



Bulletin du Groupe Socialiste du Sénat

n° 145 - mardi 18 mai 2010

L'Edito du Président	3
Point sur	4
Fiche bilan	14
Notes de travail	18
Interventions	26
Questions cribles	54
Question orale avec débat	60
Question orale européenne avec débat	84



S O M M A I R E

- 3 **L'Édito du Président**
- 4 **Point sur...**
- Un million de chômeurs en fin de droits en 2010
- 14 **Fiche bilan...**
- Entrepreneur individuel à responsabilité limitée (note bilan après lecture des conclusions de la CMP en séance publique)
- 18 **Notes de travail...**
- Questions cribles Médias et Pouvoir
 - PjL relative à la rénovation du dialogue social
 - PjL Défenseur des droits - point sur les amendements du rapporteur
- 26 **Interventions...**
- **Débat sur l'application de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision** : intervention de David ASSOULINE
 - **Débat sur la fiscalité des énergies alternatives** : interventions de François PATRIAT et Jacques MULLER
 - **Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap** : interventions Jacky LE MENN, Patricia SCHILLINGER, Yves DAUDIGNY, Gisèle PRINTZ, Bernadette BOURZAI, Annie JARRAUD-VERGNOLLE et René TEULADE
- 54 **Questions cribles...**
- **Politique industrielle** : interventions de Jacques BERTHOU, Martial BOURQUIN, Claude BERIT-DEBAT et Jean-Jacques MIRASSOU
- 60 **Question orale avec débat...**
- **Situation des personnes prostituées** : interventions de Michèle ANDRE, auteure de la question, Jean-Jacques MIRASSOU, Maryvonne BLONDIN, Bernadette BOURZAI, Nicole BONNEFOY, Christiane DEMONTES et Alima BOUMEDIENE-THIERY
 - **Réforme portuaire** : interventions de Serge ANDREONI et Charles GAUTIER
- 84 **Question orale européenne avec débat...**
- **Transposition de la directive «services»** : intervention de Roland RIES

L'édito du Président...

Les mauvais coups du Gouvernement contre la ruralité

Comme le reste du pays, les territoires ruraux sont frappés durement par la crise. Pire, le contexte économique général s'y conjugue avec une crise agricole sans précédent. Pourtant, les pouvoirs publics au plus haut niveau donnent le sentiment d'abandonner à leur sort des pans entiers de cette France qui souffre.



J'en veux pour preuve, bien sûr, la réforme territoriale en cours. Notre groupe en a déjà beaucoup débattu, et en débatera encore. L'impact de la réforme sera néfaste partout, et il sera très durement ressenti aussi par nos concitoyens dans les territoires ruraux, où les élus de proximité jouent leur rôle quotidien d'animation et de dynamisation et font vivre, contre vents et marées, le lien social.

J'en veux pour preuve, aussi, les mauvais coups portés à la gendarmerie. Le débat sur le sujet l'a opportunément rappelé, cette semaine même, au Sénat. 1.300 emplois seront supprimés cette année. D'ici à 2012, pas moins de 175 brigades territoriales sont condamnées. Ce nouveau recul du service public, ce désengagement supplémentaire de l'Etat aura des conséquences automatiques : un détricotage inédit du maillage territorial de la gendarmerie en milieu rural, un affaiblissement des forces de sécurité connaissant le mieux le terrain avec, à la clé, un accroissement de l'insécurité déjà durement vécue par nos concitoyens malgré la

communication tous azimuts du gouvernement sur ce sujet.

J'en veux pour preuve, enfin, le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Notre agriculture traverse une crise inédite : elle est frappée durement, puisque les revenus des agriculteurs ont chuté de près de 50% depuis 2008. Si certains secteurs, comme le secteur laitier, sont tout particulièrement touchés, c'est en fait l'intégralité des filières agricoles qui souffrent aujourd'hui. Selon certaines évaluations, 200.000 emplois du secteur agricole pourraient disparaître d'ici un an. Face à ce constat, que nous propose le Gouvernement ? Un projet de loi très en deçà des attentes du monde agricole : une politique de l'alimentation à peine esquissée ; des pistes d'avenir négligées, que ce soit pour les circuits courts, l'aide à l'accès au foncier, la promotion des labels de qualité, le bio ; et puis, un plan de communication, un de plus, là où on attendait des mesures contraignantes concernant la grande distribution.

La ruralité souffre et l'Etat s'en désengage. Pourtant, à condition de déployer des politiques publiques pertinentes, de renouer avec une politique d'aménagement du territoire ambitieuse et de défendre nos services publics locaux, les territoires ruraux demeurent un formidable atout et des espaces d'avenir.

Jean-Pierre BEL

P o i n t s u r . . .

Un million de chômeurs en fin de droits en 2010

Quelles sont les personnes qui voient leurs droits à l'assurance chômage arriver à leur terme en 2010 ? De quelles ressources disposeront-elles ? Cette situation est-elle exceptionnelle parce que due à la crise comme le dit le gouvernement, ou a-t-elle d'autres origines et est-elle appelée à durer ? **Etait-elle imprévisible ou a-t-elle été anticipée ? Va-t-elle se renouveler ? Quelles remarques appelle-t-elle ?**

I. LES DERNIERES STATISTIQUES DU CHOMAGE

1. Les chiffres

Le nombre de chômeurs en fins de droits s'établissait déjà à 700 000 à 800 000 par an ces dernières années. Le phénomène n'est donc pas nouveau. **L'augmentation était déjà de 35 % en 2009**, ce qui n'a pas été dit, jusqu'au moment où il a fallu reconnaître que la reprise serait différée et non créatrice d'emplois.

La hausse de 2010 qui n'est « que » de 18 % en fait, s'explique d'abord par la forte dégradation de la situation de l'emploi : **en sept trimestres, 600 000 emplois ont été détruits** et le nombre de défaillances d'entreprises s'est élevé à 67 000 en 2009, soit une hausse de 17 % par rapport aux années précédentes.

Dans l'industrie, 204 100 emplois ont été perdus depuis septembre 2008, mais cela ne fait que rejoindre la perte nette depuis 2002, qui est de 750 000 emplois industriels. Dans le BTP, 59 000 emplois ont disparu en 15 mois. Dans les services, souvent considérés comme encore créateurs d'emplois, l'INSEE compte 134 700 destructions.

Le résultat est un nombre de 4 425 000 demandeurs d'emploi toutes catégories confondues

en métropole en mars 2010, soit + 14 % en un an selon Pôle Emploi. Depuis septembre 2008, le nombre de chômeurs a augmenté de 789 500.

La seule catégorie A (demandeurs d'emploi sans emploi disponibles immédiatement), compte 2 661 300 personnes, soit plus 9,8 % en un an. Les catégories A, B et C, comprenant les chômeurs ayant exercé une activité réduite dans le mois, comptent 3 891 100 personnes, soit +12,3 % en un an. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi dans les catégories B et C (activité réduite) montre une explosion de la précarité.

Le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (plus d'un an) augmente de 42 % sur un an, pour atteindre 1 482 000 personnes (catégories A, B, et C), ce qui signifie que la durée du chômage continue de s'allonger, inexorablement, mois après mois. 35,3 % des inscrits à Pôle emploi sont des chômeurs de longue durée.

Le chômage des jeunes de moins de 25 ans a augmenté de 23 % sur un an, et atteint 634 000 personnes. On observe que même les jeunes diplômés peinent à trouver un emploi. En mai 2010, seuls 36 % d'entre eux sont en pose. 53 % de ceux qui ont un emploi déclarent occuper un emploi « d'attente ». 67 % sont en CDD.

Enfin, il faut rappeler que **ne sont pas comptabilisés** dans les chiffres de Pôle Emploi :

- **Les licenciés économiques qui sont en CTP** (contrat de transition professionnelle) ou en CRP (convention de reclassement personnalisé) qui sont des stagiaires de la formation professionnelle.

- **Les chômeurs indemnisés dispensés de recherche d'emploi**, soit encore aujourd'hui 321 000 personnes

- **Les chômeurs des DOM**

En fait, le nombre de stagiaires et salariés en formation a augmenté de 22,3 % en un an, avec 218 500 personnes.

Les contrats aidés ont connu une hausse de 30 % en un an. Pour les contrats marchands en entreprise, subventionnés à 45 %, l'objectif fixé depuis le 1er janvier 2010 est pulvérisé avec 205 % de l'objectif atteint, ce qui implique une dépense de 350 millions d'euros. Le gouvernement envisage 50 000 contrats marchands (CUI-CIE) ciblés sur les jeunes chômeurs en fins de droits et les chômeurs de longue durée, soit 50 millions d'euros supplémentaires. On peut dire que le traitement social du chômage tourne à nouveau à plein régime, mais le gouvernement, parmi les mesures de rigueur, annonce la diminution du nombre de contrats aidés.

2. Les probabilités

En 2009, la consommation, principal soutien de l'économie française, avait bien tenu, notamment grâce aux « stabilisateurs automatiques » que sont les diverses allocations, le chômage partiel, la prime à la casse dans l'automobile... **Sur le premier trimestre 2010**, la consommation des ménages est atone. La consommation de produits manufacturés a continué à reculer, de 1,9 % après un recul de 2,8% au troisième trimestre 2009. Les entreprises, dont les moyens de production restent sous-utilisés, ne recommencent pas à investir. Au contraire, l'investissement des entreprises chute pour le huitième trimestre consécutif, à moins 0,9 %.

On constate aussi que l'inflation (officielle) repart, en hausse de 1,7 % en avril sur un an. L'assureur crédit Euler Hermes ne prévoit pas de reprise, mais au contraire **une nouvelle hausse des défaillances d'entreprise de 5 %**, après le « record » de 2009. Il constate aussi que les besoins d'intérim restent faibles.

L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) prévoit que « la brutale remontée du chômage va se poursuivre dans les années qui viennent... Du coup on comptera de plus en plus de chômeurs de longue durée, et la pauvreté ne cessera de gagner du terrain. ».

Il note qu'entre 2008 et 2010 tous les secteurs économiques connaissent une contraction de l'emploi, à l'exception des services non marchands de la sphère publique.

Il cite les exemples suivants : dans l'automobile, 260 000 emplois auront été détruits en trois ans, 114 000 dans le BTP, dont 30 000 intérimaires, et 189 000 dans les services marchands (transports, commerces, banques...). **« Il en résulte que les flux de demandeurs d'emploi entrés à Pôle emploi lors du pic de la crise se reporteront ensuite vers les chômeurs de longue durée ».**

Il est bien évident que quels que soient les efforts affichés par le gouvernement, **la situation du chômage est pour partie due aux effets de la loi TEPA** qui permet de différer les intentions d'embauches en jouant sur l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires : + 5,7 % de fin 2008 à fin 2009.

Au passage, on peut aussi noter que **les exonérations de cotisations sociales patronales** continuent leur hausse régulière, avec un total de 31,47 milliards en 2010, plus 11 milliards de dépenses fiscales, soit 42,47 milliards d'euros. Tout n'étant pas compensé, par l'Etat, **ce dispositif n'est pas sans répercussion sur le financement de la protection sociale, notamment des retraites, alors que son efficacité s'avère manifestement limitée.**

En revanche, les dépenses Emploi du Plan de relance, qui doivent en principe s'éteindre progressivement en 2010, sont de 1,81 milliard d'euros.

On doit maintenant s'interroger **sur les effets du Plan de rigueur**, même s'il ne porte pas ce nom. La baisse annoncée de 10 % des dépenses d'intervention de l'Etat, qui pèsent 67 milliards implique **une diminution corrélative des dépenses sociales, qui représentent la moitié des dépenses d'intervention.** Les secteurs des transports (Réseau ferré de France) de l'agriculture, de la culture et du logement sont aussi menacés. Pour l'avenir proche, Pôle emploi déduisait logiquement avant l'annonce du Plan de rigueur, que le chômage allait continuer à monter (94 000 environ en 2010 pour la seule catégorie A). Qu'en sera-t-il maintenant ?

Il résulte de tout cela **que le déficit de l'UNEDIC est toujours aussi préoccupant** : il a été en 2009 de 902 millions. Le déficit de 2010 est attendu à 3,6 milliards d'euros, qui viendront s'ajouter au déficit préexistant, soit 5,9 milliards cumulés fin 2009 et 9,5 milliards d'euros cumulés fin 2010. **Les experts prévoient une dette cumulée de 18 milliards d'euros fin 2013.**

Cependant, l'assurance chômage n'indemnise qu'une partie des demandeurs d'emploi. La dernière convention UNEDIC du 19 février 2009 a, une nouvelle fois, **durci les conditions d'accès à l'allocation de recherche d'emploi.**

II. LE NOMBRE ET LE REVENU DES CHOMEURS EN FIN DE DROITS

1. Le décompte

Selon le ministère de l'économie et de l'emploi, sur le million de personnes arrivant en fin de droits en 2010, **environ 10 000 atteindraient l'âge de la retraite et sortiraient des listes.**

Près de 200 000 pourraient continuer à percevoir une indemnisation au titre de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation de fin de formation (ADFEF).

Environ 60 000 seraient inscrits à Pôle Emploi et **percevraient l'ARE** après s'être ouvert de nouveaux droits à l'assurance chômage par une activité réduite ou un emploi court. Familièrement, on peut dire que c'est là « reculer pour mieux sauter », et que l'on retrouvera ces personnes très rapidement dans les fins de droits.

90 000 demandeurs d'emploi sortiraient des listes par une reprise d'activité, sans s'être réinscrit. On peut imaginer qu'il s'agit de nouveaux prestataires de services (auto-entrepreneurs) ou salariés retrouvant immédiatement un emploi.

60 000 seraient en activité réduite et percevraient à ce titre le RSA chapeau et 220 000 pourraient bénéficier du RSA socle.

Le gouvernement estime donc le nombre de « demandeurs d'emploi dont il n'est pas possible d'envisager le devenir par l'extrapolation des données actuelles » à 360 000.

Pôle Emploi les évalue à 400 000 en y intégrant la plus grande partie des allocataires du RSA chapeau.

Les syndicats intègrent les salariés en activité réduite ou emploi court et ceux qui sont supposés retrouver une activité dans leurs calculs, et **citent donc le chiffre de 600 000 fins de droits sans ressources en 2010.** Ce chiffre paraît plus réaliste dans la mesure où, en 2008, parmi les fins de droits, 45 % s'étaient inscrits à la suite d'un contrat court et 14,7 % après une fin de mission d'intérim, soit un total de près de 60 %.

2. La réalité des ressources possibles pour les chômeurs en fin de droits

Quatre voies s'ouvrent au chômeur en fin de droits : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation de fin de formation (AFF), l'allocation équivalent-retraite (AER) et le revenu de solidarité active (RSA).

a) L'Allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'ASS est versée aux allocataires en fins de droits :

- **sous réserve qu'ils justifient de 5 ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture du contrat de travail ;**
- **sous condition de ressources** : le chômeur ne doit pas disposer de ressources mensuelles (tout compris) de plus de 1059,80 euros pour une personne seule et 1665,40 euros pour un couple.

L'allocation à taux plein est de **605,14 euros par mois pour une personne seule et 1211,20 euros pour un couple.** Une majoration de 6,60 euros par jour est prévue pour les allocataires ayant plus de 55 ans et justifiant de 20 ans d'activité. Si l'allocataire cumule avec un revenu d'activité non salariée ou d'activité salariée d'au moins 78 heures par mois, après trois mois, ce revenu est déduit de l'ASS et remplacé par une prime forfaitaire mensuelle jusqu'au 12ème

mois. Si l'activité est de moins de 78 heures par mois, la personne dont les ressources seront inférieures au RSA, percevra le montant de celui-ci, soit 460,09 euros pour une personne seule et 690,14 euros pour un couple. Cette allocation est appelée allocation temporaire d'attente (ATA).

L'ASS est versée pendant une durée de 6 mois renouvelable, le renouvellement étant subordonné aux mêmes conditions que l'attribution initiale.

La double condition mise à l'accès à l'ASS conduit à ce qu'une personne jeune et/ou qui a été en situation précaire avant la fin de son contrat de travail, ou dont le conjoint perçoit plus de 1665,40 euros par mois ne pourra pas la percevoir.

Il faut rappeler que l'ASS est à la charge de l'Etat et est inscrite au Fonds de solidarité. La loi de finances initiale pour 2010 n'a prévu qu'un montant de 2 110,94 millions d'euros, soit une augmentation de 170 millions, ce qui est insuffisant par rapport à l'afflux déjà avéré en 2009 et prévisible pour 2010.

b) L'allocation équivalent retraite (AER)

L'allocation équivalent retraite est versée aux chômeurs en fins de droits qui ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse mais qui n'ont pas 60 ans et ne peuvent donc percevoir leur pension de retraite. L'allocation est ouverte à partir de 58 ans révolus. Elle leur permet de bénéficier d'un revenu supérieur à l'ASS.

Elle est servie **sous plafond de ressources**, le montant maximum étant de 994 euros par mois. Le plafond de ressources est de 1569,12 euros par mois pour une personne seul et de 2255,61 euros pour un couple.

Cette allocation a été créée en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions et supprimée par la loi de finances pour 2009, le gouvernement souhaitant qu'à partir du 1er janvier 2009, il n'y ait plus de nouvelle entrée dans le dispositif. Le motif en était que les salariés âgés doivent être incités à continuer à travailler. Cette assertion est évidemment en totale contradiction avec le comportement des employeurs à leur égard. Toutefois, le gouvernement a du prolonger

l'AER durant l'année 2009 en raison de la situation économique. Pour 2010, le même processus a été mis en oeuvre, (décret du 29 mai 2009) le gouvernement souhaitant cette fois qu'il n'y ait plus d'entrée à partir du 1er janvier 2010.

Mais N. Sarkozy a déclaré, à l'issue du sommet social du 15 février 2010 qu'il est d'accord sur le principe d'une nouvelle reconduction, donc avec de nouvelles entrées jusqu'au 31 décembre 2010. Le décret du 6 mai 2010 a officialisé la mesure.

Budgétairement, l'AER est la charge du fonds de solidarité, donc de l'Etat, et gérée par Pôle emploi. Dans le cadre du Plan de relance, les entrées en AER en 2009 ont été « reconstituées » à hauteur de 161,4 millions d'euros. **Pour 2010 la dotation pour le « stock » est de 479,69 millions d'euros pour 45 025 allocataires prévus.** Aucun fond n'est annoncé pour les nouvelles entrées, alors que 25 000 à 30 000 personnes sont potentiellement concernées par cette annonce. **Le nombre total d'allocataires serait donc environ de 70 000.**

c) Le revenu de solidarité active (RSA)

Comme chacun sait, le RSA socle est un revenu différentiel - donc servi sous conditions de ressources - **dont le montant maximum est aujourd'hui de 460,09 euros pour une personne seule et 690,14 euros pour un couple**, avec des augmentations progressives pour les personnes à charge et une majoration pour parent isolé. (787,75 euros si la personne isolée a un enfant à charge et plus en cas d'autres enfants). Le RSA socle est actuellement versé à 1,1 million de foyers, avec une hausse de 5%.

Surtout, **le RSA n'est pas accessible aux moins de 25 ans**, sauf s'ils ont travaillé 27 mois durant les trois dernières années, ce qui un obstacle très important. Seuls 160 000 pourraient y prétendre, l'ouverture des droits n'étant qu'au 1er septembre 2010.

De plus, l'amendement de la Commission des Finances du Sénat en LFI 2010 a supprimé 500 millions d'euros de la dotation, au motif que le nombre de bénéficiaires du RSA était surévalué. **Le collectif budgétaire qui vient d'être adopté supprime à nouveau 51,061 millions**

d'euros de la ligne « RSA et expérimentations sociales ». Le gouvernement argue que cette nouvelle suppression est justifiée par la très lente montée en puissance du RSA chapeau destiné aux travailleurs pauvres. En fait, les revenus d'épargne défiscalisée, (livret A, LEP,...) ainsi que les indemnités de licenciement sont désormais taxés à 3 %, et certains allocataires qui ont trouvé un « petit boulot » doivent maintenant acquitter la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle. Toutefois, la montée en puissance de la pauvreté qui résultera de l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée va aussi faire bondir les dépenses des départements.

d) L'allocation de fin de formation (AFF)

L'histoire de l'AFF depuis 2008 est complexe et reflète bien la volonté du gouvernement de supprimer un maximum de prestations, sans y parvenir totalement en raison de la situation économique et sociale, **ce qui aboutit à des bricolages ubuesques.**

L'AFF a été créée en 2001 pour permettre **aux chômeurs suivant une formation longue**, dont la durée excède celle de leurs droits à l'assurance chômage, **d'avoir un revenu jusqu'à la fin de cette formation, sans excéder une durée de versement de 4 mois.** Son montant est celui de l'allocation chômage (ARE) perçue juste avant la fin de droits.

En 2008, elle a été mise à la charge du Fonds de solidarité, donc de l'Etat, et sa gestion a été confiée à l'UNEDIC.

Elle a été supprimée en LFI pour 2009 au motif que les chômeurs utilisaient des moyens dilatoires pour retarder leur entrée dans une formation longue et bénéficier plus longtemps d'un revenu. Tels sont les propos tenus en séance par le ministre. L'AFF ne devait donc plus être versée qu'aux chômeurs en formation qui étaient entrés dans le dispositif avant le 31 décembre 2008. A ce titre, 11 700 demandeurs d'emploi devraient la percevoir en 2010 pour un montant de 110 millions d'euros.

Face au tollé, le gouvernement a du rétablir cette allocation à titre exceptionnel pour les formations prescrites en 2009. Elle est donc prorogée pour ces formations suivies en 2010,

mais financée à parité par l'Etat et le FPSPP financé par les cotisations formation des entreprises (fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) **à raison de 80 millions d'euros** chacun. Le total est donc de 270 millions d'euros pour 2010. **Il ne s'agit que d'une solution transitoire, qui s'appliquerait à 25 000 demandeurs.**

Un décret a été soumis au Conseil national de l'emploi le 13 avril. Le point le plus intéressant de ce décret est que **« les formations qui ouvriraient droit à l'ADFEF concerneraient les métiers rencontrant des difficultés de recrutement.** La liste en serait fixée par le préfet de région au vu des statistiques publiques régionales d'offres et de demandes d'emploi après consultation du conseil régional de l'emploi. » Liaisons sociales (14 /04/10). **Cette nouvelle allocation de fin de formation en serait donc versée qu'aux chômeurs qui s'orientent vers les métiers « en tension ».**

Au total, on constate donc **que les conditions mises pour accéder aux divers dispositifs**, essentiellement en termes de durée d'emploi préalable ou de conditions de ressources, **rendent ceux-ci inopérants pour les personnes qui en ont en réalité le plus besoin**, c'est-à-dire tous ceux qui connaissent des alternances de contrats précaires et de chômage. Il faut ajouter que les restrictions mises au fil des années à l'accès à l'indemnisation font que les chômeurs en fins de droits ne sont plus nécessairement des personnes très éloignées de l'emploi.

II. UNE APPROCHE TRES PROGRESSIVE DES SOLUTIONS EN FONCTION DE LA RECHERCHE DE SOURCES DE FINANCEMENT : LE FEUILLETON

Alors que le problème était connu depuis déjà plusieurs mois, le gouvernement et les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage « se sont longtemps renvoyés la balle » sur les solutions possibles pour ne pas laisser ces personnes sans ressources, en attendant les élections régionales.

Un point a été fixé : la convention d'assurance chômage, paraphée par la seule CFDT du côté syndical, ne sera pas modifiée.

↳ **1. La réunion organisée le 12 février** entre les partenaires sociaux en vue de présenter des propositions au gouvernement n'a pas débouché sur un accord.

Les partenaires sociaux ont seulement conclu la prolongation de la CRP (convention de reclassement personnalisé) jusqu'au 1er avril 2011, alors qu'elle arrivait à échéance ce 1er avril 2010. Les conditions d'indemnisation prévoyant pour les salariés licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés une allocation de 80 % du salaire journalier de référence pendant 12 mois sont donc reconduites, ainsi que l'accompagnement renforcé. **Sur les chômeurs en fins de droits**, les représentants du patronat on fait valoir « la nécessité d'analyses approfondies ». Alors que le principe d'un partage de la prise en charge par la solidarité nationale et par l'UNEDIC semblait faire consensus, la délégation patronale a manifestement souhaité ajuster le curseur avec le gouvernement sur ce point.

Une nouvelle réunion a donc été programmée pour le 20 février.

La CGC a fait observer que le début de la reprise ne créera pas d'emploi, et qu'il faut donc trouver une solution de moyen terme.

La CFTC a regretté que seulement 8 % des demandeurs d'emploi suivent une formation au cours de leur indemnisation, et a demandé que la CRP (convention de reclassement) et le CTP (contrat de transition professionnelle) soient ouverts aux chômeurs en fins de droit avec des formations qualifiantes.

La CGT a été très critique à l'égard du patronat et de « certains syndicats qui n'ont pas joué le jeu ».

La CFDT, a plaidé pour une intervention de la **solidarité nationale, ce qui permet d'éviter la question de l'augmentation des cotisations chômage, à laquelle le patronat est totalement opposé.** Elle a souhaité la taxation de plus hauts revenus et la suppression du bouclier fiscal.

D'autres propositions sont venues en débat :

- **Reporter l'âge maximal pour toucher l'allocation chômage**, qui est de 65 ans pour les personnes qui ne peuvent percevoir une retraite à taux plein parce qu'elles n'ont pas toutes leurs annuités. Si cet âge est reporté à 70 ans, en fonction de l'âge limite pour exercer un emploi salarié, le coût pour l'assurance chômage est estimé à 80 millions d'euros par an.

- **Proroger le dispositif AER**, comme l'a acté N. Sarkozy dans sa conférence de presse du 15 février pour un coût de 40 millions d'euros par an

- **Assouplir les conditions d'accès à l'ASS**, en diminuant le nombre d'années de travail nécessaires (5 dans les 10 années précédentes)

- **Prolonger de 6 mois** la prise en charge des CRP et CTP

↳ **2. La conférence de presse de N. Sarkozy le 15 février**

Outre l'annonce de la prorogation de l'AER, le Président de la République a invité les partenaires sociaux à se réunir en avril pour faire le bilan de toute la panoplie des mesures en faveur de l'emploi en temps de crise (chômage partiel de longue durée, CRP, CTP, dispositif 0 charge pour les embauches en TPE...). « **Ce sera l'occasion de juger ce qui a été le plus efficace, des mesures qu'on peut interrompre, de celles qu'il faut au contraire maintenir.** »

Sur les chômeurs en fin de droits, il a déclaré : « Il est prioritaire d'analyser finement la situation des intéressés. » Il a proposé que L. Wauquiez « engage rapidement une concertation avec les partenaires sociaux de l'UNEDIC **pour établir un diagnostic précis** et examiner toutes les solutions possibles sur la base **d'un financement commun de l'Etat et de l'UNEDIC** ».

N. Sarkozy a exclu « **toute allocation d'assistance de plus pour ceux qui arrivent en fin de droits** » et privilégie « **une formation rémunérée pour tous ceux qui le peuvent et une allocation avec contrepartie pour les autres, car c'est avec le travail qu'on se réinsère** » ;

Ces propos montrent clairement que le gouvernement n'entend pas améliorer l'accès à l'ASS qui est à la charge de l'Etat. En revanche, la formation fait appel aux partenaires sociaux et aux Régions.

De plus, L. Wauquiez a réitéré le 1er mars : « Il faut miser sur des formations ciblées et professionnalisées, avec des taux de retour à l'emploi importants....Il y a trop de gens qui cherchent depuis longtemps sans rien trouver. **Il faut les réorienter.** » Sous-entendu : rapidement et **sur les métiers en tension**, tels qu'hôtellerie restauration et BTP ou les services à la personne. **Par ailleurs, les services de Bercy ont réalisé une note diffusée aux partenaires sociaux calculant que seuls 145 000 demandeurs d'emploi sont véritablement en grande difficulté, sans aucun revenu, même indirect par le conjoint.** Les syndicats rejettent évidemment cette prise en compte de la situation familiale. Ils calculent au contraire **qu'au moins 360 000 chômeurs « basculeront dans une situation non connue ».**

✎ **3. La réunion du 20 février n'a pas non plus débouché sur un accord.**

Le patronat a posé quatre principes :

- « **L'organisation d'une réunion tripartite avec l'Etat en vue d'établir un diagnostic partagé et de construire des solutions concrètes.** » Le patronat n'est en effet pas d'accord avec les chiffres avancés (400 000 personnes selon Pôle Emploi et 600 000 selon les syndicats).

- « **La participation de l'UNEDIC à un cofinancement exceptionnel limité dans son montant et dans le temps à un « dispositif actif » en faveur des chômeurs en fins de droits.** » On entend par là « un revenu de remplacement dans le cadre d'actions de formation et de contrats aidés mis en œuvre dans les secteurs d'activité relevant de l'UNEDIC », ie dans le secteur privé.

- « **Le ciblage de ce dispositif vers les chômeurs de longue durée en fin de droits** »

- la programmation d'une « **rencontre entre les partenaires sociaux et Pôle Emploi** pour fixer les modalités techniques de mise en œuvre des

mesures envisagées qui s'inscrivent dans le cadre du cofinancement »

Les déclarations des syndicats reflètent leur déception. Ils se sont opposés à une nouvelle exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche de chômeurs en fin de droits, et demandent que l'Etat assouplisse les critères d'accès à l'ASS et au RSA.

FO ne s'est pas opposée au financement d'un revenu de remplacement, mais considère que si les partenaires sociaux, par l'UNEDIC apportent des fonds nouveaux, « il ne s'agit pas pour l'Etat de réaffecter des crédits déjà affectés par la loi de finances. »

La CFDT s'est dite satisfaite que le principe d'un cofinancement soit admis par toutes les parties, y compris l'Etat et le patronat, mais « s'oppose à ce que les partenaires sociaux participent au financement des contrats aidés, cette responsabilité appartenant à l'Etat. » Ces craintes semblent justifiées. Les crédits des contrats aidés en LFI 2010 sont en diminution par rapport à 2009 : pour les contrats du secteur non marchand, ils passent de 1489 à 1436 millions d'euros, et pour le secteur marchand de 1812 à 1701,7 millions d'euros.

La CGT s'est inquiétée du ciblage des propositions patronales sur les chômeurs de longue durée, ce qui revient à exclure des catégories de chômeurs en fin de droits comme les précaires et les jeunes. Elle indique que le cofinancement « ne doit pas se faire au détriment de l'assurance chômage. Il faut maîtriser le déficit de l'UNEDIC pour ne pas pénaliser les demandeurs d'emploi lors de la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage. »

A la suite de cette réunion, des rencontres bilatérales avec L. Wauquiez ont été organisées ainsi qu'une nouvelle réunion le 26 février. **L'objectif affiché étant d'arriver à un accord après les élections régionales, pour des aides opérationnelles en avril, ce qui implique clairement un appel à un financement par les Régions.**

✎ **4. La réunion du 22 mars 2010 n'a débouché sur aucune proposition concrète**

La CGT a réagi avec force en indiquant « **qu'il n'y a pas de diagnostic partagé** ».

Elle a souhaité « que l'Etat assouplisse les conditions d'attribution de l'ASS et que l'UNEDIC allonge exceptionnellement la durée d'indemnisation des chômeurs ».

La CFDT a proposé trois types de mesures mêlant les propositions des différents intervenants et les sources de financement entre l'Etat et les partenaires sociaux :

- comme la CGT, **un assouplissement de l'accès à l'ASS** en réduisant la durée d'emploi nécessaire et le niveau de revenu pour pouvoir en bénéficier

- comme le gouvernement et le patronat, la mise en place **d'un système de formation rémunérée et le recours aux emplois aidés**, tout particulièrement pour permettre aux jeunes d'avoir une première expérience professionnelle

- **pour le « reliquat », la création d'une allocation spécifique** cofinancée par l'Etat et l'assurance chômage bâtie sur le modèle de l'ASS.

Pour la part de l'UNEDIC, la CFDT a repris une idée d'un responsable patronal qui propose **d'utiliser les 10 % des cotisations chômage versées par l'UNEDIC à Pôle Emploi pour l'accompagnement des chômeurs, qui ne sont pas totalement utilisés.**

Quant au gouvernement, après les élections régionales, il a proposé « **d'associer les exécutifs régionaux qui prennent en charge de nombreuses formations aux réflexions en cours** », c'est à dire en clair au financement.

C'est ici que la mise sous tutelle du FPSPP par la convention cadre Etat-FPSPP et le décret annuel du Conseil d'Etat sur l'affectation des fonds (article 18) ainsi que les dispositions sur les Régions (article 57) par la Loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 prennent tout leur intérêt.

La réforme de la formation est précisément en train de démarrer sur le terrain après la signature de la convention cadre entre l'Etat et les partenaires sociaux, qui définit les publics prioritaires.

Concrètement, le FPSPP est sensé intervenir en 2010 en faveur de 500 000 salariés et 200 000

demandeurs d'emploi. Pour ce faire, il est doté d'un budget prévisionnel de 1,06 milliard d'euros selon l'annexe adoptée par les partenaires sociaux et le gouvernement lors d'une réunion le 15 mars 2010, réunion qui est passée totalement inaperçue. Elle a pourtant, selon des présents, donné lieu à « une véritable foire d'empoigne », les partenaires sociaux constatant que le gouvernement veut faire financer par le fonds des actions destinées aux chômeurs en fin de droits.

Sur ce 1,06 milliard, 230 millions sont officiellement apportés par l'Etat, mais 150 millions proviennent du FSE. L'Etat n'apporte en fait que 80 millions d'euros affectés au financement de « l'accès des demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court ou moyen terme », en fait la préparation opérationnelle à l'emploi.

L'intégralité des financements Etat et FSE est placée sous la mission « **Qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi** », avec un abondement du FPSPP (des entreprises) de 440 millions, soit un total de 670 millions d'euros.

830 millions proviennent des entreprises à travers les 13 % prévus par la Loi. (taux réduit à 6,5 % pour le secteur agricole).

Deux phases sont prévues, selon L. Wauquiez : d'ici à l'été, la formation de salariés en chômage partiel et des salariés licenciés en CRP et CTP, puis les préparations opérationnelles à l'emploi (POA) créées par l'article 18 de la Loi pour les chômeurs. (La POA est une formation courte qui doit permettre à un chômeur d'occuper un emploi correspondant à une offre déjà déposée et pour une durée de 12 mois).

➤ 5. L'accord Etat - partenaires sociaux du 15 avril 2010

Après toutes ces tergiversations, un accord a finalement été signé le 15 avril 2010 entre quatre syndicats et les organisations patronales, la CGT ne signant pas. Un « **Plan de rebond pour l'emploi** » de **705 millions d'euros destiné à 340 000 chômeurs en fins de droits doit être mis en place.**

S'y ajouteront 133 millions venant des Conseils régionaux pour financer la formation de 20 000 chômeurs en fins de droits supplémentaires. **Cet ultime bricolage permet à l'Etat de faire prendre en charge 20 000 des 360 000 personnes concernées par le Régions.** Les mesures entreront en vigueur fin mai.

Les chômeurs concernés se verront proposer :

- **170 000 contrats aidés** : 50 000 nouveaux CIE (contrats initiative emploi) dans le secteur marchand pour 176 millions, financés uniquement par l'Etat.

120 000 CAE (contrat d'accompagnement dans l'emploi) dans le secteur non marchand seront redéployés. Cela signifie que ces CAE sont déjà financés par la Loi de finances pour 2010 à hauteur de 530 millions, pour un objectif annuel de 360 000.

- **70 000 formations** : 45 000 nouvelles actions pour un coût de 310 millions d'euros. Le FPSPP prendra en charge les coûts pédagogiques à hauteur de 133 millions d'euros. L'UNEDIC financera le revenu des stagiaires pour 176 millions d'euros.

25 000 places pourront être mobilisées dans le cadre des formations disponibles achetées par Pôle emploi au titre des « actions de formation conventionnées » et des « contrats d'accompagnement formation ». Ces formations se feront par alternance sur des métiers « porteurs ».

- **15 000 accompagnements renforcés** pour les cadres chômeurs en fins de droits, financés par l'APEC sur sa réserve de trésorerie de 50 millions d'euros.

Lorsque Pôle emploi ne pourra pas leur proposer l'une de ces mesures, les chômeurs en fin de droits recevront, pendant six mois maximum, une « aide exceptionnelle de retour à l'emploi » Elle ne pourra donc être versée qu'aux chômeurs en fin de droits sans formation ni emploi aidé. Les critères d'attribution doivent être précisés par un comité de suivi, qui a commencé à se réunir. En contrepartie de cette allocation, le chômeur ne pourra refuser un contrat aidé ou une formation rémunérée, ce qui conduira donc à lui supprimer l'allocation.

Son montant sera le même que celui de l'ASS (que le gouvernement ne veut pas prolonger) soit 456 euros par mois. **La mesure coûtera 221 millions d'euros, financée par des crédits nouveaux à parité par l'Etat et l'UNEDIC.** Elle concernera entre 70 000 et 110 000 personnes.

La CFDT, FO et la CFTC se sont déclarés satisfaits, ainsi que le MEDEF. La CGT a considéré que l'allocation temporaire est un « marché de dupes ». L'association de chômeurs et précaires AC critique « un dispositif temporaire ne garantissant qu'un revenu de misère et sous couvert de la formule démagogique des droits et devoirs la menace d'un travail obligatoire, n'importe quel emploi à n'importe quel prix, sinon plus rien pour vivre. »

L'ARF se déclare « scandalisée d'avoir été exclue de la table des négociations alors que les Conseils régionaux sont des acteurs importants de la formation professionnelle.»

Sur 860 millions de dépenses nouvelles, le gouvernement déclare que l'Etat assumera 300 millions, mais on peut voir qu'il s'agira surtout de redéploiements de crédits. L'essentiel est à la charge des Régions et des organismes paritaires via diverses structures.

On constate à travers cet invraisemblable feuilleton à quel point les différents responsables ont été dans l'embarras et se sont renvoyés la balle durant plusieurs mois. Il est évident que le système d'indemnisation du chômage ne parvient pas à faire face à une situation de crise. Mais l'empilement progressif depuis 30 ans de mesures diverses ciblées sur des populations hétérogènes montre aussi qu'il a été conçu en des temps de relatif plein emploi et surtout d'emploi durable, et qu'il a simplement été bricolé au fil du temps en fonction des circonstances.

Un très grand nombre d'emplois industriels, mais aussi dans la construction, puis dans les services que beaucoup croyaient à l'abri, a été détruit à la suite notamment du déménagement dans les pays à bas coût de la sidérurgie, du textile, aujourd'hui de l'automobile et des équipementiers. Il est vain d'espérer que ces emplois soient remplacés par des emplois pérennes.

Si la précarité doit continuer à s'étendre, ce qui semble inéluctable, il est clair que les salariés précarisés doivent pouvoir bénéficier d'un revenu de remplacement très rapidement après la fin de leur contrat. **La question des droits sociaux des entrepreneurs individuels (ex : auto-entrepreneurs) que le patronat veut voir se multiplier ne peut être éludée.**

La solution « naturelle » semble donc bien qu'une sécurité sociale professionnelle, quel que soit le nom qu'on lui donne, soit enfin mise en œuvre, même s'il convient de ne pas se leurrer sur la capacité d'un tel dispositif sur la durée.

Plusieurs écueils ne peuvent être négligés :

1/ La question de son financement est considérable. Il suffit de voir combien le DIF semble poser de difficultés aux entreprises qui doivent le provisionner dans leurs comptes. La contribution des employeurs à tout nouveau dispositif de cet ordre, que ce soit pour des motifs réels de compétitivité ou en prenant prétexte sur elle, sera aléatoire. En revanche, un glissement vers les collectivités territoriales (formation, contrats aidés) et la solidarité nationale (revenu) est prévisible.

2/ Le risque est que la responsabilité entière de son employabilité et donc de sa situation éventuelle de chômeur soit transférée au travailleur, qu'il soit indépendant ou salarié. La création de « comptes » individuels calqués sur le compte épargne temps pourrait porter ce danger si l'on n'y prend garde. Les discrets projets du patronat sur la mobilité des salariés sont à cet égard révélateurs. Techniquement, on peut citer le congé de mobilité avec demi-indemnité de licenciement si le salarié ne parvient à trouver un emploi, la création d'un bonus malus sur l'obligation de reclassement en fonction des formations suivies par le salarié,etc.

3/ Ainsi, la mise en œuvre depuis 2005 de mesures coercitives par des lois de « modernisation » permet de contraindre les demandeurs d'emploi à accepter n'importe quel emploi, assorti d'une allocation de type RSA ou PPE à la charge de la collectivité, ce qui détruit de facto la garantie minimale du SMIC, et conduit à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres et précaires.

4/ Ces éléments conjugués, dans un contexte de destruction des collectifs de travail, de mise en concurrence et d'isolement des individus, participent évidemment de la destruction du droit du travail et de tous les dispositifs de mutualisation des risques mis en place après 1945. Mais ils conduisent aussi à un contrôle de plus en plus serré sur ces individus, donc sur la quasi-totalité de la société. Surveiller et punir, en somme.

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

F i c h e B i l a n . . .

Entrepreneur individuel à responsabilité limitée

[Note bilan après lecture des conclusions de la CMP en séance publique]

Le Sénat, le mercredi 5 mai 2010 et l'Assemblée nationale, le mercredi 12 mai 2010, ont adopté les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).

Projet de loi de promotion électorale présenté comme produit d'appel à l'occasion des élections régionales, son examen a été rapide puisque les deux assemblées n'ont disposé que de trois mois pour travailler, entre l'instant où le projet de loi a été déposé fin janvier 2010, à l'Assemblée nationale et le moment où la commission mixte paritaire a trouvé un accord, le 28 avril 2010. Sans ce délai très bref, le Parlement aurait pu s'éviter d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Cette réforme, présentée comme une mesure de justice (le secrétaire d'Etat parle de la lutte contre un véritable scandale français : la faillite personnelle entraînée par des motifs professionnels), vient empiler une nouvelle forme sociale¹ afin de libérer les énergies de l'entreprenariat individuel. Elle repose sur une innovation juridique (mais en pratique la nouveauté est relative) : rompre avec le dogme de l'unicité du patrimoine - principe, énoncé à l'article 2284 du code civil - pour les entrepreneurs individuels en permettant la création d'un patrimoine professionnel d'affectation sans création d'une personne morale.

Un entrepreneur pourra désormais affecter à son activité professionnelle une partie de ses biens, qui constitueront la garantie de ses dettes professionnelles, sans pour autant devoir créer une société. L'entrepreneur à patrimoine affecté ne sera donc plus respon-

sable de ses dettes professionnelles sur l'ensemble de ses biens. Son patrimoine personnel et celui de sa famille devraient être ainsi mieux protégés des aléas de son activité économique.

Dans un contexte économique difficile pour les finances publiques et sociales et au moment où le Gouvernement se lance dans une bataille impitoyable contre les niches fiscales, le projet de loi prévoit un régime fiscal et social spécifique pour cette nouvelle catégorie d'entrepreneurs avec, en particulier, la possibilité d'opter pour l'impôt sur les sociétés.

Le statut de l'EIRL masque la réalité d'un monde du travail où la précarité se développe un peu plus chaque année. Il n'est pas interdit de penser que cette réforme est destinée aux chômeurs âgés de quarante-cinq ans ou cinquante ans qui, en cette période de crise, n'ont plus l'espoir de retrouver un travail, sauf à créer leur propre activité. Bien plus, le texte ouvre la porte à tous les excès, puisque sous la pression de son employeur, une personne pourra être poussée à renoncer à son statut de salarié pour se transformer en entrepreneur individuel. Non seulement le texte ne lutte pas contre la précarité, mais en plus il ouvre la voie à son organisation.

Un point de divergence existait entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui s'est retrouvé lors des travaux de la commission mixte paritaire : l'opposabilité de la déclaration d'affectation aux créanciers antérieurs. L'Assemblée nationale avait décidé que la déclaration d'affectation serait opposable de plein droit aux créanciers antérieurs. Pour le Sénat, dont la position était fondée sur des motifs à la fois économique mais aussi consti-

tutionnel, la création du patrimoine affecté n'était opposable qu'aux créanciers dont les droits étaient nés postérieurement, que les créances soient professionnelles ou personnelles. En conséquence, les créances antérieures à la création du patrimoine affecté conservaient pour gage l'intégralité du patrimoine de l'entrepreneur.

Un compromis s'est dégagé en commission mixte paritaire, le rapporteur de l'Assemblée nationale ayant proposé une solution intermédiaire, aux termes de laquelle l'entrepreneur a la faculté de rendre opposable la déclaration d'affectation aux créanciers antérieurs, qui disposent alors d'un droit d'opposition. Les modalités d'information des créanciers antérieurs sont renvoyées au décret. Le Sénat insiste sur une information réelle et effective.

Le choix de la commission mixte paritaire, même encadré pour préserver les droits des créanciers, affecte en partie la sécurité juridique du dispositif du fait de la réduction de l'assiette du gage des créanciers antérieurs. Le Gouvernement s'est engagé à prévoir une information individuelle des créanciers. Ces derniers disposeront d'un droit d'opposition, comme cela existe dans le droit des sociétés en cas de réduction de capital non motivée par des pertes ou de transmission de patrimoine par voie de fusion. La délégation au pouvoir réglementaire a manifestement constitué la seule solution pour que la commission mixte paritaire trouve une issue à la divergence des positions entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Concrètement, cette question n'est pas réglée.

La commission mixte paritaire a maintenu la déclaration d'insaisissabilité qui permet à un entrepreneur individuel de déclarer insaisissable, devant notaire, sa résidence principale et ses biens immobiliers non professionnels et dont le texte prévoyait initialement l'extinction.

Un débat s'est également engagé en commission mixte paritaire sur la possibilité de disposer de plusieurs patrimoines d'affectation.

Richard Yung, au nom du groupe socialiste du Sénat avait déposé, au stade de la commission mixte paritaire, un amendement visant à supprimer cette faculté en raison de la complexité pratique et des risques de fraude que provoquerait la pluralité des patrimoines affectés. Sensible à cette argumentation, Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la commission des lois du Sénat a proposé que la possibilité de constituer plusieurs patrimoines soit reportée au 1er janvier 2013, afin, dans l'intervalle, de réaliser des études et projections sur les conséquences de cette mesure.

La commission mixte paritaire a confirmé et encadré davantage les dispositions introduites au Sénat concernant la possibilité pour les mineurs de créer et de gérer une entreprise. Rappelons que ce souhait émis par le président de la République a été introduit par voie d'amendement au cours de la discussion parlementaire. Le mineur ne pourra effectuer des actes de disposition, qui peuvent entraîner une modification importante du patrimoine, sans l'accord exprès de son représentant légal.

Le Gouvernement a annoncé l'appui d'OSEO pour accompagner l'EIRL, grâce à une garantie à hauteur de 70 % des crédits. La commission des affaires économiques du Sénat a souhaité aller plus loin en proposant d'anticiper la réforme d'OSEO, qui devait initialement être réalisée dans le projet de loi de régulation bancaire et financière. Par un cavalier législatif, que le groupe socialiste du Sénat a souhaité supprimer au stade de la commission mixte paritaire, la réorganisation d'OSEO a ainsi été introduite dans le présent texte. Le caractère plus que ténu du lien entre la réforme de l'EIRL et l'évolution du statut d'OSEO, à savoir l'accès au crédit des entrepreneurs individuels, pose question.

Le groupe socialiste du Sénat a saisi le Conseil constitutionnel sur cette question.

Sur le principe, ce sera bien de l'argent public, détenu et géré par OSEO, qui servira à atténuer les contraintes fortes imposées par les banques dans l'accompagnement des entreprises individuelles.

C'est le point faible du projet de loi : en quoi l'existence d'un patrimoine affecté empêchera-t-elle les établissements de crédit d'exiger des sûretés réelles, constituées sur un bien du patrimoine personnel, pour garantir un emprunt nécessaire à la poursuite de l'activité et d'en faire la condition de l'obtention du prêt ? Nous sommes des champions dans le domaine de la création d'entreprises puisque notre pays est, en Europe, l'un de ceux où s'en créent le plus. Les difficultés que rencontrent les entrepreneurs individuels tiennent moins au remboursement des crédits qu'à l'accès même aux prêts bancaires.

Au nom du groupe socialiste du Sénat, Richard Yung et Claude Bérit-Débat sont intervenus dans le débat sur les conclusions de la commission mixte paritaire.

Richard Yung a rappelé que l'objectif de protection du patrimoine des petits entrepreneurs était déjà assuré par plusieurs dispositifs (comme la déclaration d'insaisissabilité) mais que ces derniers n'étaient pas suffisamment utilisés. Il a regretté que la France ne possède pas ni la culture ni le système bancaire et financier nécessaires pour permettre aux jeunes entreprises de prospérer.

Il a pris acte du recul partiel de la commission sur la question du patrimoine unique et de la non-suppression des dispositions relatives à l'insaisissabilité.

Sur la question de l'opposabilité des créances antérieures, il a estimé que le dispositif résultant des travaux de la commission mixte paritaire risquait d'être difficile à mettre en œuvre, en particulier quant à l'obligation d'avertir personnellement l'ensemble des créanciers, tant il s'apparente en fait à une usine à gaz.

Il a mis en doute la capacité du projet de loi d'aider l'entrepreneur individuel dans sa quête de financement. D'une manière ou d'une autre, les banques continueront de demander des garanties. Il a dénoncé la création de nouvelles niches fiscales et sociales et le risque de précarisation dans les relations du travail.

Pour finir, il a critiqué l'introduction dans le projet de loi de la restructuration juridique complète d'OSEO, ainsi que la transcription d'une directive européenne relative aux sociétés cotées, sur laquelle le Gouvernement a pris beaucoup de retard.

Claude Bérit-Débat a exprimé sa déception sur une réforme que les sénateurs du groupe socialiste souhaitaient plus ambitieuse au regard des difficultés, voire les drames que peuvent traverser les petits artisans et commerçants et, plus généralement, les dirigeants de petites entreprises.

Il a indiqué que la création de l'EIRL ne devait pas se faire au détriment du principe de l'insaisissabilité et a pris acte de son rétablissement.

Il a relevé que la possibilité de constituer plusieurs patrimoines affectés relevait d'une confusion récurrente entre les patrons de petites et moyennes entreprises et les artisans, commerçants ou prestataires de services qui travaillent seuls ou emploient un ou deux salariés. Cette faculté sera source de difficultés ; son report à 2013 constitue une forme d'aveu.

Il a jugé que sur le fond, le texte comportait des travers : le problème des garanties demandées par les banques n'était pas réglé ; la question des liens de sujétion entre l'entrepreneur individuel et le donneur d'ordre restait posée. La fiscalité demeurerait une source d'interrogations, sans parler de la réorganisation à la hussarde d'OSEO qui constitue l'un des deux cavaliers de ce texte.

Le groupe socialiste du Sénat a voté contre l'adoption du projet de loi.

Conformément au 2ème alinéa de l'article 61 de la Constitution, il a déféré la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée au Conseil constitutionnel.

* * * *

Présentation synthétique du projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée

Tout entrepreneur individuel¹ [sa dénomination doit incorporer son nom et la références EIRL ou Entrepreneur individuel à responsabilité limitée] peut affecter à son activité professionnelle un patrimoine nécessaire à l'exercice de son activité professionnelle, séparé de son patrimoine personnel, sans création d'une société, étant précisé que les éléments qui composent ce patrimoine ne peuvent entrer dans la composition que d'un seul patrimoine affecté.

Les effets de l'affectation du patrimoine de l'entrepreneur constituent l'originalité de la réforme : les créanciers auxquels la déclaration d'affectation est opposable et dont les droits sont nés à l'occasion de l'exercice de l'activité professionnelle à laquelle le patrimoine est affecté ont pour seul gage général le patrimoine affecté tandis que les autres créanciers auxquels la déclaration est opposable ont pour seul gage général le patrimoine non affecté. L'étanchéité des patrimoines n'est plus assurée dans certains cas (ex. fraude...).

La constitution du patrimoine affecté n'est effective qu'à la suite d'une déclaration sur un registre de publicité légale. L'affectation d'un bien immobilier ou d'une partie d'un tel bien, au moment de la constitution du patrimoine affecté ou postérieurement répond à des règles particulières. A défaut, l'affectation est inopposable. Il en va de même en cas d'affectation de biens communs ou indivis.

Les organismes chargés de la tenue des registres n'acceptent le dépôt de la déclaration qu'après avoir vérifié un certain nombre de documents permettant d'apprécier la composition du patrimoine affecté.

Tout élément d'actif du patrimoine affecté d'un certain montant qui sera défini par décret, à l'exception des liquidités, fait l'objet d'une évaluation par un commissaire aux comptes, un expert-comptable, une association de gestion et de comptabilité ou un notaire (pour les biens immobiliers, au moment de l'affectation ou postérieurement) au vu d'un rapport annexé à la déclaration. Lorsque la valeur déclarée est supérieure à celle proposée par le commissaire aux comptes, l'expert-comptable, l'association de gestion et de comptabilité ou le notaire ou lorsqu'il n'y a pas eu recours à ces derniers, l'entrepreneur individuel est responsable, pendant 5 ans, à l'égard des tiers sur la totalité de son patrimoine, affecté et non affecté, à hauteur de la différence de la valeur proposée ou de la valeur réelle (en cas d'absence de recours à un expert).

Si la déclaration d'affectation est opposable de plein droit aux créanciers dont les droits sont nés postérieurement à son dépôt, elle est également opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement. Cette extension aux créanciers antérieurs a opposé l'Assemblée nationale et le Sénat. En commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a introduit plusieurs conditions afin de lever l'hypothèque de l'inconstitutionnalité de la mesure.

L'activité professionnelle à laquelle le patrimoine est affecté fait l'objet d'une comptabilité autonome et simplifiée déposée chaque année au registre auquel a été effectué le dépôt de la déclaration. L'entrepreneur individuel est tenu d'ouvrir un ou plusieurs comptes bancaires séparés. Il peut y être contraint sous astreinte par décision judiciaire. Le projet de loi organise les conséquences de la renonciation et du décès de l'entrepreneur individuel et facilite les conditions de la poursuite de l'activité par les héritiers, ou en cas de transmission ou cession de l'activité. L'entrepreneur individuel à responsabilité limitée détermine les revenus qu'il verse dans son patrimoine non affecté.

Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 6 mois (et de 9 mois pour l'adaptation outre-mer) à compter de la publication de la loi les dispositions nécessaires pour adapter la réforme de l'EIRL aux dispositions relatives à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises et procéder aux harmonisations nécessaires en matière de droit des sûretés, de droit des procédures civiles d'exécution et de règles applicables au surendettement des particuliers. Il habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition d'une directive du Parlement européen et du Conseil, concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées. Le projet de loi modifie le statut de l'établissement public OSEO. L'entrée en vigueur du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée est conditionnée à la publication de l'ordonnance destinée à adapter toutes les procédures collectives.

¹ Les sociétés de petite taille ont le choix entre sept ou huit statuts différents, entre autres l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, ou EURL, la société en nom collectif, ou SNC, la société à responsabilité limitée, ou SARL, l'entreprise personnelle.

² Le projet de loi autorise sous certaines conditions un mineur à créer et gérer une EIRL.

Note de travail...

Questions cibles Médias et Pouvoir

[séance publique le 25 mai 2010]

Moins de deux ans après la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a modifié l'article 34 de la Constitution (à l'initiative d'un amendement du groupe socialiste du Sénat) afin de porter obligation au législateur de fixer les règles concernant « la liberté, le pluralisme, l'indépendance des médias », force est de constater que le législateur a beaucoup de mal à garantir l'application effective de ces trois principes du fait de l'interventionnisme incessant de l'exécutif dans ce secteur visant tant à influencer sur l'encadrement du secteur public, qu'à placer ses hommes aux postes clés dans ce même secteur public ou utiliser ses amitiés dans les médias privés.

Ce mélange des genres est source de passe-droits et de conflits d'intérêts ; il constitue un déni de démocratie et une remise en cause de l'indépendance des médias et de la liberté d'expression, surtout lorsque les intérêts détenus dans le secteur privé des médias sont couplés avec des participations dans d'autres secteurs d'activités.

Le secteur public de l'audiovisuel en perte d'indépendance par le bon vouloir du Président de la République :

- décision d'une mise sous tutelle des chaînes publiques, par une réforme législative de leurs modes de financement et de désignation de leur exécutif ;
- annonce de cession de leur régie publicitaire à un ami.

Nomination et révocation des présidents de l'audiovisuel public par décret présidentiel

L'article de 13 la loi du 5 mars 2009 a introduit un article 47-4 à la loi n°86-1067 du 30 sep-

tembre 1986 relative à la liberté de communication, prévoyant la **nomination des présidents de France télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur, pour 5 ans, par décret en Conseil des ministres (signé par le Président de la République), néanmoins après avis conforme du CSA et avis des commissions parlementaires compétentes.**

Une procédure similaire a été prévue pour la révocation des présidents, par l'article 14, avec introduction d'un article 47-5 à la loi de 1986.

Ces dispositions ont été accompagnées d'une réforme de la constitution opérée par la loi organique n°2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents de France télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur.

Ce texte **soumet à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution la nomination des présidents de ces sociétés de l'audiovisuel public.** L'article 13 de la Constitution énumère les emplois et fonctions autres que ceux des grands corps, généraux, directeurs d'administration centrale, préfets (...) qui « en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés ou de la vie économique et sociale de la Nation... » requièrent une nomination par le Président de la République ; ce même article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne peut procéder à une nomination si « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins 3 cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. ».

Préalablement à la réforme de 2009, **les nominations de présidents des sociétés de l'audio-**

visuel public étaient du ressort du CSA. Ce mode de nomination avait souvent été contesté, le pouvoir exécutif ayant parfois soumis le CSA à de trop fortes pressions ou, à l'inverse, l'instance ayant manifestement choisi un candidat n'ayant pas la confiance de l'exécutif et autorité de tutelle, situation entraînant des difficultés non négligeables (arbitrages budgétaires notamment).

La solution de nomination des présidents de l'audiovisuel public place ses dirigeants en situation de subordination par rapport au gouvernement en place ; ces derniers sont choisis (et éventuellement destitués) par le chef de l'Etat, au mépris d'un des principes les plus essentiels de la démocratie, la liberté de la presse dont l'indispensable corollaire est l'indépendance des médias. On citera les propos de Pierre Rosanvallon qui s'était exprimé sur ce sujet, à l'occasion du vote de la loi de 2009 : « Dans le débat (...) sur la nomination des présidents de l'audiovisuel public, il y a une (...) précision qu'il est essentiel d'opérer : il faut bien **distinguer les conditions de gestion d'un bien public conflictuel (un bien dont la présomption de gestion partisane détruit le caractère public) et celles de la direction d'une entreprise publique (déterminée par des catégories d'ordre gestionnaire).** C'est pour cela que nommer un président de chaîne de télévision n'est pas de même nature que nommer le président d'une entreprise ferroviaire. »

En vertu de ce nouveau dispositif, Jean-Luc Hees a été nommé Président de Radio-France en mai 2009 et **Alexandre Bompard, actuel patron d'Europe 1, pourrait être nommé à la Présidence de France Télévisions en août prochain.**

Réforme du mode de financement, dépendant désormais, pour une part non négligeable, du pouvoir exécutif

La première conséquence de la suppression de la publicité sur les antennes de France télévisions (suppression pour l'heure partielle

entre 20 heures et 6 heures, à terme -à l'extinction de l'analogique, en 2011- totale) est de rendre davantage dépendant l'audiovisuel public de l'exécutif.

Si la publicité était intégralement supprimée, ce serait entre 800 et 900 millions € qui manqueraient dans les recettes de l'audiovisuel public (sur quelques 4,5 milliards € de ressources au total pour ce secteur) et pour lesquels l'Etat serait en principe tenu de trouver un mode de financement de substitution.

La compensation prévue pour pertes de ressources publicitaires en soirée est effectuée par le biais d'une dotation budgétaire, mode de financement non pérenne et non garanti. La commission européenne a émis des doutes sur la nature même de cette dotation dont le montant est supposé être dégagé par le biais de deux taxes instituées par la même loi que celle procédant à la suppression de la publicité (articles 32 et 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision). La Commission a surtout intenté **une procédure d'infraction contre la France qui risque de se terminer devant la CJCE à propos de la mise en œuvre d'une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie ;** cette taxe constitue une charge administrative incompatible avec le droit européen, la Directive « Service universel » de mars 2002 n'ayant pas retenu ce type de taxe dans les charges pouvant être imposées à ces opérateurs.

Ce mode de financement contestable au regard du droit européen, présente aussi le désavantage de rendre davantage l'audiovisuel public dépendant du pouvoir exécutif. Si l'on peut estimer contestable de faire reposer le financement de l'audiovisuel public sur la publicité (car incitant les chaînes à la recherche de l'audimat au détriment de celle d'une plus grande qualité des programmes), il convient de trouver un mode de financement rendant la télévision publique indépendante de toute pression.

Cette indépendance et du pouvoir exécutif, et des annonceurs, seul un financement par la redevance est capable de l'assurer ; encore convient-il que le tarif de cette redevance soit conséquent et évolutif. Ce n'est pas le cas en France malgré le succès obtenu au Sénat, lors du vote de la loi de 2009 : l'article 1605 du CGI a pu être modifié par l'article 29 de cette loi afin de porter le montant annuel de la « **contribution à l'audiovisuel public** » (précédemment « redevance »), à 120€ et 77 € outre-mer (en 2009) et de l'indexer sur l'indice des prix annuel. **Le tarif de la redevance française reste néanmoins très en deçà de celui de la plupart des états européens** (316,24 € au Danemark, 204,36 € en Allemagne, 194,5 € en Royaume-Uni, 99,6 € en Italie, pas de redevance en Espagne).

L'Etat procède aussi à des remboursements aléatoires, au secteur public de l'audiovisuel, d'exonérations de redevance (accordées sur critères sociaux) : 561 millions € en 2010, soit environ 100 millions € non remboursés, échappant au secteur. On rappellera que le gouvernement Jospin avait acté le principe de remboursement intégral des exonérations.

Rappel : Dès 2009, la dotation n'a pas été intégralement versée : 415 millions € au lieu des 450 initialement prévus ont été effectivement attribués à France Télévisions, au nom de l'absence de constatation de l'« effet d'aubaine » attendu pour les chaînes privées et de prétendus « bons résultats publicitaires » des chaînes publiques.

Privatisation de la Régie de France Télévisions sans doute réalisée au profit d'un « ami »

Rappel : La régie publicitaire de France Télévisions, France Télévisions Publicité affichait un chiffre d'affaires de 827 millions €, en 2007 et de 625 millions €, en 2008 (année de forte chute générale du marché publicitaire, liée à l'annonce de la réforme) ; les chiffres de 2009 (après application de la réforme) ne sont pas disponibles.

France télévisions publicité est dirigée par Philippe Santini qui milite depuis deux ans en faveur de sa privatisation, elle emploie environ 315 personnes, a une action élargie à d'autres supports que les seules antennes de France télévision : elle est devenue la régie de nombreux sites internet, de numéros de téléphone et d'une vingtaine de chaînes thématiques privées distribuées sur le câble et le satellite.

Les recettes publicitaires de France Télévisions, en 2009, seraient inespérées au regard des prévisions : les résultats de 2009 publiés mi avril 2009 montrent que le groupe France télévisions a généré en 2009 un bénéfice net de 19,6 millions € alors qu'un déficit de 135,3 millions € était inscrit au budget. France télévisions a engrangé 405 millions de recettes publicitaires sur la tranche 6-20 heures (au lieu des quelques 260 millions inscrits au budget). Il s'agit donc **d'un outil extrêmement concurrentiel au regard de la concurrence du secteur privé.**

Le récent projet de cession de 70 % (les 30% restant à France Télévisions jusqu'en 2014, date à laquelle une nouvelle ouverture du capital pourrait avoir lieu) **de la régie, au consortium englobant, d'une part, La Financière Lov, holding de Stéphane Courbit et maison mère de la société de production Banijay et, d'autre part, la filiale de régie publicitaire du groupe Publicis est extrêmement contestable :**

- on rappellera notamment **que Banijay contrôle notamment la société de production de Nagui, animateur sur France2 et France4 ;** ainsi, par le biais de la régie, Courbit vendrait des publicités à sa propre société de production..... ;
- on sait désormais **que c'est Alain Minc** qui a conseillé à Nicolas Sarkozy de privatiser la régie de France Télévisions, **alors qu'il détient des parts** (gratuites à hauteur de 3%) **dans la holding Lov de S. Courbit** et le conseille, lui aussi, sur ses choix.... ;
- les sociétés candidates ont déjà des activités dans le secteur de la publicité ;

- le prix de la cession donne également lieu à controverse : alors qu'on annonçait **officiellement la cession à Courbit pour 16 millions €**, le journal en ligne, Mediapart a révélé l'existence de documents prouvant **qu'il serait entendu que la cession ne se fasse que pour 2,6 millions €**.

Frédéric Mitterrand, Ministre de la Culture et de la Communication a – tardivement- estimé que la cession de la régie dans ces conditions posait « **un problème déontologique** », mettant ainsi du plomb dans l'aile de ce projet. Il semble désormais entendu que le prix de la cession sera fonction de la suppression ou non de la publicité en journée, disposition de plus en plus contestée, dans tout l'échiquier politique.

Le secteur privé de l'audiovisuel : des amitiés présidentielles dans de nombreux groupes de médias, groupes qui cumulent souvent des activités mettant en danger l'indépendance de leurs antennes ou de leurs titres de presse.

Les amitiés présidentielles

On notera plus particulièrement :

- **Martin Bouygues**, témoin du mariage du Chef de l'Etat avec sa deuxième épouse, Cécilia Ciganer et parrain de son fils ;
- **Arnaud Lagardère**, « un frère » pour le Président de la République ;
- **Vincent Bolloré**, hôte accueillant sur son yacht, pour les premières vacances présidentielles ;
- **Stéphane Courbit**, Producteur, candidat au rachat de la Régie publicitaire de France Télévisions (cf supra), ancien patron d'Endémol, invité du Fouquet's ;
- **Catherine Pégard**, ancienne directrice du service politique du Point, devenue conseillère à l'Elysée ;
- **Patrick Buisson**, conseiller occulte de l'Elysée, ancien directeur de Minute et directeur de campagne de P. de Villiers, Président de la chaîne Histoire, rachetée par TF1.

Plusieurs des principaux acteurs du monde des médias se trouvent en situation de conflits d'intérêts en termes de cumul d'activités dans le secteur des médias et dans celui de la commande publique. **Un tel cumul d'activités lie, de fait, ces groupes de médias aux pouvoirs publics puisqu'ils dépendent, dans une large mesure, du pouvoir pour accomplir leurs activités et qu'ils sont sensés informer, par le biais de leur médias, en toute indépendance d'esprit, des faits et agissements du même pouvoir.**

Rentrent dans **cette catégorie de groupes menant une double activité dans les secteurs des médias et de la commande publique**, les groupes :

- **Bouygues** (TF1, LCI, Eurosport..., détient Bouygues construction et Colas-routes- et une participation de 30% dans Alstom) ;
- **Dassault** (Le Figaro et ses déclinaisons, Le journal des finances, détient Dassault aviation, Dassault-Falcon, Dassault Systèmes) dont les activités de commande publique constituent le métier initial et dont le patron, Serge Dassault, est sénateur UMP ;
- **dans une moindre mesure, Lagardère** (Europe1, JDD, Paris Match, Elle... et des participations dans de nombreux médias, détient des participations dans le groupe d'aviation militaire, lanceur de missiles, défense, EADS) ;
- **la situation du Groupe AB est en passe de devenir très critique** par le rachat validé par le CSA (sous conditions -de qualité des programmes diffusés -) en mars dernier des deux principales chaînes thématiques de ce groupe (TMC et NT1) par l'actionnaire -pour l'heure - minoritaire de ce groupe, TF1 ; le groupe sera, de fiat, en majeure partie, absorbé par Bouygues.

Il existe des groupes « vertueux » au regard de ces exigences :

- **le Groupe Canal** (Le groupe Vivendi possède à 100% le groupe Canal ; il s'est défait de ses branches « eau », « déchets », « transports » et « énergie » par la création de Véolia, en 2003. Quant à la chaîne Canal +, elle est

contrôlée conformément à l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986, à moins de 49% par le groupe, le reste de son capital étant détenu par divers organismes financiers)

- **le groupe M6** (il est détenu, dans les mêmes limites autorisées par la loi de 1986, par RTL Groupe, donc par Bertelsmann, géant des médias, capital auquel participe le financier Albert Frère)
- **mais aussi NRJ Group** se trouve en situation irréprochable.
- **Situation à part, celle du groupe Bolloré** – la chaîne Direct 8, les gratuits Direct matin et Soir, la SFP rachetée à l'Etat à des conditions extrêmement avantageuses -, les très nombreuses activités de ce groupe n'étant pas fournies par des marchés publics français ou étrangers.

On rappellera le dépôt d'une proposition de loi des sénateurs du groupe socialiste, à l'initiative de David Assouline¹ tendant à interdire le cumul de ces deux types d'activités, malheureusement rejetée par la droite.

Il faut aussi noter que les deux principaux groupes industriels français qui n'ont certes pas de relations économiques avec la puissance publique, **sont désormais présents dans les médias :**

- **LVMH**, dirigé par Bernard Arnault, est désormais propriétaire des « Echos ». Cette prise de contrôle ne s'est pas faite sans heurt ; pour la première fois de son histoire le quotidien a du faire face à une grève du fait, notamment, de l'intervention directe du Président de la République dans ce dossier ;
- **Le groupe Pinault** est propriétaire du « Point ».

Le cumul de ces différentes déviances législatives ou factuelles aboutit à des pressions fréquentes de la part du « château » ou de la part des « hommes du Président », sur les organes dirigeants des différents médias français :

- **Nicolas Sarkozy, trois fois plus présent dans les médias que ne l'étaient J. Chirac ou F. Mitterrand ;**
- **Licenciement d'un directeur de TF1 qui aurait émis des avis négatifs, dans un cadre privé, sur la loi Hadopi ;**
- **Limogeage du directeur de Paris-Match, en juin 2007 par N. Sarkozy, alors n°2 du gouvernement, pour avoir publié des photos de sa (deuxième) femme avec un autre ;**
- **Pressions sur le conseil d'administration de France télévisions pour qu'il applique la réforme de la publicité, limitant la diffusion de messages sur ses antennes, dès le 5 janvier 2009, avant même l'examen (et donc le vote), par le Sénat, de la loi disposant de cette interdiction (décision du Conseil d'administration de France Télévisions du 16 décembre 2008 validant cette suppression par 9 voix contre 2 et 1 abstention, celle de Michel Thiollière, rapporteur au Sénat du projet de loi...) ;**
- **Nicolas Sarkozy actuellement tenté de nommer son ami et ami de Stéphane Courbit, Alexandre Bompard, Président d'Europe1 et ancien conseiller de François Fillon au ministère des affaires sociales à la tête de France Télévisions pour succéder à Patrick de Carolis dont le mandat arrive à échéance en août 2010 ; Interdiction faite au directeur de l'Express de publier des caricatures de Mahomet, Dassault étant alors actionnaire de cet hebdomadaire et ayant des marchés en vue avec les émirats arabes ;**
- **Commande d'une quinzaine de sondages, par P. Buisson (cf supra - « amitiés présidentielles ») pour l'Elysée, publiés par le Figaro et LCI, facturés à l'Elysée (pour plus de 390 000 €)...et aux médias.**

¹ PPL n° 590, déposée par David Assouline, Jean-Pierre Bel, Serge Lagache, François Rebsamen, Marie-Christine Blandin et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés. Débat en séance publique le mardi 17 novembre 2009.

Note de travail...

Projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la Fonction publique ¹

[séance publique le 11 mai 2010]

Calendrier

Assemblée nationale (1ère lecture)

-Projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, n° 1577, déposé le 1er avril 2009 et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république

-Lettre rectificative au projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique n° 1577, n° 2329, déposée par le Gouvernement le 23 février 2010 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république

- Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce projet de loi le 24 février 2010

-La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis
-La Commission saisie au fond a nommé M. Pierre Morel-A-L'Huissier rapporteur le 14 octobre 2009

-Rapport n° 2389 déposé le 24 mars 2010 :

- La Commission saisie pour avis a nommé M. Jacques Domergue rapporteur pour avis le 23 février 2010

-Avis n° 2346 déposé le 24 février 2010

-Discussion en séance publique les 30, 31 mars et 1er avril 2010

Senat (1ère lecture)

-Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (n° 414, 2009-2010)
-La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 19 mai 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 17 mai 2010, à 12 heures).

- La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance les lundi 31 mai 2010, à 14 heures et mardi 1er juin 2010, à 9 heures 30 (délai limite pour le dépôt des amendements de séance : jeudi 27 mai 2010, à 11 heures)

- deux heures de discussion générale, dont 32 minutes pour le groupe socialiste (les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 17 heures, le vendredi 28 mai 2010)

-séance publique les lundi 31 mai à 15h et le soir, mardi 1er juin à 14h30 et le soir, mardi 2 juin à 14h30 et le soir

Le projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique vise à réformer en profondeur le statut de la fonction publique de 1946. Certes la situation des fonctionnaires reste statutaire, mais une plus grande place est accordée à la négociation.

Cette réforme est présentée comme la traduction législative des accords de Bercy de 2008, qui avait défini six grandes orientations :

-conforter la représentativité des organisations syndicales ;

-renforcer la place de la négociation dans le dialogue social ;

-conforter le rôle des instances consultatives ;

-renforcer le dialogue social inter-fonctions publiques et interministériel ;

-renforcer la légitimité des comités techniques ;

-conforter et améliorer les droits et moyens des organisations syndicales.

Le projet de loi apporte des réponses sur plusieurs points :

-il étend le champ de la négociation entre le Gouvernement et les syndicats, au-delà de l'évolution des rémunérations, à l'évolution du pouvoir d'achat

-la notion d'accord majoritaire émerge : pour qu'un accord soit valide, il faut que les organisations syndicales signataires aient obtenu au moins 50% des voix lors des élections professionnelles du niveau auquel est négocié l'accord

-afin de présenter des candidats aux élections, l'organisation syndicale doit être indépendante, respecter les valeurs républicaines et être constituée depuis au moins de deux ans.

Ce sont donc les critères de la représentativité qui sont renouvelés :

-les membres des comités techniques et des comités consultatifs de la fonction publique hospitalière sont par principe élus
-les sièges des représentants du personnel sont répartis proportionnellement aux résultats obtenus aux élections aux comités techniques.

Plusieurs points sont cependant problématiques.

En premier lieu, l'article 30 est un cavalier législatif qui envisage un « troc » entre l'allongement de la durée de travail et la rémunération pour les infirmiers, et qui ne tient aucunement compte de la pénibilité de ce métier. La majoration de la durée d'assurance étant supprimée, avec l'allongement de la durée des cotisations, les infirmières et les infirmiers devraient partir à 62 ans pour obtenir une retraite à taux plein (baccalauréat à 18 ans, trois années d'études et 41 annuités)

En second lieu, des amendements gouvernementaux adoptés à l'Assemblée nationale posent deux problèmes.

D'abord, un problème de méthode, puisqu'ils n'ont pas pu être discutés sereinement dans la mesure où un certain nombre ont été déposés littéralement la veille pour un examen en séance publique le lendemain.

Ensuite, un problème de fond, parce qu'il est problématique d'adosser la rémunération à la performance, pour la simple raison qu'on ne peut concevoir le service public de manière quantitative.

En troisième lieu, la suppression du paritarisme va évidemment à l'encontre de l'objectif prôné de dialogue social. Surtout, si les votes des membres des collèges employeurs et représentants du personnel ne sont plus additionnés, l'opposition s'en trouvera muselée. En effet, il n'est pas rare que des élus de l'opposition, non majoritaire au sein du collège employeur, souhaitent voter contre les projets de la majorité. Ne pas permettre l'addition de ces votes à ceux des représentants du personnel, c'est s'assurer que les positions des élus de

l'opposition ne pourront jamais s'exprimer car la majorité ne sera jamais atteinte.

Enfin, un court rappel des étapes qui ont précédé le dépôt du projet de loi à l'Assemblée illustre le peu de cas que fait en réalité le Gouvernement du dialogue social² :

-fin 2008 : ouverture d'une concertation sur l'adaptation des études au format LMD ;

-31 juillet 2009 : publication de l'arrêté réformant les études d'infirmier ;

-fin du mois de novembre 2009 : interruption des négociations collectives dans la fonction publique hospitalières au profit de négociations bilatérales avec chaque syndicat ;

-14 décembre 2009 : les syndicats quittent la table des négociations ;

-2 février 2010 : malgré l'échec des négociations, proposition d'un texte d'accord qui n'est signé que par le Syndicat national des cadres hospitaliers (non représentatif et minoritaire) : la CGT, la CFDT, FO, la CFE-CGC, la CFTC, l'UNSA, Sud, la Fédération française de la santé, de la médecine et de l'action sociale ainsi que le SNPI le rejettent ;

-12 février 2010 : le texte est malgré tout présenté au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière ; le Conseil est boycotté par la quasi-totalité des organisations syndicales ;

-23 février 2010 : le texte est examiné en conseil des ministres, puis déposé et débattu en commission à l'Assemblée nationale le même jour

¹ Cette note reprend parfois un in extenso des passages du rapporteur n° 2389 de l'Assemblée

² Calendrier rappelé par Marisol Touraine dans les débats à l'Assemblée

Pour de plus amples informations, je vous invite à la consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Note de travail...

Défenseur des droits

Point sur les amendements du rapporteur déposés sur le projet de loi

[séance publique les 3 et 4 juin 2010]

La commission des lois examinera le mercredi 19 mai 2010 les conclusions du rapport de Patrice Gélard sur le projet de loi organique n° 610 et le projet de loi ordinaire n° 611 instituant le Défenseur des droits (sur ce dernier, 11 amendements du rapporteur ont été déposés qui procèdent essentiellement à des coordinations et n'appellent pas de développement dans ce document de travail).

Il ressort des amendements déposés au stade de la commission sur le projet de loi organique instituant le Défenseur des droits que les **caractéristiques principales de la réforme ne sont pas modifiées**. Mieux, le rapporteur propose d'intégrer les attributions de la HALDE dans les missions confiées au Défenseur des droits.

Mais parallèlement, le rapporteur a émis de nombreuses propositions visant à améliorer le texte initial du Gouvernement dans le sens d'une consolidation des prérogatives du Défenseur des droits et a étoffé les instances consultatives.

La position d'équilibriste illustre la posture inconfortable du rapporteur qui a tenté de déminer les aspérités les plus marquantes du projet de loi.

Cette démarche a conduit le rapporteur à présenter des amendements que l'on peut classer en deux catégories : les amendements qui confortent indéniablement la nouvelle autorité du Défenseur des droits et les amendements, les plus nombreux, qui s'inscrivent dans la logique de la réforme, logique accentuée par l'intégration des attributions de la

HALDE dans le champ de compétence des missions du Défenseur des droits.

Il sera aisé au rapporteur de défendre une réforme qu'il a contribué à améliorer. Il n'en demeure pas moins que les autorités administratives indépendantes qui seront absorbées perdront inévitablement leur identité car le texte les range au rang de simples instances collaboratrices du Défenseur des droits.

La personnalisation de cette institution est un paradoxe. A un moment où l'exercice du contrôle devient plus complexe, qu'elle s'étend par la force des choses à tous les domaines, le projet de loi organique va confier à une personne la charge redoutable de défendre les droits et libertés publiques au dépend de la coordination des instances actuelles qui n'ont pas démerité.

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Intervention...

Débat sur l'application de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du 10 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat de contrôle arrive à point. Il aurait pu être utile s'il s'agissait d'un vrai débat, suivi de recommandations et de décisions, y compris pour prendre en compte, au regard de l'application de la loi, des inflexions nécessaires à la sauvegarde du service public de l'audiovisuel et à la défense de son indépendance. S'il s'agissait d'un tel débat, assorti d'un enjeu, sans doute serions-nous plus nombreux dans cet hémicycle, même un lundi...



On en arrive à galvauder une très belle idée, celle du contrôle parlementaire, et même à miner, à force de contradictions, notre foi en cette démarche.

Pour que nous puissions exercer le contrôle parlementaire, tel qu'il existe notamment dans les démocraties anglo-saxonnes, il faut que l'on nous donne les moyens de fonder un jugement. En outre, un débat de cette nature doit déboucher sur des décisions visant par exemple à remédier à des effets pervers imprévus de l'application de la loi considérée - quand elle est appliquée, puisque l'on sait que près d'une loi sur deux ne l'est pas.

Or, lors du premier débat de contrôle organisé au Sénat, portant sur l'application de la loi relative aux libertés et responsabilités des univer-

sités, qui tendait à modifier en profondeur le fonctionnement de ces dernières, il est apparu que les choses étaient d'emblée mal engagées : j'avais préparé des questions très précises pour faire le point, mais la ministre s'était bornée à nous donner lecture d'un texte préparé à l'avance, qui ne répondait à aucune de nos interrogations et se résumait à une défense et illustration de sa réforme. Voilà qui ne contribue pas à conforter l'image de la démocratie parlementaire aux yeux de nos concitoyens...

Par ailleurs, en commission de la culture, M. Ralite, après avoir dressé le bilan de l'application de la loi qui nous intéresse aujourd'hui, a présenté une proposition de loi visant à en infléchir les dispositions. Son examen par le Sénat aurait pu déboucher sur des mesures concrètes, mais la commission a objecté à notre collègue qu'elle ne disposait pas des éléments d'évaluation nécessaires à un tel débat et qu'il convenait d'attendre les conclusions de la mission confiée à Mme Morin-Desailly, devant s'achever en juin.

Or, cet après-midi, en séance publique, le groupe auquel appartient à Mme Morin-Desailly prône une évaluation qu'il jugeait encore impossible la semaine dernière, lorsqu'il s'agissait de se pencher sur la proposition de loi de M. Ralite. Un tel degré de contradiction ne fait pas honneur à notre travail et ne contribue pas à lui donner sens. Toutefois, comme nous sommes des parlementaires sérieux, nous jouons le jeu, et c'est pourquoi je m'exprime devant vous aujourd'hui. Il y a déjà des choses à dire en attendant que nous soient remis des éléments d'évaluation plus précis, sachant que nous partageons largement le diagnostic posé par nos collègues de l'Union centriste.

J'espère que nous pourrons alors prendre des décisions de portée concrète, comme cela doit être si notre travail a bien pour seul objet, comme chacun l'affirme, de garantir la qualité des programmes dans le cadre d'un service public de l'audiovisuel renforcé. Nous ne pouvons pas continuer à foncer dans le mur ! Quand, à l'évidence, les choses ne se passent pas comme prévu, il est à l'honneur d'un ministre de le reconnaître et de rectifier le dispositif. Il s'agit non pas de faire des concessions à l'opposition, mais d'être au service de nos concitoyens.

Rappelons-nous le débat que nous avons eu il y a un an.

Sur le plan idéologique, entendre le Président de la République affirmer qu'il fallait mettre un terme à la dictature de l'audimat et permettre au service public de l'audiovisuel de s'émanciper, afin qu'il puisse déployer librement toutes ses capacités de création de programmes de qualité, nous avait fait sourire. Historiquement, la gauche partage totalement cette ambition.

Dans cette perspective, une première option consistait à s'orienter vers un financement du service public de l'audiovisuel par la seule redevance. Celle-ci ne relève pas du budget de l'État, du bon vouloir du pouvoir politique, variable selon la conjoncture ; il s'agit d'une sorte d'actionnariat populaire. Le téléspectateur paie pour accéder à un service public, auquel est directement affecté le produit de la taxe. La loi Tasca nous menait progressivement dans cette voie, sans brutalité, pour nous rapprocher non pas d'un objectif irréaliste, mais tout simplement de ce qui se pratique en Grande-Bretagne, en Allemagne et dans d'autres grandes démocraties.

Une seconde option, qui prévalait jusqu'à présent, consistait à financer le service public de l'audiovisuel conjointement par des recettes publicitaires et par la redevance, l'existence de celle-ci empêchant la dictature de l'audimat et assurant l'indépendance des chaînes publiques.

Il est faux de prétendre que c'est depuis la réforme que France Télévisions diffuse des programmes de qualité, propose des pièces de théâtre à des heures de grande écoute : voilà vingt ans que le service public s'est engagé dans une conquête progressive de l'audience, en imposant sa marque de fabrique dans le paysage audiovisuel. J'apprécie que cette tendance se poursuive aujourd'hui, mais il n'y a pas eu de rupture qualitative. Les réformes mises en œuvre par M. Tessier allaient dans ce sens, comme nous l'indiquait l'an dernier M. Dominique Wolton. Il convient maintenant de les consolider et d'aller plus loin.

Personne, dans le pays, ne se laisse tromper par ce débat à front renversé qui voit M. Sarkozy se poser en défenseur du service public contre la pression du mercantilisme, même si je veux bien croire à la sincérité des sénateurs UMP de la commission de la culture, parce qu'ils ont toujours défendu à nos côtés – c'était un îlot de convergence dans le monde politique – l'idée que la redevance devait être la source du financement du service public, pour éviter la mainmise tant de la publicité que de l'État.

Je réaffirme ma conviction sur cette question : dire aujourd'hui que le budget de l'État doit financer l'audiovisuel public revient dans les faits à placer celui-ci sous tutelle politique. Même sans nomination du président de France Télévisions par le chef de l'État, la tutelle financière de l'État soumet cet établissement au pouvoir politique, quelle que soit sa couleur. Je le dis tranquillement, car notre position ne changera pas, même si l'élection présidentielle de 2012 vient modifier la donne politique en notre faveur. C'est une question de principes !

Après une année d'application de la loi, apparaîtrait-il que nos craintes étaient infondées ? Le financement de l'audiovisuel public ne saurait être pérenne dans ce cadre, disions-nous, parce que nul ne peut savoir quelles seraient les priorités du pouvoir dans un climat de crise des finances publiques. Nous y sommes ! Je vous invitais alors, mes chers collègues, à envisager un scénario futuriste. Imaginez que les caisses de l'État soient encore plus vides, et que le pou-

voir politique, qui déjà ne remplace plus un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, soit amené à tailler dans toutes les dépenses sociales et à réduire les services publics pour essayer de limiter la dette : comment pourrait-il, dans ces conditions, justifier l'affectation de 450 millions d'euros de crédits budgétaires au service public de l'audiovisuel, alors que celui-ci aurait pu être financé par la publicité ou par une faible augmentation de la redevance ? Il préférera plutôt réduire les dépenses en vendant une ou deux chaînes : ce sera le début de la privatisation !

Ce scénario, que j'avais évoqué ici lors de la discussion de la loi qui nous occupe, risque, me semble-t-il, de se révéler très rapidement prémonitoire, parce que les caisses de l'État sont totalement vides. M. Maurey a fort opportunément rappelé certains chiffres à cet égard, montrant comment le trou s'était considérablement creusé sous ce gouvernement de droite, à cause d'une mauvaise gestion. Mais tel n'est pas mon propos aujourd'hui.

Par ailleurs, nous avons également exprimé des doutes sur les deux taxes mises en œuvre pour compenser la suppression de la publicité.

Tout d'abord, si l'instauration d'une taxe sur les recettes publicitaires du privé – le taux devait initialement être de 3 % pour les chaînes historiques – pouvait se justifier, tout en posant problème sur le plan constitutionnel, cette mesure n'a pas produit tous les effets escomptés. Certes, il y a eu un transfert de la publicité vers les chaînes privées, mais pas seulement vers TF1, qui, au lieu de miser sur la TNT, s'est contentée de jouir de sa rente, et M6 : les chaînes de la TNT en ont également eu leur part, contrairement à ce que l'on a pu observer en Espagne. De plus, le contexte économique a entraîné une dégradation du marché publicitaire, de sorte qu'une réduction du taux de la taxe a été décidée en loi de finances. En définitive, le produit est donc inférieur à ce qui était initialement prévu.

Un autre manque à gagner prévisible – arrêtons de nous cacher la tête dans le sable ! – tient au

fait que la taxe sur les opérateurs de communication est attaquée par la Commission européenne. Nous l'avions annoncé ici, mais vous nous assuriez alors, monsieur le ministre, qu'une telle procédure n'avait pas de réelle justification au fond. Or les sanctions vont bientôt tomber, car cette taxe est contraire aux directives européennes, et le fait que son produit soit directement perçu par l'État avant d'être rétrocédé au service public de l'audiovisuel n'y change rien. Par conséquent, voilà encore 300 millions d'euros de recettes perdues, et il faudra de surcroît rembourser les sommes perçues les années précédentes si la France est sanctionnée. Cela fait beaucoup, et M. Maurey, malgré ses critiques, ne pousse pas jusqu'au bout son raisonnement. Il est vrai que son groupe a pour habitude de voter tout ce que le Gouvernement propose... Vous vous êtes enfermés dans une contradiction en votant la réforme tout en critiquant radicalement son financement. En effet, il s'agissait avant tout d'une réforme du financement ! La question du financement est le nœud de l'indépendance du service public ! Sans moyens suffisants pour sa rénovation, il n'y a pas de service public fort.

À cet égard, je rappelle que la commission Copé, à laquelle j'ai participé, comme Mme Morin-Desailly, avait été unanime pour évaluer à 200 millions d'euros par an les investissements nécessaires pour le média global. Or je n'ai parlé jusqu'à présent que des besoins de financement pour le fonctionnement ! Tandis que ces derniers ne sont pas suffisamment couverts, les investissements d'avenir ne sont pas prévus du tout ! J'ai même été très déçu de constater que, dans la dernière loi de finances, on a amputé de 37 millions d'euros les crédits destinés au service public de l'audiovisuel, qui a reçu 413 millions d'euros au lieu des 450 millions prévus, au motif que les recettes de la régie publicitaire ont été plus fortes qu'initialement envisagé. Outre qu'il est choquant que dès la première année les engagements ne soient pas tenus, il aurait été de bonne politique d'affecter aux provisions pour investissement le surplus de recettes, d'ailleurs bien modeste au regard des besoins.

Cela donne la mesure du crédit que l'on peut accorder aux grandes phrases sur le média global, la réforme pour l'avenir qui permettra au service public d'être à la pointe de la modernité ! Si l'on considère que la modernisation consiste uniquement en des restructurations destinées à limiter le coût des programmes et les dépenses de personnel, on fait une erreur de perspective et on affaiblit le service public, car une évolution vers le média global commence par coûter ! Je trouve donc étrange, monsieur Maurey, que vous ayez pu porter tout à l'heure un jugement positif sur la réforme tout en critiquant radicalement l'aspect financier. En effet, comme je l'ai déjà souligné, la question du financement est cruciale pour l'indépendance et l'avenir du service public de l'audiovisuel. Alors, que faire ?

Monsieur le ministre, puisque l'on en arrive au constat que les deux recettes qui devaient servir au financement de l'audiovisuel public ne sont pas au rendez-vous – l'une est presque totalement absente, l'autre inférieure au niveau prévu – et que, par ailleurs, les caisses de l'État sont on ne peut plus vides, ne serait-il pas possible, aujourd'hui, d'en prendre acte, en sortant du combat rituel entre majorité et opposition, et de reconsidérer la suppression totale de la publicité après 2011 ? Vous n'auriez même pas à vous déjuger, puisque vous n'étiez pas en fonctions lorsque la loi a été votée. Selon vous, la réforme a pour vocation essentielle de permettre que des programmes de qualité puissent être diffusés en prime time, c'est-à-dire après 20 heures, en refusant la dictature de l'audimat. Soit ! Ne revenons pas sur la suppression de la publicité après cette heure, mais ne généralisons pas cette mesure, car les 430 millions d'euros de recettes engrangés par la régie publicitaire ont représenté un véritable ballon d'oxygène pour le service public. L'État ne pourra lui apporter un tel concours de façon pérenne dans l'avenir.

Dans ces conditions, je vous exhorte à laisser France Télévisions diffuser de la publicité avant 20 heures et à ne pas privatiser la régie publicitaire, qui est un joyau du service public.

Elle lui a fourni cette année les ressources nécessaires pour boucler un exercice budgétaire difficile. Je n'évoquerai même pas la proximité du pouvoir de certains candidats supposés à la reprise de cette régie, ni la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts, sur laquelle vous avez vous-même insisté. Il s'agit à mes yeux d'une question de principe : un tel savoir-faire doit être gardé dans le patrimoine public, d'autant qu'il profite à l'ensemble du maillage du service public, en particulier dans les régions. C'est un outil irremplaçable !

Sortons des clivages habituels. M. Copé en personne – mais il exprimait la position unanime de la commission qu'il présidait – avait souligné que si deux étapes avaient été prévues, c'était précisément pour se donner le temps d'étudier s'il serait souhaitable, après 2011, de passer à la suppression totale de la publicité. Nous voici maintenant parvenus au moment de la décision ! J'implore le Gouvernement et l'ensemble de mes collègues de ne pas laisser ce débat filer.

Je voudrais enfin évoquer un autre aspect du texte, brièvement car nous pourrions en débattre plus à loisir lors de l'examen prochain de la proposition de loi de M. Ralite visant à assurer la sauvegarde du service public de la télévision ainsi que, peu après, à l'occasion d'une séance de questions cribles sur le thème « pouvoir et médias » : la nomination par le Président de la République du président de France Télévisions.

Comment cela va-t-il se passer ?

Si le Président de la République procède à la hussarde, en proposant de but en blanc un nom, on imagine mal que deux tiers des membres de chacune des deux assemblées parlementaires s'opposent à sa volonté : je ne doute pas, chers collègues de la majorité, que vous vous comporterez en vaillants petits soldats !

En revanche, s'il y a appel à candidatures, les commissions de la culture des deux assemblées

pourraient, par exemple, procéder en amont à des auditions, en s'inspirant de la démarche exemplaire suivie par le Sénat pour la nomination du président de Public-Sénat : après un appel à projets, une commission pluraliste a étudié les diverses candidatures pour finalement en retenir une à l'unanimité.

Je le dis très clairement, si c'est la première de ces deux options qui est choisie, l'autorité du nouveau président de France Télévisions pour faire face aux défis de l'avenir ne s'en trouvera pas renforcée. À cet égard, je vous ai trouvé très optimiste, monsieur Maurey : même la convention collective n'est pas près d'être signée, et, connaissant la détermination des personnels et la légitimité de leurs revendications, je ne crois pas un seul instant qu'elle pourra l'être avant la première semaine de juin.

Pour la bonne gouvernance de France Télévisions, il importe que le nouveau président ait la confiance à la fois du personnel, du public et de l'ensemble des acteurs du débat démocratique. Il y va de la liberté des médias et du pluralisme, dont le respect s'impose désormais au législateur et au Gouvernement de par la Constitution.

Nous aurons l'occasion, d'ici au mois de juin, de reprendre ce débat. J'espère qu'il n'y aura pas d'entêtement sur ce sujet.

Intervention...

Débat sur la fiscalité des énergies alternatives

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[séance du 11 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà maintenant près d'un an que le Parlement a adopté la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I ». Les sénateurs socialistes avaient à l'époque soutenu ce texte. Comment aurait-il pu en être autrement d'ailleurs ? Comment ne pas adhérer à un texte qui n'était rien d'autre que la transposition législative des engagements et des conclusions du Grenelle de l'environnement et qui nous conviait à une véritable évolution de nos pratiques au quotidien ?



Mes chers collègues, force est de constater que, un an après, l'espoir a fait place au désenchantement. Le Grenelle II s'annonce déjà comme une déception pour toutes celles et tous ceux qui croyaient à une véritable conversion écologique de nos comportements et de notre économie : abandon de la taxe carbone, report de la taxe poids lourds et, maintenant, frein au développement des énergies renouvelables. Quelles étaient les intentions du Grenelle I ?

La France a inscrit dans l'article 2 de cette loi, conformément à ses engagements européens, sa volonté de porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans sa consommation énergétique finale d'ici à 2020. Le développement des énergies renouvelables dans notre pays est une condition indispensable à la réalisation de nos

objectifs. Il revient donc aux pouvoirs publics de mettre en place les outils nécessaires pour permettre un développement rapide et harmonieux de ces équipements. À la suite des orateurs précédents, j'axerai mon intervention sur l'énergie éolienne, dont nous avons beaucoup entendu parler ces jours derniers à l'Assemblée nationale. En effet, les députés de l'UMP, lors de la discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », ont manifesté leur volonté de freiner le développement de ce type d'énergie. Je vous renvoie au rapport de la mission d'information commune présidée par Patrick Ollier.

Pour atteindre nos engagements, l'énergie éolienne devra représenter 10 % de notre production d'électricité, contre 1,5 % aujourd'hui.

Je commencerai par évoquer la fiscalité. Pour développer les énergies renouvelables, telles que l'éolien, deux solutions existent, qui sont complémentaires : une politique du prix et une politique fiscale incitative. Pour notre part, nous pensons que l'outil fiscal doit permettre d'orienter les comportements pour favoriser l'investissement, l'emploi et la progression des salaires. Cependant, quand le seul objectif est la diminution des prélèvements, la fiscalité n'est plus un moyen mais devient une fin en soi. Dans le même temps, l'impôt doit permettre non seulement de développer la filière éolienne, par la mise en place d'une fiscalité mesurée, mais également de fournir à la collectivité et à l'État les ressources nécessaires pour favoriser des politiques de développement durable et compenser les éventuelles nuisances engendrées par l'installation sur ses territoires de telles installations.

À l'échelon local, la taxe professionnelle permettait jusqu'alors de maintenir un équilibre entre ces deux nécessités.

Or, mes chers collègues, vous le savez, cette fiscalité a été profondément et pour longtemps bouleversée par la suppression de la taxe professionnelle adoptée à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2010.

Outre la création de la contribution économique territoriale, la CET, le Gouvernement a fait le choix de créer les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, les IFRER, car les gains de ces entreprises auraient été trop importants à la suite de la suppression de l'impôt économique local. Les IFRER concernent donc le secteur de l'énergie et, à ce titre, les énergies renouvelables, tels l'éolien et le photovoltaïque, sont également visées.

Je ne rappellerai pas ici tous les désaccords internes à la majorité qui ont donné lieu à de vives discussions sur la fixation du tarif de l'IFER sur les éoliennes, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Celles-ci avaient abouti à un premier désaveu du Gouvernement par l'adoption d'un amendement de notre collègue Charles Guéné, que je remercie ici, visant à fixer un tarif de 8 euros le kilowattheure pour les éoliennes, contre seulement 2,2 euros dans le projet de loi de finances initial. Les sénateurs socialistes avaient alors activement soutenu cette démarche, et à raison, puisque la proposition du Gouvernement entraînait une division par cinq des recettes fiscales des collectivités territoriales. Toutefois, le Gouvernement a mis ses troupes au pas et obtenu gain de cause lors de la commission mixte paritaire, avec l'adoption d'un tarif de 2,9 euros le kilowattheure.

L'adoption de cette nouvelle fiscalité à un tarif particulièrement bas déséquilibre totalement la relation entre les collectivités territoriales et les exploitants d'éoliennes, pour lesquels la pression fiscale a été nettement diminuée, au détriment des budgets des collectivités territoriales et tout particulièrement de celui de l'institution régionale.

Ne nous y trompons pas ! Les producteurs ne sont pas les seuls gagnants de ce changement : l'État est lui aussi l'heureux bénéficiaire de cette baisse d'impôt.

À examiner la situation dans le détail, on s'aperçoit que les opérateurs bénéficiaient sous le régime de la taxe professionnelle du plafonnement de leur imposition à 3,5 % de la valeur ajoutée. Le surplus d'imposition était alors à la charge de l'État, ce qui ne sera désormais plus le cas. Vous l'aurez compris, l'État est donc gagnant lui aussi. Par conséquent, le nouveau système protège les ressources de l'État, qui ne sera plus contraint de prendre en charge le surplus d'imposition.

Aussi ce nouveau tarif bénéficie-t-il tout autant aux producteurs qu'à l'État. Une fois encore, seules les collectivités territoriales et les entreprises qui travaillent dans le secteur des énergies renouvelables se trouvent désavantagées. Par conséquent, la fiscalité ne joue plus ici son rôle, puisqu'elle ne permet plus un juste retour à la collectivité de l'installation sur son territoire de ces équipements. Or ce juste retour est légitime, la collectivité devant faire face à des contraintes environnementales et à des nuisances pour nos concitoyens. Nous savons bien que, dans ce domaine, nous frisons parfois l'irrationnel. Du point de vue de la répartition, une fois encore, le Gouvernement n'a pas pris en compte les réalités territoriales, notamment les compétences des collectivités locales.

Actuellement et je parle en connaissance de cause, seuls le bloc communal et les départements bénéficient du produit de cet IFRER. La région a été ainsi totalement évincée, alors que son rôle a été largement souligné et confirmé par le Grenelle de l'environnement, par exemple avec l'élaboration de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

La région de Bourgogne soutient l'éolien, mais deux départements qui la composent ne le font pas. Or ceux-ci bénéficieront demain des retours sur l'éolien, alors que la région, elle, n'aura rien !

D'aucuns l'ont souligné, nous aurions pu faire le choix d'une véritable réforme fiscale écologique, qui augmenterait le coût des énergies, y compris des énergies renouvelables, en échange de la diminution des charges salariales pour les employeurs et les employés, tout en générant un revenu pour l'État et les collectivités permettant de financer des plans d'énergies renouvelables. Évidemment, il faudrait que l'effet pour les citoyens et l'État soit fiscalement relativement neutre pour être efficace.

Toutefois, en France, la fiscalité est non pas un moyen, mais un but, puisque les charges non financées sont répercutées sur les collectivités. Je vous renvoie au débat sur la réforme des collectivités.

J'en viens à la question du financement des énergies renouvelables. Un tel débat sur la fiscalité des énergies renouvelables ne peut être dissocié de la question du financement de ces énergies qui repose sur l'aide publique via le rachat de l'électricité produite.

Depuis 2000, les opérateurs bénéficient de subventions publiques importantes grâce à la mise en place de l'obligation de rachat par EDF de l'électricité produite à un tarif avantageux, garanti et nécessaire à leur développement.

Rappelons que ce régime est financé par la contribution au service public de l'énergie acquittée par l'ensemble des consommateurs d'énergie. L'efficacité et le montant de cette aide publique devraient pouvoir faire aujourd'hui l'objet d'un débat devant le Parlement et d'une réflexion générale sur le développement de cette économie administrée.

Pour illustrer mon propos et avant de conclure, je prendrai l'exemple de la région de Bourgogne.

En 2007, le conseil régional a voté un plan énergie-climat de 190 millions d'euros, dont les crédits sont très largement engagés depuis 2007. Il a réorienté ces crédits vers les chaufferies au bois, la biomasse, le solaire et l'éolien.

Cependant, la Bourgogne ne parviendra pas à atteindre l'objectif des 23 % d'énergie renouvelable uniquement avec la biomasse, comme c'est par exemple le cas en Champagne-Ardenne, les chaufferies au bois ou le solaire. Il faudra 400 éoliennes, ce qui permettra de fournir de l'électricité à 820 000 Bourguignons. Rien qu'en Côte-d'Or, il s'agit de doubler le parc éolien pour atteindre le quota de 100 éoliennes.

Nous avons ainsi choisi d'agir en faveur de l'environnement et du développement durable, compétence optionnelle des régions. Au mois de décembre 2009, nous avons lancé le projet « pôle bâtiments de demain » et adopté un premier plan climat-énergie en 2007.

La région a également favorisé l'amorçage des filières des énergies renouvelables. Le nombre de dossiers solaires photovoltaïques déposés par des entreprises, des collectivités et des particuliers a connu un véritable succès : cela représente plus de 15 millions d'euros pour le budget 2010 de la région. Ces aides ont eu un réel effet de levier sur l'essor et le développement de cette filière. Forts de ce constat que nous avons adapté nos modalités d'intervention en réorientant ces aides vers la professionnalisation de cette filière.

Aujourd'hui, la filière éolienne représente en Bourgogne 1 000 emplois avec des acteurs industriels de premier plan. Cette filière est d'autant plus prometteuse que le cluster bourguignon n'a pas fini de se développer.

Or ce sont les collectivités et les entreprises qui sont les deux perdantes de la réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité. En effet, les entreprises qui se consacrent aujourd'hui à l'éolien dans les quatre départements du territoire bourguignon se verront pénalisées si la demande en éolien se fait plus faible. À l'Assemblée nationale, les amendements issus des travaux de la mission d'information présidée par Patrick Ollier qui ont été adoptés lors du débat sur le projet de loi Grenelle II menacent le développement de l'éolien, en ajoutant par exemple des critères supplémentaires dans la définition des zones de développement de l'éolien.

Un verrou est imposé au développement de l'éolien terrestre au profit de l'éolien off shore. Le seuil des cinq mâts par nouvelle installation entravera son développement et confortera les seuls gros producteurs.

Les éoliennes seront soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement, les ICPE. Je fais suite au propos de Bruno Sido. J'ai inauguré voilà quinze jours un parc de cinq éoliennes dans une petite commune de cent habitants. Pour établir ces cinq éoliennes construites seulement maintenant, il a fallu sept ans d'enquêtes, de recours, de procédure judiciaire. En 2010, cette commune qui espérait recevoir 40 000 euros par éolienne, ce qui constitue sa seule ressource, ne percevra finalement que 7 000 euros ; le département recevra 5 000 euros et la région n'aura rien ! Madame la secrétaire d'État, dans la clause de revoyure, il faut donc revoir la façon dont seront traitées les collectivités locales.

Je ne parle pas aujourd'hui de la distance d'éloignement de cinq cents mètres des parcs éoliens des zones habitées applicable sur l'ensemble du territoire national, car cela ne tient nullement compte de la morphologie des lieux. En outre, le ministre de l'écologie peut y pourvoir.

En conclusion, le développement des énergies renouvelables constitue un enjeu industriel et écologique stratégique. Je rappelle qu'un quart de l'objectif des 23 % d'énergies renouvelables en 2020 doit être satisfait par l'éolien. Ce point a fait consensus lors du Grenelle de l'environnement.

Atteindrons-nous les objectifs fixés à l'horizon 2020 ?

Aujourd'hui, j'en doute, la filière en doute. Tant pour les collectivités que les acteurs économiques, l'absence d'une politique volontariste d'autonomisation des territoires en matière de politique d'énergie renouvelable freine la croissance dans un secteur dont les emplois ne sont pourtant pas délocalisables.

Madame la secrétaire d'État, j'ai tenu à intervenir dans ce débat au nom de mon groupe, à la fois pour l'emploi, les territoires et les collectivités, afin que, à l'occasion de la clause de revoyure sur la réforme de la taxe professionnelle, nous puissions prendre en compte cette injustice qui pénalise aujourd'hui des territoires déjà durement frappés par la crise. Je vous rappelle que la Bourgogne a perdu 20 000 emplois en deux ans, dont 8 000 emplois industriels. Or les emplois sur l'éolien sont des emplois industriels récemment créés grâce à l'aide des collectivités.

Intervention...

Débat sur la fiscalité des énergies alternatives

par Jacques MULLER, sénateur du Haut-Rhin

[séance du 11 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, chacun aura compris les enjeux du débat que nous menons aujourd'hui, portant sur la fiscalité des énergies alternatives. À l'heure où nos collègues de l'Assemblée nationale se prononcent sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle II, texte censé favoriser en particulier le développement des énergies nouvelles, les orientations données à cette fiscalité et en termes de financement sont stratégiques : nous devons aborder cette question sans tabou.



Je rappelle d'abord que la création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, l'IFER, est un effet collatéral de la suppression de la taxe professionnelle : en tant qu'élus des collectivités territoriales, nous nous étions déjà fait l'écho dans cet hémicycle des craintes légitimes qui s'exprimaient, et restent toujours très vives, au sein de nos territoires, en termes de retombées pour les finances locales. Actuellement, il existe deux positions inconciliables. Pour les uns, en particulier pour le Gouvernement ainsi que pour M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général, le tarif applicable à l'IFER sur les éoliennes doit être égal à celui qui vise les autres modes de production, notamment les centrales nucléaires, les centrales thermiques à flamme et les centrales hydrauliques, soit de

2,913 euros par kilowatt de puissance installée. L'objectif affiché est la « neutralité des modes de production ». C'est la position qui a été tranchée par la commission mixte paritaire.

Pour les autres, qui représentent une majorité au Sénat, il convient d'instituer un tarif fortement majoré – il serait multiplié par plus de 2,7 ! – pour les installations de production d'énergie d'origine éolienne, soit 8 euros par kilowatt de puissance installée. En l'occurrence, l'objectif affiché est la neutralité pour les recettes des collectivités territoriales.

À l'analyse de l'arbitrage rendu par la commission mixte paritaire, il apparaît qu'il n'y a aucune incidence pour les opérateurs des filières de production alternative, que l'État sort financièrement gagnant, tandis que les collectivités territoriales, que nous représentons, sont les grandes perdantes. Selon le Gouvernement lui-même, le tarif de l'IFER, tel qu'il a été fixé en commission mixte paritaire, laisse augurer pour les collectivités locales des recettes au titre de l'IFER cinq fois plus faibles que celles qui étaient perçues au titre de la taxe professionnelle ! En revanche, le budget de l'État, quant à lui, économise désormais le surplus d'imposition des opérateurs concernés, surplus autrefois à sa charge au titre du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. Nous ne pouvons accepter cet arbitrage, qui traduit une nouvelle fois le désengagement de l'État, pis, une forme de prise en otage financière des collectivités territoriales que nous représentons ! Pour autant, nous ne nous réfugierons pas derrière cet excellent argument pour approuver la discrimination fiscale négative, et par conséquent inacceptable, des producteurs d'énergies alternatives, votée récem-

ment par le Sénat. Dès lors, que faire ? Il nous faut revenir à deux principes de base qui devraient recueillir un consensus.

Il s'agit, d'abord, de préserver impérativement les ressources des collectivités territoriales, qui subissent depuis trop longtemps les transferts de compétences de l'État sans bénéficier des financements correspondants : à cet égard, les orientations budgétaires annoncées récemment par le Gouvernement ne nous rassurent pas ! Il s'agit, également et tout aussi impérativement, de ne pas pénaliser les filières de production électrique alternatives. Au regard des enjeux climatiques, essentiels quant à notre avenir collectif, je ne peux que souligner le retard de la France en la matière : ainsi, notre filière éolienne pèse entre 7 000 et 10 000 emplois, soit la moitié de celles du Danemark ou de l'Espagne et le quart de celle de l'Allemagne. Par conséquent, nous ne pouvons en aucun cas infliger à notre filière éolienne un tarif de l'IFER discriminatoire par rapport aux énergies traditionnelles, qu'elles soient fossiles ou d'origine nucléaire ! Nous sommes prêts à accepter une tarification « neutre » de l'IFER, sous réserve que la discrimination positive en faveur des énergies renouvelables, rigoureusement indispensable, soit assurée par d'autres leviers. Je reviendrai sur ce point.

Cela nous paraît plus lisible et plus cohérent : tous les producteurs d'énergie électrique sont usagers du réseau et le paiement d'une indemnité forfaitaire de réseau, identique pour tous, est légitime. En revanche, la discrimination positive nécessaire doit être confortée par le biais du tarif de rachat, lequel doit évoluer en fonction de ses effets sur le développement des filières alternatives. À cet égard, si les objectifs en termes de puissance installée à l'horizon 2020 devraient être atteints plus tôt que prévu, il n'y a pas lieu de baisser automatiquement le niveau de la contribution au service public de l'électricité, ou CSPE, il faut maintenir l'effort : on ne fera jamais trop de production énergétique renouvelable ! Or je déplore le recul concernant l'objectif désormais affiché en termes de puissance éolienne, puisque le Gouvernement prévoit, outre les 4 000 méga

watts de puissance installée aujourd'hui, une tranche annuelle de 500 mégawatts, soit un total, en fin de période, de 9 000 mégawatts, ce qui représente un niveau inférieur à la moitié de la puissance du parc éolien actuel en Espagne et à peine supérieur au tiers de la puissance de celui de l'Allemagne, et ce alors même que nous avons la chance de disposer du deuxième potentiel en Europe ! Dès lors, comment compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales dans ce domaine ? Si nous écartons toute hausse de l'IFER réservée aux seules énergies alternatives, la compensation par l'État ne nous paraît pas la bonne solution : nous mettrions en place une usine à gaz supplémentaire, de surcroît peu fiable. L'expérience le montre, en effet, non seulement les compensations versées par l'État aux collectivités territoriales sont insuffisantes, mais elles ne sont pas non plus durables !

C'est pourquoi nous proposons que la compensation légitime des recettes pour les collectivités soit assurée par une hausse de l'IFER, applicable indistinctement à tous les modes de production électrique, alternatifs et traditionnels. D'abord, la « neutralité » du tarif de l'IFER au regard des modes de production électrique, alternatifs ou non, ne pénaliserait pas les énergies renouvelables. Il serait rigoureusement inacceptable qu'elles soient pénalisées. Ensuite, pour nous écologistes, l'impact à la hausse du prix de l'énergie ne nous gêne pas, bien au contraire, et ce pour les deux raisons suivantes. Nous avons toujours défendu le principe d'une fiscalité écologique et nous avons soutenu, par conséquent, l'introduction dans la loi Grenelle I du concept de contribution climat-énergie. Il y va de l'internalisation dans le prix de l'énergie des dégâts causés à l'environnement, notamment en termes de gaz à effet de serre, d'un gaspillage d'énergie inadmissible à tous les niveaux – entreprises, ménages, collectivités territoriales et autres institutions, y compris la nôtre – au regard des enjeux planétaires.

En effet, dans une économie de marché, le signal des prix est essentiel pour orienter les choix des acteurs économiques, quels qu'ils soient.

En matière d'énergie, de raréfaction et d'extinction des énergies fossiles, uranium compris, c'est vital au sens propre du terme.

Sur le plan macroéconomique, il ne nous paraît pas aberrant de commencer à refonder la fiscalité qui alimente nos collectivités locales. À cet égard, asseoir une partie de ces recettes sur la production et, par ricochet, sur la consommation d'énergie notamment électrique est nettement préférable au système actuel en vigueur, qui est neutre sur le plan écologique, alors même qu'il s'agit d'un impératif catégorique, et injuste socialement, la taxe d'habitation frappant indistinctement riches et pauvres, propriétaires et locataires ! En conclusion, s'agissant de l'IFER, nous disons « oui » au maintien indispensable des recettes pour les collectivités territoriales, mais « non » à toute discrimination négative à l'encontre des énergies renouvelables. Nous disons également « oui » au principe de « neutralité » entre les différentes sources de production énergétique, sous réserve expresse que le tarif de rachat reste un levier incitatif pour dynamiser effectivement le secteur des énergies renouvelables, très en retard dans notre pays. Enfin, nous disons « oui » à une hausse de l'IFER, quand bien même elle devrait se traduire par une hausse sensible d'un bien rare que nous devons désormais enfin économiser : l'énergie !

Madame la secrétaire d'État, j'ai concentré mon intervention sur l'IFER applicable aux éoliennes, qui est implicitement au cœur du débat demandé par le groupe UMP. Je souhaite néanmoins formuler à présent quelques observations concernant les autres énergies alternatives aux énergies fossiles. À cet égard, la défiscalisation constitue un levier indispensable pour nous permettre de rattraper le retard en la matière et de respecter nos engagements internationaux. Si la production électrique photovoltaïque devrait pouvoir bénéficier de la TVA à 5,5 % et, surtout, cesser d'être freinée par les obstacles réglementaires qui tendent à se multiplier, la production d'électricité à partir de la biomasse, plus précisément la production d'électricité verte par méthanisation, compostage et cogénération, devrait être particulièrement encouragée.

Une telle valorisation de nos biodéchets – plus de 25 % de nos déchets ménagers –, sous la réserve expresse qu'ils soient collectés sélectivement, permet d'obtenir un double dividende.

Le premier est la production d'électricité particulièrement « verte », dont le bilan en termes d'émissions de gaz à effet de serre est remarquable, meilleur que celui de la filière électro-nucléaire. En effet, on omet toujours à cet égard de prendre en compte le bilan carbone global du nucléaire, de l'exploitation dans les mines d'uranium en Namibie à celui de la gestion, non maîtrisée, des déchets nucléaires. Le deuxième dividende est le compost de qualité – c'est l'ingénieur agronome qui s'exprime ici –, parfaitement valorisable en agriculture si la production par méthanisation-compostage est réalisée sur des biodéchets faisant l'objet d'une collecte sélective : cela n'a rien à voir, évidemment, avec le compost issu des usines de tri mécano-biologique, que les agriculteurs bouillent à juste titre. Cerise sur le gâteau, un tel mode de production électrique peut-être parfaitement décentralisé, comme en témoigne son développement extraordinaire en Allemagne. En revanche, nous contestons radicalement les avantages fiscaux encore accordés à la filière des agrocarburants industriels, qui coûtent aux contribuables plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Si le bilan des agrocarburants industriels en termes d'émissions de gaz à effet de serre est toujours controversé, si celui en termes d'impact sur l'environnement, les eaux, les sols reste préoccupant compte tenu des pratiques agricoles dominantes, c'est sur le caractère éthiquement insoutenable que je voudrais insister : nous devons impérativement réserver les terres agricoles à l'alimentation des êtres humains et non à celle des automobiles.

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, concentrons nos efforts sur les énergies renouvelables alternatives, les vraies : la biomasse, le soleil et, bien entendu, le vent !

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap (à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, sans attendre l'examen de la proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées, qui devrait avoir lieu dans quelques semaines, il est apparu urgent à notre groupe d'engager, dès aujourd'hui, un débat exhaustif sur la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, cinq ans après son adoption par le Parlement.

Rappelons que, dans l'exposé des motifs de cette loi, il était précisé l'esprit dans lequel elle s'inscrivait : « Il implique que la nouvelle législation organise de manière systématique l'accès des personnes handicapées au droit commun, qu'elle adapte celui-ci ou le complète par des dispositions spécifiques afin de garantir, en toutes circonstances, une réelle égalité d'accès aux soins, au logement, à l'école, à la formation, à l'emploi, à la cité et de reconnaître ainsi la pleine citoyenneté des personnes handicapées ». Bien que très imparfaite, cette loi apportait des perspectives d'améliorations. Aujourd'hui, après un quinquennat pour le moins décevant, elle apparaît de plus en plus vidée de son esprit originel.

Alors même que la question du handicap demeure un enjeu politique et social de grande



ampleur dans nombre de pays européens, en France, elle reste traitée de manière sectorielle et « compassionnelle ».

Le Président de la République avait pourtant promis, en juin 2007, qu'il n'y aurait aucun délai dans l'application de cette loi. Hélas ! il nous faut constater les retards accumulés dans sa mise en œuvre sur le terrain ainsi que les tentatives de recul inadmissibles, de la part tant du Gouvernement que de la majorité parlementaire qui le soutient.

Certaines grandes associations représentatives de nos concitoyens handicapés ont déclaré 2009 l'« année noire du handicap ». Dans le contexte économique et social particulièrement dégradé que nous connaissons – c'est un euphémisme –, les personnes handicapées sont en effet encore plus pénalisées que la majorité de nos concitoyens, qui sont pourtant, pour des millions d'entre eux, dans des situations dramatiques.

Plusieurs collègues de mon groupe interviendront dans le débat pour illustrer de manière très précise ces retards et ces reculs, que nous condamnons. Je me limiterai donc à en souligner succinctement quelques-uns. Ils sont tout à fait révélateurs d'un « nouvel état d'esprit » qui, en définitive, décrédibilise les déclarations du Gouvernement et du Président de la République concernant l'exigence d'égalité des chances et des droits tout au long de la vie pour nos concitoyens en situation de handicap.

Ce recul est manifeste en matière de ressources. La précarité touche toujours une grande partie des personnes en situation de handicap. Nombre d'entre elles se trouvent en effet sous le seuil de pauvreté.

Le Gouvernement a accru leurs difficultés en imposant aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH, les remboursements de médicaments, la hausse du forfait hospitalier, les franchises médicales. En outre, les bénéficiaires de l'AAH, toujours en dessous du SMIC, voire du seuil de pauvreté, n'ont pas droit à la CMU complémentaire.

Il en va de même dans le domaine de l'emploi. Selon le baromètre « emploi et handicap », 55 % des entreprises – un peu plus d'une entreprise sur deux – ne comptent aucun handicapé dans leurs effectifs. Voilà la situation vingt-deux ans après le vote d'une loi visant à obliger l'emploi de travailleurs handicapés dans les entreprises du milieu ordinaire !

Nonobstant cette violation manifeste de la loi, que constatons-nous ? Le Gouvernement, à la veille de Noël 2009, a concédé un délai supplémentaire de six mois aux entreprises de vingt à quarante-neuf salariés qui n'étaient pas en conformité avec la loi, au lieu d'appliquer les sur-contributions financières prévues par celle-ci. Ce délai supplémentaire est d'autant plus déplorable qu'il s'adresse à des entreprises n'ayant engagé aucune action en faveur de l'emploi des personnes handicapées, telle que, par exemple, l'achat de fournitures auprès d'entreprises du milieu protégé.

Ce n'étaient donc pas les conditions qui manquaient de s'exonérer de tout ou partie de la contribution à verser à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, l'AGEFIPH, ou au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, le FIPHFP ! De plus, rappelons que les entreprises disposaient de cinq ans pour se préparer à cette échéance.

Ce report de six mois de l'application de la sur-contribution est un signal fort et un gage donné à ceux qui ne respectent pas la loi. Cela est déplorable ! De même qu'est déplorable la situation dans la fonction publique, où le quota de 6 % d'emplois de travailleurs handicapés dans les effectifs est loin d'être atteint, sans par-

ler de l'éducation nationale, qui continue de jouir d'une dérogation tout à fait contestable. Ces retards et reculs sont flagrants dans l'accessibilité. Durant l'année 2009, le Gouvernement a tenté à plusieurs reprises d'étendre les possibilités de dérogation aux règles d'accessibilité prévues par la loi, y compris pour le cadre bâti. Le 21 juillet 2009, le Conseil d'État a dû annuler un décret de mai 2006 visant à accorder toute une série de dérogations remettant en cause le principe d'accessibilité.

Quelques mois plus tard, le Gouvernement a, cette fois, tenté de modifier directement la loi du 11 février 2005 par le biais de la loi de finances rectificative pour 2009 en instaurant des dérogations pour les constructions de bâtiments neufs. Heureusement, le Conseil constitutionnel, alerté, a censuré l'article en cause ! Encore actuellement, des députés de la majorité, à l'occasion de l'examen du projet de loi Grenelle II, viennent de déposer deux amendements visant à nouveau à introduire des dérogations au principe d'accessibilité en matière de cadre bâti.

Ces pratiques gouvernementales et parlementaires sont condamnables. Elles visent à privilégier les intérêts des investisseurs immobiliers au détriment de ceux des personnes en situation de handicap. Ce mode opératoire n'est pas correct et nous interroge sur la volonté réelle du Gouvernement de voir les obligations de cette loi totalement respectées.

Se pose aussi pour les collectivités territoriales le problème aigu du financement de l'accessibilité, notamment en matière de transport, auquel ne répond pas le Gouvernement. On constate les mêmes reculs pour le droit à la compensation. La remise en cause du plan personnalisé de compensation, le PPC, pourtant l'une des pièces centrales du dispositif de compensation prévu par la loi du 11 février 2005, ne laisse de nous inquiéter. En effet, en décembre dernier, un amendement voté dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, est revenu sur le

caractère inéluctable de cette aide en rendant « optionnel » le plan personnalisé de compensation. Cette disposition laisse aux équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, la décision d'élaborer ou non un plan personnalisé de compensation. Compte tenu de la charge de travail des MDPH, qui est par ailleurs dénoncée, ce plan risque d'être progressivement abandonné, ce qui serait extrêmement regrettable.

Enfin, le Gouvernement se désengage progressivement de l'enjeu, pourtant primordial, de la scolarisation.

Pour les associations de personnes handicapées, il s'agit d'une déresponsabilisation. On assiste à une remise en cause, insidieuse là aussi, des dispositions de la loi du 11 février 2005, qui visent à « confier » à l'éducation nationale la gestion des auxiliaires de vie scolaire, ou AVS, personnel si précieux pour les enfants en situation de handicap. Aux termes de l'article 44 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, les dispositions en vigueur concernant l'accompagnement des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire ont en effet été modifiées. Ainsi, « l'aide individuelle [...] peut [...] être assurée par une association ou un groupement d'associations ayant conclu une convention avec le ministère de l'éducation nationale ». Cette disposition remet directement en cause l'esprit de la loi du 11 février 2005 en matière de scolarisation. Comment peut-on parler d'école inclusive si, demain, les familles des personnes handicapées doivent rechercher elles-mêmes des associations gérant des auxiliaires de vie scolaire ?

Les enfants en situation de handicap ont droit à l'éducation publique comme tout le monde. Nous demandons donc que l'éducation nationale continue de gérer et de former directement les auxiliaires de vie scolaire et que la pérennité de leur statut soit assurée afin que les enfants concernés puissent bénéficier de la même éducation que les enfants valides.

Nous souhaitons également que la formation des enseignants intègre le fait que ceux-ci, au cours de leur carrière, auront à enseigner à des enfants en situation de handicap et devront tenir compte de leurs besoins.

S'agissant des maisons départementales des personnes handicapées, nous aurons l'occasion de faire valoir nos observations et nos propositions lors de l'examen de la proposition de loi les concernant, qui sera soumise à notre assemblée dans quelques semaines. Je me limiterai donc à signaler que les MDPH sont asphyxiées par le refus de l'État de compenser les postes vacants, contraignant les départements à intervenir toujours plus sur le plan financier, alors que le Gouvernement n'a de cesse de diminuer leurs ressources. Pourtant, l'État s'était engagé à compenser financièrement les emplois non mis à la disposition des MDPH ; il ne l'a pas fait en 2008 et seulement en partie en 2009. À la fin de l'année 2009, le montant cumulé de sa dette s'élèverait à 34 millions d'euros, ce qui devient une charge insupportable, comme le dénoncent les présidents de conseils généraux.

Nous profiterons aussi de ce débat pour évoquer le dossier sensible des retraites pour les personnes handicapées et leurs proches. Écarté de la loi du 11 février 2005, ce dossier revêt aujourd'hui un fort caractère d'urgence alors que se profilent pour les mois à venir des modifications législatives d'envergure concernant les pensions de retraite de nombre de nos concitoyens. Certains de mes collègues interviendront donc sur ce sujet.

Je ne saurais terminer mon intervention sans faire part de l'inquiétude de nombreuses associations dont nous avons auditionné les représentants de voir le Gouvernement exclure le handicap du débat sur le cinquième risque, qui s'engagera cette année. Nous partageons cette inquiétude. Ce débat ne peut, à l'évidence, se limiter aux seuls enjeux du vieillissement de la population. Nous souhaitons donc que la question du cinquième risque soit appréhendée d'un point de vue global, dans la perspective de voir ces discussions déboucher sur une

réforme ambitieuse et cohérente fondée sur un droit universel à compensation, reposant sur un système de financement par la solidarité nationale. Cette réforme s'inscrit dans une volonté politique affirmée d'amélioration et de simplification des droits pour toute personne se retrouvant dans une situation de diminution ou de perte d'autonomie temporaire ou durable.

Le débat sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 qui nous réunit aujourd'hui n'est pas mineur. Il doit nous permettre de renforcer notre vigilance concernant les politiques en faveur des personnes en situation de handicap et mobiliser notre capacité d'indignation lorsqu'on tente de les détourner. Il doit réaffirmer une ambition sociale, partagée par tous les membres de notre assemblée – j'en suis persuadé –, celle de garantir à tous nos concitoyens ce droit fondamental qu'est le droit à la dignité.

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap
(à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, mon intervention portera essentiellement sur l'accessibilité, domaine dans lequel la France accuse, par rapport à d'autres pays, un retard qu'il lui faut combler. Les problèmes d'accessibilité restent nombreux dans les domaines du transport, du logement, de l'information, du travail, de la santé et de l'éducation. La loi du 11 février 2005 précise que l'accessibilité est autant physique qu'intellectuelle. Elle prévoit que tous les lieux publics, les parties communes des bâtiments d'habitation, ainsi que les logements neufs devront être accessibles aux personnes handicapées d'ici à 2015.



Or, selon une étude récente, en cinq ans, seuls de 5 % à 15 % des bâtiments recevant du public et dépendant de l'État ou des collectivités territoriales ont été mis aux normes pour l'accueil des handicapés. Aussi, les associations ont-elles exprimé de vives inquiétudes concernant le respect des délais de mise aux normes des transports et des établissements ouverts au public.

L'Association des paralysés de France a créé un baromètre de l'accessibilité afin d'évaluer l'état d'avancement des mises aux normes en France par rapport aux engagements pris. Les résultats publiés en février dernier sont très inquiétants. Le manque d'incitation de l'État laisse les acteurs de terrain face à des difficultés inextricables.

En ce qui concerne les transports, nous sommes loin des objectifs fixés par la loi. L'article 45 prévoit ainsi : « Dans un délai de dix ans à compter de la date de publication de la présente loi, les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite. » À mi-parcours, il apparaît que cette échéance ne pourra pas être respectée.

Cet article prévoit également la création de schémas directeurs d'accessibilité par les autorités compétentes pour l'organisation du transport public dans les trois ans à compter de la publication de la loi. Il prévoit également la mise en place de transports de substitution, ainsi que l'établissement par chaque commune d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics.

Où en sommes-nous ? Le baromètre de l'APF montre que nous sommes bien loin d'avoir atteint les objectifs de la loi de 2005 sur le handicap. Nombre de schémas directeurs d'accessibilité des transports ne sont pas finalisés.

Les actions entamées par les villes sont insuffisantes pour permettre à la France de respecter l'échéance de 2015. Aujourd'hui, si 97 % des chefs-lieux départementaux déclarent avoir créé une commission communale pour l'accessibilité, comme le prévoit la loi de 2005, 75 % de ces commissions n'ont organisé aucune réunion depuis le mois de septembre 2008. En outre, 73 % des villes interrogées n'ont jamais élaboré le rapport annuel d'état des lieux sur l'accessibilité au sein du cadre de vie et 21 % des collectivités n'ont toujours pas effectué l'état des lieux de leurs transports, alors que 60 % des villes interrogées n'ont aucune ligne de bus entièrement accessible. De grands efforts sont encore à réaliser dans la signalétique.

Il y a, au niveau législatif, la marque d'une incompréhension de la réalité du terrain. Pour preuve : on laisse de grandes responsabilités aux collectivités territoriales pour réaliser les objectifs en termes d'accessibilité et, dans le même temps, le Gouvernement leur accorde de moins en moins de moyens financiers et de liberté.

On a parlé de 2009 comme d'une « année noire du handicap ». En effet, elle a été marquée par toute une série de remises en cause, reports, amendements, recours ou annonces gouvernementales qui sont revenus progressivement sur les principes fondateurs de la loi de 2005.

Comme l'a expliqué mon collègue Jacky Le Menn, au cours de l'année 2009, le Gouvernement a tenté à plusieurs reprises d'étendre les possibilités de dérogations en matière d'accessibilité, y compris pour le cadre bâti neuf, alors que le Conseil d'État a clairement jugé de telles dérogations illégales.

Par ailleurs, on observe certaines aberrations réglementaires. Ainsi, depuis le 1er octobre 2007, l'accessibilité des bâtiments et des logements n'est plus contrôlable lors de l'instruction des permis de construire puisque les plans de l'intérieur des bâtiments ne font plus partie des pièces constitutives du dépôt de dossier. On n'a donc, à présent, aucun moyen de vérifier si les critères de qualité et de conformité en matière d'accessibilité sont respectés. Par conséquent, on risque de plus en plus de se retrouver avec des ouvrages non conformes, sans aucune possibilité de revenir en arrière.

Il faut améliorer l'aspect qualitatif, en augmentant le nombre d'ascenseurs dans l'habitat et de logements en rez-de-chaussée. Par ailleurs, une attention particulière doit être portée à l'accessibilité de certains établissements. Je pense notamment aux universités, au Sénat – notre belle maison ! – ou encore aux tribunaux et prisons, établissements dans lesquels on observe d'importants retards, alors que la mise aux normes a déjà été effectuée aux États-Unis, dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni ou en Espagne.

On constate aujourd'hui un réel manque d'accompagnement de la loi, de pilotage politique, de recensement des données et l'absence d'un véritable centre de ressources rassemblant les outils dépareillés.

Je souhaite véritablement que l'État prenne une telle question au sérieux et y mette du sien !

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap (à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je m'attacherai à la question du financement du droit à compensation du handicap, qu'il s'agisse des prestations servies ou des institutions dédiées. Le progrès issu de l'adoption de la loi du 11 février 2005 pour ce qui est de l'appréhension de la notion de handicap est incontestable. Force est de constater, néanmoins, que les moyens prévus pour la mise en œuvre de cette loi n'ont pas permis d'atteindre des objectifs ambitieux.



Cinq ans après, les personnes en situation de handicap et leurs proches ont manifesté dans la rue : c'était le 27 mars dernier.

La fédération des APAJH a saisi la HALDE le 4 mars dernier pour discrimination en matière d'accès aux bâtiments, aux transports, à la scolarisation, à la formation, à l'emploi et à la compensation, toutes facultés pour lesquelles la loi du 11 février 2005 entendait justement instaurer un traitement égal.

Toutefois, il faut faire la part des choses.

Premièrement, les difficultés actuelles trouvent leur origine dans le fait que les dispositions expressément prévues par la loi n'ont pas été mises en œuvre. En d'autres termes, le Gouvernement n'a pas respecté ses obligations. Madame la secrétaire d'État, c'est le rôle du

Parlement que de vous rappeler à la loi, et nous vous demanderons de prendre des engagements.

Deuxièmement, ces difficultés trouvent leur source dans le mauvais choix qui a été fait d'un mode de financement non pérenne et ne permettant pas d'atteindre un niveau suffisant. Tel était, à l'époque, le jugement déjà unanimement porté par la CNAM, la CNSA et le CNPH, ainsi que l'atteste l'avis défavorable qu'ils ont rendu sur le texte qui leur était soumis.

Telle est aujourd'hui la situation : l'allocation aux adultes handicapés, même à taux plein, même revalorisée, reste en deçà du seuil de pauvreté. Les départements, qui financent la PCH, gèrent les MDPH, supportent les frais de séjour et sont, pour nombre d'entre eux, à la limite de leurs capacités.

Troisièmement, les difficultés sont liées aux perspectives d'avenir tracées par le Gouvernement. De ce point de vue, évidemment, l'absence de projet et de visibilité inquiète.

Je veux dire un mot du non-respect de la loi par le Gouvernement. Vous n'ignorez pas, madame la secrétaire d'État, que l'État doit 34 millions d'euros aux départements au titre des postes non pourvus en MDPH. Alors que vous en appelez constamment à la responsabilité individuelle des Françaises et des Français, à la réciprocité des droits et des devoirs, le Gouvernement devrait à tout le moins respecter ses obligations ! Par ailleurs, aux termes de l'article 13 de la loi du 11 février 2005, vous étiez tenus de supprimer la barrière d'âge de soixante ans, qui limite l'accès au droit à compensation.

Bien entendu, les difficultés seraient moindres si la loi, sur ces deux aspects, était effectivement appliquée. C'est ce que vous demande la représentation nationale. Nous vous écouterons aujourd'hui avec attention sur ce sujet.

En outre, les difficultés de financement sont liées à la loi elle-même, qui souffre d'une malformation consubstantielle. Il y a, en effet, une contradiction évidente à prévoir le financement d'un droit universel à compensation par des ressources non pérennes ; au surplus, leur répartition à enveloppe fermée exclut la prise en compte de l'augmentation constante des besoins.

Les baisses de recettes de la journée de solidarité et de CSG, qui abondent les enveloppes de la CNSA, entraînent mécaniquement une diminution drastique du taux de couverture de la PCH servie par les départements. Cette couverture est passée de 97 % en 2008 à 61 % en 2009, pour tomber à 44,5 % cette année.

De même, vous ne pouvez pas, sans contradiction, sortir la CNSA de son rôle, qui est d'intervenir « en plus » et non « à la place » de l'État. C'est bien pourquoi nous nous sommes opposés, lors de l'examen du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, aux mesures de « débasage » des excédents de la CNSA réintégrés à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Il en résulte que les départements eux-mêmes, piégés entre baisse de leurs ressources et financement insuffisant des compétences transférées, se trouvent encore dans l'obligation de compenser une prestation qui relève de la solidarité nationale, et dont ils ne décident ni les taux ni les conditions d'attribution, quand ils assument dans le même temps – j'insiste sur ce point – la charge croissante des frais de séjour en établissement.

Telle est bien la toute première observation du rapport Jamet, qui relève que les départements se sont vu confier la gestion de prestations qui « pèsent considérablement sur les budgets

départementaux », ajoutant que « toutes se révèlent plus coûteuses que prévues », car « force est de constater que [...] les perspectives communiquées lors des débats parlementaires se sont avérées erronées ».

Madame la secrétaire d'État, quelle est votre volonté ?

La multiplication des tentatives pour réduire la portée de la loi du 11 février 2005 – de nombreux exemples ont déjà été cités – ne laisse pas de nous inquiéter.

Quelles sont réellement vos perspectives ?

L'annonce d'un projet de réforme de l'AAH, alors que les budgets des familles sont toujours plus lourdement grevés de charges nouvelles – du déremboursement de médicaments à la fiscalisation des indemnités d'accident du travail –, n'y suffira pas, de même que n'y suffira pas la proposition de loi de notre collègue Paul Blanc dont le Sénat débattrait bientôt, même si nous l'approuvons pour l'essentiel.

Aujourd'hui, l'urgence et l'attente sont d'un autre ordre : elles exigent un projet d'une autre ampleur, une vision solidaire de la prise en charge et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, conformément au principe fondateur de la CNSA, et à l'ambition initiale de la loi du 11 février 2005 !

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap
(à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Gisèle PRINTZ, sénatrice de la Moselle

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, j'interviendrai sur les volets emploi et formation professionnelle, pour lesquels la loi du 11 février 2005 promettait une réelle égalité : elle posait le principe de non-discrimination et donnait la priorité au travail en milieu ordinaire, en misant sur l'incitation vis-à-vis des employeurs.



La loi réaffirmait l'obligation pour les entreprises de plus de vingt salariés d'employer au moins 6 % de personnes handicapées. Elle étendait aussi cette obligation à de nouvelles catégories de personnes handicapées : les titulaires de la carte d'invalidité et les titulaires de l'AAH. Enfin, la loi renforçait aussi la contribution à l'AGEFIPH, pour les entreprises qui n'ont pas rempli leurs obligations. Cette contribution-sanction devait même être triplée pour les entreprises n'ayant réalisé aucun effort au terme de trois ans.

Le dispositif de sanction a donc été renforcé et étendu aux employeurs publics puisque la loi a créé un Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, le FIPHFP, alimenté par la contribution des ministères, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics ne respectant pas l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'objectif n'est malheureusement pas atteint. Le taux moyen d'emploi de personnes handicapées n'est que de 4,4 % : cela signifie bien que nombreuses sont les entreprises qui emploient encore moins de 6 % de handicapés. Ce constat est surprenant quand on sait que l'obligation date de la loi du 10 juillet 1987, mais il est encore plus surprenant, et regrettable, que le Gouvernement ait consenti un délai supplémentaire de six mois aux entreprises employant de 20 à 49 salariés pour se mettre en conformité avec les dispositions législatives. De plus, ce délai supplémentaire ne concerne que des entreprises qui n'ont engagé aucune action en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap. Ce report de six mois représente donc un signal fort et un gage donné à ceux qui ne respectent pas la loi !

Pourtant, la situation des personnes handicapées sur le marché du travail est préoccupante. Ainsi, 19 % d'entre elles sont au chômage, soit deux fois plus que la moyenne de la population active. Par ailleurs, le taux de chômage augmente en fonction du niveau de handicap. Seuls 44 % des plus handicapés exercent une activité professionnelle, contre 71 % de l'ensemble de la population, tous âges confondus.

Les personnes handicapées qui occupent un travail sont le plus souvent employées dans les secteurs les moins qualifiés : ainsi, 80 % des travailleurs handicapés sont soit ouvriers soit employés, contre 57 % de l'ensemble des actifs ; 3 % seulement sont cadres, contre 11 % de l'ensemble.

Les difficultés d'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail sont doubles : d'une part, leur parcours scolaire étant plus difficile, leur niveau de qualification

est souvent inférieur à la moyenne puisque 83 % d'entre elles ont un niveau d'étude inférieur au baccalauréat ; d'autre part, elles sont plus âgées que la moyenne des actifs, puisque 34 % des salariés atteints d'un handicap ont plus de cinquante ans.

La formation des personnes handicapées est donc primordiale. Les femmes et les hommes concernés doivent pouvoir bénéficier d'une formation professionnelle de qualité et leur prise en charge ne doit pas être trop tardive, aussi bien en termes de formation que d'aide à la recherche d'emploi.

Un de mes interlocuteurs, dans le cadre de la préparation de ce débat, établissait un parallèle entre les personnes en situation de handicap et les jeunes des quartiers urbains en situation d'échec scolaire. Dans un cas comme dans l'autre, il ne faut pas attendre pour mettre en place une prise en charge : celle-ci doit commencer dès l'école primaire.

Toujours à propos de la formation professionnelle, je rappelle aussi que nous avons proposé, en septembre dernier, lors de la discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, un amendement visant à ce que la question du handicap ne soit pas ignorée dans le cadre de la stratégie nationale mise en œuvre et coordonnée par l'État, les régions et les partenaires sociaux. Nous regrettons encore que cet amendement n'ait pas été adopté, alors que le public souffrant de handicap a besoin plus que tout autre d'une sécurisation de son parcours professionnel.

En matière d'embauche, il est indispensable de mener des politiques publiques de sensibilisation, y compris en direction des entreprises de moins de vingt salariés. De telles démarches existent, mais elles relèvent uniquement de l'initiative d'associations, ce qui est insuffisant. En dehors de la semaine annuelle pour l'emploi des personnes handicapées, la communication sur les mesures incitatives demeure largement déficiente.

Or recruter une personne handicapée n'est pas qu'une démarche citoyenne : c'est aussi une démarche financièrement intéressante pour l'entreprise ; il est donc important que les entreprises le sachent.

Le Gouvernement a annoncé en septembre dernier que chaque ministère devrait atteindre l'objectif défini par la loi, à savoir employer au moins 6 % de personnes handicapées dans ses effectifs, sous peine de voir ces derniers gelés. Nous prenons acte de cet engagement et serons attentifs à sa mise en œuvre. Mais, l'éducation nationale continuant de jouir d'une dérogation tout à fait contestable, nous doutons de la volonté réelle du Gouvernement d'atteindre cet objectif.

Cinq ans après la loi du 11 février 2005, le bilan est donc mitigé en termes d'emploi et de formation. La situation évolue, mais les mentalités changent très lentement.

L'intérêt de ce débat est de souligner ces blocages, ces lenteurs qui écartent du marché du travail les personnes handicapées alors que celles-ci attendent un emploi, une formation, un vrai statut social... L'intérêt de ce débat est aussi de réaffirmer qu'il n'y a pas de situation inéluctable au regard de l'emploi. Ce qu'il faut maintenant, c'est agir promptement, sans plus perdre de temps, afin que toute personne handicapée puisse vivre dignement des revenus de son travail.

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap
(à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, j'interviens à la demande de Mme Maryvonne Blondin, qui a dû partir, sur la question de l'accès à l'éducation des enfants handicapés. Certes, la loi du 11 février 2005 est une avancée. Force est de constater que le regard de la société sur le handicap a changé et que les parents d'enfants porteurs de handicaps ont cru voir la fin de leur parcours du combattant en matière de scolarisation arriver.



Donner plus à ces enfants, c'est en effet pouvoir leur donner différemment. C'est pouvoir différencier la pédagogie, adapter les effectifs et les évaluations, former les enseignants et les accompagnants.

Alors, cinq ans après, où en sommes-nous ?

S'il faut bien reconnaître que la loi a permis une augmentation des scolarisations, celles-ci ne se réalisent pas toujours dans des conditions satisfaisantes. Pendant l'année scolaire 2008-2009, 181 000 enfants handicapés étaient scolarisés ; un bilan qu'il faut néanmoins nuancer en rappelant que 37 % d'entre eux l'étaient à temps partiel et qu'il n'existe aucun suivi de ces enfants hors du temps d'intégration scolaire. En outre, à ce jour, encore 5 000 enfants demeureraient sans aucune solution de scolarisation.

On est donc encore loin du droit opposable !

Le premier et le plus grand reproche que l'on peut faire à cette loi est d'être appliquée sans les moyens nécessaires au regard des objectifs annoncés. L'appel d'air suscité n'a pas été suffisamment anticipé et préparé. Pis, le temps passant, on supprime progressivement les rares moyens initialement destinés à la mise en œuvre de ces dispositions, les maigres acquis obtenus grâce au texte, et on vide ce dernier de sa substance. La révision générale des politiques publiques, mise en œuvre par le Gouvernement, est passée par là... Bref, des annonces fortes, mais des moyens faibles !

Ce manque de moyens se traduit d'abord par de cruelles carences en matière d'accompagnement adapté, personnalisé et professionnalisé. La spécificité de ces enfants consiste en effet en ce qu'ils ont besoin d'un accompagnement sur mesure et, à cet égard, la complexité de l'organisation institutionnelle entre l'éducation nationale et le secteur médico-social est toujours un obstacle non négligeable.

Bien sûr, on me dira que les MDPH, qui, notamment, orientent de manière collégiale les enfants, facilitent les procédures en offrant un guichet unique. Mais on connaît leur situation : elle a été évoquée précédemment.

L'inspection d'académie assure les affectations. Mais elle est, elle aussi, confrontée à la logique de réduction des postes. Chacun ici se souvient de la mobilisation - vaine, hélas ! - pour conserver les RASED... Par exemple, dans le département du Finistère, dont Mme Blondin est élue, sept postes sont encore supprimés à la rentrée de 2010 et la fermeture de dix CLIS - classes d'intégration scolaire - sur trois ans risque d'être imposée. La situation est comparable dans mon département, la Corrèze.

S'agissant du projet personnalisé de scolarisation qui, en théorie, constitue une bonne idée, il est, en pratique, peu appliqué, notamment parce que le nombre d'enseignants référents est insuffisant.

Les moyens de sensibilisation et de formation auprès des enseignants travaillant en CLIS ne sont pas davantage assurés.

La précarité de la situation des AVS, des EVS et des AED demeure tout autant intolérable. Elle incarne l'absence totale de reconnaissance du travail de ces agents, pourtant essentiel et indispensable. À ce jour, toujours aucun statut et aucune professionnalisation ne sont prévus. Les effectifs sont aussi largement insuffisants. Ainsi, 14 000 AVS supplémentaires seraient nécessaires pour subvenir aux besoins des familles.

En outre, aucune évolution de ce métier vers une prise en charge de tous les temps de vie des enfants n'est envisagée. Au contraire, après plusieurs mois de travail concerté entre les associations et les deux cabinets ministériels concernés, il ressort que la création de ce métier n'est pas envisagée et que les services d'aide à domicile ainsi que certaines associations sont sollicités pour reprendre les AVS en gestion : 9 000 postes d'AVS vont ainsi être transférés au maintien à domicile. Un bricolage qui ne simplifiera pas le parcours des familles !

Par ailleurs, les parents acceptent fréquemment une réorientation vers le secteur médico-éducatif, dans lequel on répond mieux aux besoins de soins. Mais le système actuel souffre encore largement de rigidité entre les différents secteurs et la frontière entre les deux grandes familles de scolarisation reste trop hermétique, ce qui ne facilite pas l'individualisation des parcours.

Pourquoi ne pas insuffler de nouvelles méthodes de collaboration interinstitutionnelle et créer de véritables passerelles entre ces différents secteurs ? Malheureusement, l'État se désengage sur tous les fronts dans cette bataille de l'inclusion !

Or je tiens à rappeler, en conclusion, certains termes de l'arrêt Laruelle du 8 avril 2009. Celui-ci a reconnu que la carence de l'État en matière d'obligation de scolarisation pour les enfants est « constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité » et ouvre droit à des dommages et intérêts.

Madame la secrétaire d'État, nous ne pouvons pas laisser plus longtemps les grands principes de solidarité, de proximité, de continuité et de mixité bafoués par la restriction des moyens accordés et nous vous demandons d'intervenir auprès de M. le ministre de l'éducation nationale pour le rappeler à ses obligations.

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap
(à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par Annie JARRAUD-VERGNOLLE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques

[séance du 12 mai 2010]

« L'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire... » Ainsi l'affirme l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles, tel que modifié par la loi du



11 février 2005. Or, quelle qu'ait été sa pertinence initiale, notamment de par la création d'un guichet unique d'accueil destiné à faciliter les démarches des personnes handicapées, le moins que l'on puisse dire est que la mise en œuvre de cette loi a été mal engagée et mal accompagnée.

Elle impliquait en effet, d'une part, un changement culturel, une approche moins administrative – on parlait pour la première fois de « clients », de projet de vie... – et, d'autre part, un travail pluridisciplinaire qui n'a pas été anticipé. La compréhension de cette révolution culturelle ne s'est pas faite partout, car elle demandait du temps, des moyens, une approche personnalisée et, surtout, une garantie de financement.

Le rapport intitulé Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005, réalisé avec mon collègue Paul Blanc, met également en exergue la grande disparité des situations observées entre les départements. Ainsi, le fait que la part de l'État varie de 12 % à 67 %, celle des conseils généraux s'ajustant en conséquence, pose de sérieux problèmes d'équité.

De même, certains postes que l'État s'était engagé à mettre à disposition n'ont été ni pourvus ni compensés.

L'enquête réalisée à la fin de 2009 par l'association des directeurs de MDPH démontre que, en prenant en compte les dettes résiduelles cumulées au titre des postes vacants et de la fongibilité asymétrique, ce sont 34,3 millions d'euros que l'État doit aux MDPH, dont 1 million d'euros à celle de mon département.

Soumises à des injonctions paradoxales – notamment à une obligation de résultat malgré une non-compensation des moyens en personnels –, les MDPH se trouvent dans une situation qui s'aggrave et qui risque même de remettre en cause leur fonctionnement.

Plusieurs propositions ont pourtant été remises au Gouvernement. Qu'en a-t-il fait ?

Souhaite-t-il réellement engager une politique d'intégration des personnes handicapées, en y consacrant les moyens financiers nécessaires et pérennes ? Et comment appréhender la réforme de l'AAH, qui devait faciliter l'accès à l'emploi des personnes handicapées ? On se souvient que le Président de la République annonçait le 10 juin 2008, lors de la Conférence nationale du handicap, la mise en œuvre d'un pacte national pour l'emploi des personnes handicapées ; force est de constater, deux ans plus tard, qu'il y a loin des discours à la réalité !

Dans son rapport relatif à la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi – rapport récent puisque datant du mois de décembre 2009 –, Michel Busnel émet un certain nombre de préconisations, en insistant notamment sur la notion d'accompagnement.

Il encourage aussi la signature de conventions entre les organismes chargés de l'insertion professionnelle des personnes handicapées – MDPH, Cap Emploi... – pour introduire une coopération renforcée.

Il insiste également sur l'importance d'une démarche de prévention en milieu de travail avec les médecins du travail, alors que l'on assiste au contraire à une désaffection de l'État à l'égard non seulement des MDPH, mais également de la médecine du travail. De même, l'accent avait été mis, lors de réforme de l'AAH, sur la nécessité d'assortir toute demande à une étude de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, même si cette dernière n'est pas sollicitée.

Actuellement, près de 47,5 % des dossiers des MDPH sont liés à l'évaluation des capacités et habiletés professionnelles des demandeurs, dossiers qui commencent à provoquer des contentieux.

Toutes ces contradictions nous amènent à nous interroger sur l'effectivité des mesures d'accès à l'emploi voulues par le législateur de 2005, annoncées haut et fort par le Président de la République, largement relayées par les médias, mais restées sans suite... Actuellement, le taux de chômage des personnes handicapées est supérieur à 20 %, leur taux de chômage de longue durée étant de 46 %, soit presque le double de celui qui est observé chez les personnes valides, pour lesquelles ce taux atteint 26 %.

On estime que, chaque année, 120 000 personnes handicapées sont licenciées du marché du travail pour inaptitude, comme en témoigne le rapport Busnel. Tous âges confondus, seuls 44 % des personnes handicapées exercent une activité professionnelle, contre 71 % de l'ensemble de la population ; 80 % des travailleurs handicapés sont ouvriers ou employés, contre 57 % de l'ensemble des actifs ; 82 % des personnes handicapées disposent d'une formation inférieure ou égale au niveau V, et seulement 3 % d'entre elles sont ainsi cadres, contre 11 % des actifs valides.

L'obligation d'emploi des personnes handicapées dans les secteurs privé et public aurait pourtant dû largement faciliter leur accès à l'emploi si le Gouvernement n'avait fait voter des dérogations multiples et des reports. L'assiette d'assujettissement des pénalités baisse ainsi de 3 % à 4 % par an.

Les employeurs sont souvent réticents à recruter des travailleurs handicapés, craignant les arrêts maladie répétés et l'incompréhension avec leur équipe. Ils embauchent parce qu'il le faut !

Aussi, l'intégration et l'évolution de la personne handicapée dans l'entreprise sont difficiles. Leur accompagnement en amont et dans l'emploi par les MDPH ou par le réseau Cap Emploi serait la meilleure garantie d'une insertion durable.

La loi de 2005, même si elle a eu des effets mobilisateurs, ne pourra déboucher sur des résultats à long terme sans la volonté de l'État de mobiliser les moyens financiers indispensables pour stabiliser le personnel nécessaire aux MDPH, au premier plan dans l'évaluation et l'accompagnement global des personnes handicapées, et pour favoriser une meilleure coordination des différents acteurs.

Intervention...

Débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap (à la demande des groupes Socialiste et RDSE)

par René TEULADE, sénateur de la Corrèze

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, après ce numéro d'autosatisfaction (Exclamations sur les travées de l'UMP.), je vais simplement relever le plus objectivement possible ce qu'il nous reste à faire. Je traiterai essentiellement le problème des retraites. Le dossier des retraites des personnes handicapées et de leurs proches, écarté de la loi du 11 février 2005, sera au premier plan de l'actualité, étant donné le présent débat sur les retraites en général.



Certes, il s'agit d'un problème complexe. Mais la situation des personnes en situation de handicap vivant sous le seuil de pauvreté – elles sont au nombre de un million – est socialement intolérable, et ce d'autant plus que la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées est entrée en vigueur dans notre pays depuis le 20 mars dernier. La loi du 11 février 2005 a certes permis de lever certains obstacles juridiques, en particulier la barrière d'âge de soixante ans. Cependant, tous les effets de cette barrière d'âge n'ont pas été neutralisés sur le plan tant des prestations et pensions versées aux personnes en situation de handicap que du droit à la retraite de ces dernières et de leur accès à des structures d'hébergement adaptées.

Je vous propose, mes chers collègues, de passer en revue quelques-unes de ces anomalies.

Tout d'abord, les titulaires de pension d'invalidité voient souvent leurs revenus diminuer lors de la conversion de leur pension d'invalidité en pension de vieillesse pour inaptitude à l'âge de soixante ans. Seuls les titulaires d'une pension d'invalidité liquidée avant le 31 mai 1983 peuvent prétendre à une pension de vieillesse qui ne peut être inférieure à la pension d'invalidité dont ils bénéficiaient à l'âge de soixante ans. Ensuite, la bonification de 10 % de la pension de retraite accordée aux parents de trois enfants n'est pas prévue pour les parents d'un enfant handicapé.

Par ailleurs, la majoration de durée d'assurance pour les assurés ayant élevé un enfant handicapé ne profite pas aux assurés de tous les régimes de sécurité sociale ! Si son bénéfice est accordé aux assurés du régime général, aux commerçants, artisans, industriels, par exemple, les marins, les employés d'EDF, de la SNCF et les professions libérales ne sont pas concernés. Une harmonisation de l'état de droit en la matière est donc souhaitable. De même, le dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés ne bénéficie pas aux assurés de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

L'article L 351-1-3 du code de la sécurité sociale prévoit un dispositif de retraite anticipée pour les assurés lourdement handicapés relevant du régime général, du régime agricole, du régime des non-salariés, des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Les assurés de ces régimes, qui travaillent ou ont travaillé tout en étant atteints d'une incapacité permanente au moins égale à 80 % ou d'un handicap de niveau équivalent et qui remplissent par ailleurs les conditions d'assurance et de cotisations, ont la possibilité de partir de

manière anticipée à la retraite dès l'âge de cinquante-cinq ans, au lieu de soixante ans, au taux plein de 50 %. Les assurés relevant d'autres régimes ne peuvent pas bénéficier de cette mesure.

D'autre part, le dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés ne bénéficie pas aux personnes dont le handicap est survenu au cours de leur carrière, à la suite d'un accident, par exemple.

Par ailleurs, un certain nombre d'associations nous ont indiqué que certains assurés handicapés souhaiteraient pouvoir bénéficier d'un âge minimal de départ en retraite inférieur à cinquante-cinq ans, dès lors qu'ils remplissent une condition de durée d'assurance de cent vingt trimestres.

En outre, les salariés qui ont fait valoir leur droit entre les mois de juillet 2004 et de mars 2005 n'ont pu bénéficier de la majoration de pension de retraite anticipée.

Enfin, l'attribution de la majoration pour aide constante d'une tierce personne n'a pas été étendue aux titulaires d'une pension de vieillesse attribuée de manière anticipée aux travailleurs handicapés.

Face à de telles inégalités de traitement, il est indispensable que, dans ce domaine particulièrement sensible, une harmonisation de l'état de droit soit réalisée dans les meilleurs délais, afin que le droit à la dignité pour tous nos concitoyens soit réaffirmé et devienne enfin une ambition sociale commune et partagée !

Questions cribles...

La politique industrielle

par Jacques BERTHOU, sénateur de l'Ain

[séance du 11 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le département de l'Ain avait connu depuis plusieurs décennies une évolution qui le plaçait parmi les tout premiers départements français pour la part de l'industrie dans l'emploi total.



Aussi, les conséquences de la désindustrialisation de notre pays sont d'autant plus désastreuses dans l'Ain, où le nombre d'emplois dans l'industrie ne cesse de se dégrader. Les perspectives sont inquiétantes : les chiffres d'affaires de nos industriels sont nettement inférieurs en 2009 à ce qu'ils étaient en 2008, et les difficultés de trésorerie, après deux années de sous-activité, accroissent les incertitudes et freinent toute dynamique et toute reprise.

Des secteurs majeurs sont en grande difficulté. La plasturgie, dans le bassin d'Oyonnax, subit de plein fouet la crise automobile, tout comme l'industrie des métaux, dont les chiffres d'affaires sont en baisse de 50 % ; je citerai également la crise sévère que traverse actuellement l'activité du bois. Géographiquement, des secteurs sont particulièrement atteints. C'est le cas du bassin d'Oyonnax, que je viens de citer, mais aussi du bassin bellegardien, où 170 emplois ont été supprimés, et du bassin burgien, donc au chef-lieu du département, où près de 1 500 emplois l'ont été depuis quelques années. En particulier, la baisse de 50 % de l'ac-

tivité de Renault Trucks, à Bourg-en-Bresse, a des conséquences importantes sur les entreprises sous-traitantes.

Je vous signale, madame la secrétaire d'État, que, la semaine dernière, une délégation des parlementaires de l'Ain intervenait auprès de M. Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, pour défendre les 138 emplois que la société Lejaby s'appête à supprimer dans notre département en ayant choisi de délocaliser sa production.

Madame la secrétaire d'État, la situation préoccupante de mon département est aussi celle de la France ! D'ailleurs, je voudrais bien comprendre comment notre balance commerciale a pu s'effondrer aussi vite en quelques années, et pourquoi le ratio des exportations françaises sur les exportations allemandes, en matière de produits manufacturés, est passé de 56 % en 2000 à 37 % en 2008.

C'est pourquoi je vous demande, madame la secrétaire d'État, ce que vous comptez faire pour redresser notre activité industrielle.

Réponse Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Sur ce point, un certain nombre de considérations générales pourraient être évoquées. Elles l'ont déjà été, soit par M. Chatillon lui-même, soit à travers les éléments de réponse que je lui ai fournis en ce qui concerne le financement, l'innovation, la recherche, les pôles de compétitivité et, de manière générale, le travail mené sous l'impulsion de Christian Estrosi dans le cadre des états généraux de l'industrie.

Je pense qu'il vous sera plus utile encore de disposer de quelques éléments de réponse concernant tout particulièrement les secteurs que vous avez évoqués, notamment la plasturgie.

Dans ce secteur, la France est au cinquième rang mondial et au deuxième rang européen. Oyonnax, dans votre département, est bien l'un des pôles majeurs, avec notamment Plastics Vallée. C'est l'un des pôles sur lesquels nous comptons - en considération du nombre d'entreprises, petites et grandes, et de la capacité d'innovation - pour faire rayonner nos compétences et notre efficacité en la matière.

Plusieurs projets, et même plusieurs dizaines de projets ont déjà été financés au titre de ces pôles de compétitivité.

Je voudrais également vous indiquer que, dans le cadre du neuvième appel à projets de mars 2010, deux projets de plasturgie sont ou seront de nouveau financés par le fonds unique interministériel, et ce pour plus d'un million et demi d'euros.

Je voudrais aussi dire un mot sur l'entreprise Lejaby. J'ai déjà répondu ce matin, au nom de Laurent Wauquiez et de Christian Estrosi, à l'un de vos collègues députés à l'Assemblée nationale sur ce sujet. Outre les dispositions générales qu'il a prises pour soutenir la filière du textile et de l'habillement, le ministre chargé de l'industrie a bien l'intention d'être à la disposition de l'ensemble des élus et des responsables de l'entreprise.

Réplique de M. Martial Bourquin

Après l'intervention de Jacques Berthou, on ne peut que constater l'ampleur de la désindustrialisation. Il s'agit en effet d'un phénomène de très grande ampleur, ce qui a amené le groupe socialiste à demander au Sénat, à son président et à son bureau, la création d'une mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires.

Cette création était de droit, et nous l'avons obtenue.

À nous à présent de faire en sorte que cette mission commune fonctionne et réalise un diagnostic complet du phénomène dans toute son ampleur, étant rappelé que la désindustrialisation conduit des dizaines de milliers de personnes au chômage, sans emploi, et amène des TPE et des PME à connaître des difficultés d'accès au crédit, voire parfois à fermer leurs portes.

Ce qui manque, assurément, c'est une stratégie industrielle axée sur les filières !

J'ai bien entendu l'ensemble des interventions, et la réponse de Mme la secrétaire d'État. Ce qui compte aujourd'hui, c'est effectivement d'avoir des résultats. Nous sommes convaincus que la situation actuelle est d'une gravité telle qu'il nous faut trouver, dans les mois qui viennent, des axes d'action pour essayer de retrouver un dynamisme industriel que nous avons perdu.

Questions cribles...

La politique industrielle

par Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne

[séance du 11 mai 2010]

Madame la secrétaire d'État, si j'interviens aujourd'hui, c'est parce que, pour moi, la désindustrialisation n'est pas simplement un mot, elle est surtout une réalité que le département de la Dordogne subit depuis plusieurs décennies.



En effet, à l'exception de la filière agroalimentaire, les autres secteurs industriels « historiques » sont en train de disparaître, lentement mais sûrement. L'industrie manufacturière employait encore 12 000 personnes en 1980 ; elle n'en compte plus que 1 000 aujourd'hui.

Comme si cela ne suffisait pas, l'État participe à l'affaiblissement, voire à la disparition de certains secteurs industriels de notre département.

Les exemples sont malheureusement nombreux : Marbot-Bata, à Neuvic-sur-l'Isle, qui a fermé son usine et licencié 75 salariés après avoir perdu les contrats pour la fabrication de brodequins pour l'armée ; l'ESCAT 24, à Bergerac, qui compte 124 salariés et dont la fermeture est programmée ; la Société nationale des poudres et explosifs, la SNPE, également à Bergerac, employant 400 salariés, qui est vendue à la découpe. N'oublions pas non plus les menaces sérieuses pesant sur les 94 salariés des ateliers de la SNCF de Chamiers ni sur les 430 salariés de Phil@poste, l'imprimerie du timbre de Boulazac, qui sont aujourd'hui en grève à l'appel de leur intersyndicale.

On le voit bien, la responsabilité de l'État est pleinement engagée. Elle l'est d'autant plus que les mesures de reconversion et de revitalisation annoncées sont loin d'être satisfaisantes ! J'en veux pour preuve le fait que personne ne sait aujourd'hui qui prendra en charge les aménagements liés à la reconversion du site de la SNPE.

Madame la secrétaire d'État, on ne peut pas vouloir résoudre un problème en se contentant de le nommer. Ce que nous attendons maintenant du Gouvernement, c'est qu'il s'engage pleinement et qu'il aide enfin les collectivités territoriales à trouver des solutions pérennes.

Ma question est donc simple : quelles sont vos propositions ?

Réplique de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Je ne reprendrai pas les considérations générales sur l'implication du Gouvernement, notamment de Christian Estrosi, en matière de renouveau de la politique industrielle. Je tiens cependant à vous apporter quelques précisions sur la situation de certaines des sociétés que vous avez évoquées, monsieur le sénateur.

Tout d'abord, la société Marbot-Bata, implantée à Neuvic-sur-l'Isle, a été massivement soutenue par l'État en ce qui concerne les mesures de chômage partiel et de formation. En février dernier, je le rappelle, M. Xavier Darcos, alors ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, avait tenu à rencontrer personnellement les salariés de l'entreprise et leurs représentants et à leur faire part, au nom de l'État, de sa

détermination et de celle du Gouvernement – elle demeure, évidemment – à faire en sorte que les dirigeants de l'entreprise et du groupe Bata respectent toutes leurs obligations en améliorant les mesures du plan de sauvegarde de l'emploi.

Par ailleurs, afin de soutenir le territoire de Neuvic, il est envisagé de mobiliser plus de 2 millions d'euros, dont 1 million d'euros par le biais du Fonds national de revitalisation des territoires et 600 000 euros au titre de l'aide au soutien des projets d'investissement des collectivités locales, afin de faire revenir de l'activité, donc de créer de nouveaux emplois.

En ce qui concerne Phil@poste, l'activité est particulièrement innovante et rayonnante. Comme l'a indiqué Christian Estrosi lors du débat sur La Poste, il n'est pas question de faire évoluer son implantation dans le département de la Dordogne ; nous entendons au contraire la moderniser.

Enfin, en ce qui concerne la SNPE, il va de soi que le Gouvernement est très attentif aux conséquences des cessions qui sont actuellement envisagées.

Réplique de M. Claude Bérut-Débat

Madame la secrétaire d'État, votre réponse ne me satisfait nullement, sans doute parce que, en fait, vous n'avez pas répondu à ma question.

Dans les différentes sociétés que j'ai évoquées, ce sont environ mille emplois qui sont menacés et une bonne moitié d'entre eux dépendent directement de la politique du Gouvernement.

C'est l'État, je le rappelle, qui a décidé de privatiser la SNPE, dont il était actionnaire à 99 %, et qui procède aujourd'hui à une vente à la découpe. Je pourrais faire la même observation en ce qui concerne l'ESCAT.

En ce qui concerne Marbot-Bata, Xavier Darcos, que je connais bien par ailleurs pour avoir eu

l'occasion de guerroyer contre lui et de le battre, les années précédentes, lors d'élections locales à Périgueux, est venu au mois de février, juste avant les élections régionales, donner l'extrême-onction à une entreprise qui a disparu parce que l'État n'a pu passer commande de chaussures qui donnaient pourtant satisfaction à l'armée.

Questions cribles...

La politique industrielle

par Jean-Jacques MIRASSOU, sénateur de la Haute-Garonne

[séance du 11 mai 2010]

Madame la secrétaire d'État, voilà quelques jours, les chaînes d'assemblage de l'A320, à Toulouse et sur d'autres sites français, étaient bloquées à la suite d'un mouvement de grève engageant la totalité des centrales syndicales, qui n'ont pas hésité à évoquer un divorce social entre les travailleurs et la direction.



Au-delà des revendications salariales, ce mouvement de grève avait pour objet de mettre en perspective une stratégie industrielle et commerciale et son corollaire en termes d'emplois.

Est-il besoin de le rappeler, les travailleurs du site sont encore traumatisés par le plan Power 8, qui a, au passage, « éjecté » 5 000 emplois dans le périmètre direct d'Airbus auxquels il faut ajouter 5 000 emplois chez les sous-traitants. Bien sûr, on laisse miroiter maintenant les perspectives intéressantes de la montée en puissance de l'A380 et du futur A350, mais le fonds de commerce d'Airbus, l'A320, fait actuellement l'objet d'une sorte de course-poursuite entre les deux sites sur lesquels l'activité est répartie, Toulouse et Hambourg. Ce dernier site a tendance à gagner des parts de marché et revendique en même temps la possibilité de construire le remplaçant de l'A320.

La stratégie industrielle et commerciale d'Airbus à l'égard de ses salariés manque donc manifestement de lisibilité.

C'est la raison pour laquelle ce que ne peut pas faire actuellement la direction d'Airbus, obligée de tenir compte des intérêts à la fois d'Airbus France et d'Airbus Allemagne, le ministère, l'État, eu égard à sa prise de participation dans l'actionnariat d'Airbus Industrie, a le devoir de le faire. Il doit parler haut et fort pour dissiper les inquiétudes et afficher enfin, à court terme et à moyen terme, des assurances à même de calmer l'inquiétude des salariés d'Airbus et, plus généralement, de l'ensemble de la région toulousaine dont chacun sait que, sur le plan industriel, Airbus est le « vaisseau amiral ».

Réponse de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Monsieur le sénateur, je ne me prononcerai pas, au nom du Gouvernement, sur l'état des négociations sociales dans ce conflit particulier, négociations qui relèvent, bien sûr, du dialogue que nous souhaitons le plus riche et le plus fructueux possible entre les organisations syndicales et les salariés, d'une part, et la direction de l'entreprise, d'autre part.

En revanche, je tiens à vous confirmer, s'il en était besoin, le caractère absolument prioritaire du secteur aéronautique dans la politique industrielle de notre pays. Tous les outils de notre politique industrielle sont mobilisés en faveur de l'aéronautique, qu'il s'agisse, bien entendu, du pôle de compétitivité Aerospace Valley, qui se répartit entre votre région et la région bordelaise... Vous avez raison, monsieur le sénateur, alors parlons non de Bordeaux mais de l'Aquitaine, non de Toulouse, mais de Midi-Pyrénées. Le Tarn-et-Garonne appréciera, n'est-ce pas, monsieur Collin ?

Je pourrais également citer le grand emprunt avec le programme spécifique dédié « Aéronefs du futur ».

Par ailleurs, compte tenu de l'extrême importance de l'exportation pour ce secteur, nous avons également, l'an dernier, avec Christine Lagarde, mobilisé de façon exceptionnelle – saluée en tant que telle par EADS et Airbus – l'ensemble des crédits de financement international ; je pense, bien sûr, aux crédits de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la COFACE.

Au titre du soutien aux grands contrats, qu'il s'agisse des contrats civils, que vous avez évoqués, mais aussi des contrats militaires, il y a eu également une mobilisation absolument exceptionnelle du Président de la République, du Premier ministre et de l'ensemble du Gouvernement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'aéronautique constitue l'une de nos filières d'excellence et l'une de celles pour lesquelles l'ensemble des forces économiques ou politiques du Gouvernement sont mobilisées.

Réplique de M. Jean-Jacques Mirassou

Madame la secrétaire d'État, si c'était vrai, le Gouvernement se serait donné les moyens d'intervenir bien en amont de ce qui devait devenir le plan Power 8. Or il ne l'a pas fait.

Le crédit que j'accorde aux déclarations d'intention est faible et, en l'occurrence, il confine au dérisoire. Au-delà des intentions affichées en termes d'accompagnement, je tiens à répéter clairement que l'État étant un actionnaire puissant d'Airbus Industrie et d'EADS, et compte tenu de l'importance de l'industrie aéronautique sur le plan stratégique à l'échelon tant national que régional, le Gouvernement, par la voix du ministre concerné, qui n'est pas présent aujourd'hui, a le devoir de parler plus haut, plus fort et plus souvent !

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Michèle ANDRE, Présidente de la délégation aux droits des Femmes, sénatrice
du Puy-de-Dôme, auteure de la question

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ma question porte sur l'application des articles 50 et 52, relatifs à la prostitution, de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.



Qu'il me soit permis en cette occasion d'évoquer d'abord le souvenir de notre collègue Dinah Derycke, qui fut la première présidente de notre délégation aux droits des femmes et qui avait choisi, justement, de consacrer le premier rapport d'information thématique de cette délégation, en 2000, à la prostitution, parce qu'il s'agissait, disait-elle, de l'une des pires situations d'exclusion sociale et que les femmes en étaient les principales victimes. Cela reste vrai aujourd'hui.

La prostitution, loin d'avoir disparu, prospère en Occident, même si elle a pris des formes nouvelles. Elle focalise dans ses manifestations toutes sortes d'inégalités : entre hommes et femmes, entre riches et pauvres, entre Nord et Sud, et même, pour l'Europe, entre Est et Ouest.

La façon dont chaque pays aborde ce problème et tente de lui apporter des solutions en dit beaucoup sur l'état d'avancement de la société dans son ensemble. Je me garderai, pour ma part, de toute posture sur un sujet aussi difficile et n'évoquerai même pas ici la diversité des approches doctrinales – prohibitionniste, régle-

mentariste, abolitionniste – qu'il suscite. Je m'en tiendrai à la réalité, qui nous interpelle, et au droit, dont il nous revient, en tant que parlementaires, de fixer le contenu et de suivre l'application.

L'article 50 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé, par un nouvel article 225-10-1 du code pénal, un délit de racolage public incriminant à la fois le racolage actif et le racolage dit passif. Le fait « par tout moyen » d'inciter à des relations sexuelles en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, y compris « une attitude même passive », peut justifier une condamnation à deux mois d'emprisonnement et à 3 750 euros d'amende. Auparavant, le racolage public, aux termes de l'article R. 625-8 du code pénal n'était punissable que d'une amende de 1 500 euros maximum et ne visait, compte tenu de la pratique et de la jurisprudence, que le racolage actif.

Les auteurs du projet de loi invoquaient certes la nécessité de mettre fin aux troubles que causait à la tranquillité et à la sécurité publique la prostitution de rue. Surtout, ils faisaient valoir que leur véritable cible était non pas les personnes prostituées, mais ceux qui les recrutent et tirent profit de leur activité, contre lesquels toute une série de mesures nouvelles étaient prévues. Ils insistaient aussi sur le fait que la correctionnalisation du racolage public donnait à la police de nouveaux moyens de procédure : elle lui permettait, en particulier, de mettre en garde à vue les personnes prostituées et de les inciter à dénoncer leurs proxénètes, une telle dénonciation ouvrant droit, pour les étrangères sans papiers, à une régularisation de leur séjour en France.

Cette obligation faite aux victimes de la traite des êtres humains de porter plainte contre leurs proxénètes pour pouvoir obtenir un titre de séjour – au risque de mettre ainsi en danger leur vie ou celle de leur famille restée dans leur pays – a valu à la France, à juste titre, les critiques du comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination envers les femmes, le CEDAW.

Cela n'a pas empêché, le 13 novembre 2002, le ministre de l'intérieur de l'époque, défendant le projet de loi devant le Sénat, de s'exprimer ainsi : « Nous n'avons pas créé un délit dans l'optique de punir des malheureuses qui, c'est vrai, sont plus souvent victimes que coupables. Si nous avons créé un délit, c'est, au contraire, pour les protéger ; l'argument », ajoutait-il, « est lumineux dans sa simplicité. »

Je ne suis pas sûre que les intéressées apprécient cette forme bien particulière de protection... Il y aurait évidemment beaucoup à dire sur cette sorte de dévoiement de la loi pénale, qui se trouve ainsi détournée de sa fonction d'expression de la justice pour être mise au service d'une supposée efficacité policière, et sur le procédé consistant à frapper plus fort les personnes prostituées pour mieux atteindre, ultérieurement, leurs proxénètes.

Nous avons d'ailleurs été nombreux, dans cet hémicycle, à demander l'abrogation de ce dispositif. En vain, puisque le texte a été adopté. Cependant, des préoccupations se sont fait entendre lors des débats. En particulier, la délégation du Sénat aux droits des femmes, présidée à l'époque par ma collègue Gisèle Gautier, que je salue ici, s'est inquiétée de la référence à la tenue vestimentaire dans la définition du racolage, qui a ensuite été supprimée. Surtout, elle a insisté pour que soit pris en compte le devoir de secours aux victimes des réseaux de prostitution et pour que soit privilégiée la politique de réinsertion.

Dans cette même optique, mais à l'Assemblée nationale cette fois, deux députés ont fait adopter un amendement aux termes duquel le

Gouvernement, à compter de 2004, devait déposer chaque année sur le bureau de l'une et l'autre assemblée, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport faisant état de l'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale des personnes prostituées, ainsi que des moyens dont disposent les associations et les organismes qui leur viennent en aide. Le Gouvernement s'est déclaré très favorable à cet ajout, qui, disait-il, allait « dans le sens de l'évaluation », qui était une « très bonne chose ».

Sept ans ont passé : c'est un délai suffisant pour dresser un bilan et faire, justement, de « l'évaluation » !

Je commencerai par le plus simple et le plus factuel des deux points que comporte ma question, à savoir ce rapport annuel, qui fait l'objet de l'article 52 de la loi de 2003 et devait marquer l'intérêt porté par le Gouvernement au phénomène prostitutionnel dans son ensemble et non à sa seule composante répressive.

Annuel, de toute évidence, ce rapport ne l'a pas été : à ma connaissance, il n'a été déposé sur le bureau de chaque assemblée qu'une seule fois, en mars 2006. Convenez, monsieur le ministre, que ce n'est pas beaucoup, surtout si l'on considère l'approbation chaleureuse qu'avait suscitée de la part du ministre de l'intérieur de l'époque, en séance publique, l'initiative de nos deux collègues députés.

Le non-respect de l'engagement pris par le Gouvernement et inscrit dans la loi est doublement regrettable. D'abord, parce que le rapport paru en 2006, remarquablement précis et complet sur la répartition par nationalité des personnes mises en cause pour racolage dans des procédures policières, l'était beaucoup moins sur d'autres aspects qui nous tiennent à cœur, en particulier les moyens mis à la disposition des associations. Ensuite, parce qu'on y soulignait, avec pertinence, à quel point la prostitution, dans notre pays, connaissait des évolutions rapides, ce qui aurait d'autant plus justifié l'actualisation annuelle prévue par la loi.

Apprenant qu'un document très récent, paru en décembre 2009 sous l'égide de la direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, était consacré à la législation en matière de violence à l'égard des femmes dans quatre pays, dont la France, j'ai consulté, le chapitre « Prostitution » de la partie française, dont il est précisé qu'elle a été mise à jour par notre administration en septembre 2009. Or le développement consacré aux moyens de lutte contre la prostitution est la pure et simple répétition, mot pour mot, de ce que contenait sur ce point le rapport établi en mars 2006, trois ans et demi auparavant.

Les chiffres donnés sur les effectifs de l'Office central de répression du trafic des êtres humains ou sur ceux de la brigade de répression du proxénétisme pour Paris et la petite couronne y sont rigoureusement les mêmes. Et l'on retrouve dans ce second document, comme dans le premier, l'affirmation selon laquelle « cet effectif devrait être renforcé dans les prochains mois » !

Monsieur le ministre, prenez-vous l'engagement de respecter chaque année, à partir de 2010, l'obligation inscrite à l'article 52 de la loi de 2003 ? S'agissant du délit de racolage passif, trois constats peuvent être faits. Le premier, c'est que les condamnations ont été relativement peu nombreuses, et les peines infligées considérablement inférieures aux maxima prévus par la loi.

Le nombre des condamnations prononcées et inscrites au casier judiciaire s'est certes élevé à 291 en 2003 - soit un peu plus que les quelque 200 condamnations pour racolage « actif » prononcées en 2002, avant la réforme - et il a connu une croissance très nette deux années durant, avec 751 condamnations en 2004 et 996 en 2005. Mais ce mouvement s'est ensuite inversé : 474 condamnations en 2006, puis 535 en 2007 et 351 - chiffre provisoire à l'époque - en 2008. Quant à la peine, il s'agit presque toujours d'une amende, qui se situerait en moyenne à moins de 400 euros, bien loin, donc, des 3 750 euros autorisés par l'article 225-10-1 du

code pénal. Les peines de prison semblent exceptionnelles. Il s'est certes trouvé un tribunal correctionnel pour sanctionner un délit de racolage par trois mois d'emprisonnement avec sursis - soit plus que le maximum légal ! -, mais ce jugement a fort heureusement été cassé. Dans la très grande majorité des cas, en fait, l'interpellation pour racolage débouche sur un simple rappel à la loi.

Le deuxième constat, plus préoccupant, est l'issue imprévisible des jugements ou, comme a pu le relever la doctrine, le caractère « impressionniste » de la jurisprudence. Le racolage pouvant être constitué « par tout moyen, y compris par une attitude même passive » - attitude corporelle, tenue vestimentaire, etc. -, il est extrêmement difficile de départager le comportement constitutif d'un racolage de celui qui ne l'est pas. Les juges du fond apprécient souverainement, en leur âme et conscience, mais l'imprécision du texte entraîne inmanquablement, d'un tribunal à l'autre, d'une espèce à l'autre, des jugements contraires sur des situations paraissant assez semblables.

Cette imprécision des textes malmène le principe de légalité des infractions et des peines, lequel avait d'ailleurs été invoqué par les auteurs du recours contre la loi de 2003 devant le Conseil constitutionnel.

Est ainsi jugé délictueux le fait de se tenir sur un parking, à une heure tardive, afin d'être remarquée dans le faisceau des phares des voitures, de s'approcher de celles-ci quand elles ralentissent puis de discuter avec les conducteurs - tribunal correctionnel de Toulouse, 4 mars 2005 -, mais pas de se tenir sous un abri-bus puis de se pencher pour discuter avec un automobiliste avant de monter dans sa voiture pour se rendre jusqu'à un parking sombre, cour d'appel de Toulouse, 28 juin 2006.

Se livre au racolage passif celle qui se tient assise sur le siège conducteur d'un fourgon, vêtue d'une nuisette rose non fermée et transparente - cour d'appel de Paris, 9 février 2005 -, mais pas celle qui stationne vers minuit au bord du

trottoir, légèrement vêtue, dans un endroit connu pour la prostitution, cour d'appel de Caen, 21 juin 2004.

La notion de « racolage passif » étant très floue, on se demande parfois si ce que l'on sanctionne, ce n'est pas tout simplement la prostitution elle-même, alors que celle-ci, je le rappelle, n'est pas interdite dans notre pays, pas incriminée pénalement. Certes, on peut – ou non – regretter cet état de fait, mais la loi est ainsi !

Prenons, comme exemples, deux jugements rendus le même jour par la même cour d'appel. Mauricette B., 45 ans, née de père inconnu, mère de famille RMIste, jamais condamnée, a été arrêtée dans un véhicule sur la place d'une ville de province, place réputée pour être un lieu de prostitution. Cette femme ne faisait que stationner – « sans sourire ni geste », dit-elle –, dans l'attente d'un client. Infirmant le jugement de première instance, la cour d'appel considère que, compte tenu de l'heure et du lieu, le « comportement statique » de Mauricette B. est « exempt de toute équivoque sur le but poursuivi par celle-ci, à savoir la recherche de clients potentiels, lesquels se rendent précisément sur cette place pour y rechercher des prostituées ». Mauricette B. est condamnée à 120 euros d'amende. Je ne commenterai pas plus avant ce jugement, observant simplement que l'activité de Mauricette B. ne ressortissait pas à la grande délinquance et que cette amende de 120 euros ne justifiait peut-être pas une telle mobilisation du service public de la justice...

Même date de jugement, même cour d'appel, une femme a été arrêtée non pas dans un centre-ville, mais dans un bois connu pour être un lieu de prostitution, le jugement relevant que des hommes s'y arrêtent « en connaissance de cause ». L'intéressée ne nie pas se prostituer, mais précise qu'elle ne quitte pas son véhicule et attend que le client « vienne à la vitre ». Elle est mise en garde à vue, et l'un de ses clients confirme, dans une déposition mentionnée dans le jugement, qu'il a sollicité la prévenue présente sur les lieux dans son véhicule.

Cette femme a eu plus de chance que Mauricette B. : elle est condamnée à une amende de 300 euros, mais avec sursis !

À vrai dire, l'essentiel, dans la répression du racolage passif, réside non pas dans les sanctions pénales, somme toute peu fréquentes, mais dans la multiplication des opérations de police et des gardes à vue dont elle est l'occasion. Quand on sait dans quelles conditions indignes se déroulent parfois les gardes à vue pour tel ou tel citoyen honorablement connu mais accusé d'un délit routier, on imagine ce qu'elles peuvent être pour une personne interpellée pour racolage, surtout, et c'est très souvent le cas, si elle est étrangère et maîtrise mal le français.

Les témoignages recueillis par les associations d'aide aux prostituées font état d'abus policiers fréquents et, parfois, très graves, lors de ces gardes à vue.

Un rapport établi en juin 2006 par la Commission nationale Citoyens-Justice-Police, qui associe des représentants d'associations pour les droits de l'homme et de syndicats d'avocats et de magistrats, insiste sur l'abus du recours à la garde à vue, laquelle, fréquemment, ne débouche sur aucune poursuite.

Les auteurs du rapport observent : « De fait, une justice policière s'est mise en place : les preuves sont appréciées par la seule police, la garde à vue joue le rôle d'une courte peine d'emprisonnement, la confiscation de l'argent », l'argent de la personne gardée à vue, « tient lieu d'amende [...], le STIC », c'est-à-dire l'inscription dans le fichier du système de traitement des infractions constatées, « de casier judiciaire. » Ajoutons que beaucoup de personnes prostituées étant étrangères, l'interpellation, pour celles qui n'ont pas ou plus de titre de séjour, s'accompagne d'une menace de reconduite à la frontière.

Cette réflexion me conduit au troisième constat, évidemment le plus préoccupant : la crainte des interpellations et des gardes à vue a

conduit la plupart des personnes prostituées à délaisser les centres-villes et les quartiers traditionnels pour des lieux plus isolés, parkings, caves, friches industrielles, bois ou encore bordures de champ.

Or cet isolement est lourd de conséquences : les personnes prostituées sont beaucoup plus exposées à des agressions, parfois mortelles, et il leur devient beaucoup plus difficile d'imposer l'usage du préservatif. Comme, de surcroît, la police retiendrait souvent la détention de préservatifs comme élément de preuve lors des interpellations pour racolage, cela compromet la lutte contre le sida et les maladies sexuellement transmissibles. De plus, les contacts entre les personnes prostituées et les associations qui leur viennent en aide et tentent de favoriser leur réinsertion sont plus malaisés à établir, et donc plus rares.

Ce bilan, tout de même très négatif, a-t-il eu pour contrepartie une meilleure efficacité de la répression du proxénétisme ? Rien n'est moins sûr ; il n'est que de considérer les statistiques du ministère de la justice.

Le nombre des condamnations pour proxénétisme est resté remarquablement stable, se situant chaque année, depuis 2003, dans une « fourchette » allant de 225 à un peu plus de 250. Quant au nombre des condamnations pour proxénétisme aggravé, il est passé de 269 en 2003 à 284 en 2007, pour s'établir à 248 en 2008, ce chiffre étant provisoire.

Pour tenter d'en savoir plus sur l'état de la lutte contre ceux qui tirent profit de la prostitution d'autrui, j'ai pris connaissance avec intérêt, monsieur le ministre, de votre conférence de presse du 14 janvier dernier, consacrée à la présentation des résultats de la politique de sécurité pour 2009. Or celle-ci ne comporte rien sur la lutte contre le proxénétisme, pas plus, d'ailleurs, que la conférence de presse que vous avez donnée le 15 avril dernier pour présenter les résultats de cette même politique de sécurité pour les trois premiers mois de l'année 2010.

J'applaudis, monsieur le ministre, à la création des « cellules spécifiques anti-cambriolages » ou encore à l'extension de « l'opération tranquillité vacances ». Mais n'est-il pas dommage que, dans ce bilan de l'année 2009, année du soixantième anniversaire de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies de la convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, vous soyez resté muet sur cet aspect du travail policier ?

Les grands succès incitant rarement les gouvernements à la modestie, doit-on déduire de ce silence sur une composante pourtant essentielle de la politique de sécurité que les résultats de votre action en ce domaine – très difficile, je le sais – ne sont pas à la hauteur des espérances ? Tout porte à le penser.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner que se soit dégagé un consensus très large en faveur de l'abrogation du délit de racolage public passif.

Cette abrogation nous est demandée par toutes les associations intervenant dans le domaine de la prostitution, quelles que soient leurs orientations et leurs différences d'approche. Elle vous a été demandée par la Ligue des droits de l'homme et par Médecins du Monde. Elle vous est demandée, depuis décembre 2007, par la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Alors, écoutez-les, monsieur le ministre, écoutez-nous, écoutez les parlementaires, et laissez-nous abroger un dispositif qui ne fait pas honneur à notre République !

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Jean-Jacques MIRASSOU, sénateur de la Haute-Garonne

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord souligner que le fait que la liste des orateurs inscrits dans ce débat ne comporte que deux hommes est en soi symptomatique... Cela montre qu'il reste beaucoup de chemin à faire, y compris pour les parlementaires, dont le rôle consiste pourtant à éclairer, à précéder l'opinion publique sur un sujet aussi délicat que celui-ci, dont le traitement, il faut le reconnaître, n'a jamais été satisfaisant sur le plan politique, au sens premier du terme.



Nous sommes nombreux à affirmer que la prostitution n'est pas un mal nécessaire. L'opinion commune selon laquelle elle jouerait un rôle déterminant dans la diminution du nombre des viols et des violences faites aux femmes est systématiquement démentie par les statistiques, et fait l'impasse sur le sort et les conditions de vie des personnes prostituées, qui ne cessent de se dégrader.

Le Mouvement du Nid dénonce, à juste titre, la prostitution comme un impitoyable système marchand. Pour les professionnels chargés d'accueillir et d'accompagner les prostituées, elle constitue incontestablement une forme de violence faite aux femmes.

Malheureusement, de notre point de vue, la difficile situation des personnes prostituées s'est encore aggravée à la suite de l'adoption de

la loi pour la sécurité intérieure. Ce texte a en effet instauré le délit de racolage passif, en ajoutant des contraintes répressives aux violences que subissent déjà les personnes prostituées.

La lutte contre les violences faites aux femmes a été déclarée grande cause nationale de l'année 2010. Nous nous étonnons donc de la relative discrétion du Gouvernement sur ce sujet, alors qu'il y a là, véritablement, une occasion de s'intéresser aux violences liées à la prostitution.

Dans le même temps, c'est également l'occasion de poser les bases d'une politique permettant de protéger, d'aider et de réinsérer les personnes prostituées, qui sont majoritairement des femmes. Cela permettrait à notre société de faire un formidable bond en avant dans le traitement d'un phénomène qui exige d'être appréhendé dans sa globalité.

La loi de 2003, qui fait peser pour une large part la menace répressive sur les principales victimes de la prostitution, c'est-à-dire les prostituées, n'est pas de nature à favoriser l'évolution positive que nous appelons de nos vœux. Mais il est vrai que ce texte avait pour principal objet de répondre à l'exaspération légitime de riverains lassés par le spectacle de la prostitution. Ses promoteurs avaient aussi pour objectif déclaré de combattre le proxénétisme, en prétendant bizarrement protéger les prostituées par le biais d'un dispositif qui permet de les emprisonner !

Pour être tout à fait objectif, je me dois d'évoquer également les dispositions relatives à l'ouverture de places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Malheureusement, les informations que nous transmettent les associations de terrain nous font craindre que ce volet de la loi ne soit pas réellement appliqué. En effet, l'Amicale du Nid de Haute-Garonne constate que des réseaux mafieux et communautaires de proxénétisme se sont puissamment organisés pour contourner les termes de la loi pour la sécurité intérieure. Elle souligne, par ailleurs, que ses équipes de rue rencontrent de plus en plus de difficultés pour rencontrer le public avec lequel elles travaillent.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, monsieur le ministre, de nous rassurer sur l'application de la loi de 2003 et de nous faire part de vos intentions. En effet, il convient de faire enfin sortir ce débat de l'ornière et des non-dits, afin de pouvoir envisager des solutions qui soient de nature à permettre à notre société de faire un bond en avant sur cette question.

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, évoquer la situation des personnes prostituées en France, c'est d'emblée faire le lien avec les enjeux internationaux qui la sous-tendent : rappelons que la prostitution constitue le troisième trafic mondial, après la drogue et les armes ! Selon le rapport pour 2009 de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 79 % des victimes recensées de la traite sont destinées à l'exploitation sexuelle.



En tant que membre de la Délégation française aux assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, au côté de mes collègues Gisèle Gautier et Bernard Fournier, j'ai récemment rappelé, à Strasbourg, la nécessité, pour l'ensemble des États membres, de ratifier la convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains. Cette convention est le premier instrument international juridiquement contraignant établissant que la traite constitue une violation des droits de la personne humaine.

Dans le même temps, la voix des pays réglementaristes se fait de plus en plus forte à l'échelle européenne. Réglementer la prostitution serait ainsi le moyen d'institutionnaliser la prostitution, considérée comme librement consentie, tout en luttant plus efficacement contre la traite ou les réseaux criminels.

Or nous voyons bien que ces pays réglementaristes deviennent les destinations privilégiées de ces réseaux : l'offre se dirige vers les territoires où la demande est forte !

On nous objectera que ces personnes prostituées doivent être en situation régulière pour pouvoir « exercer ». Mais on sait très bien que les réseaux criminels ne manquent pas de ressources pour obtenir visas et faux papiers, et passer ainsi plus facilement les contrôles.

La question est alors de savoir si la grande pauvreté doit forcément être exploitée à travers un sexe marchand légalisé et institutionnalisé par les pays les plus industrialisés...

Ma collègue Michèle André a bien mis en lumière les effets catastrophiques de l'application de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées en France. Les pressions policières, la répression et la multiplication des gardes à vue les forcent à exercer dans une clandestinité accrue et des conditions de sécurité dégradées. Comme elle, je rappelle la nécessité d'abroger l'article 50 de cette loi.

Mais débattre de la situation des personnes prostituées, c'est également avoir l'honnêteté d'évoquer la réalité du phénomène prostitutionnel, notamment la question du choix. Ce que nous devons dénoncer, c'est à la fois la violence immanente du proxénétisme et le fait qu'une prostitution, même dite libre, est toujours le résultat d'une contrainte sociale, économique ou encore familiale.

Comprenez-moi bien : je ne remets pas en cause la parole d'une minorité de personnes qui défendent une prostitution assumée, reven-

diquée comme métier, mais elle ne doit pas masquer le silence et la réalité de la situation de l'immense majorité des prostituées, celles qui ne peuvent ou ne souhaitent pas s'exprimer, et qui souffrent.

Malika Nor, dans son ouvrage *La prostitution*, idées reçues, souligne qu'en France 80 % des personnes prostituées qui s'adressent à des services sociaux ont été victimes de maltraitances et/ou de violences sexuelles dans l'enfance. Pour ces femmes et ces hommes – ces derniers représentent environ 30 % des personnes prostituées –, le « choix » de se prostituer reste souvent tributaire d'une série de cassures diverses.

Il existe, en fait, une sorte de complaisance collective à l'égard de la prostitution, qui permet à la société de se donner bonne conscience...

Non, la prostitution n'est pas glamour ! La violence en est malheureusement partie intégrante. Il est d'autant plus important de le souligner que l'hyper-sexualisation et les dérives mercantilistes que connaît notre société font courir le danger d'une banalisation de la prostitution, y compris chez les populations jeunes, notamment avec la montée inquiétante de la prostitution étudiante.

Face à ce phénomène, il est donc primordial d'informer les jeunes sur les risques prostitutionnels en les sensibilisant, notamment, sur les rapports entre les hommes et les femmes, l'éducation à la sexualité, les attitudes de responsabilité, de prévention et de protection, de soi comme de l'autre.

Pour conclure, je citerai ces propos de l'anthropologue Rose Dufour : « Le choix de se prostituer n'est pas un choix individuel, c'est un choix de société car accepter qu'une catégorie de femmes soit mise au service sexuel des hommes, c'est rendre prostituables toutes les femmes et tous les autres êtres humains. »

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviens au nom de M. Richard Yung. Il convient tout d'abord de dénoncer les effets néfastes de la pénalisation du racolage passif. Nous partageons tous, ici, l'objectif de lutter contre les réseaux mafieux de proxénétisme, objectif d'autant plus nécessaire que l'on voit se développer, depuis quelques années, de nouvelles filières.



Pour autant, force est de le constater, le dispositif juridique en vigueur depuis 2003 n'a pas seulement eu pour effet de sanctionner ceux qui exploitent la prostitution d'autrui ; il a aussi gravement précarisé la situation sanitaire, sociale et juridique des prostitués, hommes ou femmes, comme cela a déjà été dit par Mme André.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous indiquer combien de réseaux de prostitution ont été démantelés en 2009 et depuis 2003 ? En outre, je souhaiterais savoir combien de personnes prostituées ont été placées en garde à vue en 2009 au titre de l'article 225-10-1 du code pénal. La politique répressive mise en place par Nicolas Sarkozy alors qu'il était ministre de l'intérieur est fondée sur une méconnaissance de la complexité du phénomène de la prostitution. Sont en effet confondues prostituées victimes de traite ou d'exploitation et prostituées indépendantes.

La pénalisation du racolage passif a fait glisser la France du régime abolitionniste vers le régime prohibitionniste. Il est fort à craindre que la prochaine étape ne soit la mise en cause de la responsabilité des clients. Or, l'exemple suédois prouve que la pénalisation des clients n'est pas toujours une solution aussi efficace que viennent de le dire certaines de nos collègues.

En France, la pénalisation du racolage passif a entraîné une radicalisation de la répression policière, dépassant souvent les limites définies par la loi.

D'après de nombreuses associations – auxquelles je tiens ici à rendre hommage –, une justice policière s'est imposée. De nombreuses personnes prostituées n'ont désormais plus confiance dans les autorités policières et judiciaires et accèdent difficilement au droit et à la justice, y compris lorsqu'elles sont victimes de traite ou d'exploitation.

En outre, la mise en œuvre de la loi pour la sécurité intérieure a eu pour effet de déplacer le phénomène de la prostitution en dehors des villes et de faire émerger des zones de non-droit, dans lesquelles les prostituées sont exposées à des risques accrus.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la pénalisation du racolage passif fait l'unanimité contre elle. Le 18 décembre dernier, dans un avis très critique sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, a affirmé que « les personnes prostituées connaissent en France une surveillance exceptionnelle et discriminatoire conduisant à leur stigmatisation, voire leur sanction ou celle de leurs proches ».

La pénalisation du racolage passif méconnaît les engagements internationaux souscrits par la France, notamment la convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. En outre, les poursuites et les sanctions dont font l'objet les personnes prostituées sont contraires à la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains, que la France a ratifiée en 2008 et qui prévoit que les victimes de traite ou d'exploitation doivent être exonérées de responsabilité pénale dès lors qu'elles ont adopté un comportement illicite sous la contrainte.

Au vu de ces remarques, monsieur le ministre, je vous demande de suivre les recommandations de la CNCDH en abrogeant le délit de racolage public, qu'il soit passif ou actif, et en appliquant le droit commun aux atteintes à la moralité ou à la tranquillité publiques pouvant découler de l'exercice de la prostitution. En contrepartie, vous devez proposer de développer la coopération européenne afin d'améliorer la lutte contre les réseaux transnationaux. Le manque d'harmonisation des législations nationales est en effet préjudiciable au démantèlement des filières, notamment dans les zones frontalières.

Pour conclure, je souhaite relever l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour protéger les personnes prostituées qui sont victimes de traite et d'exploitation. Ainsi, l'article 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, introduit par la loi LSI, qui prévoit la possibilité de délivrer une carte de séjour temporaire aux victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution, n'est malheureusement pas appliqué de façon satisfaisante. De surcroît, des personnes prostituées ayant dénoncé leur proxénète n'ont, pour autant, pas été protégées contre des mesures de rétorsion.

La CNCDH a souligné le fait que seules les victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution qui ont obtenu une carte de séjour pour avoir accepté de coopérer avec les autorités policières et judiciaires peuvent bénéficier d'un

accompagnement social. Une telle mesure est discriminatoire. Il est regrettable que la délivrance d'un titre de séjour pour des motifs humanitaires reste, en pratique, exceptionnelle.

Monsieur le ministre, il faut rompre avec une politique exclusivement répressive et renforcer les mesures de protection et de prévention.

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à remercier Mme André d'avoir pris l'initiative de ce débat sur la prostitution, fléau contre lequel il faut lutter.



Le trafic en vue de la prostitution est devenu une industrie très lucrative, qui suscite l'intérêt des mafias du crime. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la multiplication des réseaux de proxénétisme a été le corollaire de la mondialisation et de l'ouverture des frontières.

Ces activités clandestines engendrent des profits colossaux pour ceux qui les organisent. En 2002, le chiffre d'affaires annuel de la prostitution était de 60 milliards d'euros sur le plan mondial et de 10 milliards d'euros à l'échelon européen. En France, 70 % de ces profits allaient aux proxénètes.

Au sein de ces réseaux, les personnes prostituées, majoritairement des femmes, mais également des hommes, subissent chaque jour harcèlement moral et physique, violences, viols et parfois même tortures. Cette recrudescence de la prostitution s'accompagne d'un vaste mouvement de sexualisation de notre société, avec l'explosion de l'industrie du sexe, la libéralisation des mœurs, ainsi que l'arrivée de nouvelles technologies, dont internet. Ces évolutions favorisent le développement et une certaine banalisation de la prostitution sous toutes ses formes.

Aujourd'hui, comme l'ont déjà précisé certains de mes collègues, on peut constater que les conditions de vie des femmes et des hommes prostitués, déjà très préoccupantes auparavant, se sont dangereusement dégradées.

La politique des pouvoirs publics, notamment la mise en place de dispositifs discriminants, aggrave cette situation. La création du délit de racolage passif a, par exemple, poussé les personnes prostituées à s'éloigner des centres-villes pour ne pas tomber sous le coup de la loi. Il en résulte une exposition accrue aux violences et des conditions sanitaires et sociales toujours plus inacceptables. La précarisation de leurs conditions de vie rend ces femmes et ces hommes de plus en plus dépendants financièrement de leurs clients et, par là même, des exigences de ces derniers. Ils sont, par exemple, beaucoup moins susceptibles d'imposer la pratique de rapports protégés. Ce sont donc plus de dix ans de lutte et d'actions de prévention contre le sida et les infections sexuellement transmissibles qui se trouvent aujourd'hui remis en cause.

Cette situation générale a également une incidence sur le travail des associations, qui constituent le principal vecteur de la politique de prévention auprès des personnes prostituées. Elles font part de difficultés croissantes à établir le contact avec ces dernières, qui sont bien moins réceptives aux campagnes de sensibilisation dispensées sur le terrain, du fait, justement, de la précarisation de leurs conditions de vie. Il faut ajouter à ce problème l'insuffisance cruelle des moyens accordés à ces associations, qui ne leur permet pas d'établir un véritable lien avec les prostituées, et encore moins de mettre en place un authentique suivi.

Pourtant, la prévention doit jouer un rôle central dans la lutte contre la prostitution. Elle apporte à des personnes qui en ont besoin un soutien et une aide qui leur permettent, parfois, de quitter le cercle vicieux de cette activité. Il est donc nécessaire que nous, législateurs, mettions en place, en France, une véritable politique de prévention en la matière, qui devra être menée avec l'ensemble des acteurs concernés – décideurs politiques, partenaires sociaux, associations, éducation nationale –, mais aussi avec les citoyens eux-mêmes. Une telle prévention devrait se faire de deux façons. En amont, il convient de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes auprès de l'ensemble des citoyens français, en commençant par l'école, et de lutter contre le sexisme et toutes les formes d'asservissement de la femme, qui constituent un terrain fertile pour la prostitution. Il importe également d'intervenir auprès des personnes en situation de précarité, qui pourraient être amenées à se prostituer pour subvenir à leurs besoins. Ce phénomène de la prostitution dite « transitoire » se développe, notamment, dans les milieux étudiants, où certains jeunes en viennent à se prostituer pour subvenir à leurs besoins, et parfois même payer leurs études. En aval, directement sur le terrain, il convient d'apporter aux personnes prostituées une écoute, une aide et des solutions leur permettant de sortir de ces situations dramatiques. Pour qu'elles soient efficaces, ces mesures doivent nécessairement être accompagnées d'un effort accru en matière d'aides financières et humaines, à destination, notamment, des associations et de l'ensemble des organismes venant en aide aux personnes concernées par ce fléau.

Pour conclure, je tiens à le souligner, nous avons le sentiment que la législation française, à l'instar de la loi de 2003, tend à pénaliser des personnes qui sont, pour la plupart, issues de milieux défavorisés ou de pays pauvres et qui sont les victimes d'une industrie. Il est donc indispensable de changer notre politique, en nous attaquant de manière plus claire et plus directe aux origines du phénomène de la prostitution, notamment aux proxénètes.

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par **Christiane DEMONTES**, sénatrice du Rhône

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi pour la sécurité intérieure, spécifiquement son article 50, marque une rupture dans l'histoire de la prostitution et de sa place dans notre société. Depuis sept ans, la personne prostituée est condamnable, son identité sociale et économique est devenue pénale et elle se voit assimilée à un délinquant, à un hors-la-loi. Cette fragilisation statutaire conduit certaines travailleuses du sexe à considérer les violences qu'elles subissent comme faisant partie des « risques du métier », tandis que d'autres intègrent totalement ce stigmat.



Dans ce contexte de précarisation, les violences commises à l'endroit des personnes prostituées ont connu une augmentation sans précédent. Je voudrais centrer mon intervention sur deux points : les femmes étrangères et les associations. Si toutes les travailleuses du sexe sont frappées par la disposition que j'évoquais, je souhaite porter une attention particulière aux prostituées étrangères. Comme l'expliquait lors d'une rencontre l'association Cabiria, « les effets de la loi de sécurité intérieure sont bien pires encore pour les femmes étrangères, puisque leur permis de séjour pourra leur être retiré et qu'elles seront expulsées ». Quant à celles qui ne sont pas en situation régulière, en cas d'arrestation, elles sont le plus souvent reconduites à la frontière !

Quel crédit accorder à une disposition législative qui devait permettre aux travailleuses du sexe de bénéficier d'un titre de séjour si elles dénonçaient leur proxénète ? Selon les associations du département dont je suis l'élue, le Rhône, seuls des récépissés de trois mois sont délivrés, et, régulièrement, ils ne sont pas renouvelés, sans explication, alors même que l'enquête judiciaire est en cours.

Qui plus est, dans quelle position se trouvent toutes celles qui ont fui leur pays à cause de la misère ou d'une condition sexiste insoutenable et qui n'ont pas de proxénète ? Monsieur le ministre, ce sont là des interrogations essentielles, qui nécessitent des réponses !

J'évoquerai à présent en quelques mots la situation des associations. Nous le savons tous, le tissu associatif qui œuvre depuis des années auprès des travailleuses du sexe est essentiel, et plus encore depuis l'entrée en vigueur du texte en question. Or nous constatons que l'engagement des associations s'est à la fois complexifié et précarisé.

Il s'est complexifié parce que les prostituées, désormais considérées comme des délinquantes par la loi, fuyant la multiplication des contrôles et les possibles arrestations, souvent interdites d'exercice dans les villes intra muros, ont déserté les centres-villes et migré en périphérie. Dorénavant, elles travaillent sur des territoires excentrés, quand ce n'est pas en pleine campagne, avec toutes les conséquences que cela emporte. Cette situation de fait rend le travail des associations beaucoup plus difficile et aléatoire. La sédentarisation des prostituées étant devenue précaire, les contacts entre les travailleurs sociaux et les travailleurs du sexe se trouvent handicapés.

Cette précarisation a également poussé nombre de professionnels du sexe à trouver refuge dans des appartements et à exercer via internet. Cette clandestinité dessert les indispensables actions d'éducation et/ou de prévention sanitaire, mais aussi les suivis individuels.

Or, nous le savons, le travail effectué par ces associations est sans égal : en particulier, grâce au dynamisme associatif, les travailleuses du sexe sont devenues des agents de prévention et de promotion sanitaire : eh oui ! J'en veux pour preuve la gestion de l'épidémie de sida qui a été assurée par ces professionnelles à la fin des années quatre-vingt et jusqu'à aujourd'hui. Avec la loi pour la sécurité intérieure, c'est toute cette dynamique de prévention sanitaire qui a été mise à mal.

Enfin, alors que les dépenses augmentent du fait de la complexification des missions, comment ne pas évoquer les difficultés financières auxquelles se trouvent de plus en plus souvent confrontées les associations, en raison de la baisse, parfois drastique, des subventions de l'État ?

Ainsi, en ajoutant à l'exclusion des personnes prostituées la criminalisation de leur activité, l'article 50 de la loi pour la sécurité intérieure a accentué la précarisation de milliers de travailleurs du sexe et rendu beaucoup plus difficile l'action essentielle des associations accompagnantes. Au regard des objectifs visés, il s'agit d'un échec patent, qui nous conduit à demander l'abrogation de cette disposition.

Question orale avec débat...

Situation des personnes prostituées

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du 11 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est toujours difficile de s'exprimer sur cette question sans tabou ni hypocrisie et sans risquer de se faire accuser par les contrôleurs de l'ordre moral, ou même, parfois, par des féministes traditionnelles, qui enferment la prostitution dans certains clichés ! Néanmoins, pour étudier un tel problème, le respect du principe de réalité et le courage politique sont d'une nécessité absolue. Aussi permettez-moi de vous tenir ces propos en toute franchise.



Le fait de se prostituer est considéré en France, depuis longtemps, comme relevant de la liberté individuelle. Notre droit, à cet égard, a toujours considéré la prostitution comme une activité légale. En marge de cette pétition de principe, il existe des exceptions, dont la liste s'est allongée ces dernières années, de telle manière que la prostitution est devenue un champ du droit pénal à elle seule.

On constate en effet, depuis plusieurs années, une criminalisation accrue des prostituées, qui a connu son âge d'or avec la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

Ce texte traduit toute l'ambiguïté de l'approche de la question prostitutionnelle par les pouvoirs publics. Si la légalité de la prostitution est confirmée, son exercice se trouve entravé par un ensemble de dispositions répressives visant,

en réalité, à rendre cette activité impossible. En fait, l'objectif de cette loi était de gêner, voire d'abolir, la pratique de la prostitution, tout en validant son existence et, partant, sa légalité.

Ce texte a fourni à la police un outil extraordinaire de répression des prostituées, en organisant une criminalisation rampante de leur activité. Ne pouvant interdire la prostitution, la loi pour la sécurité intérieure est venue la contrarier, par le biais de dispositions pénales dont l'application a précipité les prostituées dans la clandestinité et l'insécurité, très exactement là où elles sont le plus à la merci des réseaux de proxénétisme.

Cette loi repose sur une complète hypocrisie : alors qu'elle était censée lutter contre le proxénétisme, elle est devenue une arme contre les personnes prostituées elles-mêmes. D'ailleurs, qu'a apporté ce texte sur le terrain de la lutte contre le proxénétisme ? De quels chiffres disposons-nous ? Combien de proxénètes ont été arrêtés et condamnés ? Nous l'ignorons !

À ce jour, aucun rapport n'a été établi sur cette question ; il faut bien l'admettre, les délits de proxénétisme sont plus souvent appliqués aux personnes prostituées qui s'entraident qu'aux tiers qui tirent bénéfice de leur activité. Telle est la réalité quotidienne des prostituées, qui sont des personnes libres, soit, mais sous un régime de liberté surveillée !

Interdites d'exercice sur les trottoirs, en raison du délit de racolage, interdites d'exercice dans les hôtels, et même dans leurs studios personnels – en raison de la législation sur le proxénétisme, les propriétaires ne veulent plus leur louer de logements –, interdites d'exercice dans

des camionnettes en raison des poursuites possibles, les personnes prostituées sont peu à peu reléguées dans les arrière-cours, dans des bois où leur sécurité n'est plus assurée et où leur vie, chaque jour, se trouve mise en danger. Là est l'atteinte à la dignité de ces femmes et de ces hommes qui ont décidé d'exercer cette activité : ils en sont réduits à travailler dans des lieux insalubres ; la loi qui, prétendument, devait les protéger a précipité leur mise en danger. L'activité prostitutionnelle est devenue clandestine, sans même être interdite, du fait d'une radicalisation pénale, d'une répression accrue pour diverses raisons.

Je n'évoquerai même pas les conditions sanitaires dans lesquelles les personnes prostituées sont aujourd'hui contraintes de travailler. Je me contenterai de rendre hommage aux associations qui œuvrent tous les jours contre cette précarité sanitaire et sociale : je pense, en particulier, au Bus des femmes ou au Lotus Bus, qui accomplissent un excellent travail.

Finalement, quelle incohérence ! On réprime la prostitution sans pour autant la déclarer illégale, on poursuit pénalement les personnes prostituées alors même qu'on les considère comme des victimes... Le délit de racolage, par exemple, est utilisé pour diverses raisons, étrangères d'ailleurs à la prostitution elle-même.

Tout d'abord, c'est le nettoyage des quartiers qui est visé, ce qui permet de soustraire au regard des habitants une activité qui est devenue gênante, pour ne pas dire offensante, aux yeux de certains. On se donne alors bonne conscience en refusant de voir une réalité qui dérange ! Ce délit est également un outil privilégié pour mettre en œuvre la politique de lutte contre l'immigration, qui trouve là des proies toutes prêtes. Arrêtées pour racolage, des personnes sont ensuite reconduites à la frontière en raison de leur situation administrative. À cet égard, la protection que l'on avait promise aux personnes prostituées étrangères victimes de réseaux de proxénétisme est restée lettre morte !

Le dispositif d'octroi de titres de séjour à celles qui dénoncent leur proxénète est en panne...

Monsieur le ministre, nous sommes bien conscients qu'il faut lutter contre le proxénétisme. Toutefois, n'existe-t-il pas d'autres moyens pour ce faire que de s'en prendre à ces femmes et à ces hommes directement ?

Depuis plusieurs mois, le décret portant création de la mission de coordination nationale sur la traite des êtres humains est prêt ; il n'est toujours pas paru ! Pourtant, cette instance permettrait d'améliorer la prise en charge des victimes, tout en garantissant une poursuite efficace des auteurs de la traite des êtres humains, notamment des proxénètes. Monsieur le ministre, pourquoi ce décret n'a-t-il pas encore été pris ?

Commençons par lutter efficacement contre la traite des êtres humains et laissons les personnes prostituées exercer leur activité, sans les harceler. En effet, il faut mettre un terme à l'amalgame entre prostitution et trafics, ou à la confusion entre prostitution et racolage : ce sont des choses différentes ! On ne peut présumer une personne prostituée coupable de racolage tant que des éléments probants ne sont pas réunis ! D'ailleurs, je le rappelle, la Cour de cassation donne une interprétation très stricte des éléments constitutifs de ce délit.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je ne vous demanderai pas d'harmoniser par circulaire cette interprétation des textes : nous devons garder à l'esprit le principe de réalité et supprimer le délit de racolage, qui est la porte ouverte à la criminalisation de la prostitution.

Peut-être devrions-nous avoir le courage d'engager un débat avec les personnes prostituées, afin de reconnaître leur activité, si elles le souhaitent naturellement, ainsi que leurs droits sociaux, sachant qu'elles aussi acquittent des taxes et des impôts. Pour plus de sécurité et plus de garanties, nous devons réglementer.

Question orale avec débat...

Réforme portuaire

par Serge ANDREONI, sénateur des Bouches-du-Rhône

[séance du 11 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, permettez-moi de commencer mon intervention par une citation de Confucius que chacun pourra apprécier à sa juste valeur : « Examine si ce que tu promets est juste et possible, car la promesse est une dette. »



Ce soir, nous sommes réunis pour fêter le deuxième anniversaire de la réforme portuaire. Je suis très heureux d'être parmi vous pour traiter d'un sujet qui me tient tout particulièrement à cœur car, vous le savez, le moral sur le port de Marseille n'est pas au beau fixe, et c'est le moins que l'on puisse dire !

Dans un contexte d'augmentation globale du transport maritime mondial et au regard des enjeux actuels du commerce maritime, les ports français ne sont malheureusement toujours pas en situation favorable. Face à leurs concurrents européens, les parts de marché continuent de s'amenuiser comme une peau de chagrin.

Aujourd'hui, la France ne représente pas plus de 14 % du commerce maritime européen. L'ensemble du trafic des sept grands ports métropolitains est inférieur au tonnage du seul port de Rotterdam. J'oserai même dire que les ports français jouent aujourd'hui un rôle marginal. Et ce n'est franchement pas rassurant pour l'avenir !

Jusqu'en 2008, alors que le trafic maritime mondial connaissait une croissance de 8 % en moyenne par an pour les conteneurs, sur les 7,5 millions de conteneurs destinés à la France, seuls 2 millions entraient par des ports français.

Au cours des dix dernières années, le volume du trafic de conteneurs a ainsi doublé. Il sera d'ailleurs multiplié par deux dans les sept ans qui viennent dans le cadre d'une croissance qui correspond au développement des flux commerciaux entre l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord. Comme moi, vous connaissez les effets de cette évolution.

Le recul des ports français est d'autant plus dramatique qu'il s'effectue face à des concurrents de la vieille Europe, et non pas face aux dragons du sud-est asiatique, qui écrasent les coûts salariaux et où 64 % du trafic portuaire s'effectuent par conteneurs.

Pour 2009, l'Organisation mondiale du commerce prévoyait un déclin de 9 % du commerce international. C'est chose faite !

En citant ces chiffres, je tiens à apporter quelques précisions sur la situation du port de Marseille. Et, je dois l'avouer, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je suis inquiet. Certains me diront que je suis alarmiste. Peut-être ! Mais qui oserait affirmer que la situation n'est pas dramatique sur nos ports ?

Les résultats sont là ! Le Grand Port maritime de Marseille, premier port de Méditerranée pour son trafic global, a perdu, en deux décennies, plus du tiers de ses parts de marché. Il a transporté 12,7 millions de tonnes de marchandises entre janvier et mai 2009, soit une baisse de 21 % par rapport à 2008.

Le trafic des marchandises a supporté une baisse de 31 % en cinq mois et la fermeture d'une escale « fruits et légumes » à Marseille.

Dois-je continuer cette litanie de mauvais chiffres ? Eh bien, oui, puisque nous en sommes à l'heure des bilans !

Le vrac solide a subi à Marseille une perte sèche évaluée à 50 % et les hydrocarbures n'ont d'ailleurs été épargnés ni en 2009, avec une baisse de 7 %, ni en 2010 puisque, déjà en février, ils souffraient d'une baisse de 14 %.

Il y a sept ans, le nombre de tonnes manufacturées était de 350 par an et par mètre de quai à Fos contre 400 au Havre et 1 300 à Anvers. Et aujourd'hui, cette situation ne s'améliore pas, loin de là !

Oui, mes chers collègues, nous avons de sérieuses raisons de nous inquiéter. On a pu constater sur certains ports près de 25 % de journées dockers en moins.

Sur le port de Marseille, la situation de l'emploi est pour le moins fragile. Pas moins de 14 000 postes directs et indirects sont menacés par les baisses continues de trafic. D'ailleurs, entre janvier et mai 2009, sur le golfe de Fos, pas moins de 2 000 emplois ont déjà été supprimés. C'est la triste réalité des ports aujourd'hui en France ! Pourtant, dans le cadre de la discussion qui a eu lieu en mai 2008, comme dans votre réponse, publiée le 15 avril dernier, à une question écrite posée en janvier dernier par notre collègue Jean-Noël Guérini, vous continuez, monsieur le secrétaire d'État, à promettre la création de 30 000 emplois. Nous ne devons pas avoir accès aux mêmes informations et chiffres ! Je vous assure, en toute modestie, qu'il vous sera sans doute difficile, monsieur le secrétaire d'État, de comptabiliser les 30 000 emplois promis !

Cette réforme, qui devait transformer et redynamiser l'ensemble des ports français devenus grands ports maritimes, accouche simplement de beaucoup d'amertumes.

Sans aucun doute, monsieur le secrétaire d'État ! Nous comptons sur vous et sommes à votre disposition : si vous souhaitez nous aider, ce sera avec grand plaisir ! Peut-être ! Là aussi, je pense que le président Guérini est extrêmement serein.

Pour faire accepter politiquement, économiquement et socialement votre projet, à l'époque, vous aviez fait référence, dans l'exposé des motifs, à la nécessité pour les ports français de regagner les parts de marché perdues.

Alors que l'on souhaitait du concret, du courage et des innovations, le projet se bornait finalement à organiser le transfert au secteur privé de l'outillage et des personnels des ports autonomes, voyant en cela un moyen de renforcer la compétitivité des ports français !

Mais vous n'avez pas pris la mesure des besoins des ports de France. Une politique portuaire doit se situer à la croisée des chemins entre une politique maritime et une politique d'aménagement du territoire.

Certes, monsieur le secrétaire d'État, la réforme a ouvert des pistes de modernisation des ports dans un contexte de mondialisation, mais on a oublié l'essentiel : la définition d'une véritable politique nationale portuaire. Et je ne parle pas du traitement de la question du personnel...

La situation des ports français traduit d'abord, comme tous les observateurs le soulignent, une regrettable absence d'anticipation et de stratégie lisible en matière de politique maritime et portuaire. Je n'invente rien : cette analyse a été développée par la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2009 sur la décentralisation.

Pour calmer les esprits critiques, il a été décidé de rebaptiser les ports maritimes en « grands ports maritimes », avec l'espoir que la réalité suive la sémantique.

La réussite des ports européens par rapport aux nôtres tient sans doute à l'efficacité de leur organisation technique ou commerciale, à leur

capacité de s'adapter rapidement face à la croissance des nouveaux modes d'échange. Ils ont su associer intelligemment investissement privé et investissement public.

Dois-je rappeler ici que la compétitivité d'un port dépend non pas uniquement de son positionnement géographique, de ses qualités nautiques, du niveau de ses équipements ou même de l'efficacité de son exploitation, mais aussi de la performance de sa desserte terrestre, qui détermine l'étendue réelle de son hinterland ? J'enfonce là une porte ouverte, me direz-vous peut-être ; mais cela ne semble pas si évident puisque, à ce jour, le projet stratégique du Grand Port maritime de Marseille reste totalement insuffisant sur le développement du ferroviaire, dont la desserte est pourtant essentielle, et sur le multimodal. La part des transports terrestres est très importante dans la composition du coût de l'acheminement de la marchandise et sera de plus en plus déterminante.

Sur ce terrain, le retard des ports français est massif et deux chiffres permettent de le mesurer : 50 % de la desserte terrestre des ports du Benelux est assurée par voie fluviale ou ferroviaire ; 80 % de la desserte du port de Marseille est assurée par la route, tandis que les bassins de Fos n'ont toujours pas d'accès autoroutiers. L'autoroute n'existe que jusqu'à Martigues et il faut emprunter ensuite les réseaux national et départemental pour rejoindre le bassin de Fos ! Cette situation tient largement à la faiblesse du soutien financier de l'État au développement des infrastructures des ports français et à l'absence d'investissements permettant d'améliorer leur desserte.

Par ailleurs, le déficit d'investissement est criant si l'on s'intéresse au seul trafic des conteneurs. « Fos 2XL », le premier investissement significatif décidé pour le port de Marseille depuis plus de quinze ans, représente une enveloppe de 206 millions d'euros en termes d'infrastructures. Cette somme peut paraître dérisoire lorsqu'on la compare avec celles qui ont été débloquées pour les terminaux à conteneurs d'autres ports européens : 600 millions d'euros à Anvers, 2,9 milliards d'euros à

Rotterdam, 1,1 milliard d'euros à Hambourg. Et nous faisons bien pâle figure face aux ports du sud de l'Europe : 300 millions d'euros à Gênes et à La Spezia, 520 millions d'euros à Barcelone, 450 millions d'euros à Algésiras.

Parlons tant que nous voulons sur le bilan de la réforme, mais, avant toute chose, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, reconnaissons que cette séance semble aujourd'hui un peu superfétatoire tant le bilan de la réforme paraît, en termes d'investissements, d'analyse économique et de stratégie commerciale, pour le moins imprécis. Pourtant, les organisations syndicales de salariés, l'Union nationale des industries de la manutention et l'Union des ports de France ont cru à cette réforme. Leurs espoirs en termes de développement de l'emploi - promesse des 30 000 emplois directs et indirects, développement des journées dockers - et de l'activité - promesse de l'augmentation du trafic de conteneurs de 3,5 millions à 10 millions avant 2015 - étaient tels que les unes et les autres ont tenu à respecter le calendrier fixé par le Gouvernement pour organiser les modalités de transfert au secteur privé de certains personnels du Grand Port de Marseille.

Ils se sont impliqués, allant jusqu'à organiser pas moins de cinquante-trois réunions pour conclure l'accord-cadre interbranche tripartite du 30 octobre 2008, assorti de conditions sociales avantageuses et exorbitantes du droit commun, et ont adopté une convention collective nationale unifiée « Ports et manutention », le 30 juin dernier. En outre, un travail commun mené sur la notion de cessation anticipée d'activité pour pénibilité a abouti, mais le financement des mesures envisagées reste encore épineux.

Monsieur le secrétaire d'État, il n'est plus possible de nier les difficultés, et l'ensemble des protagonistes attend des réponses concrètes du Gouvernement. La déception est réelle de part et d'autre, et le personnel est légitimement sur la défensive. D'ailleurs - on peut le regretter -, l'activité de marchandises des grands ports français a été à l'arrêt à de multiples reprises :

les 6 et 16 novembre dernier, ainsi que les 4 et 11 janvier 2010. Ce fut aussi le cas du port de Marseille-Fos, à l'arrêt - vrac et conteneurs - avec seize navires à quai.

À Marseille, sur le site de Graveleau, le plan de cession des outillages des terminaux et du transfert du personnel a été rejeté par la Commission nationale d'évaluation. Le Grand Port maritime de Marseille doit donc lancer de nouveau un appel à candidatures.

Souvenons-nous que, en 1992, on nous présentait déjà l'intégration des dockers au sein des entreprises de manutention comme LA réforme.

On aurait souhaité, comme notre collègue Jean-Noël Guérini vous l'avait déjà demandé lors du débat en 2008, que la nouvelle réforme de la manutention soit précédée d'une évaluation précise des effets de la précédente, de son coût, de ses apports en termes de productivité, voire de ses échecs en termes de trafic et donc d'emploi.

Vous allez une fois de plus objecter que la réforme de 1992 n'est pas allée au terme de sa logique et que celle de 2008 l'a achevée. Je crois plutôt que la réforme de 1992, comme celle de 2008, a souffert de ne porter que sur l'un des facteurs de la productivité des ports en oubliant de s'inscrire durablement dans une stratégie de développement.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avant de conclure, je tiens à remercier tout particulièrement les efforts consentis par l'ensemble des protagonistes de la réforme portuaire à Marseille. Les ambitions marseillaises ont certes été revues à la baisse, mais il faut bien admettre que la direction du port, dans un contexte de crise aiguë, a été freinée dans ses initiatives. « À l'impossible nul n'est tenu », dit-on...

Je terminerai mon intervention sur une note d'optimisme en rappelant que Marseille-Fos reste le premier port français, le premier port

de Méditerranée et le troisième port pétrolier mondial, ce dont nous sommes fiers. Qui plus est, les atouts - fleuve, fer, route, pipeline - dont il bénéficie et l'ambition des uns et des autres pour le rayonnement économique de notre département permettent d'envisager un avenir plus ensoleillé pour le Grand Port maritime de Marseille.

Question orale avec débat...

Réforme portuaire

par Charles GAUTIER, sénateur de la Loire-Atlantique

[séance du 11 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, tout d'abord, je souhaite saluer l'initiative de la commission de l'économie, qui est à l'origine de ce débat.



Nous avons ainsi l'occasion de revenir sur un sujet majeur en termes stratégiques, tout à la fois sur le plan économique et sur le plan de l'aménagement durable du territoire, sujet qui méritait sans doute mieux qu'une procédure accélérée lorsqu'il fut soumis à notre discussion.

Si notre assemblée eut la primeur de l'examen du texte de 2008, et qu'une véritable discussion y a eu lieu, nos collègues députés ont connu un débat escamoté : le rapporteur n'avait déposé qu'un seul amendement, retiré peu de temps avant la séance publique, et les amendements défendus par l'opposition ont été invariablement rejetés. Sans navette parlementaire, nous fûmes en outre privés de commission mixte paritaire.

L'un des amendements de l'opposition visait à demander au Gouvernement de présenter devant le Parlement un rapport d'étape annuel de l'application de la réforme portuaire. Tout en refusant l'amendement, vous vous étiez engagé, monsieur le secrétaire d'État, à revenir vers le Parlement pour présenter l'état d'avancement de la loi. Je salue donc ici le respect de cet engagement.

Préconisé par la Cour des comptes, dans un rapport public de juillet 2006, pour faire face aux pertes de marchés des ports français au profit de leurs concurrents européens, notamment du Benelux, le plan de relance des ports contenu dans la loi du 4 juillet 2008 portait sur quatre axes principaux : la réforme de la gouvernance ; l'augmentation du trafic par la modernisation de l'exploitation – essentiellement celle des terminaux à conteneurs – qui doit s'accompagner de la création de 30 000 emplois ; l'amélioration des dessertes portuaires ; enfin, le transfert des outillages et des personnels.

Aujourd'hui, deux ans après sa promulgation, il convient de faire un point sur l'application réelle de la loi. Si nous considérons d'abord la question de la gouvernance, nous pouvons constater qu'elle a par deux fois connu des entorses, à Bordeaux et à Nantes-Saint-Nazaire. Dans le premier cas, de façon unilatérale, le Gouvernement passa outre à l'avis des conseils de surveillance et de développement pour refuser l'implantation d'un terminal méthanier.

Dans le second cas, le directeur du port fut « démissionné » sans que l'on eût pris l'avis du conseil de surveillance. Cette situation a été dénoncée par les représentants des collectivités. Selon vous, cet accord était dérogatoire à la loi sur la réforme portuaire. Ainsi, le Grand Port maritime de Nantes-Saint-Nazaire, premier port qui allait signer son projet, a in fine été le dernier des sept grands ports maritimes à définir ses choix stratégiques, le 12 juin 2009. En ce qui concerne le trafic, force est de constater que l'augmentation n'est au rendez-vous dans aucun des grands ports maritimes, à l'exception de La Rochelle.

Celui de Nantes-Saint-Nazaire a connu, en 2009, une baisse de son trafic de 11 %. Les tonnes n'étant pas au rendez-vous, il est évident que l'emploi ne l'est pas non plus. Au contraire, ce sont aujourd'hui des congés de fin de carrière sans remplacement qui se mettent en place.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour évoquer l'un des axes de développement que souhaite mettre en œuvre le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire, en lien avec l'industrie navale, plus particulièrement avec le chantier STX, dont le devenir suscite de fortes inquiétudes. Je veux parler de l'éolien offshore.

Ce dossier, au cœur du Grenelle de l'environnement, mériterait un coup d'accélérateur. Il nécessite des moyens de manutention, de l'espace de stockage, un savoir-faire et des lieux de construction que le bassin nazairien peut fournir sur toute la filière. La seule contrainte, pour être compétitif à l'échelon européen dans ce secteur d'avenir, est de ne pas prendre de retard.

Monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais connaître les intentions et le calendrier du Gouvernement sur ce point.

Mes chers collègues, la modernisation de l'exploitation est la réponse adéquate pour rendre nos ports attractifs et compétitifs. D'ici à 2015, il était ainsi prévu que le trafic des conteneurs passe de 3,5 millions à 10 millions.

Cependant, malgré les engagements financiers concernant les investissements portuaires, ferroviaires, routiers et fluviaux prévus dans le plan de relance portuaire, dans le plan de relance pour l'économie, comme dans les contrats de projet État-région, des doutes subsistent sur le moyen terme.

La Cour des comptes a fait part en la matière de sa satisfaction « sur le plan des principes », expression qui laisse à penser que l'on jugera a posteriori la constance des engagements. Ces efforts financiers sont également à comparer

avec ceux d'autres ports européens : 2,9 milliards d'euros à Rotterdam, plus de 1 milliard d'euros à Hambourg.

L'exemple de Nantes-Saint-Nazaire peut également illustrer ces craintes puisque, bien que présente dans le projet stratégique, l'extension du terminal à conteneurs de Montoir-de-Bretagne semble suspendue par les représentants de l'État au conseil de surveillance à l'obtention d'une garantie que le trafic à venir correspondra bien à 500 000 conteneurs. Qui peut le garantir, surtout si les investissements de certaines dessertes ne sont pas au rendez-vous ?

De plus, de nombreux investissements du port de Nantes-Saint-Nazaire sont dans l'attente de l'obtention des autorisations soumises notamment au plan de prévention des risques technologiques, à la loi sur l'eau, à Natura 2000. Ainsi, les premiers travaux débiteront au mieux dans deux ans. Par ailleurs, les récentes déclarations du Premier ministre concernant le gel des dépenses de l'État ne favorisent pas la confiance sur ce point, monsieur le secrétaire d'État, et nous attendons que vous nous donniez des garanties sur les investissements déjà engagés ou prévus dans le cadre du plan de relance portuaire.

Le troisième axe est celui des dessertes portuaires. La principale cause du non-développement des ports hexagonaux réside, à l'évidence, dans la faiblesse des dessertes portuaires. Des besoins existent dans tous les ports. J'en citerai quelques exemples : une écluse à Port 2000 au Havre pour le fluvial, l'amélioration du ferroviaire à La Rochelle, le désenclavement du Verdon pour le port de Bordeaux, l'amélioration des dessertes routières et fluviales à Fos-sur-Mer... Pour Nantes-Saint-Nazaire, les travaux nécessaires sont la mise à deux fois deux voies des liaisons Montoir-Châteaubriant-Laval ainsi que Montoir-Redon-Rennes, l'électrification de la ligne vers Vierzon et le sud de l'Europe et le contournement du sud de Paris pour le trafic ferroviaire, enfin, la remontée de barges jusqu'à Angers pour le trafic fluvial.

Monsieur le secrétaire d'État, quel est l'état d'avancement des réflexions et des investissements sur cette question essentielle d'aménagement de notre territoire et de stratégie portuaire du pré- et du post-acheminement des marchandises ?

Enfin, quatrième axe, le transfert des outillages progresse puisque, dans tous les ports, à l'exception de quelques dossiers, les actes de cessions sont sur le point d'être validés.

Je citerai les propos de notre ancien collègue Charles Josselin, qui a apporté tout son savoir et son expérience à nos travaux sur la réforme portuaire. Lors de l'explication de vote du groupe socialiste ici même, il insistait « sur la grande vigilance avec laquelle il faudrait gérer le dossier de l'estimation des outillages », outillages, je le rappelle, financés en grande partie par les collectivités.

Je crains qu'il n'ait pas été entendu et que ce ne soit, aujourd'hui, la grande braderie au profit des opérateurs privés. Par exemple, à Nantes-Saint-Nazaire, la Commission nationale d'évaluation a validé les accords entre le port et les opérateurs. Le terminal à conteneurs, estimé à 14 millions d'euros, est cédé pour 9,4 millions d'euros.

Le terminal agroalimentaire de Montoir est cédé pour 3,6 millions d'euros sur dix ans à un taux de 2,5 %, le port engageant près de 3 millions d'euros pour sa remise en état.

Le terminal céréalier est vendu 500 000 euros, le port engageant la même somme pour la remise en état du portique de chargement. Enfin, le terminal charbonnier est cédé pour 3 millions d'euros alors que le port entretient régulièrement tous les outillages. Pourtant, les deux roues-pelles et le chargeur de barges ont récemment été réhabilités.

De plus, quelles garanties a-t-on que les opérateurs privés, souvent des grands groupes, maintiendront des activités de fret moins rentables économiquement, mais primordiales

pour la survie de nombreuses entreprises des bassins portuaires et de l'hinterland ? Cette question se posera au premier creux de charge et c'est sans doute la grande faille de la réforme, qui laisse aux acteurs privés le soin de contrôler la vie quotidienne des ports.

Sur le plan social enfin, après les forts mouvements qui ont accompagné l'examen du projet de loi au printemps 2008 et les avancées obtenues lors de l'examen dans notre assemblée, les discussions se sont engagées avec parfois des difficultés dans l'ensemble des grands ports. On observe que cette réforme conduit à la disparition de petits manutentionnaires locaux.

Il me semble essentiel là encore, sur la question sociale, qui a fait et fait encore l'objet de nombreuses discussions entre le ministère et les représentants du personnel portuaire, que M. le secrétaire d'État nous informe de l'état d'avancement des négociations concernant les personnels détachés chez les opérateurs ou dans les structures communes.

Question orale européenne avec débat...

Transposition de la directive « services »

par Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin

[séance du 12 mai 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, au mois de décembre dernier, notre collègue Jean Bizet, devenu entre-temps le nouveau président de la commission des affaires européennes, ce dont je le félicite, a pris l'initiative d'interpeller le Gouvernement sur l'état d'avancement de la transposition de la directive « Services ». Cette directive, appelée en son temps « directive Bolkestein » et connue pour les nombreux remous qu'elle a suscités dans l'opinion publique européenne en général et française en particulier, devait être transposée au plus tard le 28 décembre 2009. À ce jour, ce n'est toujours pas le cas ; elle n'est transposée que partiellement. La question de Jean Bizet, déposée au terme de l'échéance de la transposition, arrive donc à point nommé.

L'interpellation de notre collègue fait directement écho aux deux rapports d'information qu'il a publiés respectivement au mois de février 2008 et au mois de juin 2009 sur cette directive. Il évoquait à juste titre, me semble-t-il, la question des guichets uniques logiquement mis en place dans le second temps de la transposition. Mais il insistait avant tout – et c'est sur ce point que portera mon intervention – sur les modalités de la transposition. Dans son second rapport, il faisait un état des lieux de l'action du Gouvernement à six mois de l'échéance et s'en tenait donc peu ou prou à justifier les choix gouvernementaux.



Je ne m'y attarde donc pas. En revanche, dans son premier rapport, qui se voulait un outil de travail, Jean Bizet recommandait au Gouvernement de transposer la directive sous la forme « d'un texte autonome », et ce pour éviter de voir « le Parlement privé à la fois d'un débat de fond sur les enjeux de la transposition et de son droit d'amendement des dispositions proposées ».

Notre collègue soulignait le risque de voir l'opinion publique « tenue à l'écart, voire dans l'ignorance de l'impact concret [de la] directive ». Il est exact que choisir une autre voie que la voie parlementaire pourrait faire craindre – je reprends une nouvelle fois les termes employés par mon collègue aux pages 38 et 39 de son rapport – une transposition « en catimini ». Je ne peux qu'approuver ce point de vue, car j'ai aujourd'hui le sentiment que c'est ce à quoi nous assistons.

Je ne peux que me réjouir de voir certains de mes collègues de la majorité se saisir de ce sujet et s'interroger.

Dans le même temps, je m'en étonne, compte tenu de la manière dont la proposition de loi relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive « Services » que j'ai présentée à la Haute Assemblée le 25 mars dernier – c'est-à-dire tout récemment – a été accueillie et discutée : ce débat ne m'a pas semblé susciter un enthousiasme très grand !

Et, à en juger par le nombre de sénateurs présents dans l'hémicycle, ce n'est guère plus le cas aujourd'hui ! C'est pourtant un sujet essentiel.

Le texte que j'ai soumis au Sénat, sur lequel aucun amendement n'a été déposé, a évidemment été repoussé, sans véritable discussion de fond. Pourquoi, dès lors, inscrire à l'ordre du jour une question orale européenne avec débat sur un sujet abordé quelques semaines auparavant, quand on sait que la discussion a été alors peu ou prou escamotée ?

La proposition de loi s'inscrivait pourtant pleinement dans le prolongement du rapport de M. Bizet, puisqu'elle avait pour objet de permettre la tenue d'un débat devant les représentants de la nation. Ce débat n'a pu avoir lieu, n'étant manifestement pas souhaité. Je doute qu'il en soit autrement aujourd'hui.

Madame la secrétaire d'État, je m'étonne que le Gouvernement refuse l'idée même d'une loi-cadre pour transposer cette directive, notre pays se distinguant en cela de la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne. La France est, avec l'Allemagne, le seul pays à avoir préféré la transposition sectorielle. Si le choix du gouvernement allemand peut se justifier par la structure fédérale de l'État, les arguments avancés par le gouvernement français sont en revanche beaucoup plus surprenants.

Lors de l'examen de ma proposition de loi, Mme Nora Berra a expliqué que les autres États s'étaient « simplement contentés de copier la directive » tout en ajoutant que « le vote d'une loi-cadre ne constitue pas, en soi, un gage de sécurité juridique ». Cette remarque est tout de même étonnante dans la mesure où l'objet premier d'une loi-cadre est, pour moi et sans doute aussi pour mon collègue Jean Bizet, de définir avant tout une orientation politique précise, claire et surtout lisible, tant pour le Parlement que pour les citoyens et les acteurs concernés.

Une loi-cadre présente l'avantage d'appréhender le sujet dans sa globalité, en laissant le moins de zones d'ombre possible. La directive « Services » ayant suscité tant de controverses – elle en suscite encore ! –, il me paraissait normal et même salutaire de voir notre pays adopter cette législation dans la plus grande clarté et la plus grande transparence.

Au lieu de cela, comme je le soulignais à l'instant, le Parlement a transposé par voie législative les dispositions relatives à certains secteurs, notamment dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie ou encore dans celui de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires ». En revanche, tous les secteurs d'activités entrant dans le périmètre de la directive n'ont pas été logés à la même enseigne. Le Parlement s'est vu, en particulier, privé d'un débat et d'un arbitrage politique sur les services sociaux d'intérêt général. Pour ces derniers, le Gouvernement a négocié seul la transposition avec la Commission européenne, sans y associer le Parlement. Il a préféré confier cette tâche à une mission interministérielle, justifiant le choix de cette méthode par l'encombrement du calendrier parlementaire et la contrainte des délais. En somme, on peut dire que le Parlement n'a été associé au travail de transposition de la directive que sur les éléments les moins polémiques et les moins difficiles, ce qui me paraît très regrettable !

Permettez-moi de dire que les membres du groupe socialiste ne partagent nullement cette façon de voir les choses. Le Parlement n'est ni une chambre d'enregistrement ni une variable d'ajustement sur laquelle le Gouvernement pourrait se défausser quand il l'estime nécessaire. Il revient légitimement à la représentation nationale de traduire dans notre droit les directives communautaires, et de le faire globalement.

Le Parlement est le lieu par excellence d'expression du débat public et des choix opérés au nom du peuple français. Encore faut-il pour cela lui en donner les moyens et adapter le calendrier parlementaire aux exigences communautaires, qui laissaient pourtant trois ans, rappelons-le, soit de 2006 à 2009, pour transposer cette directive. Mais il est vrai que, aux débats de fond engageant la pérennité de notre modèle social et de notre pacte républicain, le Gouvernement a trop souvent préféré le fait d'engorger dans l'urgence l'ordre du jour des assemblées parlementaires de projets de loi rédigés sous le coup de l'émotion produite par tel ou tel fait divers.

Les membres du groupe socialiste déplorent plus encore que le Gouvernement profite de la directive et, au-delà, de l'Europe qu'il érige en bouc émissaire, pour laisser entrer dans le champ de la directive générale des secteurs aussi sensibles que l'accueil collectif de la petite enfance, l'aide à domicile ou encore le soutien scolaire, en d'autres termes pour les abandonner à la libre concurrence. Ce choix, opéré en connaissance de cause, signifie concrètement que la réglementation en termes de tarif ou de qualité de la prise en charge de populations vulnérables, comme les personnes aux revenus modestes ou encore les personnes handicapées, ne sera plus nécessairement garantie. Pour ma part, je me refuse à faire porter à l'Europe une responsabilité qui n'est pas la sienne.

Contrairement à la France, de nombreux pays européens, comme l'Allemagne, ont fait d'autres choix, notamment celui d'exclure du champ de la directive tout le secteur de la petite enfance. Du reste, leur choix ne se comprend que trop. Il ne fait aucun doute que l'accueil des enfants âgés de moins de six ans et a fortiori de ceux de moins de trois ans participe à l'éducation et relève donc des missions d'intérêt général. En France, sous couvert d'une transposition sectorielle, le Gouvernement a fait un choix politique. Il a trié les secteurs d'activités et jugé en fonction des intérêts politiques du moment s'il fallait les soumettre aux lois du marché ou non.

Par exemple, en dérégulant le secteur de la petite enfance, le Gouvernement trouve là un moyen facile de remplir l'objectif des 200 000 places supplémentaires promises par le candidat à la présidence de la République lors de sa campagne électorale. Ce choix s'inscrit, en effet, dans un ensemble de mesures gouvernementales qui, sous le prétexte de développer l'offre d'accueil de la petite enfance, tend en réalité à dégrader la qualité du service.

Si la transposition de la directive permet au Gouvernement d'assouplir la réglementation en vigueur, d'autres mesures ont déjà été prises pour permettre aux assistantes maternelles

d'accueillir, en se regroupant, un plus grand nombre d'enfants.

L'un de vos projets de décret, madame la secrétaire d'État, entend également réduire le nombre et la qualification des personnels dans les structures d'accueil collectif. Je partage donc, pour ma part, les préoccupations du collectif « Pas de bébés à la consigne ». On le voit une fois de plus, la tyrannie du court terme fragilise les visions à moyen et long termes.

De mon point de vue, le petit enfant doit être non seulement gardé, mais aussi éduqué, et les conditions tant matérielles qu'humaines de cette éducation doivent être réunies dans le cadre d'un service public de qualité. En définitive, le Gouvernement avalise le principe d'un système social à deux vitesses : un segment non rentable accueillant les populations vulnérables et un segment performant à destination des personnes plus aisées. Or telle n'est pas la philosophie de notre modèle social. Nos services sociaux ne sont pas destinés à servir de « voitures balais » pour les plus démunis. Ils ne sauraient pas davantage être assimilés à de l'aide caritative. Notre modèle social est, au contraire, fondé sur l'objectif de mixité sociale, de promotion de la diversité et d'innovation sociale.

Mes chers collègues, tout est question de volonté et de choix. Le Gouvernement n'a pas souhaité modifier la législation pour permettre aux services sociaux d'intérêt général d'être conformes aux exigences communautaires qui garantissent leur protection. S'il était vraiment besoin de souligner l'importance de cet enjeu, je rappelle que l'Association des maires de France, que le Gouvernement s'est d'ailleurs bien gardé de consulter, s'est unanimement opposée à la politique menée sur ce dossier. Les maires, amenés concrètement à faire appel à l'action de ces services sociaux sur le territoire de leur commune, sont extrêmement attachés à la qualité de nos services publics, qui, par leur nature même, profitent à toutes les catégories de la population.

La proposition de loi que j'avais déposée avait pour objet de présenter des solutions. Elle entendait utiliser au maximum les possibilités offertes par la directive, exclure les services sociaux en interprétant le plus largement possible ce texte et en définissant précisément sa signification en droit français. L'objectif était, au final, de préserver du libre marché le plus grand nombre de services sociaux qui ont une mission d'intérêt général, en maintenant des règles strictes quant à la qualité du service rendu.

J'aurais souhaité que l'interpellation de notre collègue Jean Bizet soit l'occasion pour le Gouvernement de prendre une position claire – cela viendra peut-être ? – s'agissant du sort qui sera réservé aux services sociaux d'intérêt général. Tous les acteurs concernés, toutes tendances politiques confondues, l'ont réclamé avec constance et fermeté.

Tel n'a pas vraiment été le cas lors de l'examen de ma proposition de loi au mois de mars dernier. Je crains que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets. Je le déplore d'autant plus que l'intégrité de notre modèle social reste à ce jour le seul véritable garant de la cohésion sociale de notre pays.



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

Aïcha Kraï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - akrai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat