



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 74 - Mardi 15 janvier 2008



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3

- ▶ **Point d'actualité** p. 5
 - ⇒ Note sur le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi
 - ⇒ Interventions de Jean-Pierre Godefroy, Christiane Demontes et Annie Jarraud-Vergnolle

- ▶ **Note de travail** p. 23
 - ⇒ Projet de loi relatif aux opérations spatiales

- ▶ **Questions d'actualité** p. 26
 - ⇒ Défense de la laïcité par **Bariza Khiari**
 - ⇒ Le pouvoir d'achat par **Annie Jarraud-Vergnolles**
 - ⇒ Les zones d'attentes par **Jean Desessard**

- ▶ **Dans la presse** p. 32
 - ⇒ La prison après la peine par **Robert Badinter**

- ▶ **Communiqués de presse** p. 34
 - ⇒ Le groupe socialiste s'oppose à la fusion ANPE - ASSEDIC
 - ⇒ Le cynisme de Sarkozy face au pouvoir d'achat et la durée légale du travail.
 - ⇒ Le groupe socialiste du Sénat déplore le double langage de Nicolas Sarkozy sur les OGM



Edito du Président

Politique de civilisation ou de régression sociale ?

Maniant à la fois l'ironie et le semblant de conviction - parfois même l'agressivité -, Sarkozy a offert, lors de ses vœux à la presse, un discours en total décalage avec les souhaits des Français pour 2008.

L'économie française va mal : la croissance pour 2008 sera de 1,5 % seulement ; l'endettement public atteint plus de 65 % de la richesse nationale ; le déficit du commerce extérieur le plus important de notre histoire : 40 milliards d'euros (à comparer aux 200 milliards d'excédents de l'Allemagne !). Quelle politique industrielle est menée depuis 2002 ? Mystère ! Quels investissements publics sont réalisés ? Pratiquement rien ! Quelle politique salariale est conduite ? Aucune, car, comme l'a reconnu lui-même Sarkozy, les caisses de l'Etat sont vides.

Le pouvoir d'achat a pourtant été le thème majeur de la campagne présidentielle de 2007. Dans sa conférence de presse, le président Sarkozy a tout simplement oublié d'en parler. Le seul qui va voir son pouvoir d'achat augmenté suite aux déclarations du chef de l'Etat est son ami Martin Bouygues, propriétaire de TF1, dont le cours de l'action a explosé après l'annonce de la suppression de toute publicité sur les chaînes publiques !

Ne pouvant remplir sa promesse de campagne sur le pouvoir d'achat, Sarkozy préfère évoquer le concept fumeux de " politique de civilisation ". Il n'y a pas en France de problème de

civilisation, mais un problème de pouvoir d'achat et de société. Les franchises médicales s'appliquent depuis le 1er janvier : les malades payent pour les malades.



L'inflation va revenir comme l'annoncé la ministre de l'économie. Les voitures flambent toujours autant la nuit de la Saint-Sylvestre. La société réagit mal aux propos de Sarkozy car ses propos inquiètent à juste titre.

Ainsi de la durée du travail. Concrètement, lors de ses vœux, la seule annonce que le Président a osé lancer est : " la fin des 35 heures ". Alors que des négociations sont en cours, les syndicats et les salariés apprécieront que les résultats du travail engagé soient déjà connus. Là aussi, c'est faire preuve d'un cynisme absolu que d'afficher la volonté de revenir de manière délibérée et unilatérale sur les 35 heures. Malgré les dénégations, c'est la fin de la durée légale du travail qui est recherchée. Il sera possible de fixer une durée du travail supérieure aux 35 heures pour déclencher le paiement des heures supplémentaires. Dans ce cas, c'est aussi la fin du fameux slogan " travailler plus pour gagner plus ". Car comment mesurer et rétribuer les heures supplémentaires, s'il n'y a plus de seuil de déclenchement des heures supplémentaires ? Comment le président compte-t-il sortir de cette contradiction, qui marque la légèreté de la conduite des affaires de l'Etat. Sans doute a-t-il d'autres préoccupations ?....

Avec la fin de la durée légale du travail, on aboutirait aussi à aggraver les inégalités entre les salariés et à enlever tout repère aux partenaires sociaux. Cette surenchère libérale risque d'accroître les difficultés des entreprises les plus fragiles et les plus délocalisables. L'emploi, la croissance, et donc le pouvoir d'achat des Français, feront les frais de cette politique. La colère de nos concitoyens, qui voient leurs revenus stagner, est d'autant plus légitime que les dernières mesures ne concernent ni les chômeurs, ni les retraités, ni les travailleurs précaires. La France est devenue en effet un pays de bas salaires.

Près d'un salarié sur cinq est rémunéré sur la base du SMIC horaire et un salarié sur deux perçoit moins de 1 480 euros net par mois. C'est là le résultat d'une politique qui vise à transférer la richesse produite vers le capital, au détriment de la rémunération du travail. En 2006, les groupes du CAC 40 leur ont versé 40 % de leurs bénéfices nets, soit un pactole de 40 milliards. Cette envolée est d'autant plus indécente que la rémunération des salariés à temps complet n'a augmenté, en six ans, que de 0,5 %. Après les municipales, il y aura fatalement un plan de rigueur s'appuyant sur la TVA dite sociale, se traduisant par un transfert de charge sur le consommateur !

La " politique de civilisation " prônée par le Président de Nicolas Sarkozy se révèle en réalité une politique de régression sociale.

Les socialistes proposent une autre politique économique. Il faut renforcer l'offre productive avec un investissement massif dans la recherche, l'innovation, la qualification et la formation, financé par la suppression des cadeaux fiscaux aux plus riches. Il faut désendetter la France car tout allègement d'impôts et une augmentation d'emprunts qui seront payées par les générations futures. Il faut maîtriser les prix et faire des efforts pour le pouvoir d'achat des français avec le chèque transport, la diminution de la TVA sur les produits de première nécessité, l'augmentation de la prime pour l'emploi et conditionner les exonérations de cotisations sociales à la conclusion d'accords sur la hausse des salaires. Il faut appliquer la loi en faveur du logement social et relancer la construction de logements sociaux, mise en danger par la banalisation du livret A.

Pendant les semaines à venir, ce sera le message que les sénateurs socialistes vont adresser aux Français.

Jean-Pierre BEL



Point d'actualité

Projet de loi de réforme du service public de l'emploi

I. PRINCIPAUX ELEMENTS DU TEXTE ET PROBLEMATIQUE POLITIQUE

Initialement programmé à l'Assemblée nationale en première lecture pour la fin d'année 2007, ce texte a été transféré dans la précipitation au Sénat, premier point sur lequel on peut s'interroger. Dans quelle mesure la volonté présidentielle de réaliser un maximum de "réformes" en un minimum de temps implique-t-elle que ce PjL soit aussi rapidement discuté ?

Ce projet de loi va-t-il contribuer à améliorer la situation des demandeurs d'emploi ? En quoi ce texte est-il une pièce importante du dispositif de transformation de la politique sociale ?

La fusion ANPE - ASSEDIC n'est pas une idée neuve. Elle a été émise pour la première fois en 1984, et a été abandonnée en raison de la forte opposition des partenaires sociaux à l'époque. Elle a ressurgi durant les années 90, jusqu'au rapport Marimbert qui concluait à un rapprochement des deux entités via notamment les réseaux informatiques, mais sans aller jusqu'à la fusion dans un premier temps. Le motif officiel était la différence de statut entre l'ANPE et l'UNEDIC, ce qui revient en fait à la différence de statut entre les personnels de ces deux organismes et aux difficultés prévisibles, d'une part avec les personnels, et d'autre part avec les partenaires sociaux, jaloux de leur autonomie de gestion sur les fonds de l'UNEDIC et les fichiers correspondants.

Ces questions semblent être considérées comme résolues par le gouvernement. Il est vrai que le système actuel, qui n'indemnise que 46 % des chômeurs, et qui peine à aider les demandeurs d'emploi à retrouver un travail ne satisfait personne. Le parcours du demandeur d'emploi, de l'avis général, ressemble à un parcours du combattant entre les bureaux des ASSEDIC et de l'ANPE.

L'opinion publique est nettement favorable à une fusion simplificatrice, argument majeur utilisé par le gouvernement.

De nombreuses modifications sont déjà intervenues dans le champ de la gestion des demandeurs d'emploi, notamment sous la dernière législature : contrôle accru des chômeurs et aggravation des sanctions, interventions d'agences de placement privées, création de maisons de l'emploi, ...etc.

De nombreux rapprochements ont déjà eu lieu. Les deux organismes ont adoptés le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Il s'agit d'un dossier électronique résumant les données disponibles sur le chômeur (parcours, formation, compétences, mobilité possible). Ce DUDE est accessible à tous les organismes publics et privés participant au suivi des chômeurs. A terme, il devrait recenser toutes les informations utiles au demandeur d'emploi (ex : liste des formations) et lui être aussi accessible.

220 guichets uniques ont aussi vu le jour, l'inscription pouvant être réalisée par un conseiller ANPE ou ASSEDIC. Pour ce faire, un groupement d'intérêt économique (GIE) a été mis en place en mars 2007 pour intégrer les services informatiques.

1/ Sur le contenu technique du projet de loi

a/ Les structures

Le présent PjL propose de "mettre en place, à partir des réseaux de l'ANPE et de l'UNEDIC, un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi". Il affirme "ne pas remettre en cause l'existence d'un régime paritaire d'assurance chômage".

Celui-ci demeurera sous la responsabilité des partenaires sociaux dans la mesure où ils continueront à fixer les paramètres d'indemnisation et de financement, et à assurer la gestion financière du régime. Ce sont en effet les réseaux opérationnels de l'UNEDIC qui participent à la fusion, ie les ASSE-DIC, et non l'UNEDIC, qui demeure une entité à part. L'opposition syndicale s'est donc réduite.

On peut se demander ce que signifie à terme la mise en place d'un " opérateur unique " dans la mesure où les intervenants de la politique de l'emploi sont multiples : maisons de l'emploi, agences privées missionnées, missions locales, APEC, collectivités territoriales, ...etc. S'agit-il d'un virage à 180° et d'une recentralisation moins de deux ans après la loi Borloo de cohésion sociale ? Le devenir menacé dans maisons de l'emploi, où tous les partenaires sont présents, mais dont les conventions sont bloqués, amène à s'interroger sur cette orientation.

Le recouvrement des cotisations chômage, pour le compte de l'UNEDIC, sera confié aux URSSAF, au plus tard au 1er janvier 2012. Cette réforme est présentée comme simplificatrice pour les entreprises.

Par ailleurs, un Conseil national de l'emploi, présidé par le ministre de l'emploi vient remplacer le comité supérieur de l'emploi. Il sera composé de représentants de l'ADF, l'ARF et l'AMF, de partenaires sociaux, de représentants de l'Etat et des principales institutions du service public de l'emploi et de personnalités qualifiées.

Il sera consulté sur la convention tripartite annuelle Etat-UNEDIC-nouvelle institution, qui sera en fait une convention d'objectifs, avec des moyens financiers impartis à la signature de la convention. Il sera aussi consulté sur l'agrément donné par l'Etat à la convention d'assurance chômage.

La nouvelle entité ainsi créée sera dirigée par un conseil d'administration comportant 5 représentants de l'Etat, 5 représentants des employeurs, 5 représentants des salariés et 3 personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'emploi. Un directeur général sera nommé par décret après avis du conseil d'administration, ce qui n'implique pas que cet avis soit obligatoirement suivi.

Des directions régionales sont prévues, dotées aussi d'une instance paritaire, mais sans que soient mentionnées les collectivités territoriales, si ce n'est dans l'exposé des motifs du projet de loi (p. 7 " principaux acteurs territoriaux ")

Le financement de la nouvelle institution sera assuré par l'Etat et par l'assurance chômage, dans des conditions fixées par décret, " calculée à partir des taux d'efforts actuels des deux financeurs. "

On peut noter une forte similitude entre le mode de gouvernance proposé pour la future entité et ce qui a été réalisé pour l'assurance maladie, avec un directeur général nommé par le gouvernement et disposant de tous les pouvoirs, et un conseil d'administration paritaire réduit à la portion congrue. Au demeurant, le paritarisme est ici organisé de telle sorte que les représentants de l'Etat et du patronat constituent toujours une majorité. On peut évoquer un paritarisme de façade, et la fin du paritarisme dans les orientations et la gestion de la protection sociale en France.

b/ L'incidence sur les personnels

La fusion va impliquer une rationalisation, non seulement en termes immobiliers, ce qui pose la question de la desserte territoriale, mais aussi en termes de personnels en raison des " doublons " prévisibles, notamment dans les effectifs cadres. Il existe actuellement 22 directions régionales de l'ANPE et 30 ASSE-DIC. L'ANPE compte 827 agences locales et 155 points relais, et l'UNEDIC recouvre 648 antennes ASSE-DIC. Les points relais ANPE sont aujourd'hui les plus menacés, ce qui posera le problème des déplacements des chômeurs de zone rurale.

Selon une note interne de l'ANPE, la fusion permettrait de libérer entre 4500 et 5000 postes par :

- le passage de 1500 à 1000 points d'implantation: suppression de 1500 à 2000 équivalents temps plein. Le nombre d'ASSE-DIC est actuellement considéré comme surcapacitaire par la DGEFP.
- la mutualisation des plates-formes téléphoniques: 200 postes
- la rationalisation des structures d'appui territoriales : 200 postes

- la rationalisation des fonctions supports : 500 postes

- le transfert de la collecte aux URSSAF : 2000 équivalent temps plein à partir de 2012.

Ces économies permettraient le financement de l'alignement des salaires des agents de l'ANPE sur les salariés des ASSEDIC. Les écarts de traitement sont notables : Le salaire moyen d'un agent ANPE s'établit à 2100 euros brut mensuels sur 12 mois, le salaire d'entrée étant de 1900 euros brut. A l'UNEDIC, la rémunération est sur 14 mois, et représente en moyenne 2400 euros bruts mensuels, primes et avantages inclus.

Parallèlement, un redéploiement des personnels serait opéré, le suivi renforcé des demandeurs d'emploi nécessitant 4500 postes, pour passer de 60 à 30 chômeurs suivis par agent. (En réalité, les agents ANPE suivent aujourd'hui entre 60 et 150 demandeurs d'emploi). Ces redéploiements nécessiteront toutefois une formation, qui n'est pas prévue au budget pour 2008 : la subvention à l'ANPE passe de 1,36 milliard à 1,31 milliard d'euros.

La question du statut va aussi se poser avec acuité, les 28 000 personnels de l'ANPE étant sous statut de droit public et les 14 000 personnels des ASSEDIC étant sous convention collective. Le PjL prévoit le maintien de l'existant pour les salariés actuels, et une nouvelle convention collective pour les nouveaux entrants, avec droit d'option pour les agents de l'ANPE, ce qui implique à nouveau la disparition d'une catégorie d'agents publics. Il faut toutefois ajouter que les ANPE emploient aujourd'hui de nombreux salariés en CDD, dont le renouvellement est gelé.

Même si la future convention collective est conforme aux prescriptions de l'OIT en matière de garanties déontologiques, il n'en demeure pas moins que les personnels seront de droit privé, donc plus vulnérables.

2/ Sur les motivations du projet de loi

a/ Négociation sur le contrat de travail et indemnisation du chômage

Parallèlement à ces économies, les tenants de la politique la plus ultralibérale au MEDEF, contre l'avis d'ailleurs de la CGPME et de l'UPA, ont désor

mais gain de cause. Ils espèrent faire passer leur projet de réforme du financement de l'indemnisation du chômage, avec une séparation entre solidarité et assurance, de manière analogue à ce qui s'étend progressivement en matière de maladie et de retraite. On peut à cet égard comparer l'intervention des assurances maladie privées et des fonds de pension avec l'intervention d'offices de placement privés pour les chômeurs les plus immédiatement employables.

Ce projet a été transmis le 11 octobre dernier par le MEDEF au nom des trois organisations patronales (avec la CGPME et l'UPA) aux organisations syndicales dans le cadre de la négociation sur la modernisation du marché du travail, qui comprend notamment la " refonte " des CDD et des CDI.

Le patronat défend l'idée d'un régime général de base financé par la solidarité nationale et ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Placé sous la responsabilité des pouvoirs publics, ce régime serait complété par un régime assurantiel financé par des cotisations patronales et salariales, et destiné aux salariés privés d'emploi, sous certaines conditions. Les partenaires sociaux fixeraient les paramètres de ce régime assurantiel, dont la note patronale décrit les grandes lignes.

Pour en bénéficier, le demandeur d'emploi devrait:

- être pris en charge par le régime général de base
- être involontairement privé d'emploi, ou être demandeur d'emploi suite à une séparation d'un commun accord entre les parties (dispositif que le patronat veut mettre en place au lieu du licenciement économique)

La fixation des cotisations patronales et salariales devrait se situer à un niveau permettant d'assurer le versement de prestations à un niveau et pendant une durée à déterminer, sans augmenter les charges des entreprises.

Les filières devraient être adaptées aux nouvelles caractéristiques du marché du travail, pour " mieux indemniser les allocataires pendant des durées plus courtes de manière à inciter à la reprise d'un emploi " conjointement à la mise en place

de mesures d'accompagnement renforcé. L'allongement de la durée d'activité des seniors devrait aussi être prise en compte, ce qui signifie la fin de la dispense de recherche d'emploi.

Le montant de l'allocation complémentaire devrait correspondre, dans la limite d'un plafond (ce qui n'existe pas actuellement), à un pourcentage de l'ancien salaire, étant précisé que le cumul de l'allocation de base et du régime assurantiel ne pourrait être supérieur à un pourcentage à déterminer de l'ancien salaire.

Les aides spécifiques à la qualification devraient être réservées, en fonction de la situation du marché du travail, aux demandeurs d'emploi peu qualifiés. Le contrôle de la recherche d'emploi devrait être renforcé, dans une démarche de droits et devoirs réciproques (cette notion est désormais utilisée aussi pour les allocataires de minima sociaux).

La notion d'offre valable d'emploi devrait être clairement définie en fonction de l'ancienneté du demandeur d'emploi dans le chômage, de son expérience, de sa formation et des formations possibles, de son lieu de résidence et de son ancienne rémunération.

Il faut noter que N. Sarkozy veut que soit établi un calendrier pour la mise en place de sanctions contre les chômeurs qui refuseraient deux offres acceptables.

Enfin, le patronat propose le développement du portage salarial, notamment pour les seniors, et de confier celui-ci aux entreprises d'intérim.

Ces propositions n'ont pas rencontré d'opposition syndicale unie. La CGC et le CFDT se sont déclarées ouvertes à une discussion sur un mécanisme solidarité - assurance.

En revanche, la CGT a jugé ces propositions cohérentes avec le reste de la politique gouvernement-MEDEF. La CFTC y a vu la promesse de nouvelles exclusions.

FO a qualifié ces propositions " d'écran de fumée visant à permettre au patronat de payer moins en faisant prendre en charge par l'Etat une partie de ses cotisations actuelles, tout en durcissant les conditions d'indemnisation ". Il a rappelé que " dans les mécanismes de protection sociale, des

plafonds de ressources conditionnent l'accès et le niveau des prestations, ce qui signifie qu'un chômeur dont le conjoint aurait des revenus jugés suffisants pourrait ne plus accéder au régime de base ni par conséquent au régime complémentaire. "

L'assurance chômage perdrait son caractère personnel lié au versement de cotisations salariales et à l'exercice d'un travail pour devenir un dispositif de protection sociale lié à la situation du demandeur. C'est une modification considérable.

b/ Le devenir des fonds de l'UNEDIC

Cette option politique rencontre le besoin accru de financement de la protection sociale, besoin largement du au choix récurrent de faire peser celui-ci sur les seuls ménages.

Il semblerait aussi que la volonté de mettre en place rapidement cette fusion ne soit pas étrangère aux déboires de D. Gautier-Sauvagnac, qui y était très opposé :

" Les partenaires sociaux ne sont pas très à l'aise sur le sujet du solde positif de l'UNEDIC (3,2 milliards d'euros prévus en 2007 et 4,4 milliards en 2008, soit l'équivalent du déficit actuel de la branche retraite). Gestionnaires de l'UNEDIC, ils se méfient des vellétés de l'Etat qui, en fusionnant l'assurance chômage avec l'ANPE, pourrait prendre les commandes. Soulignant que l'apurement de la dette de l'UNEDIC à l'Etat n'est prévu qu'en 2009, ils ont créé un fonds de réserve de 6 milliards d'euros, soit trois mois de trésorerie, pour faire face à un retournement de conjoncture. En outre, le MEDEF estime qu'il serait mal venu d'aborder de cette manière la deuxième étape de la réforme des retraites : " ce serait le meilleur moyen d'éviter toute évolution structurelle ", souligne un cadre de l'organisation patronale, pour qui " les excédents de l'UNEDIC doivent permettre à terme, de diminuer les cotisations, et donc le coût du travail. "

En revanche, les représentants syndicaux à la CNAV et au sein des régimes complémentaires jugent logique le transfert vers les retraites. " Nous n'y étions pas opposés en 2003 " rappelle Bernard Devy de FO. Pour Danielle Karniewicz (CGC) présidente de la CNAV : " Il faudra que les administrateurs de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage soient en phase ".

Plutôt qu'un transfert de cotisations, d'autres mécanismes moins directs pourraient être envisagés, comme la prise en charge des cotisations retraite au titre du chômage par l'UNEDIC, au lieu du Fonds de solidarité vieillesse ". La question sera débattue en 2008 lors des discussions sur les retraites. "

Les Echos - septembre 2007

On peut rappeler que 653 millions d'euros ont déjà été ponctionnés sur l'UNEDIC (transfert de créance de l'Etat) au titre de ressources exceptionnelles pour le Fonds de solidarité emploi. Dans ces perspectives, le recouvrement de l'ensemble des cotisations par l'URSSAF (rappel : URSSAF signifie union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) prend tout son sens. En effet, les dispositions de l'article 4 du PjL prévoient qu'une convention conclue entre l'ACOSS et la nouvelle entité " précise les conditions garantissant à cette dernière la pleine autonomie de gestion, notamment de sa trésorerie. " Ainsi que l'a fait remarquer avec virulence la CGPME, cette formulation ne garantit en aucun cas l'autonomie financière du régime d'assurance chômage.

Le présent projet de loi participe donc d'un mécanisme double :

- trier les demandeurs d'emploi en fonction de leur employabilité et donc du " risque " financier qu'ils représentent dans le sens d'une gestion rationalisée de l'assurance chômage. Celle-ci redevient au sens strict une assurance avec une mutualisation des risques calculée au plus juste. La présence de sociétés par actions d'assurances privées contre cet " accident de la vie " qu'est le chômage n'est pas exclue à moyen terme.

- constituer un système global de protection sociale minimale (ex : panier de soins réduit de l'assurance maladie, retraites de base et complémentaires obligatoires non revalorisées) dans lequel entrera la protection contre le chômage pour les moins bien insérés professionnellement, le financement de cette protection de base, par définition non rentable, étant abandonné à la solidarité nationale. Au passage, le gouvernement vide les caisses de l'actuelle UNEDIC pour abonder le budget de l'Etat et financer le service de la dette.

S'il ne s'agit pas juridiquement d'un nouvel impôt,

il s'agit incontestablement d'une ponction sur les cotisations patronales et salariales destinées à financer un mécanisme de solidarité. C'est encore une fois le monde du travail qui est seule victime de cette politique.

La faiblesse et la division des représentants du monde salarié, la détermination du MEDEF et le besoin d'argent de l'Etat se conjuguent dans la période actuelle pour composer une " fenêtre de tir " dont le gouvernement entend profiter pour mener à bien ce dossier, en prenant de vitesse de possibles mouvements sociaux.

S'agissant des demandeurs d'emploi, ce projet de loi ne semble pas destiné à les aider à trouver un emploi stable et de qualité. Il s'agit à nouveau d'un traitement statistique du chômage, à moindre coût, et qui risque fort d'aboutir, dans le contexte général, à remplacer pour les personnes concernées le chômage par la précarité, en les contraignant à accepter n'importe quel emploi, dans n'importe quelles conditions et à n'importe quel salaire.

Le texte du PjL peut donc se réduire à un simple meccano. Sur le plan qualitatif, on peut noter deux carences principales : l'absence de toute mention de la formation et de la qualification, l'AFPA demeurant par exemple marginale et désormais soumise à concurrence, alors que cet aspect est fondamental pour le demandeur d'emploi, dès son inscription.

De même, les collectivités territoriales, que l'on a invité à s'impliquer dans les maisons de l'emploi, sont laissées de côté. Il semble acquis que les collectivités seront conduites, via le RSA notamment à " gérer " les populations en difficulté, tandis que la gestion de la main d'œuvre qualifiée est recentralisée.

Plus globalement, on peut faire observer que les présentes dispositions ainsi que les négociations actuellement conduites par les partenaires sociaux accompagnent une transformation de la gestion de la main d'œuvre. Après le système hiérarchisé d'origine militaire mis en œuvre à l'époque du taylorisme pour mener de grandes unités de productions, avec des cadres, de la maîtrise, des employés et des ouvriers, se met en place, en Europe et au-delà, une nouvelle division de la main d'œuvre entre les qualifiés et les non qualifiés (cf. les propos de N. Sarkozy sur une immigration " qualifiée ").



Réforme du service public de l'emploi

Renvoi en Commission

Intervention de Jean-Pierre GODEFROY

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, c'est juste avant les vacances parlementaires que nous avons appris que ce texte, initialement programmé pour être étudié en première lecture à l'Assemblée nationale à la fin de l'année 2007, avait été transféré au Sénat, non sans précipitation d'ailleurs.

Avant de présenter cette motion tendant au renvoi à la commission, je voudrais souligner que c'est donc une fois de plus pendant les vacances parlementaires, pour l'essentiel, qu'il a fallu entendre les acteurs concernés. Je remercie d'ailleurs Mme le rapporteur d'avoir ouvert ces auditions à l'ensemble des sénateurs de la commission - de manière générale, il me semble toujours préférable de procéder ainsi -, mais en cette période où chacun est soumis à des contraintes, notre participation n'a pas été sans poser de réels problèmes d'organisation.



De même, c'est seulement hier matin que nous avons entendu Mme le rapporteur en commission et examiné ses propositions d'amendements. Quant à la version intégrale de son rapport, nous n'avons pu en prendre connaissance que ce matin, puisqu'elle a été "mise en ligne" hier soir, vers 22 heures 30. Nos amendements ont, pour leur part, été étudiés ce soir même par la commission, à partir de 20 heures 30, après les vœux présidentiels, ce qui, soit dit avec tout le respect que je porte tant au travail de Mme le rapporteur qu'à celui des administrateurs de la commission, que je tiens à saluer ici, ne crée pas les conditions d'un examen attentif et d'un débat approfondi.

Je signale, à ce sujet, que le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République,

présidé par M. Balladur, propose que soit débattu en séance publique le texte tel qu'il est issu des travaux de la commission saisie, c'est-à-dire, essentiellement, le texte initial amendé par le rapporteur. Si cette proposition de réforme doit être retenue à l'occasion de la prochaine réforme institutionnelle, les pratiques actuelles devront changer ; il ne devra plus être possible d'étudier un texte en commission la veille de son examen en séance publique, voire quelques heures seulement avant celui-ci...

Cela étant dit, cette demande de renvoi à la commission est d'autant plus justifiée aux yeux du groupe socialiste que l'urgence a été déclarée dès le dépôt du projet de loi : il n'y aura donc qu'une seule lecture dans chaque assemblée avant la commission mixte paritaire et l'adoption définitive du texte.

Il en est d'ailleurs ainsi pour la plupart des textes devant être examinés par le Parlement au mois de janvier. Outre celui qui nous occupe aujourd'hui, je pense notamment aux projets de loi relatifs aux organismes génétiquement modifiés, d'une part, et au pouvoir d'achat, d'autre part.

Le texte relatif aux OGM a été de façon encore plus urgente retiré du circuit, et il reviendra au ministre concerné de s'en expliquer. Reste le projet de loi relatif au pouvoir d'achat, le seul texte pour lequel le recours à la procédure d'urgence pourrait être justifié, du fait de la dégradation des conditions de vie de nos concitoyens. Malheureusement, ce ne sont pas les mesures préconisées par le Gouvernement qui permettront d'apporter une réponse efficace ; nous en débattons le 23 janvier prochain.

Si je m'exprime ainsi, c'est en référence à l'aveu d'incapacité du Président de la République qui, lors de sa conférence de presse d'hier matin, s'interrogeait en ces termes : " Qu'est-ce que vous attendez de moi ? Que je vide des caisses qui sont

déjà vides ? " Il confirmait, par là même, des propos tenus naguère par son Premier ministre. Soit dit en passant, la majorité actuelle exerce le pouvoir depuis six ans.

Le Président de la République a poursuivi en demandant si l'on attendait de lui qu'il donne des ordres à des entreprises à qui il n'a pas d'ordres à donner. Cependant, vous et vos amis ne vous privez pas, madame la ministre, de donner des conseils péremptaires aux salariés. Enfin, si j'en crois la presse, il a posé la question suivante : " Vous croyez que le seul boulot d'un Président, c'est d'augmenter le SMIC ? " Il nous semble pourtant que cela relève de la responsabilité du gouvernement qu'il dirige de fait.

Le recours généralisé à l'urgence n'est pas respectueux de nos assemblées et encore moins des citoyens que nous représentons. En matière de réformes sociales, je ne pense pas que le recours à la déclaration d'urgence soit la meilleure voie. M. Raffarin a très justement dit un jour : " On ne réforme pas en klaxonnant. " Aujourd'hui, mes chers collègues, c'est toutes sirènes hurlantes que l'on prétend réformer, l'effet d'annonce tenant bien souvent lieu de raisonnement !

À cet égard, permettez-moi d'ouvrir une parenthèse, pour rappeler que le volontarisme, aussi affirmé soit-il, ne suffit pas à résoudre un problème, et que la précipitation est souvent mauvaise conseillère. Je crois, madame la ministre, que vous devriez, comme certains de vos collègues du Gouvernement, tirer les leçons des mois passés, qui nous ont montré qu'à vouloir fabriquer des lois dans la hâte, on se trouve parfois obligé de les " détricoter " tout aussi rapidement, qu'à vouloir aller vite, trop vite, on fait parfois des erreurs d'appréciation, erreurs que nous laissons bien évidemment au Président de la République le soin d'évaluer !

Nous ne comprenons pas cette précipitation, moins de dix-huit mois après le vote de la loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, texte que M. Larcher, ici présent, avait défendu avec beaucoup d'énergie et dont nous avons longuement débattu.

Il ne faut pas oublier que de nombreuses évolutions sont déjà intervenues dans ce domaine sous la dernière législature, qu'il s'agisse du contrôle

accru des chômeurs et de l'aggravation des sanctions, de l'intervention d'agences de placement privées ou de la création des maisons de l'emploi, et que de nombreux rapprochements ont déjà eu lieu entre l'ANPE et les ASSEDIC, notamment grâce à la mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi, à l'installation de 220 guichets uniques auxquels l'inscription peut être réalisée par un conseiller de l'ANPE ou des ASSEDIC, ainsi qu'à la création d'un groupement d'intérêt économique pour intégrer les services informatiques.

Sans qu'il soit besoin de procéder à une fusion juridique, le rapprochement opérationnel de l'ANPE et des ASSEDIC est donc déjà aujourd'hui une réalité en marche. Nous ne contestons d'ailleurs pas cette volonté de mettre en place des guichets uniques, c'est-à-dire des lieux d'accueil dans lesquels les demandeurs d'emploi peuvent effectuer l'ensemble des démarches relatives à leur recherche d'emploi, à leur formation, à leur indemnisation, etc.

Cela étant, madame la ministre, il n'y a pas d'urgence à voter ce texte avant la fin du mois de janvier. Que je sache, la nouvelle institution que vous entendez créer ne doit pas être mise en place de façon impérative le 1er mars prochain.

En revanche, il est nécessaire d'approfondir le contenu du texte. À cet effet, nous demandons le renvoi de ce dernier à la commission, car il apparaît que le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui est largement inabouti.

La concertation préalable a bien eu lieu, certes, mais l'unique consultation du comité supérieur de l'emploi n'a pas permis de résoudre toutes les questions techniques induites par la fusion envisagée entre l'ANPE et les ASSEDIC. Toutes les organisations syndicales ont fait état devant nous du " calendrier abominable " qui leur a été imposé ; bien que n'ayant pas demandé la fusion, elles ont joué le jeu de la concertation, mais force est de constater que leur inquiétude ne fait que croître, eu égard au manque de réponses concrètes à leurs préoccupations.

Cette fusion n'est pas aussi simplificatrice que vous le dites, madame la ministre. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'une mission a été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales, qui a été chargée de recenser les questions techniques liées au projet de fusion. Cependant, elle doit remettre ses conclusions à la fin du mois de jan-

vier, c'est-à-dire après l'adoption du présent texte par le Parlement. Il me semble pourtant que les conclusions de ce rapport seraient très utiles au Parlement pour apprécier plus justement les incidences et les implications de la réforme.

Une autre proposition du comité présidé par M. Ballardur vise d'ailleurs à imposer la réalisation d'études d'impact préalablement au dépôt des projets de loi, préconisation que, pour l'heure, le Gouvernement ne suit pas.

Or il me semble que certains sujets, tel celui qui nous occupe aujourd'hui, se prêtent particulièrement bien à une telle démarche : il s'agit tout de même de modifier des institutions qui emploient plus de 40 000 salariés et qui reçoivent chaque année plusieurs millions de personnes à la recherche d'un emploi. La véritable question que nous devons nous poser en abordant l'examen de ce texte, c'est de savoir s'il va contribuer à améliorer la situation des demandeurs d'emploi. En quoi est-il une pièce importante du dispositif de transformation de la politique sociale ? En résumé, quelle est la " plus-value " qu'il apporte par rapport au système actuel ? Nous l'ignorons, et nous n'avons toujours pas obtenu de réponse sur ce point pour l'instant.

Quant aux questions ayant trait au personnel, nous ne pouvons pas nous contenter de vos déclarations, madame la ministre. Vous êtes de bonne volonté, mais elles demeurent imprécises. " On prendra le meilleur des deux statuts ", dites-vous. Or les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont montré à quel point les particularités des deux statuts ne pouvaient être " mixées " simplement, qu'il s'agisse des salaires et des autres éléments de rémunération, de la protection sociale, des retraites, des oeuvres sociales ou encore des règles de représentation du personnel. Ce sont autant de sujets qui méritent d'être approfondis avant le vote du texte, ne serait-ce que pour apaiser les inquiétudes des agents des deux institutions, qui ont encore manifesté hier devant le Sénat. Il me semble qu'une telle fusion, si elle doit intervenir, aurait dû être précédée, pour le moins, de l'information du Parlement sur tous ces éléments.

En outre, une mission d'évaluation, conduite par notre collègue député Jean-Paul Anciaux, président de la Commission nationale de labellisation des maisons de l'emploi, devrait rendre son rap-

port définitif au mois d'avril. Or les conclusions de ce rapport nous seraient elles aussi très utiles pour nous déterminer, tant vos propos sur l'avenir des maisons de l'emploi nourrissent nos inquiétudes.

En effet, un an et demi après leur lancement, ces maisons de l'emploi ne sont apparemment plus une priorité pour le Gouvernement ; vous vous êtes d'ailleurs prononcée pour le gel de leur mise en place. Voyant fonctionner une maison de l'emploi et de la formation dans la communauté urbaine de Cherbourg depuis une dizaine d'années - nous avons innové en la matière -, je ne puis que m'étonner d'une telle attitude, l'utilité et l'efficacité de ces structures n'étant plus à démontrer. Les collectivités territoriales sont d'autant plus inquiètes qu'elles sont écartées de l'économie globale du projet de loi, alors que leur rôle en matière d'emploi, d'insertion, de formation professionnelle et de développement économique est de plus en plus important. Madame la ministre, pourquoi les collectivités locales sont-elles ignorées par le texte ? Qu'est-ce que cela signifie ?

D'autres incertitudes auraient également mérité d'être levées avant l'examen du présent projet de loi au Parlement, pour que l'on y voie plus clair dans cette fusion. En effet, la convention tripartite ANPE-UNEDIC-État n'étant pas allée à son terme et les négociations sur la modernisation de l'emploi étant tout juste engagées, les objectifs et l'organisation de l'opérateur unique ne sont pas encore, bien évidemment, tout à fait définis.

Ainsi, la précipitation avec laquelle vous voulez faire adopter ce texte vous oblige à prévoir une instance provisoire chargée de préparer la mise en place de la nouvelle institution : d'ailleurs, si son nom n'est toujours pas connu, il semble que celui de son futur directeur le soit déjà, si l'on en croit de nombreux bruits. Pourtant, il devrait revenir au conseil d'administration de l'institution, à mon sens, de proposer son candidat au poste de directeur général.

Il nous semble surtout qu'il eût été préférable de se mettre d'accord sur le contenu avant la mise en place de l'outil. Certes, on parle de guichet unique pour accueillir les demandeurs d'emploi, mais, dans ce texte, rien n'est précisé sur le type d'accueil qui devrait être mis en place pour des publics très divers. Vous avez seulement indiqué que l'objectif était de parvenir à un ratio de un

réfèrent pour trente demandeurs d'emploi issus des catégories les plus éloignées de l'emploi, chiffre auxquels les personnels concernés ne croient absolument pas, sauf à créer des milliers de postes, ce qui n'est certainement pas dans vos intentions.

Il n'y a rien non plus, dans le projet de loi, sur les actions à conduire, notamment en matière de formation : l'Association pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, est la grande oubliée du texte.

Le projet de loi n'est guère plus explicite sur l'organisation au sein des territoires : la déclinaison régionale de la nouvelle institution est des plus floues.

Or ce sont là des paramètres importants pour s'assurer de la réussite de cette réforme et de ses conséquences positives sur l'emploi.

D'autres dossiers auront également un impact sur la politique du futur organisme, notamment les négociations entre l'État et les partenaires sociaux relatives au contrat de travail, à la sécurisation des parcours professionnels, à l'indemnisation du chômage et à la réforme de la formation professionnelle continue, ou bien encore le " Grenelle de l'insertion ". Tous ces sujets auront des répercussions sur les missions et sur le travail des agents de la future institution.

Pour l'instant, ce texte n'est qu'une opération de communication qui permettra bien évidemment à l'exécutif, dans une période sensible, de déclarer qu'il a accompli la réforme du service public de l'emploi, alors que nous en sommes en fait très loin.

Ce n'est pas une réforme institutionnelle qui permettra de faire baisser le chômage, comme le Gouvernement tente de s'en convaincre, ou qui pourra remplacer la mise en oeuvre d'une politique économique à même de susciter la croissance et des créations d'emplois.

Les Français en font l'amère expérience. Dans un contexte plus que morose, la politique à sens unique du Gouvernement montre ses limites.

Les sondages qui reflètent les désillusions de nos concitoyens devraient vous inciter à changer de cap, madame la ministre.

Malheureusement, je crains qu'il n'en soit rien, particulièrement après avoir entendu les propos tenus hier matin par le Président de la République.

Nous craignons que la vision gouvernementale de la fusion ne soit en fait le moyen de réaliser de nouvelles économies sur le dos des agents et des demandeurs d'emploi.

Ces craintes ont été renforcées après l'annonce par le Président de la République de la prochaine mise en place de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi qui refuseraient deux offres d'emploi " acceptables ".

Madame la ministre, pourriez-vous définir très clairement la différence entre une offre " valable ", concept connu depuis 1934, et une offre " acceptable ", nouvelle notion présidentielle ?

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, mes chers collègues, de renvoyer ce texte à la commission. Il est véritablement nécessaire d'approfondir notre travail et d'explorer toutes les dimensions de la réforme proposée.



Reforme du service public de l'emploi

Discussion générale

Intervention de Christiane Demontès

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, déclaré d'urgence, une fois de plus, porte sur la réforme du service public de l'emploi, titre usurpé s'il en est, ce que je m'emploierai à démontrer dans quelques minutes.

Mais je veux d'abord dénoncer, madame la ministre, les conditions dans lesquelles les sénateurs ont travaillé pour préparer ce débat.

Une première présentation a été faite par vous, en commission des affaires sociales, le 12 décembre dernier, sans texte, ce qui est normal. Puis le projet de loi nous a été communiqué juste avant la suspension des travaux du Sénat, le 20 décembre. Des auditions ont été conduites par Mme le rapporteur - elle a été désignée le 12 décembre - entre le 18 décembre et le 7 janvier. Et ce n'est que ce matin que le rapport de la commission nous a été remis.

Je veux d'ailleurs vous remercier, madame Procaccia, d'avoir ouvert les auditions à l'ensemble des sénateurs, ce qui nous a permis de rencontrer les acteurs institutionnels et les partenaires sociaux concernés par ce projet de loi.

Permettez-moi de vous rappeler, mes chers collègues, que ce texte, dont l'examen était initialement programmé en première lecture à l'Assemblée nationale à la fin de l'année 2007, a été transféré dans la précipitation au Sénat. Tel qu'il nous est présenté, sur le fond, mérite-t-il vraiment d'être déclaré d'urgence ? Contribuera-t-il à améliorer la situation des demandeurs d'emploi ?

Nous pensons que non ! La précipitation et la com-

munication font toujours fonction de politique pour le Président de la République.

Madame la ministre, je veux vous redire en séance publique ce que je vous ai indiqué en commission : nous sommes favorables au guichet unique pour recevoir les chômeurs, indemnisés ou non, un lieu où ils peuvent rencontrer des professionnels qui traitent leur dossier administratif et leur indemnisation, qui les accompagnent dans l'accès ou le retour à l'emploi.

Cela existe, vous l'avez dit, et dans un nombre plus élevé de territoires, d'ailleurs, que vous ne l'avez indiqué : on constate d'ores et déjà des regroupements entre les ASSEDIC et l'ANPE ; il y a également des maisons de l'emploi.

Je vais plus loin : nous sommes favorables à la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC.

Mais nous ne sommes pas favorables à ce projet de loi, et je vais vous indiquer pourquoi.

D'abord, je l'ai dit, le titre est une tromperie : il annonce une réforme du service public de l'emploi. La réforme semblait être l'objectif effectif après que le Président de la République avait déclaré, le 18 septembre dernier - je ne le cite pas souvent : " Nous sommes, sans doute, le seul pays où le suivi de la recherche effective d'emploi est assuré par trois institutions : l'État, l'assurance chômage et l'ANPE. Autant dire qu'elle n'est suivie par personne "

La réforme du service public de l'emploi suppose la prise en compte de l'ensemble des dimensions de ce service tel que le prévoit l'article L 311-1 du code du travail, soit le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emplois.

Or, à la lecture de l'exposé des motifs, nous



nous apercevons rapidement que, si le titre se veut évocateur, il n'en demeure pas moins trompeur : il s'agit non pas d'une réforme du service public de l'emploi, mais de la fusion de deux opérateurs de ce service public, l'ANPE et l'UNEDIC. Concrètement, il s'agit de la fusion des réseaux opérationnels de l'ANPE et des ASSEDIC, puisque l'UNEDIC demeure.

Si la réforme du service public de l'emploi avait été une volonté réelle du Gouvernement, la logique et la cohérence, pour ne pas dire le sérieux, auraient commandé qu'avant de réformer le cadre le Gouvernement tire un premier bilan des effets de la signature de la convention tripartite État-ANPE- UNEDIC de mai 2006, qui a permis la création de 190 guichets uniques et de 180 maisons de l'emploi, l'instauration d'un dossier unique de demandeur d'emploi, le rapprochement au sein d'un groupement d'intérêt économique, ou GIE, des services informatiques de tous les opérateurs publics de l'emploi... Cela nécessitait pour le moins une évaluation.

Il aurait également été souhaitable que le Gouvernement laisse se conclure la grande négociation sur le marché du travail, qu'il prenne en considération les travaux effectués en matière de formation professionnelle, laquelle devrait faire l'objet d'une réforme, comme ceux de la conférence tripartite sur l'emploi et le pouvoir d'achat, réunie pour la première fois le 23 octobre dernier, et qu'il s'emploie à oeuvrer pour sécuriser les parcours professionnels.

Ainsi, sauf à considérer qu'il convient de modifier les outils avant même de se mettre d'accord sur le contenu d'une réelle politique de l'emploi, en d'autres termes que la lutte contre le chômage dépend uniquement de la fusion de deux opérateurs, ce sont bien toutes les dimensions du service public de l'emploi qu'il aurait été nécessaire de prendre en compte.

Ce faisant, nous aurions pu définir une politique de l'emploi cohérente et dynamique, une politique qui ne se limite pas, comme c'est le cas actuellement, à la seule et dangereuse baisse des cotisations sociales et au " travailler plus pour gagner moins ".

Compte tenu de ces observations, vous comprendrez que nous nous étonnions de la déclaration d'urgence sur ce texte, qui n'a de réforme que le nom.

Plusieurs éléments démontrent qu'il s'agit d'un faux-semblant de réforme et d'une démarche inaboutie. J'insisterai sur six points.

Le premier point concerne l'absence de dénomination de la nouvelle institution : celle-ci est simplement mentionnée dans la rédaction proposée par l'article 1er pour l'article L. 311-1 du code du travail. Certes, ce point n'est pas le plus important, mais il est symbolique du manque de précision qui caractérise ce texte.

J'ai bien entendu Mme le ministre et Mme le rapporteur ; néanmoins, je ne suis pas certaine que les administrateurs et les personnels de cette nouvelle institution tiennent à lui donner un nom ; ils auront d'autres priorités.

Même en la limitant au strict cadre de la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, la démarche engagée par le Gouvernement reste inaboutie.

Le deuxième point est relatif au devenir et à la place des autres opérateurs. Chacun sait qu'au-delà de l'ANPE et de l'UNEDIC d'autres opérateurs interviennent : l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, les services déconcentrés de l'État, les missions locales, les maisons de l'emploi, et bien d'autres encore ; nous connaissons tous, dans nos territoires, de nombreuses associations qui oeuvrent pour des publics spécifiques.

Or le projet de loi n'apporte aucune précision sur la place et le rôle de la future institution, pas plus que sur la nature de ses missions ou sur les modalités d'intervention des uns et des autres. Seul l'exposé des motifs dresse rapidement une liste incomplète de réseaux avec lesquels il faudra " resserrer les liens ".

Ce manque de précision suscite de nombreuses interrogations au sein des structures qui ont signé des conventions avec l'ANPE et/ou les ASSEDIC.

Seul l'article 2 dispose qu'une convention conclue annuellement par le préfet de région et le directeur régional de la nouvelle institution précisera les conditions de collaboration entre celle-ci et les autres réseaux et intervenants du service public de l'emploi. Aucune précision n'est apportée sur l'articulation entre le champ d'action de la nouvelle institution et la dimension territoriale dans laquelle agissent ces différents réseaux.

Et lorsqu'on vous entend, madame la ministre, annoncer le gel de ces conventions au motif qu'on " n'aurait plus besoin d'elles une fois la fusion intervenue ", on ne peut que s'inquiéter et, surtout, penser que vous avez mis la charrue avant les boeufs. En effet, on traite de l'outil sans répondre à la question fondamentale de ce que doit être une politique de l'emploi, tant au niveau national qu'au niveau territorial ; j'y reviendrai.

De même, on peut s'interroger sur les suites qui seront données aux expérimentations réalisées par des services privés de placement, permises par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Ne va-t-on pas assister à une accentuation de la concurrence entre les organismes de placement, à une segmentation encore plus grande des demandeurs d'emploi, répartis selon leur degré d'éloignement du marché du travail, le secteur public s'occupant, avec moins de moyens, des personnes les plus en difficulté ?

Un tel flou est dommageable, voire inquiétant, et interroge sur la volonté réelle du Gouvernement. La vilaine petite musique sur les sanctions et les radiations de chômeurs en cas de deux refus successifs d'une " offre valable d'emploi " ne nous rassure pas du tout.

Le troisième point a trait à la territorialisation du nouveau dispositif.

Chacun s'accorde à dire que les problèmes de l'emploi trouvent une solution très majoritairement à l'échelon territorial.

Aussi, on ne peut que s'interroger sur la place des collectivités territoriales, dont les compétences ont été fixées par le législateur : la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi pour les régions, l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du revenu minimum d'insertion pour les départements.

Les régions ont fait part de leur position sur cette réforme, tout comme les départements. Elles s'interrogent sur l'organisation et le pilotage des multiples structures qui existent à l'échelon territorial et qui interviennent dans l'accueil, l'accompagnement et l'orientation des demandeurs d'emploi.

La création des maisons de l'emploi et de la formation, en 2005, a permis le rapprochement des

équipes sur le terrain, au bénéfice du demandeur d'emploi. Parce qu'elles jouent un rôle dans la formation et dans le retour à l'emploi, les régions doivent être parties prenantes : présentes au conseil d'administration de l'ANPE, elles doivent l'être au conseil d'administration de la nouvelle institution ; nous avons d'ailleurs déposé plusieurs amendements en ce sens.

En outre, comme le demandent les régions, pourquoi la loi n'autoriserait-elle pas celles qui le souhaitent à élaborer, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, après concertation avec l'État, les collectivités locales et leurs groupements, les organismes du service public de l'emploi et les partenaires sociaux, un schéma régional de l'emploi opposable aux différents partenaires ?

Cette proposition de redéfinition de la gouvernance territoriale s'inscrit dans une logique d'amélioration de la cohérence et de la coordination des outils dévolus à l'emploi.

Le quatrième point concerne la question du financement.

S'agissant de la dimension financière de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC, le préalable consiste à garantir que les fonds destinés à l'indemnisation des chômeurs et collectés auprès des entreprises et des salariés seront " fléchés " vers les demandeurs d'emploi.

Le fait que l'assurance chômage ait enregistré en 2007 un excédent de 3,5 milliards d'euros, lequel devrait atteindre 5 milliards d'euros cette année, ne doit pas être l'occasion pour l'État, qui ne cesse de creuser les déficits, de se servir de ces fonds afin de se désendetter un peu. Car la tentation est sans doute grande de se servir de cette manne, d'autant que le budget pour 2008 a été bâti sur des hypothèses de croissance particulièrement déraisonnables et que la protection sociale s'inscrit dans une " dynamique " déficitaire qui devrait la conduire à un déficit cumulé de plusieurs dizaines de milliards d'euros à l'horizon 2012.

Au-delà de la volonté affichée de mettre ce texte au service des demandeurs d'emploi, la question relative au traitement comptable de ce dossier mérite d'être posée.

En effet, l'article 3 dispose qu'au moins 10 % des cotisations d'assurance chômage sont " fléchées " pour financer la nouvelle structure.

Or le surplus que représente cette masse budgétaire n'est pas pris en charge par le budget de l'État. Dans les faits, cela signifie donc un désengagement de l'État à l'endroit du service public de l'emploi.

Si le nouvel article L. 311-7-5 prévoit que le budget de l'institution comporte trois sections non fongibles - " assurance chômage ", " solidarité " et " fonctionnement, intervention et investissement " -, la part de l'État n'est pas précisée.

Partant, des interrogations se posent quant aux dispositifs d'indemnisation et à leur non-fongibilité. En outre, si, comme le souhaite la présidente de l'UNEDIC, les cotisations restent acquises uniquement aux demandeurs d'emploi indemnisés, ce ne sont que 50 % des chômeurs qui sont concernés. Quid du devenir de la solidarité nationale envers les autres ?

Cette question revêt une dimension capitale quand on sait que les 426 100 décisions de radiation prises au cours de l'année 2006 ont été deux fois plus nombreuses qu'en 2002 et cinq fois plus qu'en 1996.

S'y ajoute la question de la traduction de la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, telle qu'elle est mentionnée au 2° du nouvel article L. 311-7. Deviendra-t-elle un motif supplémentaire de radiation en cas de non-respect ?

Les récentes déclarations du Président de la République peuvent nous inciter à le penser. Ne risque-t-on pas de voir les publics les plus en difficulté orientés vers les collectivités locales, en particulier les conseils généraux, notamment au travers de la montée en charge du revenu de solidarité active, le RSA ?

Enfin, comment ne pas prendre en considération la volonté du MEDEF de gérer la politique de l'emploi dès lors que sa position au sein de la nouvelle instance est renforcée par la mise en place d'une majorité de gestion, consacrée par l'alliance entre l'État et les employeurs ?

Le cinquième point est relatif au devenir des personnels.

Le projet de loi précise qu'à l'horizon 2012 l'URSSAF assurera le recouvrement des cotisations d'assurance chômage. La disparition annoncée de ce service des ASSEDIC concerne 1 800 salariés, dont l'activité devra connaître une nécessaire évo-

lution vers les demandeurs d'emploi ou vers les entreprises.

La grève du 27 novembre dernier a mobilisé près de 70 % du personnel, lequel recourt très rarement à ce genre d'action. Les mots d'ordre centrés sur le recouvrement et les garanties concernant la convention collective démontrent combien les personnels sont inquiets face aux risques de dégradation de leurs conditions de travail, mais aussi de remise en cause de leurs acquis sociaux.

Pour la réussite de l'opération, il est indispensable que le personnel soit associé, et non pas contraint.

En outre, rien n'est précisé quant à la prise en compte de l'impact budgétaire du nouveau statut.

Ainsi, dans la mesure où c'est la nature juridique de l'employeur qui détermine l'affiliation aux régimes complémentaires, les agents de l'ANPE pourraient, en raison de leur transfert vers une institution nationale, qui, selon l'article 2, " est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales ", être affiliés à l'ARRCO et à l'AGIRC.

D'ailleurs, les représentants de l'IRCANTEC, que nous avons reçus sur l'initiative de Mme la rapporteur, nous ont fait part de l'inquiétude des agents de l'ANPE quant à la perspective d'être affiliés à l'ARRCO et à l'AGIRC.

De fait, il y aura des conséquences directes non seulement sur le taux de cotisation, mais aussi sur le niveau des pensions. Dans un contexte de dégradation constante du pouvoir d'achat et de remise en cause des périodes de cotisations retraite, cette inquiétude est légitime.

En tout état de cause, les incertitudes qui pèsent sur le statut des personnels ne sont pas de nature à permettre aux professionnels de vivre cette fusion dans la sérénité. Ces derniers jours, j'ai ressenti une crispation de la part des personnels de l'ANPE et des ASSEDIC.

Le sixième point a trait à la question immobilière.

L'article 2 prévoit, par l'insertion d'un article L. 311-7-11 dans le code du travail, que les biens immobiliers détenus par l'UNEDIC et par les ASSEDIC, lesquelles sont régies par la loi du 1er juillet

1901 relative au contrat d'association, relèvent du domaine privé.

L'article 7 dispose que ces biens sont mis à disposition de la nouvelle institution dès sa création.

Lorsque les ASSEDIC vont se dissoudre pour intégrer le nouvel opérateur, le transfert ne pourra s'effectuer que vers une association ayant le même objet, soit l'UNEDIC. Dans ce cadre, il est essentiel que les procédures mais aussi les intérêts patrimoniaux concernés soient scrupuleusement respectés. Tel est le sens de la délibération adoptée par le conseil d'administration de l'UNEDIC le 29 novembre dernier. Or la rédaction proposée dans le projet de loi ne le garantit pas.

Cette question est d'autant plus importante que, si l'on en croit la presse, le nombre d'antennes passerait de 1 600 à 1 200 et la carte des nouvelles implantations serait d'ores et déjà en cours d'élaboration, voire finalisée. Madame la ministre, j'espère que vous nous rassurerez sur ce point.

En conclusion, nous pensons que ce texte ne constitue en rien une réforme et qu'il ne peut constituer une solution de rechange à une politique de l'emploi dynamique et renouvelée qui prendrait en considération l'ensemble des éléments permettant de lutter contre le chômage. Une telle politique fait défaut à notre pays.

Je pense particulièrement aux jeunes, notamment à ceux qui sont victimes de discriminations dans l'accès à l'emploi ; je pense aussi aux travailleurs seniors qui, comme me l'ont rapporté des associations, se trouvent écartés des entreprises dès 45 ans ; et je pense à bien d'autres encore.

Ce texte se singularise par des manques, des incohérences, voire des contradictions, sources d'inquiétudes légitimes pour les acteurs de l'emploi et les personnels concernés par la fusion.

Ce projet de loi hâtif, voulu par le Président de la République, réforme pour parler et communiquer, n'apporte pas de vraie réponse en matière de politique de l'emploi.

Alors qu'un nouveau rapport de l'Inspection générale des affaires sociales devrait paraître à la fin de janvier, qu'un nouveau contrat de travail est en discussion, qu'une réforme du marché du travail est en négociation, que la sécurisation des par-

cours professionnels fait l'objet d'un débat, que doit être réformée la formation professionnelle et qu'un rapport est attendu sur les maisons de l'emploi, décidément, rien ne justifiait une telle précipitation dans la présentation et le vote de ce projet de loi.



Reforme du service public de l'emploi

Discussion générale

Intervention de Annie Jarraud-Vergnolle

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les bonnes résolutions sont de saison, comme les réformes. L'urgence semble être un mode cher au Gouvernement et, par voie de conséquence, l'une des obligations du Parlement " nouvelle tendance ".

La réforme du service public de l'emploi, vaste sujet qui mérite toute notre attention et une mobilisation de tous les instants, n'y coupe pas. Ce texte, initialement programmé à l'Assemblée nationale, a été transféré au Sénat dans la hâte. Saura-t-on jamais la raison d'une telle précipitation ?

Certes, il est urgent de résorber le chômage. Depuis le temps qu'on y travaille, on s'étonne que l'urgence n'ait pas été déclarée plus tôt pour cette idée d'une fusion ASSEDIC-ANPE, qui n'est pas une nouveauté, n'en déplaise à notre Président qui n'est pas avare d'idées neuves ! Elle date de 1984 ; elle est ressortie des cartons en 1990, a réapparu en 2007 à l'Assemblée nationale et, enfin, cette année, elle est soumise au Sénat.

Les raisons de cet historique laborieux ne sont pas le sujet. Et, puisque nous y sommes conviés, nous pratiquerons l'ouverture - au moins d'esprit - en nous interrogeant sur la contribution réelle de ce projet à l'amélioration de la situation des demandeurs d'emploi et sur la réalité de l'efficacité des transformations en matière de politiques sociale et de l'emploi.

Dès lors, l'urgence ne nous sert pas, mais nous ne sommes pas à une contradiction près !

Malgré la célérité vertigineuse des auditions préalables à l'examen de ce texte, son contenu appel-

le un certain nombre de remarques dont il nous faudra tenir compte ici, afin de ne pas installer une entité nouvelle qui soit ingérable. Pour ce faire, il nous faut prendre le temps d'opérer quelques rappels.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, notamment son article 1er, définit parfaitement le rôle et les missions du service public de l'emploi et sa déclinaison sur le territoire, prévoyant des modalités de coordination des actions respectives des différents intervenants, notamment l'ANPE et les ASSEDIC.

De nombreux rapprochements ont déjà eu lieu et les deux organismes ont adopté le dossier unique du demandeur d'emploi. Alors, pourquoi envisager aujourd'hui une fusion dans l'urgence ?

De même, le plan de cohésion sociale a favorisé les créations des maisons de l'emploi, dans l'objectif de rapprocher le service public de l'emploi - ANPE, ASSEDIC - et les multiples partenaires que sont les missions locales, l'AFPA, les chambres consulaires, les organismes de développement économique, les structures d'insertion professionnelle, etc. Or, sans tenir compte de ce qui a été réalisé, vous introduisez de façon prématurée votre projet de loi alors même qu'une évaluation de ces maisons de l'emploi était programmée.

Parallèlement, un certain nombre d'élus qui s'étaient investis s'interrogent sur le devenir de ces maisons. Rappelons-nous que vous venez de geler leur conventionnement, alors que le territoire n'est pas totalement couvert et qu'elles n'ont pas encore été évaluées.

Elles ont pourtant une mission de diagnostic sur les territoires, d'observation, d'anticipation et d'adaptation des différentes mutations économiques.



Elles ont développé un partenariat, une complémentarité, une mutualisation des ressources qui contribuent à optimiser leurs actions. Leurs autres missions correspondent bien à la structuration de l'offre d'emploi, au rapprochement et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi jusqu'à leur insertion. Alors, pourquoi casser un outil qui commençait à se développer et à devenir réellement un guichet unique ?

Durant la dernière législature, de nombreuses modifications sont déjà intervenues dans le champ de la gestion des demandeurs d'emploi : création de 220 guichets uniques dans lesquels l'inscription peut être réalisée par un conseiller ANPE ou ASSE-DIC ; adoption d'un dossier électronique unique résumant les parcours du demandeur d'emploi, dossier accessible à tous les organismes publics et privés participant à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; mise en place, en 2007, d'un GIE pour intégrer les services informatiques... Toutes ces avancées sont balayées d'un revers de main sans même avoir été évaluées.

Ce rappel préliminaire me permet d'introduire une analyse plus avancée du contenu de ce projet de loi. Les remarques que le texte appelle resteront dans le ton.

Comme vous nous l'avez annoncé le 10 décembre dernier, le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi que vous présentez a pour ambition de réduire le chômage, d'augmenter la croissance et l'emploi. **Afin d'atteindre ces objectifs, vous envisagez la fusion de l'ANPE avec les ASSEDIC.**

Si nous approuvons la création d'un guichet unique devant faciliter les démarches des usagers - demandeurs d'emploi et entreprises -, nous ne voyons pas en quoi la création de cette nouvelle institution contribuera à l'augmentation de la croissance.

Nous redoutons également que la vision strictement budgétaire, dans un souci de rationalisation des coûts du chômage en France, ne revienne à une centralisation de la politique de l'emploi autour de Bercy, au détriment des actions locales, qui sont souvent plus adaptées aux réalités des territoires que l'idée que l'on s'en fait à Paris.

Par ailleurs, la très louable rationalisation des dépenses sociales ne doit pas faire dépendre la

politique sociale de choix économiques dont les chômeurs, pas plus que les travailleurs, ne sont responsables.

À ce titre, nous nous inquiétons aussi du fait que la reprise en main par l'État du financement et de l'attribution des allocations de chômage ainsi que du contrôle et du placement des demandeurs d'emploi via la fusion des deux instances n'ait pas fait l'objet d'une ligne budgétaire spécifique dans le projet de loi de finances pour 2008.

En effet, le budget de 2008 ne prévoit rien, si ce n'est 89,2 millions d'euros pour financer le fonctionnement des maisons de l'emploi et 8,8 millions d'euros pour investir dans trente-six maisons de l'emploi en cours de conventionnement.

Certes, la fusion ANPE-ASSEDIC devrait permettre de réaliser une économie telle que la subvention de l'État passerait de 1,36 milliard d'euros à 1,31 milliard d'euros. Mais le coût total de l'opération a été évalué par le rapport Marimbert à 300 millions d'euros.

L'économie ne suffira donc pas. Qui donc y pourvoira ? Comptez-vous sur les réserves de l'UNEDIC ?

À moins que votre objectif ne soit l'économie pour elle-même, non pas comme un moyen mais comme une fin en soi. Ce serait dramatique pour la politique de l'emploi, mais se situerait néanmoins dans la droite ligne des réductions de crédits pour 2008 concernant notamment les contrats aidés, l'insertion par l'activité, l'insertion professionnelle des jeunes et, plus généralement, de la diminution du budget dans tous les secteurs, à l'exception des exonérations de cotisations sociales patronales, notamment dans la branche dite HCR, à savoir les hôtels, les cafés et les restaurants !

Le statut juridique de cette nouvelle entité n'est, en outre, pas clairement défini ni explicité. Vous évoquez une " institution nationale nouvelle ". Est-ce un établissement privé assurant des missions de service public, avec des salariés soumis au code du travail et à une gestion comptable et financière conforme aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales, ou est-ce un établissement public à caractère industriel et commercial, de type EPIC ?

La question de la gouvernance est également posée dans le texte qui nous est soumis. Et ce n'est pas anodin !

J'ai évoqué une " reprise en main par l'État ". Or, la rationalisation des dépenses justifie-t-elle une centralisation et si oui, en quels termes ? Qui dirigera l'institution née de la fusion ?

Ce texte contient de grandes similitudes entre le mode de gouvernance proposé pour la future entité et ce qui a été réalisé pour l'assurance maladie : un directeur général nommé par le Gouvernement et disposant de tous les pouvoirs ainsi qu'un conseil d'administration paritaire réduit à la portion congrue. On notera en passant que le paritarisme est organisé ici de telle sorte que les représentants de l'État, des personnalités qualifiées et du patronat constituent toujours une majorité. En somme, pour les orientations et la gestion de la politique de l'emploi en France, le paritarisme n'est plus de mise !

Par ailleurs, si nous sommes renseignés sur la gouvernance à l'échelle nationale, il n'en est pas de même pour les instances régionales, qui n'associent pas les collectivités territoriales pourtant compétentes sur certains segments de la politique de l'emploi. Je pense notamment aux conseils régionaux pour la formation, aux conseils généraux pour le RMA et l'insertion, et aux collectivités locales pour la gestion des maisons de l'emploi.

Le fait de laisser les collectivités territoriales de côté, alors même qu'on leur demande de façon prévisionnelle de financer certaines prestations qui pourront être rendues par la nouvelle institution, laisse présager qu'elles devront gérer les populations les plus éloignées de l'emploi, via le RSA notamment, tandis que la gestion de la main-d'oeuvre qualifiée sera recentrée.

En conséquence, on s'interroge autant sur la couverture territoriale que sur les incidences pour les personnels. La gestion du personnel de chaque entité locale, avec deux cultures professionnelles différentes et un responsable issu de l'une ou de l'autre institution, ne sera réalisable que si elle est préparée dans un temps nécessaire et suffisant à la formation et à l'adaptation de ces personnels.

De quelle gestion des doublons prévisibles, notamment dans les effectifs des cadres, s'accompagne-

ra le redéploiement des personnels ? Le suivi renforcé des demandeurs d'emploi nécessiterait au minimum 4 500 agents pour passer de la gestion de 60 à 30 demandeurs d'emploi par agent.

Actuellement, nous sommes plus proches des 120 à 150 personnes par agent. La formation de ces agents n'a pas été prévue dans le budget pour 2008.

Quant au statut de droit public ou privé - 28 000 agents publics ANPE et 14 000 salariés de droit privé ASSEDIC -, le projet de loi prévoit le maintien de l'existant pour les salariés actuels et une nouvelle convention collective pour les nouveaux entrants.

Outre la disparition d'une nouvelle catégorie d'agents publics, le renouvellement des CDD de nombreux salariés de l'ANPE est gelé. Même si la future convention collective devra être conforme aux prescriptions de l'OIT en matière de garanties déontologiques, les personnels de droit privé seront, de fait, plus vulnérables. Il s'agit bien là d'une nouvelle réduction d'effectifs de la fonction publique, sous couvert de fusion !

De même, de quelle gestion " immobilière " s'accompagnera la réforme ? Si je me réfère à ce qu'ont dit les précédents orateurs, j'ai vraiment l'impression de me répéter ... En fait, cela pose autant la question de la desserte territoriale que de l'accessibilité des services pour les demandeurs d'emploi résidant en zone rurale.

Pour ces questions très pragmatiques, il n'y pas trace de la moindre anticipation. Comme l'écrit Mme Annie Thomas, présidente de l'UNEDIC, dans Le Monde d'aujourd'hui : " on a construit l'outil avant de définir ses missions " !

J'en viens précisément aux missions.

Les récentes déclarations du Président de la République en matière de sanctions à l'égard des chômeurs récidivistes du rejet d'offres d'emploi " acceptables " apportent un éclairage nouveau sur les missions de la nouvelle entité. Elles confirment également les intentions déjà très claires du patronat dans ce dossier et son implication dans la négociation sur le contrat de travail et l'indemnisation des chômeurs.

Surveiller et punir, mais de façon unilatérale,

bien sûr ! Une sorte de tri sélectif est une formule plus élégante, mais qui, prise au pied de la lettre, n'en est pas moins effrayante.

Je ne doute pas que mes collègues de l'opposition seront soutenus par les membres les plus éclairés de la majorité pour relever le caractère inique et détestable de cet état d'esprit lors des débats qui suivront. J'ose espérer qu'il apparaîtra à tous que cet état d'esprit n'est pas tourné vers les chômeurs, qu'il n'a pas l'intention de les soulager, ni de mieux les accompagner, malgré ce qui est dit.

La traque aux prétendus profiteurs - combien sont-ils au fait, le sait-on vraiment ou s'agit-il encore d'un chiffon rouge que l'on agite ? - est un volet très restrictif d'une politique de civilisation. Je laisse le soin à mes collègues de ne pas laisser passer les articles qui instaурeraient insidieusement cette conception suspicieuse de la politique sociale.

La mission de l'entité qui pourrait naître devrait être exclusivement de former, de qualifier, d'accompagner et d'insérer ceux que l'économie n'a pas favorisés ou laisse de côté. Cependant, le projet de loi reste évasif à ce sujet, de même que sur les articulations avec les autres partenaires de l'emploi et de la formation.

La planification de la mise en oeuvre des différentes actions n'est pas indiquée, excepté pour le recouvrement des contributions d'assurance chômage qu'il est prévu de confier aux URSSAF en 2012. C'est le second volet de la réforme. L'URSSAF, l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, sera également conduite à recouvrer les cotisations chômage ...

Le présent projet de loi participe donc d'un mécanisme double.

D'une part, il vise à trier les demandeurs d'emploi en fonction de leur employabilité et donc du "risque" financier qu'ils représentent dans le sens d'une gestion rationalisée de l'assurance chômage. Celle-ci redevient, au sens strict, une assurance avec une mutualisation des risques calculés au plus juste.

À moyen terme, n'est pas exclue la présence de sociétés d'assurances privées contre cet accident de la vie qu'est le chômage.

D'autre part, il tend à constituer un système glo-

bal de protection sociale minimale - panier de soins réduit de l'assurance maladie, retraites de base et complémentaires non revalorisées - dans lequel entrera la protection contre le chômage pour les moins bien insérés professionnellement, le financement de cette protection de base, par définition non rentable, étant abandonné à la solidarité nationale.

La faiblesse et la division des représentants du monde salarié, la détermination du MEDEF et le besoin d'argent de l'État se conjuguent, dans la période actuelle, pour composer un angle de tir dont le Gouvernement entend profiter afin de mener à bien ce dossier, en prenant de vitesse de possibles mouvements sociaux.

Ce projet de loi ne semble pas destiné à aider les demandeurs d'emploi à trouver un emploi stable et de qualité. Il s'agit à nouveau d'un traitement statistique du chômage, à moindre coût, qui risque fort d'aboutir dans le contexte actuel à remplacer, pour les personnes concernées, le chômage par la précarité, à accepter n'importe quel emploi, dans n'importe quelles conditions et à n'importe quel salaire.

En conclusion, nous avancerons donc qu'une politique de l'emploi ne peut pas être circonstancielle. Elle doit s'inscrire dans le temps et dans une raison d'être qui conjugue efficacité économique, justice sociale et dignité humaine.

Nous terminerons par une citation de Lamartine extraite de l'article " la société industrielle ", inséré au Bien Public de 1844 : " ...société en commandite, où les travailleurs ne sont que des rouages à user et à dépenser au plus bas prix possible, où tout se résout par perte ou gain au bas d'une colonne de chiffres, sans considérer que ces quantités sont des hommes, que ces rouages sont des intelligences, que ces chiffres sont la vie, la moralité, la sueur, le corps (...) de millions d'êtres (...) ".



Note de travail

Projet de loi sur les opérations spatiales

1/ L'état du droit actuel :

Le droit spatial est actuellement, uniquement régi par des textes internationaux.

Les règles régissant les activités des Etats dans ce domaine sont définies par des traités et conventions internationaux :

► le Traité sur des principes régissant les activités des Etats en matière d'exploitation et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes conclu à Washington, Moscou et Londres le 27 janvier 1967 et ratifié par la France en 1970.

Son article VII précise : "Tout État partie au Traité qui procède ou fait procéder au lancement d'un objet dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, et tout État partie dont le territoire ou les installations servent au lancement d'un objet, est responsable du point de vue international des dommages causés par ledit objet ou par ses éléments constitutifs, sur la Terre, dans l'atmosphère ou dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, à un autre État partie au Traité ou aux personnes physiques ou morales qui relèvent de cet autre État".

► la Convention sur la Responsabilité Internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux ouvert à la signature le 29 mars 1972

► la Convention sur l'Immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 12 novembre 1974.

Ce droit international fait porter la responsabilité des dégâts, y compris ceux provoqués par des

entreprises privées, exclusivement sur les Etats de lancement .

Il peut y avoir plusieurs Etats impliqués. Dans ce cas, ces mêmes Etats sont solidairement responsables et non les entreprises qui ont causé les dégâts.

Par exemple, quand une entreprise italienne (Vega) fabrique une fusée qui lance de la base de Kourou, en France, un satellite construit par une entreprise établie au Luxembourg (Astra), ce sont ces trois Etats qui sont responsables. Ils peuvent être attaqués, de même que les entreprises concernées, par quiconque subit des dégâts matériels dans la phase de lancement.

Pour des dégâts dans une autre phase que celle du lancement, lorsque les satellites sont en l'air, les Etats peuvent se retourner contre les entreprises qui en sont à l'origine. Ainsi, par exemple, en cas de préjudice économique suite à une coupure de télévision à cause d'un problème de satellite, l'Etat peut donc être attaqué, mais il se retourne alors contre les entreprises à l'origine du dommage.

Le rapport du Conseil d'Etat : la nécessité de légiférer

Face à l'intensification des opérations spatiales et la multiplication des opérateurs privés, le premier ministre a demandé en juillet 2004, au Conseil d'Etat, un rapport sur le cadre juridique des activités spatiales pour " permettre à l'État de contrôler celles qui sont de nature à engager la responsabilité internationale de la France au titre des traités internationaux précités. " (exposé des motifs). Les travaux du groupe de travail (administrations concernées, CNES) mis en place par le Conseil d'Etat ont donné lieu à un rapport pour une politique juridique des activités spatiales (avril 2006).

Ce rapport insiste sur la nécessité de légiférer sur ce domaine particulier des opérations spatiales définies comme " toutes activités consistant à lancer ou tenter de lancer un objet dans l'espace extra-atmosphérique ou à assurer la maîtrise d'un objet spatial pendant son séjour dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, ainsi que, le cas échéant, lors de son retour sur Terre ")

Plusieurs Etats se sont déjà dotés d'une loi spatiale nationale : les Etats-Unis (Commercial Space Launch Activities Act de 1984), la Russie (depuis 1996), l'Allemagne, la Belgique, la Suède, le Chili ou encore l'Australie.

Plusieurs éléments expliquent les raisons pour lesquelles jusqu'à maintenant la France ne s'est pas dotée de législation spécifique sur les opérations spatiales

Historiquement, l'Etat a longtemps exercé un rôle de contrôle sur les activités spatiales parce qu'il était, par l'intermédiaire du CNES, le premier actionnaire d'Arianespace, le maître d'œuvre du lanceur Ariane et l'actionnaire de nombreuses entités créées pour commercialiser les utilisations des satellites . Dans un tel contexte, il ne semblait pas nécessaire de se doter d'un arsenal juridique pour édicter un certain nombre de règles.

La nécessité s'est faite ressentir avec l'explosion du marché des télécommunications et de la télévision par satellite. Le contexte de déréglementation et de privatisation qui n'a épargné aucun des secteurs économiques a également entraîné la dilution des participations de l'Etat dans le capital des différents opérateurs intervenant dans ce domaine. Cela s'est traduit de fait par un affaiblissement du rôle de l'Etat et du contrôle qu'il exerçait sur les opérations spatiales .

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat soulignait très récemment : " du point de vue des opérateurs, il est impératif de bénéficier d'un environnement où la sécurité juridique est garantie. C'est là, en effet, l'une des conditions nécessaires pour déployer sereinement et dans la durée des activités économiques qui exigent des investissements considérables. Les pouvoirs publics, qui doivent veiller à garantir l'attractivité du territoire français à l'heure où les entreprises mettent les systèmes juridiques en concurrence, ont eux aussi intérêt à encourager cette forme de sécurité "

Et d'ajouter : " du point de vue de l'Etat, il est en outre indispensable de s'assurer la capacité de contrôler les opérations spatiales, alors même qu'elles ont vocation, de plus en plus, à être exercées par des acteurs privés, dans le cadre d'activités commerciales et sur un marché concurrentiel "

Force est de reconnaître aujourd'hui que de nombreuses entreprises privées (Eutelsat, Astra...) ou semi-publique (Arianespace) agissent dans l'espace pour fabriquer des satellites, lancer des fusées... Les opérations spatiales ont tendance à se banaliser, avec même progressivement l'apparition de low cost.

Par ailleurs, le contrôle est d'autant plus nécessaire dans ce nouveau contexte que les dommages qui peuvent être causés aux personnes et biens sont très importants.

A cela s'ajoute les enjeux en termes de sécurité nationale du fait de l'usage qui peut être fait des satellites d'observations ou de télécommunications.

2/ L'objet du projet de loi

Faire évoluer le droit pour offrir davantage de sécurité juridique.

► Si la responsabilité des Etats demeure toujours, un nouveau droit de regard, sur chaque opération où sa responsabilité peut être engagée est désormais possible.

Cela ne répond toutefois pas à certaines situations comme celles par exemple où Eutelsat, fait partir son satellite de Chine par une fusée russe.

► une garantie financière est apportée par l'Etat pour un dommage se montant à plus de 60 millions d'euros.

L'autorisation est délivrée par le Ministre de la recherche, avec l'appui du CNES. Des licences sont accordées aux opérateurs et entreprises justifiant des garanties morales, financières et professionnelles (spécifiées à l'article 4 du projet de loi).

Remarques

⇒ De prime abord, ce projet de loi semble assez consensuel.

On reconnaît au CNES la compétence unique et civile d'autorisation et de contrôle.

On ne le démantèle pas ni ne le privatise - c'était, dans le contexte actuel de déréglementation, l'une des craintes de certains agents du CNES.

Il demeure le bras armé de l'Etat pour exercer le contrôle des opérateurs spatiaux (article 8).

⇒ L'on doit s'attendre à des demandes d'assouplissement du projet de loi de la part des industriels et opérateurs privés.

L'on risque de se trouver confrontés à un certain nombre d'amendements provenant d'industriels invoquant une atteinte à la compétitivité du fait des contraintes administratives, (notamment des délais d'examen des dossiers, surtout pour ceux qui fabriquent, vendent et revendent des satellites) que le projet de loi fait peser sur eux. En effet, il faut une autorisation à chaque fois qu'un satellite change de main. En ce sens, le régime de licence prévu à l'article 8 (alinéa 3) pourrait faire l'objet de propositions d'amendements visant à l'assouplir.

Les arguments invoqués seront sans doute ceux de la délocalisation.

▶ Force est cependant de reconnaître que ces activités sont peu délocalisables.

▶ Le régime de licence mis en place constitue déjà un assouplissement.

▶ Il semble, de plus, que les décrets aient déjà été négociés avec les industriels, et introduisent dans le dispositif toute la souplesse qu'ils souhaitent. Il faudra absolument demander des précisions sur le contenu de ces décrets et sur leur justification.

⇒ Des mauvaises conditions d'examen pour un texte " bouche-trous " choisi pour remplacer le projet de loi sur les OGM retiré de l'ordre du jour. Une fois de plus, alors que nous venons de discuter, dans des conditions extrêmement difficiles, la proposition de loi sur les tarifs d'électricité et de gaz naturel (examen du rapport en commission le jour même de l'examen du texte en séance publique, interruption de séance après la DG pour examiner les amendements extérieurs), nous sommes à nouveau amenés à débattre d'un projet de loi de 30 articles dans une précipitation telle que nous n'aurons même pas la possibilité d'auditionner les principaux acteurs concernés.

Les délais extrêmement courts dont nous disposons ne peuvent que nuire à la qualité de nos travaux.

Il semble que la ministre concernée, Valérie Pécresse soit elle-même très mécontente de cette précipitation. Elle a le sentiment que l'on utilise son projet de loi comme "bouche trou", le texte remplaçant au pied levé celui sur les OGM.



Question d'actualité

Défense de la laïcité

par Bariza Khiari

Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, la rupture, la fin des tabous ne sont pas en soi synonymes de modernité. Au Latran, le Président de la République a franchi une ligne rouge en affirmant que, dans l'apprentissage des valeurs, " jamais l'instituteur ne pourra remplacer le pasteur ou le curé ".

Cette transgression est, pour nous, une régression. Par ces mots, le Président de la République porte une atteinte sans précédent à la laïcité, dont l'école républicaine est le lieu d'expression historique.



Il laisse entendre que l'école laïque, qui m'a permis, comme à beaucoup d'autres, d'enrichir et de dépasser une identité dont j'ai hérité, aurait formé pendant des générations des individus sans vertu, incapables de distinguer le bien du mal. La morale laïque est essentielle pour la construction d'un citoyen éclairé et autonome.

Auriez-vous pour projet, monsieur le Premier ministre - ma question s'adressait à lui -, de substituer à notre République laïque une " politique de civilisation " faite de lois liberticides, de statistiques ethniques, de fichage génétique et de précarisation de notre modèle social ?

À tous ceux qui désespèrent à cause de la baisse de leur pouvoir d'achat, du chômage, de l'absence de logement et qui ne demandent que le " pouvoir vivre ", vous proposez, pour éviter la confrontation au réel, un discours sur la transcendance et l'espérance. Mais notre plus grande espérance, c'est la République, ici et maintenant !

Pour contourner la question sociale, vous avez essayé de l'ethniciser. Aujourd'hui, vous tentez de la confessionnaliser.

Lors des émeutes de 2005, le ministre de l'intérieur de l'époque avait tenté de s'en remettre aux imams. Il y a bien là une constante !

Cette attaque idéologique prépare-t-elle des modifications législatives ou réglementaires ? La réponse faite par Mme Alliot-Marie à M. Christian Bataille, à l'Assemblée nationale, nous inquiète. Sans modifier la loi de 1905, il est déjà possible d'intégrer des espaces funéraires musulmans. Cela se fait dans beaucoup de communes. En ce domaine, les problèmes sont davantage de nature politique que de nature juridique, et vous le savez bien.

Si votre intention est de tenir compte des musulmans de France, sachez qu'ils ont surtout besoin d'être considérés comme des citoyens à part entière, et non comme des citoyens à part. Notre conception de la laïcité n'est pas intolérante, elle est libératrice. Notre laïcité est le meilleur garant de la diversité, de la mixité et de l'émancipation des femmes.

J'en viens à ma question. Au motif d'aménagements techniques, comptez-vous, par la voie réglementaire, réformer le statut des associations culturelles et modifier l'article 2 de la loi de 1905 ?

Réponse de Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

Madame la sénatrice, je souhaite, tout d'abord, vous présenter les excuses de M. le Premier ministre, qui ne peut être présent parmi nous aujourd'hui.

Vous le savez, madame Khiari, de nombreux membres du Gouvernement sont issus de l'école publique, laïque et républicaine !

Plusieurs d'entre eux sont même d'anciens inspecteurs généraux de l'éducation nationale - n'est-ce pas, monsieur Darcos ? -, qui ont défendu la laïcité avec force.

Par conséquent, sur ce sujet, il convient de rester mesuré.

En vérité, et vous le savez bien, la loi de 1905 a été modifiée et aménagée une douzaine de fois, par des gouvernements de gauche comme de droite. Il n'existe donc pas, en la matière, de règle préétablie.

Pour autant, le Président de la République a dit clairement, et il l'a encore répété hier, que la loi de 1905, dans ses principes, ses fondements et ses équilibres, ne serait pas modifiée, même si des aménagements techniques pouvaient intervenir.

Vous avez évoqué le problème des carrés confessionnels. Mme le ministre de l'intérieur a mis en place un groupe de travail qui réfléchit sur ce sujet en particulier et sur un certain nombre d'autres.

Vous avez raison de dire que la solution de ce problème dépend des communes. Mais, en disant cela, vous reconnaissez vous-même que c'est en fonction de la bonne volonté des communes que certains obtiennent satisfaction ou non.

Ne suffit-il pas simplement de prévoir des aménagements afin qu'une même règle s'applique dans l'ensemble du pays ? C'est ce type de mesure qui peut être envisagé par rapport à la loi de 1905. Personne ne souhaite remettre en cause la laïcité, qui est le fondement du système mis en place dans notre pays.

Pour autant, cessons d'avoir, sous couvert de laïcité - et je ne vous vise pas, madame Khiari -, une vision parfois intolérante.

Il faut respecter ceux qui croient et ceux qui ne croient pas, car même ceux qui ne croient pas ont des convictions.

La tolérance consiste aussi à accepter ceux qui croient, à les laisser s'organiser et être ce qu'ils sont.

Un peu d'ouverture d'esprit ainsi qu'une vraie laïcité positive et apaisée ne nuisent pas !



Question d'actualité

Le pouvoir d'achat des Français par Annie Jarraud-Vergnolle

Monsieur le président, mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à Mme Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

Je souhaite poser une question simple.

Je vous épargnerai, mes chers collègues, les chiffres et les pourcentages au profit d'un seul, qui aura la valeur symbolique que vous voudrez bien lui donner.



Le candidat Sarkozy déclarait qu'il voulait être le président du pouvoir d'achat. Sans doute fallait-il comprendre qu'il voulait être le président de ces 2000 familles qui ont un fort pouvoir d'achat.

Quelques cadeaux fiscaux, les révisions à la baisse d'une improbable politique sociale, une conjoncture difficile, une croissance en berne et une forte inflation auront eu raison de vos bonnes intentions de campagne, au point de vous y faire renoncer, madame la ministre.

Pour l'élue de terrain que je suis, qui a créé et dirigé pendant plus de trente ans des structures d'insertion par l'emploi, quotidiennement confrontée à la pauvreté ordinaire, celle qui ne se voit pas, qui est pourtant la plus nombreuse, ce renoncement est écoeurant de mépris envers tous ceux qui n'ont pas de copains propriétaires de yacht et de jet privés pour partir en vacances.

De nombreux retraités, salariés, smicards, jeunes diplômés, petits commerçants, artisans, handicapés, demandeurs d'emploi, parents isolés et autres familles touchées par la maladie et qui commencent à déchanter, se reconnaîtront sans

doute dans cette description.

Pour tous ceux-là, l'inefficience du " travailler plus pour gagner plus ", aggravée par le fait que vous avez vidé les caisses, vous fait renoncer à un engagement majeur concernant le pouvoir d'achat, celui-ci devenant, de l'aveu du Président lui-même, un luxe dont les Français vont devoir se passer dans une civilisation qui les engage à penser que l'argent ne fait pas le bonheur.

Ce qui revient à dire que le pouvoir d'achat serait le simple pouvoir des ménages à faire face aux dépenses contraintes et non la possibilité de disposer de la capacité d'améliorer leur qualité de vie par l'accession à plus de services, à de meilleurs produits, à la culture et aux loisirs, bref, à ce bonheur auquel ils auraient droit.

Si ce n'est pas le cas, il faudrait nous dire quelle est, selon le Gouvernement, l'unité plancher de revenu pour laquelle serait dégagée une réelle marge de pouvoir d'achat.

Quelle est la hauteur de cette marge ? En somme, à partir de quel niveau de revenu estimez-vous que l'on cesse de survivre pour vivre, de subsister pour exister, sans confondre, je vous en prie, un revenu minimum décent avec le plancher du bonheur ?

Je ne vous demande qu'un chiffre, qui devrait nous servir de repère, voire de définition, de ce pouvoir d'achat propre à la civilisation que vous nous préparez : pas un discours, un chiffre !

À défaut, un objectif chiffré devrait nous éclairer, en tant qu'indicateur de performance du ministère que vous dirigez.

Réponse de Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

Madame le sénateur, vous me demandez un chiffre. Pardonnez-moi de vous en donner plusieurs. Et ces chiffres-là, ce sont ceux qui m'obsèdent en permanence : ce sont mes objectifs.

Mon objectif prioritaire est de gagner au moins un point supplémentaire de croissance et d'atteindre la moyenne européenne.

Les autres chiffres qui m'obsèdent sont ceux qui contribuent à l'amélioration du pouvoir d'achat. Or la meilleure façon d'avoir du pouvoir d'achat, c'est d'avoir un salaire, et la meilleure façon d'avoir un salaire, c'est d'avoir un emploi.

Les chiffres qui m'obsèdent aujourd'hui tiennent aux objectifs que je me suis fixés : un taux de chômage de 5 % au plus à l'horizon 2012, un taux d'emploi de 70 %. C'est dans cet objectif qu'est discuté actuellement dans votre assemblée le projet de fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, qui vise justement à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi.

Oui, ce sont ces chiffres qui importent pour moi : 5 % de chômage et 70 % d'emploi ! Rassurez-vous, l'économie française est sur la bonne voie. En 2007, ce sont plus de 312 000 emplois et plus de 300 000 entreprises qui ont été créés. On voit très clairement que le projet est en route ; il ne s'arrêtera pas là.

Réduire le chômage, encourager l'emploi, ce sont les premiers chantiers qui nous occupent pour améliorer le pouvoir d'achat. Il en est d'autres, mais je vous épargnerai une batterie de chiffres.

Nous essayons aussi de peser sur les prix lorsque nous traitons les questions de concurrence. Permettre de répercuter sur les prix au consommateur les remises obtenues par les grands distributeurs, c'est aussi une façon de lutter pour le pouvoir d'achat.

Quoi qu'il en soit, la première façon de faire bénéficier nos concitoyens de pouvoir d'achat, c'est de faciliter le travail ; c'est de réduire le chômage ; c'est de favoriser l'accomplissement d'heures supplémentaires ; c'est, évidemment, de peser par la concurrence sur le niveau des prix.



Question d'actualité

Les zones d'attente

par Jean Desessard

Ma question s'adresse à M. le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Monsieur le ministre, alerté par le syndicat CGT de l'aéroport Roissy - Charles-de-Gaulle et l'association Réseau éducation sans frontières de la transformation de la salle B33 en zone d'attente pour passagers en instance, j'ai usé, vendredi 4 janvier, de mon droit de visite parlementaire afin de constater par moi-même les conditions d'accueil.

Ce jour-là, soixante-huit hommes et femmes de toutes nationalités, notamment tchèque et somalienne, y attendaient le traitement de leur dossier de demande d'asile, certains depuis plus de quatre jours.



Monsieur le ministre, les conditions d'accueil de cette salle sont épouvantables et ne correspondent absolument pas à un accueil prolongé : pas de lit, pas de douche, pas de table, pas de téléphone pour les contacts extérieurs et le suivi des dossiers, peu de place pour circuler ; bref, une promiscuité scandaleuse pour des personnes qui séjournent en moyenne trois ou quatre jours dans ce hall d'embarquement inadapté à l'hébergement.

Quelques instants plus tard, alerté de nouveau par les associations de soutien aux demandeurs d'asile, j'ai visité deux salles de maintien au poste de police de la zone A et j'ai été scandalisé par le manque d'hygiène de ces locaux qui accueillent des familles avec enfants.

Les WC et la douche étaient dans un état de saleté indescriptible. Je vous conseille de faire cette visite, monsieur le ministre, et, si possible, de la faire à l'improviste.

J'en viens à ma question : est-ce l'illustration de cette nouvelle " politique de civilisation " défendue par le Président de la République que d'accueillir des étrangers en demande d'asile politique dans de telles conditions ?

Monsieur le ministre, l'ensemble de vos déclarations montre votre souci permanent de la comptabilité des sorties du territoire : 22 000, 23 000, 24 000, 25 000... Peut-on espérer que vous anticipiez aussi les entrées afin de prévoir des conditions d'accueil dignes pour les entrants, qui n'ont d'autre tort que d'espérer une vie décente ou de vouloir échapper à la torture ou à la mort dans leur pays ?

Réponse de Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Monsieur le sénateur, vous m'interrogez sur les conditions d'accueil dans la zone d'attente de Roissy.

Comme vous le savez, cette zone permet d'accueillir des ressortissants étrangers qui, à leur arrivée sur le territoire français, soit ne disposent pas de visa, soit ne remplissent pas les conditions pour séjourner légalement en France.

Ils peuvent y être accueillis, vous l'avez évoqué, pour des durées variables, qui peuvent aller jusqu'à vingt jours, naturellement sous le contrôle des juges et selon une procédure qui a été définie par la loi ; au terme de la période d'attente, il est possible de déterminer si l'étranger doit être refoulé ou si, au contraire, il peut être admis.

Cela dit, vous avez raison, monsieur le sénateur, et je ne le conteste absolument pas, il y a eu une évolution, due à un phénomène constaté depuis, grosso modo, le 15 ou le 20 décembre : il s'est produit une augmentation du nombre de ressortis

sants étrangers, majoritairement soit russes, c'est-à-dire d'origine tchéchène, ayant souvent transité par l'Ukraine - et il faudrait sans doute mener une réflexion à propos d'une agence de voyage ayant organisé ces déplacements -, soit somaliens, provenant donc de la corne de l'Afrique.

Quelle était, ce matin-même, la situation dans la zone d'attente ? Il y avait 267 étrangers, ce qui est au-delà de la capacité d'accueil puisque celle-ci est de 164 personnes.

Naturellement, ce n'est pas la situation que vous avez sans doute connue en 2000 - je ne doute en effet pas une seule seconde que, alerté aussi à l'époque par la CGT et par RESF, vous vous soyez rendu sur place à l'époque - alors qu'il y avait, régulièrement, de 400 à 500 personnes dans la zone d'attente. Nous n'en sommes pas aujourd'hui à ce stade, mais il est vrai qu'il y a une centaine de personnes surnuméraires.

Cependant, ne croyez pas que nous sommes restés les bras ballants : nous avons tenté d'agir le plus rapidement et le plus efficacement possible, mais, vous le savez, ce n'est pas simple.

D'abord, sur le plan pratique, j'ai fait réquisitionner des locaux qui appartiennent à Aéroports de Paris et, avec le concours de la sécurité civile et celui de la Croix-Rouge, nous avons essayé d'aménager au mieux les lits et les équipements sanitaires, mais aussi d'installer des cabines téléphoniques pour que les communications puissent être établies.

Ensuite, sur le plan juridique, l'OFPRA, l'office français de protection des réfugiés et des apatrides, dont relèvent ces dossiers étant engorgés, j'ai renforcé ses moyens pour qu'il puisse exercer une permanence accrue et pour que les dossiers soient examinés le plus rapidement possible.

Je rappelle, mais vous le savez, que je n'ai pas d'influence sur l'OFPRA, qui ne dépend pas de moi et se prononce en toute indépendance.

Très concrètement, il y a effectivement une situation particulière, et nous faisons le maximum pour la résoudre ; nous le faisons avec le souci de respecter les droits et les libertés individuels, mais aussi les règles d'un État de droit.



Dans la presse

La prison après la peine

par Robert Badinter

De façon anodine, le gouvernement va saisir le Parlement d'un projet de loi créant la "rétention de sûreté" dans notre droit pénal. Il s'agit d'un changement profond d'orientation de notre justice. Il faut rappeler les fondements de la justice, depuis la révolution des Droits de l'homme. Parce que tout être humain est réputé doué de raison, il est déclaré responsable de ses actes. S'il viole la loi, il doit en répondre devant des juges indépendants. A l'issue d'un procès public, où les droits de la défense auront été respectés, s'il est déclaré coupable, il devra purger une peine prévue par la loi.

Tels sont les impératifs de la justice dans un Etat fondé sur la liberté.

Or le projet de loi contourne le roc de ces principes. Il ne s'agira plus seulement pour le juge, gardien de nos libertés individuelles, de constater une infraction et de prononcer une peine contre son auteur. Après l'achèvement de sa peine, après avoir "payé sa dette à la société", au lieu d'être libéré, le condamné pourra être "retenu", placé dans un "centre sociomédico-judiciaire de sûreté", par une décision d'une commission de magistrats pour une durée d'une année, renouvelable, parce qu'il présenterait selon des experts une "particulière dangerosité" entraînant un risque élevé de récidive.

Le lien entre une infraction commise et l'emprisonnement de son auteur disparaît. Le "retenu" sera détenu dans un établissement fermé et sécurisé, en fonction d'une "dangerosité" décelée par des psychiatres et prise en compte par une commission spécialisée. Et aussi longtemps que ce diagnostic subsistera, il pourra être retenu dans cette prison-hôpital ou hôpital-prison. Nous quittons la réalité des faits (le crime commis) pour la plasti-

cité des hypothèses (le crime virtuel qui pourrait être commis par cet homme "dangereux").

Aujourd'hui, le juge se fonde sur la personnalité du condamné pour décider de libération conditionnelle, de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de permission de sortie. Mais il s'agit là toujours de mesures prises dans le cadre de l'exécution de la peine, pour préparer la sortie du condamné, parce qu'elles facilitent la réinsertion et limitent la récidive, comme une expérience séculaire a permis de l'établir. Dans la mesure qui nous est proposée, il s'agit au contraire de retenir le condamné "dangereux" après sa peine dans une prison particulière pour prévenir tout risque de récidive. Il ne suffit plus, estime-t-on, d'imposer au condamné après sa libération les mesures très rigoureuses de contrôle, de surveillance, de traitement de plus en plus contraignantes que les lois successives ont multipliées dans la dernière décennie : suivi socio-judiciaire avec injonction de soins (1998), surveillance judiciaire (2003), fichier judiciaire avec obligation de se présenter à la police (2004), surveillance électronique par bracelet mobile (2005).

Depuis dix années, quand un fait divers particulièrement odieux suscite l'indignation du public, on durcit les peines et on accroît les rigueurs des contrôles. Mais jusqu'à présent on a toujours respecté le principe de la responsabilité pénale. C'est la violation des obligations du contrôle par celui qui y est astreint qui entraîne à nouveau son incarcération. C'est l'infraction qu'il commet en manquant à ses obligations qui le ramène en détention.

Avec la loi nouvelle, le lien est rompu : il n'y a plus d'infraction commise, mais un diagnostic psychiatrique de "dangerosité", d'une prédisposition innée ou acquise à commettre des crimes. Que reste-t-il de la présomption d'innocence dans un tel système ?



Après un siècle, nous voyons réapparaître le spectre de "l'homme dangereux" des positivistes italiens Lombroso et Ferri, et la conception d'un appareil judiciaire voué à diagnostiquer et traiter la dangerosité pénale. On sait à quelles dérives funestes cette approche a conduit le système répressif des Etats totalitaires.

On dira que le texte ne prévoit cette "rétention de sûreté" que pour des criminels particulièrement odieux, pédophiles, violeurs, meurtriers, agresseurs de mineurs, condamnés au moins à quinze ans de réclusion criminelle. On soulignera que le texte exige que la mesure soit demandée par une commission pluridisciplinaire et décidée par des magistrats. Des voies de recours en appel et cassation sont prévues. On marquera que la rétention ne sera ordonnée qu'au vu d'expertises psychiatriques sur la dangerosité du sujet.

Est-il besoin de rappeler que ce concept de dangerosité demeure incertain dans sa mise en oeuvre ? Et l'expérience des dernières années laisse présager qu'au premier fait divers odieux, échappant aux catégories criminelles visées par la "rétention de sûreté", celle-ci sera aussitôt élargie à tous les auteurs des crimes les plus graves, qu'il s'agisse de violeurs ou de meurtriers. Et l'on verra s'accroître toujours plus le domaine d'une "justice" de sûreté, au détriment d'une justice de responsabilité, garante de la liberté individuelle.

Pour ceux auxquels elle sera applicable, qu'impliquera cette rétention de sûreté s'ajoutant à la peine déjà purgée ? Tout condamné ressasse jusqu'à l'obsession le nombre d'années, de mois, de jours qui le séparent de sa libération. Quand il a accompli sa peine, payé sa dette à la société, il a conscience d'avoir droit à cette libération.

Et voici que par l'effet de la loi nouvelle, cette certitude-là vacille et s'éteint. Il n'y aura plus pour lui d'assurance de retrouver sa liberté après avoir purgé sa condamnation. Sa liberté, même s'il s'est bien comporté en prison, ne dépendra plus de l'achèvement de sa peine, elle sera soumise à l'appréciation de psychiatres et d'experts qui concluront ou non qu'il est atteint d'une affection particulière, la "dangerosité sociale".

Et les juges gardiens de la liberté individuelle, au nom du principe de précaution sociale, pourront le maintenir en détention après sa peine. Pour cet homme-là, quelle incitation à préparer, en détention, son avenir ?

A l'attente, on ajoutera l'angoisse de l'incertitude. Notre justice aura changé de boussole. Ce n'est plus la loi qui la guidera, mais des batteries de tests psychiatriques inspireront ses décisions. Quant à l'homme réputé dangereux, il ne lui restera pour toute espérance que celle d'un diagnostic nouveau qui ne dépendra pas nécessairement de son comportement conscient.

Aujourd'hui, le criminel sexuel, surtout pédophile, est volontiers dépeint comme le mal absolu, le monstre qui hante nos angoisses et nos peurs. S'agissant de ceux auxquels sera applicable cette "rétention de sûreté", le mot qui vient à l'esprit pour les qualifier est celui de Victor Hugo : ce sont des "misérables" que notre justice psychiatrisée fabriquera demain dans nos prisons.

Paru dans Le Monde - 27 novembre 2007



Communiqué de Presse

Le groupe socialiste s'oppose à la fusion ANPE-ASSEDIC

Au nom du groupe socialiste du Sénat, Christiane DEMONTES (Rhône), Annie JARRAUD-VERGNOLLE (Pyrénées-Atlantiques) et Jean-Pierre GODEFROY (Manche) sont allés à la rencontre des salariés de l'UNEDIC qui manifestent devant le Sénat à l'occasion du débat sur le projet de loi de réforme du Service Public de l'Emploi.

Le groupe socialiste du Sénat votera contre ce texte dont l'objet est de fusionner l'ANPE et les ASSEDIC, considérant que les conditions et modalités de cette fusion portent atteinte au Service Public de l'Emploi.

En effet, le texte ne garantit pas que la nouvelle institution assurera une mission de service public permettant d'améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi. Il laisse planer des doutes quant au devenir et au respect du paritarisme. Il mécontente les personnels qui se sont mobilisés massivement les 27 novembre et 18 décembre derniers et qui craignent des fermetures d'agences, la remise en cause de leur statut et la dénaturation de leurs missions.

De plus, ce texte exclut les acteurs essentiels que sont l'AFPA, les services déconcentrés de l'Etat, les missions locales, les maisons de l'emploi, etc. Il en est de même pour les collectivités locales qui ont des compétences essentielles en matière de lutte contre le chômage (Insertion pour les Conseils Généraux, formation professionnelle pour les Conseils Régionaux...) et sont elles aussi évincées.

Les Sénateurs socialistes s'interrogent sur les motivations réelles du gouvernement notamment au regard des excédents budgétaires dont dispose l'UNEDIC et de la situation financière catastrophique de l'Etat.

En tout état de cause, cette fusion ne constitue pas une véritable réforme du Service Public de l'Emploi. Elle n'est pas une réponse aux attentes des millions de nos concitoyens qui recherchent un emploi et ne peut remplacer une politique de l'emploi dynamique et juste qui fait gravement défaut à notre pays.

Communiqué diffusé le 8 janvier 2008



Communiqué de Presse

Le cynisme de Sarkozy face au pouvoir d'achat et la durée légale du travail.

Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste du Sénat, se dit choqué par le cynisme du Président de la République lors de ses vœux à la presse. Nicolas Sarkozy a avoué que la TVA dite sociale doit être appelée comme il se doit : un transfert de charge sur le consommateur ! Voilà une déclaration qui lève le doute sur la volonté du gouvernement d'agir pour le pouvoir d'achat des Français. Au contraire, après les élections municipales et cantonales, le Président a clairement annoncé la couleur : il y aura un transfert de charge de la production à la consommation.

Sur les vœux du Président de manière générale, Jean-Pierre Bel relève le malaise face à ce jeu de charme grotesque. Maniant à la fois l'ironie et le semblant de conviction - parfois même l'agressivité -, Sarkozy a offert un discours en total décalage avec les vœux des Français pour 2008 : plus de pouvoir d'achat !

Concrètement la seule annonce que le Président a osé lancer : " la fin des 35 heures ". Alors que des négociations sont en cours, les syndicats et les salariés apprécieront que les résultats du travail engagé soient déjà connus. Là aussi, c'est faire preuve d'un cynisme absolu que d'afficher la volonté revenir de manière délibérée et unilatérale sur la durée légale du travail.

La " politique de civilisation " prônée par le Président de Nicolas Sarkozy se révèle en réalité une politique de régression sociale.

Communiqué diffusé le 8 janvier 2008



Communiqué de Presse

Le double langage de Sarkozy sur les OGM

Le Groupe Socialiste du Sénat déplore le double langage de Nicolas Sarkozy sur les OGM. Ce matin, devant les journalistes, le Président s'est engagé à déposer la clause de sauvegarde auprès de la Commission européenne pour suspendre la culture des OGM «en cas de doute sérieux».

Après le Grenelle de l'environnement, un projet de loi avait été déposé en urgence au Sénat, pour discuter de l'avenir des OGM. Des débats étaient donc prévus les 15 et 16 janvier prochains. **Les socialistes avaient vivement protesté face à l'absence totale de la question de la suspension de la culture des OGM dans ce texte de loi.** Ce dernier soulevait également de nombreuses interrogations sur les intentions de l'Etat concernant le droit et la liberté de produire et de consommer sans OGM.

Acculé par la grève de la faim de José Bové et par des positions critiques des membres de son gouvernement, le Président bafoue à nouveau les droits du Parlement en retirant à la dernière minute ce texte de l'ordre du jour des Assemblées. **Les sénateurs socialistes sont atterrés de voir le mépris à l'égard des parlementaires et la cacophonie totale au sein du gouvernement avec des textes de lois qu'on dépose et qu'on retire selon les annonces présidentielles.**

Communiqué diffusé le 8 janvier 2008



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

Responsable de la publication : Sandra THEVENOUD

avec la participation des collaborateurs du groupe

Contact : 01 42 34 34 21

Fax : 01 42 34 46 01

s.thevenoud@senat.fr