



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 93 - Mardi 18 novembre 2008



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Point d'actualité** p. 4
 - Projet de loi de finances pour 2009
- ▶ **Note de travail** p. 10
 - L'Europe et l'énergie
 - La fiscalité écologique dans le budget 2009
 - Contribution de François MARC au groupe de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la crise financière
- ▶ **Intervention** p. 31
 - ⇒ Explication de vote - PJJ relatif à la protection du secret des sources des journalistes par **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret
 - ⇒ Discussion générale - PLFSS par **Bernard CAZEAU**, sénateur de la Dordogne
 - ⇒ Discussion générale - PLFSS par **Annie JARRAUD-VERGNOLLE**, sénatrice des Pyrénées Atlantiques
 - ⇒ Discussion générale - PLFSS par **Patricia SCHILLINGER**, sénatrice du Haut-Rhin
 - ⇒ Discussion générale - PLFSS par **Claire-Lise CAMPION**, sénatrice de l'Essonne
 - ⇒ Discussion générale - PLFSS par **Bernard CAZEAU**, sénateur de la Dordogne
 - ⇒ Renvoi en Commission - PLFSS par **Raymonde LE TEXIER**, sénatrice du Val d'Oise
- ▶ **Question d'actualité au Gouvernement** p. 48
 - ⇒ Enseignants spécialisés RASED par **Yannick BODIN**, sénateur de Seine et Marne
 - ⇒ Que font les banques ? par **Jean-Louis CARRERE**, sénateur des Landes
 - ⇒ Retraite d'office ! par **Bernard CAZEAU**, sénateur de la Dordogne
- ▶ **Communiqué de presse** p. 53
 - ⇒ Malgré un budget amputé, Mme Boutin se paie le Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées (HCLPD).



Edito du Président

L'éternelle distance entre les discours et les actes

En allant à Washington, Nicolas Sarkozy voulait faire croire qu'il imposerait aux Etats-Unis une refondation du capitalisme avec une régulation supranationale des marchés et des fonds spéculatifs. Paré de ses habits de Président de l'Union européenne, il entendait, rien de moins, lancer un nouveau « Bretton Woods » et convertir les Etats-Unis du libéralisme à la régulation ! A y regarder de près, le bilan de ce G20, ce sont surtout de belles intentions. Les Etats-Unis n'ont pas voulu renforcer les pouvoirs du FMI ni internationaliser la régulation qui restera nationale. Il faudra attendre le 31 mars pour connaître des propositions concrètes de réforme. Elles pourront utilement s'inspirer de la contribution des socialistes, au groupe de travail paritaire constitué entre députés et sénateurs, publiée dans ce bulletin, et des propositions concrètes qui sont faites.

On peut par ailleurs s'interroger sur la portée de la régulation financière nationale que Sarkozy entend mettre en oeuvre. En effet, en refusant d'entrer dans le capital des banques pour pouvoir contrôler et orienter l'usage qui serait fait de l'argent des Français et en souscrivant une participation sans droit de vote, le gouvernement se révèle incapable d'inciter les banques frileuses à jouer le jeu et à réinjecter des liquidités dans un circuit financier traumatisé au profit des entreprises, et principalement les PME, et des ménages. Dans sa réponse à Jean-Louis Carrère aux questions d'actualité de jeudi dernier, le Premier ministre a reconnu qu'il n'était pas assuré que les banques soient « *au rendez-vous de l'intérêt général* », menaçant que « *si elles n'y sont pas, le*



Gouvernement en tirera les conséquences. Il retirera les moyens mis en place et envisagera, le cas échéant, d'autres mesures », mais lesquelles ?

Ces belles intentions de régulation du capitalisme financier se heurtent à la dérégulation continue du champ social, ainsi qu'en témoigne l'amendement allongeant la mise à la retraite d'office à 70 ans. Comme l'a souligné avec pertinence Bernard Cazeau, le vrai sujet est non pas l'allongement de l'amplitude du temps de cotisation, mais le maintien dans l'emploi jusqu'à 60 ans, car aujourd'hui, c'est à 58 ans et demi que l'on est mis à la retraite, pas à 70 !

Incapable de restaurer les comptes sociaux et de combler le déficit de l'assurance vieillesse, le gouvernement entend ainsi pallier la baisse continue des taux de remplacement par une augmentation brutale de la durée de cotisation. Loin de cette « liberté nouvelle », selon le gouvernement ou « opportunité », selon le MEDEF, les Français ont massivement rejeté cette mesure adoptée en catimini et sans aucune concertation préalable. Que l'on ne s'y trompe pas : c'est une façon de préparer l'opinion publique au relèvement de l'âge minimal de la retraite. Le vrai problème se situe au niveau du faible taux d'activité salariés seniors, et des difficultés croissantes à constituer des droits à la retraite en raison de la précarité grandissante du salariat. Quoi qu'on pense de cette réforme, elle mérite un vrai débat parlementaire.

Les sénateurs socialistes y contribueront en donnant les arguments pour lesquels ils s'y opposeront de la manière la plus déterminée lors de la discussion, ces deux semaines, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Jean-Pierre BEL



Point d'actualité

Projet de loi de finances pour 2009

CONTEXTE

• Avant même que les difficultés de la sphère financière fassent sentir leurs effets sur l'économie réelle, l'ampleur du **ralentissement de l'économie** s'est confirmée :

- estimations de **pertes d'emplois** au deuxième trimestre 2008 réévaluées de - 12 000 à - 29 000 emplois dans le secteur marchand ;
- **chômage** : + 40 000 personnes en août 2008 ;
- **croissance** : révision à la baisse, pour la France et l'Europe : 1 % en 2008, 0,8 % en 2009.

• Dans ces circonstances, **un soutien public à l'activité aurait été bien venu** pour contrer la dynamique de récession : sans ce soutien, le ralentissement de l'activité économique risque de s'accroître. Si les consommateurs n'achètent plus, les entreprises cessent d'investir et licencient, ce qui aggrave encore le recul de la consommation... Mais, en France, **les marges de manœuvre** qui auraient permis un tel soutien à l'activité ont déjà été utilisées à l'été 2007, au moment où la croissance était encore forte, avec le fameux « **paquet fiscal** » de la « **loi TEPA** ». Aussi, la France étant déjà en délicatesse avec les autorités de Bruxelles qui cherchent à faire respecter, du moins jusqu'il y a quelques jours, les règles du Pacte de stabilité (pas plus de 3 % du PIB pour les déficits publics), le Gouvernement a essayé de respecter cette limite au moment où la France présidait l'Union européenne.

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU BUDGET INITIAL

• Le budget 2009 constitue la **première étape de la programmation triennale** des dépenses de l'État, mais le Gouvernement a été pris en étau entre la crise financière qui pèse sur la croissance et l'obligation européenne qu'il a de réduire les déficits.

• Structure du budget 2009 :

- Recettes : 226,4 MDE
- Dépenses : 278,5 MDE
- Déficit : 52,1 MDE

a) Croissance

• **Produit intérieur brut (PIB) 2009** : 1 958 milliards d'euros (MDE)

- 1 point de PIB = 19,58 MDE

• **Contexte économique difficile** : prévision initiale de croissance du PIB : environ 1 % en 2008 et 2009.

• **Commerce extérieur** : fortement dégradé. Après un déficit commercial de 40 MDE en 2007 : déficit commercial de 24 MDE sur les 6 premiers mois de 2008. Sur les 12 derniers mois : 48,34 MDE (+ 20 % par rapport à l'année 2007).

• **Les hypothèses économiques** à partir desquelles a été élaboré le budget 2009 rendent le **projet de loi de finances initial insincère, décalé, « hors du temps »**.

b) Recettes

• Cette révision de la prévision de croissance à la baisse est synonyme de **moindres recettes fiscales en 2009**. Pour les compenser, le Gouvernement ne pouvait politiquement pas se permettre d'augmenter le taux des prélèvements obligatoires, le Président de la République s'étant engagé, lors de sa campagne électorale, à réduire ce taux (43,3 % du PIB en 2007) jusqu'au niveau de celui de la moyenne des pays de l'Union européenne, soit environ 40 %.

• **Le volet fiscal du PLF 2009, de faible impact** (solde de + 15 millions €) affiche 3 priorités :

- améliorer la compétitivité de l'économie, par la baisse des charges des entreprises, **avec la suppression en 3 ans de l'imposition forfaitaire annuelle**, impôt payé par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 400 000 €, qui constitue une avance déductible de l'impôt sur les sociétés (coût : 1,6 MDE),

- corriger légèrement le caractère inéquitable du système fiscal, par la limitation de certains dispositifs permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant (dispositif « Malraux », investissements outre-mer, régime des loueurs en meublé, « niches fiscales » qui n'étaient pas plafonnées jusqu'à présent...) ; parallèlement, la réduction des charges sociales dont bénéficient les ménages employeurs est diminuée de 15 % à 10 % ;

- favoriser le développement durable, par l'**aide aux logements économes en énergie**, à l'agriculture biologique, à la filière bois et, en matière de transports, par la généralisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds.

Il est à noter qu'en ce qui concerne la « **fiscalité écologique** », le Gouvernement a renoncé à étendre, pour le moment, le principe du bonus-malus à d'autres familles de produits que l'automobile.

• **Côté recettes, donc : plus de baisses d'impôts, tandis que la réforme attendue des « niches fiscales »** (ces dispositifs qui permettent aux plus riches de diminuer fortement leur imposition) reste très limitée : mais un amendement du rapporteur du budget à l'Assemblée nationale devrait être déposé le 12 octobre à ce sujet...

• Le « **bouclier fiscal** » est évidemment maintenu, alors qu'il ne bénéficie qu'à une infime minorité de Français : moins de 0,04 % des contribuables (15 066) en bénéficient, dont 2 242 reçoivent à eux seuls 82,9 % des sommes reversées par le fisc (environ 246 millions €).

c) Dépenses

• D'où la nécessité d'une tentative de **maîtrise des dépenses** :

- Elles ne progressent **pas plus vite que l'inflation** (+ 2 % par rapport à la LF 2008), avec des charges de la dette, des pensions et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales qui absorbent la totalité de cette marge de manœuvre :

⇒ mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques.

⇒ **non remplacement de près d'un fonctionnaire** partant en retraite sur deux (= -30.627 emplois, dont 13 500 pour la seule Education nationale).

- Les dépenses des ministères (salaires, frais de fonctionnement, frais d'interventions et investissements) **sont stabilisées en euros courants, avec 3 priorités affichées par le Gouvernement** :
⇒ **enseignement supérieur et recherche** (+ 2 MDE en 2009), mais la progression n'est « qu'optique » ;

⇒ **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** ;

⇒ création du revenu de solidarité active (RSA), destiné à compléter les revenus des travailleurs pauvres : la généralisation du dispositif expérimenté se fera à minima, et risque, en outre, d'avoir un certain nombre d'effets pervers.

• **Les collectivités territoriales sont soumises au même régime** : les dotations de l'État évoluent comme l'ensemble des dépenses de l'État, **c'est-à-dire au rythme de l'inflation** (+1,1 MDE par rapport à la LF 2008).

d) Déficit

• **Le déficit prévisionnel pour 2008 a été revu à la hausse : 49,4 MDE** (contre une prévision de 41,7 MDE en loi de finances initiale). Causes :

- une moindre rentrée de 5 MDE de recettes fiscales,

- une augmentation des charges de la dette de 4 MDE due à l'inflation.

• **Déficit prévisionnel pour 2009 : 52,1 MDE**. Causes : 2 mesures réglant le financement d'entités publiques déficitaires :

- le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles,

- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Sans ces deux règlements, le déficit budgétaire était censé atteindre 49,2 MDE en 2009.

• **Le déficit de l'ensemble des administrations publiques** devait se stabiliser à 2,7 % du PIB entre 2007 et 2009, ce qui veut dire que, malgré les économies opérées, la France n'arrive pas à réduire son déficit public.

OBSERVATIONS

a) Des marges de manœuvre limitées

- En 2009, vu la politique économique menée par la droite ces dernières années en général, et depuis 2007 en particulier, **tout n'est plus possible !...** Malgré la dégradation de la situation économique, la politique budgétaire ne soutiendra pas l'activité en 2009. Elle sera même plutôt restrictive.
- Les baisses d'impôts de 2007 et le ralentissement économique **ont limité les marges de manœuvre budgétaires**. C'est sans doute pour cela que le Premier ministre se sentait obligé d'affirmer, au mois d'août, pendant la phase de préparation du budget 2009, que nous n'avions pas besoin de plan de relance !...
- Mais si les marges de manœuvre de l'Etat sont limitées, c'est qu'elles ont été gaspillées ces dernières années en diminutions massives d'impôts. **Ainsi le coût réel du paquet fiscal de l'été 2007, pour s'en tenir à cet exemple, est-il difficile à chiffrer :**
 - à l'Assemblée nationale, le rapporteur du budget à n'a pas pu obtenir de chiffrage actualisé de l'ensemble des mesures nouvelles : il a estimé à 4 MD€ les pertes de recettes pour 2009 ;
 - au Sénat, le rapporteur les a estimé à 13 MD€ ;
 - le PS (et de nombreux économistes) les a estimé à 15 MD€ en année pleine ;
 - au total, **la diminution des recettes dues aux baisses de prélèvements obligatoires décidées depuis 1999 devraient se monter à 60 MD€, soit l'équivalent de l'ensemble des déficits des administrations publiques...**
- Il résulte de cette paralysie de l'Etat que ce budget 2009 est un budget, non pas « de rigueur » (il vaut toujours mieux être rigoureux), **mais « un budget de restriction »**, et ce, malgré le ralentissement de l'économie : c'est un budget pro-cyclique, qui risque d'aggraver les tendances lourdes auxquelles est soumise l'économie française. La France, qui préside l'Union européenne au 2ème semestre 2008, ne veut pas qu'il soit dit qu'elle laisse encore dériver ses comptes publics.
- **Résultat : ces déficits atteignent 2,7 % du PIB, et l'endettement 64 %**, alors que le fléchissement de l'activité initialement prévu devrait se traduire par une baisse supplémentaire de recettes fiscales de 5 MD€ dès 2008.

b) Un recul de l'Etat à contre-temps

⇒ Un budget de restriction

Postes budgétaires (en milliards d'euros)	2008	2009	Evol.
Enseignement scolaire	59	60	1,7%
Dette de l'Etat	42,8	46	7,5%
Défense	36,9	37,4	1,4%
Recherche et enseignement supérieur	23,4	24,2	3,4%
Sécurité	15,9	16,2	1,9%
Travail et emploi	12,5	11,8	-5,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,2	11,4	1,8%
Solidarité, insertion et égalité des chances	10,5	11,2	6,7%
Ecologie, développement et aménagement durable	9	10,1	12,2%
Ville et logement	8,1	7,6	-6,2%
Justice	6,5	6,7	3,1%
Autres postes	35,3	35,7	1,1%
Total	271,3	278,5	2,7%

Source : Projet de loi de Finances 2009

Dépenses - Le Gouvernement accentue le recul de l'Etat, engagé depuis plusieurs années : les dépenses doivent atteindre 279 MD€ en 2009 (271 MD€ prévus en 2008), soit une progression de 2,7 %, équivalente à une baisse en termes réels, une fois l'inflation prise en compte : celle-ci est en effet supérieure à 3 % pour l'instant.

- **Malgré la dégradation du marché du travail, les dépenses pour l'Emploi sont réduites à 11,8 MD€ (12,5 MD€ en 2008). Même le Revenu de solidarité active (RSA) n'aura que des effets limités en termes de redistribution :** généralisé à l'été 2008, il ne devrait représenter que 750 M€ en 2009 et, dans certains cas, la situation financière de ceux qui le recevront se dégradera même un peu au cours de la première année, par rapport à la situation actuelle, compte tenu de la disparition de la prime au retour à l'emploi.

- **Le budget de l'Environnement** ne doit progresser que de 9 MD€ à 10 MD€. Les engagements du Grenelle de l'environnement ne seront guère traduits dans le budget 2009.

- **Le budget du Logement et de la Ville** doit perdre 500 millions € (- 6 %), malgré les difficultés nouvelles du secteur de la construction.

- **Quant à la Recherche et à l'Enseignement supérieur**, les crédits qui leur sont affectés ne doivent progresser que de 3,4 %, **soit une stagnation de fait**, malgré la proclamation officielle du Gouvernement.

- La multiplication des tensions internationales n'empêche pas non plus **le budget de la Défense d'être lui aussi diminué de fait**, avec seulement 1,4 % de progression.

- Enfin, bien que les transferts de responsabilités de l'Etat aux Collectivités locales se soient multipliés ces dernières années, **les transferts de recettes correspondantes ne doivent progresser que de 51,2 MD€ en 2008 à 52,3 MD€ en 2009, soit, là encore, une baisse en termes réels.**

- **Le seul poste important qui augmente nettement est celui des intérêts de la Dette publique :** il passe de 42,8 MD€ en 2008 à 46 MD€ en 2009 (+ 7,5%).

- **Nouvelle baisse des effectifs publics.** Accentuation de la baisse des effectifs de l'Etat malgré le retournement du marché du travail : 30 529 emplois devraient être supprimés en 2009 (sur 2 201 000), contre 22 900 en 2008.

- Principal secteur concerné : **l'Education nationale** perdra 13 500 postes.

- **L'Enseignement supérieur et la Recherche**, soi-disant prioritaires, perdront 450 postes.

- **Le ministère de l'Ecologie**, théoriquement mis en avant par le Gouvernement perd 1 400 postes : il est plus touché, en proportion de ses effectifs, que l'Education nationale.

- **Seules exceptions : la Justice, qui gagne 512 postes, et les services du Premier ministre...**

Salaires - Ils ne soutiendront pas l'activité économique : la masse salariale devrait passer de 85,8 MD€ en 2008 à 86,1 MD€ en 2009 (+ 0,3 %). Compte tenu des réductions d'effectifs, la hausse moyenne par tête est de + 1,7 %, ce qui induit une baisse du pouvoir d'achat des salariés de l'Etat !...

⇒ Un budget peu social

- **Tout budget est le résultat d'arbitrages politiques :** c'est ainsi que la progression de 0,7 % des dépenses résulte d'une augmentation de 18 MD€ au profit de certaines missions de l'Etat, et d'une réduction de 6 MD€ au détriment d'autres missions.

- **Les missions gagnantes -** Essentiellement 4 missions, qui représentent 86 % du total des missions bénéficiant d'un surplus de dépenses publiques : la **Défense**, la charge de la **Dette**, la **Solidarité**, et la **Justice**.

- **Les missions perdantes -** Principalement 3 missions, qui représentent 56 % des pertes : **Ville et Logement**, **Emploi**, et **Aide publique au développement**.

⇒ **Ce budget restrictif réduit donc la cohésion sociale plus qu'il ne la développe.**

- Si le RSA permet de faire progresser la mission Solidarité, **les emplois aidés et les logements sociaux** (construction et rénovation) pâtissent de cette restriction : les économies réalisées dans ce secteur représentent des montants presque deux fois supérieurs aux investissements dans le RSA.

- Dans un contexte de chômage en hausse, c'est un arbitrage contraire à la progression nécessaire de la cohésion sociale. **Un budget de gauche** aurait maintenu les crédits destinés au moins à deux des missions perdantes.

- Dans le même temps, il est quelque peu surprenant de constater la **forte progression des dépenses de Défense :** il s'agit sans doute, outre de répondre aux besoins de modernisation de l'Armée, de compenser les mesures de fermeture de nombreux sites militaires.

⇒ Un budget qui ne joue pas son rôle d'amortisseur

- L'Etat freine au moment où il devrait accélérer pour essayer de sortir de la crise au plus vite, faute d'avoir bien géré ses dépenses précédemment.
- C'est précisément par les temps difficiles que le budget de l'Etat doit jouer un rôle d'amortisseur des chocs sociaux, afin que ce ne soit pas les populations les plus fragiles qui servent, comme souvent, d'« amortisseurs » ou de paratonnerres d'une économie en crise.
- En 2009, les dépenses publiques devraient progresser de 19 Md€. Compte tenu d'une inflation anticipée de 2 %, la « vraie » progression devrait rester de l'ordre de 12Md€, soit + 0,7 %. Il s'agit donc bien d'un budget de restriction, la croissance du PIB devant être comprise entre 1 % et 1,5 % (toujours dans le budget initial). Comme les dépenses publiques vont augmenter nettement moins que la richesse nationale, loin d'atténuer le ralentissement de la vie économique qui va se poursuivre, le budget 2009 risque fort de l'accroître.
- Bien sûr, il n'est pas certain que la dépense publique financée par le déficit arrive forcément à relancer l'économie : depuis une dizaine d'années, le déficit français n'a cessé de se creuser, sans que la croissance française soit supérieure à celle des pays qui ont pratiqué une politique budgétaire orthodoxe. Par contre, ce qui est certain, c'est qu'une compression de la dépense publique est toujours ressentie à court terme : les pays qui, comme la Suède, la Finlande ou l'Allemagne, ont brusquement serré les « freins budgétaires » ont tous connu un freinage sensible de leur croissance. Ceci veut au moins dire que si la réduction du déficit peut être efficace à long terme, ses effets négatifs se manifestent immédiatement.
- Il n'est donc pas raisonnable de freiner fortement l'année d'entrée « à plein » dans la crise. Mais, après avoir souvent promis formellement de respecter la règle européenne, la France y est désormais contrainte sous peine de sanctions (du moins jusqu'il y a peu). Cette règle (pas plus de 3 % de déficit, et 0 % sur le long terme, les déficits d'une année devant être compensés par des excédents d'autres années) a eu du bon pour certains pays (Espagne, Allemagne, Finlande, Suède, Pays-Bas notamment), qui sont tous revenus à des excédents budgétaires.

Aujourd'hui, par « gros temps », ils vont pouvoir faire jouer les stabilisateurs budgétaires en injectant dans l'économie des dépenses publiques supplémentaires.

Mais la France a été obligée de freiner au moment où il aurait fallu accélérer, faute de l'avoir fait précédemment. La gauche était donc parfaitement fondée à dénoncer le paquet fiscal de 2007. Cette mesure n'a pas seulement été injuste, mais a été également stupide : tous les Français en font les frais dès aujourd'hui.

⇒ Les gouvernements européens injectent des milliards d'euros dans la politique monétaire pour restaurer la confiance dans la liquidité des banques. La politique budgétaire pourrait, elle aussi, être mobilisée dans la lutte contre la crise, même si cela doit heurter la règle des 3 % de déficit. Il est sage que les institutions européennes aient, enfin, autorisé les pays qui en avaient besoin à appliquer avec « souplesse » les règles du Pacte de stabilité, en raison de la gravité de la situation.

⇒ Une occasion manquée pour la fiscalité écologique

- Ecotaxes, bonus-malus et autres espoirs soulevés par le Grenelle de l'environnement sont retombés...
- Des annonces avaient entraîné des polémiques autour d'une éventuelle « fiscalité verte » : taxe pique-nique sur les produits jetables, bonus-malus sur les réfrigérateurs et sur une vingtaine d'autres produits. Sous les pressions conjuguées des lobbies industriels et des anti-fiscalistes, une commission a finalement été créée, pour étudier une éventuelle extension du bonus-malus écologique à une seule famille de produits dans un futur indéterminé... La France est à la fois un des pays développés où les impôts et les cotisations sociales pèsent le plus lourd dans le PIB, et un de ceux où les écotaxes sont les plus faibles.

6 NOVEMBRE 2008 : NOUVELLE DONNE BUDGÉTAIRE

- Le Gouvernement a enfin pris acte, le 6 novembre, de l'impact de la crise bancaire, financière et économique. Il a, en conséquence :
 - révisé sa prévision de croissance entre 0,2 % et 0,5 % pour 2009, au lieu de 1 % (division par 5).

En 2010, la croissance est révisée à 2 % au lieu de 2,5 %.

- **Le déficit public** sera de 3,1 % du PIB en 2009, soit un solde négatif sans précédent de 57,6 M€.

- **La dette publique** grimpera à 68 % du PIB (sans attendre la fin de la période triennale de programmation budgétaire).

- **La prévision d'inflation est corrigée** à 1,5 %, au lieu de 2 %. Le prix du baril est arrêté à 72 dollars au lieu de 100. L'hypothèse de taux de change fixe l'euro à 1,33 dollar contre 1,45 dollar précédemment.

- **Les moindres recettes fiscales :**

- **Pour 2008, elles sont réévaluées à 7 M€.** Les 2 M€ supplémentaires sont dus au recul des recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés, pour 1 M€ dans chaque cas. S'y ajoute 1 M€ de moindres rentrées supplémentaires sur les recettes de la Sécurité sociale.

- **Pour 2009, le Gouvernement prévoit 9 M€** de moindres recettes fiscales (5,4 M€) et sociales (3,6 M€) par rapport à sa prévision de septembre.

- Mais la hausse des impôts n'est pas d'actualité : **le taux des prélèvements obligatoires est maintenu à 43,2 %** du PIB jusqu'en 2012.

- **Le rythme des dépenses reste contenu :**

- Comme prévu, **les crédits de l'Etat n'augmenteront pas plus vite que l'inflation en 2008.**

- En 2009, en revanche, une légère entorse à la règle du « zéro volume » de progression des dépenses de l'Etat sera admise : le rythme sera de 0,1 % en euros courants. Pour limiter les hausses d'impôts locaux, le Gouvernement a décidé, à titre exceptionnel, de laisser les dotations aux collectivités locales évoluer plus rapidement que l'inflation : en 2009, les concours aux collectivités progresseront 0,5 % plus vite que l'inflation. Les élus jugent en effet inéluctable un dérapage des dépenses locales en raison du ralentissement économique.

⇒ Ceci pourrait entraîner de nouvelles restrictions dans les ministères, en compensation, via les crédits mis en réserve.

⇒ Et même si les intérêts de la dette diminueront de 1,2 M€ en dépit du gonflement de l'emprunt (grâce à la baisse de l'inflation et à celle des taux d'intérêt), de même que les charges de pensions des fonctionnaires (150 millions €).

- **Le déficit de l'Etat approche 58 M€.**

- En 2008, compte tenu de l'aggravation des moins-values de recettes, le déficit de l'Etat atteindra 51,4 M€ (au lieu de 49,4 M€ attendus en septembre, et 41,7 M€ prévus en loi de finances initiale).

- En 2009, il passera à 57,6 M€ (au lieu des 52,1 M€ votés le 28 octobre par l'Assemblée nationale).

- **Le solde public au-delà de la limite des 3 % :**

⇒ Pour 2008, le déficit public est attendu à 2,9 % du PIB (au lieu des 2,7 % annoncés en septembre), du fait de la diminution des recettes.

⇒ Pour 2009, le déficit public, au lieu d'être limité à 2,7 %, atteindra 3,1 %. L'objectif de se rapprocher de l'équilibre en fin de législature est définitivement abandonné : le déficit de 2012 est évalué à 1,2 % (contre 0,5 % précédemment).

- **Le plan de sauvetage des banques fait s'enlever la dette.** Rapportée au PIB, la dette publique devait atteindre un pic de 66 % en 2009.

- En 2009, le taux devrait être de 67,9 %, avant 68,1 % en 2010. Ce niveau s'explique par le dérapage budgétaire et par le récent plan de sauvetage des banques : l'Etat a emprunté 10,5 M€ pour recapitaliser 6 établissements de crédit et 1 M€ pour Dexia.



Note de travail

L'Europe et l'énergie

Actuellement, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil se réunissent en trilogue à huis-clos sur chacune des directives qui composent le Paquet Energie/Climat. La Présidence française va ajuster, cette semaine, son mandat de négociation, en fonction des résultats de ces trilogues. Le Conseil européen procédera lui-même, les 11 et 12 décembre prochains, aux derniers arbitrages politiques, après le vote en plénière du Parlement européen, les 3 et 4 décembre prochains.

LES PROBLÉMATIQUES DE LA NÉGOCIATION EN COURS

⇒ Obtenir un accord en décembre à tout prix ?

Les Etats membres, avec la bénédiction de la Présidence française, sont décidés à appliquer, une fois de plus, la recette magique déjà éprouvée ces dernières années d'un accord politique honorable pour tous, mais à quel prix ? Parce que le résultat doit être là le 12 décembre, cette équation consiste à masquer les désaccords derrière des clauses de révision rapprochées et la multiplication des compensations et autres exemptions. Le Parlement européen a d'ailleurs eu l'amabilité d'avancer sa séance plénière sur le Paquet les 3 et 4 décembre au lieu du 18 décembre comme cela était initialement prévu.

⇒ Un accord, mais à quel prix ?

- **Le poids de la crise financière sur le Paquet Climat**

Confrontés à la crise financière, les Etats membres se sont divisés en deux camps : ceux qui considèrent que le Paquet Energie/Climat est l'occasion de mettre en place une « croissance verte » qui contribuera à relancer l'économie européenne, et

ceux qui considèrent, comme l'Italie et la Pologne, notamment, que l'industrie est à préserver en priorité. La Présidence française est ainsi placée devant l'obligation d'apporter des réponses qui, à la fois, doivent préserver l'industrie européenne (plan pour l'industrie automobile combiné au report à 2015 de la mise en œuvre d'un accord sur la réduction des émissions de CO2 pour les voitures particulières) et la promotion d'investissements en matière d'écologie et d'économie d'énergie. Sur ce dernier point, Nicolas Sarkozy s'est évertué, depuis la semaine dernière, à couper l'herbe sous le pied des socialistes en reprenant ce qu'ils ont toujours défendu et ce qu'ils défendent aujourd'hui encore, une politique de relance par les investissements et les grands travaux. Au-delà de l'aspect déclaratoire, on ne sait pourtant pas précisément dans quelle mesure ces investissements seraient massifs ni par qui ils seraient réellement financés.

Les Etats membres, comme la Commission européenne et le Parlement européen ont reconnu depuis plusieurs mois que les capacités des Etats membres à lutter contre le changement climatique (ressources énergétiques, approvisionnement, particularités géologiques et géographiques, orientation des politiques énergétiques et écologiques, niveau des investissements publics, industries vieillissantes, etc) étaient très diverses sinon inégalitaires et qu'il fallait remédier à cette situation.

- **Quel financement pour la lutte contre le changement climatique ?**

La question du financement du Paquet Climat est bien sûr essentielle, et les Etats membres ont jusqu'à présent repoussé la véritable négociation sur ce sujet, tant elle est complexe :

- faut-il un financement principal qui soit européen qui serait soutenu par les politiques des Etats membres ?

- Ou bien, faut-il laisser aux Etats membres le soin de financer en premier lieu ce Paquet Climat, le budget européen apportant un soutien marginal ? La position de la Commission européenne est d'ailleurs révélatrice à cet égard lorsqu'elle souhaite laisser aux Etats membres le soin de gérer et de distribuer les recettes des enchères européennes des quotas d'émission de gaz à effet de serre, s'en s'immiscer plus avant.

- Si un financement européen conséquent est proposé, faut-il aller au-delà du renforcement de la ligne budgétaire changement climatique, comme se le proposent les députés européens ? Faut-il créer un fonds spécifique type fonds de Cohésion, qui viendrait soutenir toutes les mesures en faveur du développement des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la lutte contre la pauvreté énergétique ?

- Faut-il demander une augmentation du plafond du budget européen lors de la révision des perspectives financières en 2009 ? Il semble que les Etats membres ne pourront faire l'économie d'une hausse du plafond du budget européen s'ils veulent financer, et être aidés à financer, à la fois les conséquences de la crise financière et la lutte contre le changement climatique. On voit mal, comment, à budget égal, l'UE parviendrait à accomplir ce tour de force.

- Peut-on, enfin, après avoir brusquement redécouvert ses mérites, demander à la Banque européenne d'investissement (BEI¹) d'être le vecteur principal d'impulsion et de soutien, lorsqu'on sait que la Présidence française a demandé le 4 novembre à la Banque européenne d'investissement (BEI) de faire des propositions au Conseil Écofin pour financer des « activités de recherche et développement dans les secteurs favorables à la position européenne en matière de climat et d'énergie » tels que « le transport propre ». Va-t-on tout demander à la BEI alors que les Etats membres, et en particulier la Présidence française, souhaitent la charger d'aider également les PME à surmonter la crise financière ?

Les négociations actuelles de ce paquet s'orienteraient vers l'instauration d'un système européen incomplet, selon lequel les grands principes et le système d'enchères seraient européens mais les mesures et le financement resteraient du ressort des Etats membres. On voit mal, dans cette perspective, comme pourrait

y être articulée une politique d'investissements par de grands travaux et le développement de grandes infrastructures de réseaux énergétiques par exemple.

⇒ La préparation de la Conférence des Nations Unies de Poznan (Pologne) - 1er/12 décembre 2008

Si on s'en tient au calendrier prévu pour cette Conférence et celle du Conseil européen, le constat est clair : l'Union européenne devra s'en tenir à la défense des objectifs généraux du Paquet Energie/climat qui ont été confirmés par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 et par le Conseil Environnement du 20 octobre qui a établi le mandat de négociation de l'UE pour cette Conférence sur le changement climatique, puisque la conclusion d'un accord politique entre les 27 Etats membres sur le Paquet Energie/climat ne pourra être conclu que les 11 et 12 décembre. Il s'agira donc bien d'une conférence de transition à l'occasion de laquelle chacun évaluera les forces en présence, posera les problèmes, mais, si doit y avoir un accord international, ce sera bien en décembre 2009 à Copenhague.

¹ Établie par le traité de Rome, la Banque européenne d'investissement est l'institution financière de l'Union européenne. Elle a pour mission de contribuer à la cohésion économique, sociale et territoriale à travers un développement équilibré du territoire communautaire.

La BEI a pour actionnaires les 27 États qui composent l'Union européenne. Elle est dirigée par le Conseil des gouverneurs composé des 27 ministres des finances. Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, la Banque finance à long terme la réalisation de projets concrets dont la viabilité économique, technique, environnementale et financière est garantie. La BEI accorde des prêts issus essentiellement de ressources empruntées sur les marchés de capitaux auxquelles s'ajoutent les fonds propres des actionnaires. Entre 1994 et 1999, les transports, les télécommunications, l'énergie, l'eau, l'éducation et la formation ont été les principaux domaines d'intervention.

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a appelé à un renforcement du soutien apporté aux petites et moyennes entreprises (PME). Composé de la BEI et du Fonds européen d'investissement (FEI), le Groupe BEI a ainsi vu le jour dans le but de renforcer la compétitivité économique européenne. À travers l'initiative Innovation 2000, il stimule l'esprit d'entreprise, l'innovation et la valorisation des ressources humaines en accordant aux PME des prêts à moyen terme, des garanties bancaires et en finançant des activités de capital-risque. En dehors de l'Union, la BEI soutient les stratégies de pré-adhésion des pays candidats, ainsi que des Balkans occidentaux. Elle met également en œuvre le volet financier des accords conclus dans le cadre des politiques européennes d'aide et de coopération au développement. À ce titre, elle intervient dans les pays méditerranéens, ainsi que dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). (Source : ScadPlus)

⇒ Nous l'avons perçu déjà perçu au début de la négociation : l'accord politique devrait primer sur le contenu réel, qui dans le détail, imposerait des contraintes beaucoup plus modestes, tant pour les Etats membres (pas d'obligation de financement public, ou de pénalités par exemple) que pour les industries (échéanciers plus souples). Le ton a d'ailleurs été donné par la Présidence française, elle-même lors d'une Conférence de presse du Secrétaire d'Etat aux affaires européennes qui, le 17 octobre dernier avait indiqué qu' « il pouvait y avoir des clauses de révision ou de revoyure » incluse dans les directives issues du paquet Energie-Climat ».

LES PROPOSITIONS DU PAQUET ÉNERGIE / CLIMAT

Le 10 janvier 2007, la commission européenne présentait un ensemble de propositions, dont la principale clé de voûte est de réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'Union européenne d'ici 2020 ; ce pourcentage pouvant s'élever à 30% si un accord international engageant les pays développés aboutit. Les objectifs corollaires sont d'atteindre 20% d'énergies renouvelables et 20% de gains d'efficacité énergétique. Tout en articulant sa politique énergétique autour de trois principaux axes, renforcer la sécurité d'approvisionnement, protéger la compétitivité de l'industrie européenne, et lutter contre le réchauffement climatique, la commission a affiché sa volonté de « transformer l'Europe en une économie à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de CO₂, en favorisant une nouvelle révolution industrielle ». Le but est loin d'être atteint et ce d'autant plus dans le contexte actuel de crise financière qui ravive tous les instincts protectionnistes. L'Union européenne s'est-elle donné suffisamment les moyens pour répondre aux défis et enjeux du changement climatique. Force est de demeurer sceptique face à des mesures insuffisamment volontaristes et qui risquent d'être vidés de leur substance si la crise économique se développe.

Ces propositions ont donné lieu à un ensemble de mesures législatives, le « paquet énergie Climat » composé de 4 propositions² :

⇒ Une proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE).

Mis en place au 1er janvier 2005, la commission européenne souhaite réformer cet outil dont l'efficacité en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre est apparue plus que limitée. Force est de souligner que **ce marché du carbone**, bien que considéré par la commission européenne comme « le fer de lance et l'un des principaux instruments de la politique de l'Union européenne en matière de climat »³ ne saurait seul suffire à permettre une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre à la hauteur des enjeux climatiques actuels. Ce dont nous avons besoin, ce sont des mesures plus volontaristes et concrètes capables de stimuler et de réorienter l'investissement dans les secteurs⁴ des énergies propres, des énergies renouvelables (ENR), dans des projets d'économie et d'efficacité énergétique, dans la R&D...

⇒ une proposition de directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

La commission a fixé l'objectif global et contraignant d'atteindre 20% de sources d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique de l'Union européenne – consommation primaire totale – d'ici 2020 (contre 8,5% en 2005). Cet objectif global est décliné pour chaque Etat-membre, la France devant atteindre 23% d'ENR dans son bouquet énergétique. Cette proposition n'est pas sans soulever quelques débats, quant à la place qui doit revenir au nucléaire en tant qu'énergie n'émettant pas de GES.

² Pour plus de précisions, cf. La note de Nadja Ganem, éléments de problématiques sur la paquet Energie / climat, 12 mars 2008 ; document ci-joint.

³ Proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; exposé des motifs.

⁴ Autrement dit dans la production, i.e. aussi au détriment de la finance et des placements oisifs. On peut aussi penser à un véritable programme de grands travaux répondant aux défis du changement climatique tout en étant capable de tirer la croissance et d'en accroître son contenu en emploi.

⇒ une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

Il s'agit de contraindre les États-membres à mettre en œuvre des politiques visant à limiter les émissions de GES dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE ; la directive fixant les objectifs nationaux à atteindre. Ces secteurs qui représentent 60% des émissions globales de GES de l'Union européenne, sont essentiellement « les transports (automobiles, camions), des bâtiments (en particulier le chauffage), des services, des petites installations industrielles, de l'agriculture et des déchets ». La directive prévoit que ces secteurs doivent réduire leur émission de GES de 10% par rapport à 2005.

Il s'agit aussi de permettre aux pays industrialisés d'honorer leurs engagements en investissant dans des projets de réduction des émissions dans les pays en développement, par le biais du mécanisme de développement propre (MOP). Les MOP constituent des transferts de technologies. Pour éviter un moindre effort sur le territoire national par le recours important aux MOP, la directive prévoit de limiter ce mécanisme aux niveaux utilisés au cours de la période actuelle. La commission précise également : « qu'il est proposé d'autoriser les États membres à utiliser chaque année dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord international sur le changement climatique, des crédits provenant de projets de réduction des émissions de GES menés dans les pays tiers, à concurrence d'une quantité représentant 3% des émissions de chaque État membre en provenance des sources hors SCEQE ».

⇒ une proposition de directive relative au stockage géologique du dioxyde de carbone⁵.

Il s'agit de tenir compte de l'importance des énergies fossiles comme le charbon dans l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de continuer à exploiter le charbon sans accroître les émissions de GES. La commission présente ainsi des mesures visant à privilégier le captage et le stockage du carbone. Elle propose la construction de 12 centrales électriques pilotes.

Aucun moyen de financement n'est prévu ; le recours aux PPP ainsi que l'utilisation par les États des recettes issues des enchères étant souhaités.

LES QUESTIONS EN SUSPENS

⇒ Quelle place pour le nucléaire ?

Les pays comme la France souhaitent que pour atteindre l'objectif des 20%, la composante n'émettant pas de GES soit prise en compte plutôt que la seule composante ENR —on retrouve cette préoccupation au 19^{ème} alinéa de la proposition de résolution de M. Deneux.

Au-delà de la question de la réduction des GES, la réflexion sur la place du nucléaire doit aussi intégrer les problématiques de l'indépendance énergétique, des prix de l'électricité plus faibles pour les consommateurs, de la compatibilité et des potentialités de développement des ENR en France —éolien, photovoltaïque...-- et de leur coût. Après plusieurs déclarations contradictoires au sein même de la commission européenne (Barroso par exemple, se prononçant clairement en faveur du nucléaire), le débat semble loin d'être clôt.

Il convient cependant de rappeler l'adoption⁶ en octobre 2007 par le Parlement européen (PE) de la résolution sur la base du rapport de l'Allemand Herbert Reul relatif aux sources d'énergie conventionnelles et les technologies énergétiques », qui avait semblé montré le caractère incontournable de l'option nucléaire. Faisant le constat d'un accroissement de la dépendance de l'UE aux importations d'hydrocarbures devant atteindre 65% d'ici 2030, le PE a estimé qu'il était impératif de produire et d'utiliser les énergies conventionnelles de façon plus sûre en adoptant des technologies innovantes et propres ainsi que de recourir au nucléaire.

S'appuyant sur le constat que l'énergie nucléaire contribue, dans des proportions importantes, à la production d'électricité dans de nombreux États membres, le PE a souligné l'importance de cette source d'énergie pour couvrir les besoins énergétiques de base de l'UE à moyen terme.

⁵ Et modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, ainsi que les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006.

⁶ 509 pour, 153 contre, 30 abs.

S'il reconnaît, à l'instar du Conseil européen, la nécessité d'un vaste débat « sans a priori » sur ses avantages et ses risques, le PE souligne néanmoins que l'énergie nucléaire est actuellement « **la plus grande source d'énergie pauvre en CO2 en Europe** » et qu'elle joue « **un rôle majeur** » dans la lutte contre le changement climatique.

Cette réflexion sur le nucléaire doit aussi intégrer la question des réelles possibilités de développement des ENR en France. L'objectif très ambitieux de 23%⁷ fixé par la directive européenne ne suppose-t-il pas un développement massif de l'éolien ? Quid de l'acceptabilité des populations locales ? Quid de l'exploitation de cette technologie au regard de l'actuel système de production électrique ? Quid du coût global pour atteindre cette part de 23% d'ENR et des risques d'envolée des prix de l'électricité déjà soumis à de fortes pressions ? Autant de questions très controversées qui méritent réflexion⁸.

Elle doit encore intégrer la question de la préservation des tarifs réglementés d'électricité inférieurs au marché, et que permet le parc nucléaire français.

⇒ le risque des délocalisation des industries énergivores

Des craintes ont été exprimées sur le fait que certaines industries grosses consommatrices d'énergie pourraient utiliser le SCEQE pour accélérer le mouvement de délocalisations ou geler leurs investissements dans l'Union européenne, si les pays concurrents ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Il en résulterait au final une augmentation des émissions globales, contraire à l'objectif recherché (fuites de carbones).

Ainsi, la CES (confédération européenne des syndicats) a-t-elle demandé la mise en place d'un **mécanisme d'ajustement aux frontières** afin de compenser les impacts sur la compétitivité des industries de l'Union européenne. John Monks, secrétaire général de la CES, a ainsi souligné qu'il fallait protéger l'emploi et la planète par la création d'une taxe d'ajustement du carbone sur les importations. Une telle taxe permettrait selon la CES d'uniformiser les coûts pour l'ensemble des entreprises, qu'elles soient implantées en Europe ou hors des frontières européennes. Le gouvernement français soutient ce type de mécanisme.

Il prône l'instauration d'une taxe prélevée aux frontières de l'Europe sur le contenu en CO2 des importations provenant des pays hors Kyoto. La PPR de Deneux y fait référence dans son 22ième alinéa : « *1. Juge indispensable de prévoir un mécanisme répondant au problème des « fuites de carbone » pour les industries européennes fortement consommatrices d'énergie soumises à la concurrence internationale, soit à travers un dispositif d'allocations gratuites, soit par l'instauration d'un mécanisme d'ajustement aux frontières* ».

Reste qu'une telle taxe ne fait pas l'unanimité. Pour certains, elle correspond à une forme déguisée de protectionnisme à l'égard des pays à bas salaires - notamment à l'égard de la Chine. En janvier 2008, le réseautage climat s'adressait ainsi à N. Sarkozy :

« (...) Vous considérez dans votre lettre qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières doit être mis en place à l'égard des importations des pays qui refuseraient un effort contraignant de réduction des émissions. Le CAN-Europe tient à souligner que l'argument de l'atteinte à la compétitivité des entreprises a trop longtemps servi d'excuse pour affaiblir la portée des obligations.

⁷ Et intégré dans le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (article 2).

⁸ Le rapport d'information *Approvisionnement électrique : l'Europe sous tension* n°357 (2006-2007) de MM. Michel BILLOUT, Marcel DENEUX et Jean-Marc PASTOR, fait au nom de la mission commune d'information sur la panne d'électricité (juin 2007) soulignait dans son préambule :

« on ne saurait mener de réflexion sur la sécurité de l'approvisionnement électrique sans prendre en compte les deux autres piliers de la nouvelle politique énergétique communautaire que sont l'amélioration de la compétitivité du marché européen interconnecté et la lutte contre le réchauffement climatique. Or, ces deux préoccupations peuvent constituer autant de contraintes à la recherche de solutions optimales garantissant la sécurité d'approvisionnement, et peuvent même parfois lui être contradictoires.

A titre d'exemple, le choix de l'Allemagne de compenser l'arrêt total de sa production d'électricité d'origine nucléaire par le développement considérable de la puissance éolienne est susceptible de poser plusieurs problèmes à ses voisins : d'une part, l'éolien étant une énergie par nature aléatoire et faiblement prévisible, il est possible que les besoins d'importation du pays s'accroissent dans les années à venir et suscitent des tensions de marché ; d'autre part, le mode automatique de déconnection des éoliennes en cas de variation de la fréquence peut les conduire à aggraver les incidents de réseau, et donc à fragiliser l'ensemble de la plaque interconnectée. Ainsi, cette décision strictement nationale peut directement impacter la sécurité d'approvisionnement électrique des pays voisins. Dans ce contexte, tant l'hétérogénéité des situations et des options de production électrique des divers États membres de l'UE ou des États participants au système européen interconnecté, que l'extrême ambition du plan adopté par le Conseil européen les 8 et 9 mars 2007 dans le cadre de sa « Stratégie climat », accroissent le nombre des difficultés à surmonter pour envisager une politique communautaire intégrée de l'électricité dans laquelle la préservation et l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement de la France seraient correctement prises en compte ».

Cet argument est irrecevable pour la majorité des secteurs, comme l'a encore récemment montré une étude scientifique financée par le gouvernement britannique. Le CAN-Europe propose ainsi que lorsqu'un problème de compétitivité est invoqué, il soit clairement démontré, et ce, de manière indépendante, avant que ne soient prises d'éventuelles mesures pour y remédier.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, il n'existe pas de consensus entre les Etats membres sur la mise en place d'un mécanisme d'ajustement aux frontières. La Commission européenne a d'ailleurs fait savoir que son paquet énergie-climat ne comporterait pas de proposition détaillée sur l'instauration de ce mécanisme.(...) ».

Dans un entretien au monde le 1er novembre 2008, le commissaire européen à l'environnement, Strovos Dimas, précisait : « le sort réservé aux industries énergivores préoccupe plusieurs secteurs et sous-secteurs dans différents pays comme l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Nous devons trouver des solutions spécifiques dans les prochaines semaines. Nous avons proposé soit de donner des allocations gratuites à ces secteurs, soit d'inclure les importateurs dans notre système d'enchères sur les droits à polluer. Je crois que les bonnes réponses peuvent être trouvées sans diluer l'ensemble. La délocalisation des industries les plus consommatrices en énergie vers des pays où les contraintes environnementales sont plus faibles ne serait pas bonne pour des raisons économiques, mais aussi écologiques. Nous voulons préserver les emplois et réduire les émissions ».

Le débat est loin d'être tranché, l'argument « compétitivité des entreprises » ne risque-t-il pas, dans le contexte actuel de crise financière et économique, de faire échec au paquet climat / énergie - cf. les échos d'aujourd'hui en annexe.

⇒ **La réforme du marché des droits d'émission de CO2 ou du marché des droits à polluer**

Le système actuel

Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) repose sur des mécanismes de marché devant permettre, selon la commission européenne, d'offrir des incitations en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il consiste en l'allocation de quotas d'émission, par les autorités nationales, aux entreprises.

Ces dernières, doivent restituer une quantité de quotas correspondant à leur niveau d'émission de CO2, les entreprises pouvant vendre des quotas -et donc en tirer des revenus-- si elles réduisent leurs propres émissions ou en acheter si leurs quotas sont insuffisants pour couvrir leurs émissions. Ce système couvre aujourd'hui près de 12 000 installations dans toute l'Union (centrales électriques, raffineries de pétrole, aciéries) qui sont responsables de près de la moitié des émissions de Co2 dans l'Union européenne.

Les propositions de la commission : une réforme du SCEQE avec une mise aux enchères et son extension

Malgré les nombreux dysfonctionnements constatés, et l'échec du marché de carbone à enclencher une véritable dynamique propre à réduire substantiellement les émissions de GES, la commission propose d'améliorer le système à partir des quelques résultats positifs qu'il aurait obtenus. Elle considère qu'une allocation trop généreuse des quotas a réduit les effets d'incitation du SCEQE et que les objectifs de réduction des GES ne pourront être atteints que "si les nécessaires stimuli économiques engendrés par l'établissement d'un prix carbone clair et non faussé, applicable au plus grand nombre de secteurs industriels possible, déclenchent des décisions en matière d'investissement qui soient novatrices et portent sur des technologies à faible émission de composés carbonés.". L'analyse de la commission repose sur l'effet signal prix prétendu du marché, le prix reflétant toute l'information et devant donc être "clair, non faussé et valable sur le long terme."

L'on peut douter que le marché (du carbone) puisse avoir une telle vertu. On se situe ici implicitement dans le cadre de l'analyse économique néo-classique (et libérale) qui considère que le prix qui se forme sur les marchés conduit les agents à prendre les bonnes décisions d'investissement conduisant à la meilleure allocation des ressources possibles. L'on ne peut que douter des vertus autorégulatrices attribuées aux marchés et ce a fortiori lorsqu'il s'agit de marchés aussi virtuels et potentiellement spéculatifs que le marché du carbone.

Constatant l'inefficacité du SCEQE, la Commission soumet des pistes de réforme. La directive propose que :

- le SCEQE couvre des gaz à effet de serre autres que le CO2 et soit étendu toutes les grandes installations industrielles polluantes.

Pour éviter les "fuites de carbones" - ie la délocalisation des activités à fort taux d'émission de GES—certains secteurs pourront se voir attribuer une allocation à titre gratuit qui correspondra à 80% de leur part de la quantité totale de quotas à délivrer et qui diminuera pour s'annuler en 2020. En 2011, les secteurs les plus exposés pourraient se voir attribuer jusqu'à 100% de quotas gratuits. Cette allocation gratuite ne risque-t-elle pas de contrarier l'efficacité même du système ? Là aussi, et plus encore dans le contexte actuel de crise financière, des mesures plus volontaristes doivent permettre aux industries d'investir pour réduire leurs émissions de GES.

- les plans nationaux d'allocation des quotas soient remplacés par un système de mise aux enchères ou d'attribution gratuite de quotas régi par une réglementation communautaire uniforme pour toute l'UE. Les quotas mis sur le marché seraient réduits d'une année sur l'autre afin de permettre une diminution de 21 %, d'ici 2020, des émissions couvertes par le SCEQE, par rapport à leur niveau de 2005.

Enfin, ce sont les Etats-membres qui seraient chargés des ventes aux enchères à tout opérateur européen qui souhaiterait acheter quotas (des droits à polluer); les recettes tirées de ces ventes seraient versées à leurs Trésors respectifs. Selon la Commission européenne « Les ventes aux enchères procureront des revenus importants aux États membres et contribueront au processus d'ajustement à une économie sobre en carbone en soutenant les secteurs de la R&D et de l'innovation dans des domaines tels que les énergies renouvelables, le captage et le stockage du carbone, en soutenant les pays en développement et en aidant les moins prospères à investir dans des mesures d'efficacité énergétique ».

Quid de l'utilisation de ces recettes qui pourraient être directement engloutis par la logique de désendettement de l'Etat à court terme.

Les États membres devraient s'engager à consacrer **au minimum 20 % des recettes** provenant des ventes aux enchères aux efforts de réduction de l'émission de GES ; ce qui paraît faible au vu du défi que constitue le changement climatique.

Le SCEQE ne devrait couvrir que la moitié des émissions de GES, raison pour laquelle la commission propose d'instaurer un cadre communautaire pour que les engagements nationaux couvrent la part restante relative aux secteurs de la construc-

tion, des transports, de l'agriculture et les installations industrielles et de traitement de déchets émettant moins de 10 000 tonnes de CO₂.

L'objectif pour ces secteurs est d'atteindre 10% de réduction de leurs émissions par rapport à l'année 2005. Des contraintes (normes plus strictes d'émission, part des biocarburants, accroissement de l'efficacité énergétiques ...) devront être mises en oeuvre.

Une efficacité douteuse du marché du carbone, des risques de hausses du prix de l'électricité à ne pas négliger.

Le marché carbone mis en place en 2005 s'est avéré être un marché spéculatif et volatile qui a connu de brutaux retournements et effondrements (en avril 2006, le prix de la tonne de CO₂ a chuté de 27 € à 15€ ; début 2007, le prix de la tonne s'est situé à des niveaux extrêmement bas à moins de 1€). Après une période où le prix du CO₂ n'était que partiellement intégré au prix spot de l'électricité, on a observé une corrélation parfaite, le prix de l'électricité étant tiré vers le haut par la répercussion du prix de la tonne de Co₂ sur le marché spot de l'électricité⁹. Les auteurs du rapport du Conseil d'analyse stratégique sur les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 (avril 2007) s'interrogent :

« Est-il normal que nos concitoyens, qui ont accepté la réalisation d'un programme nucléaire sans équivalent en Europe, soient pénalisés dès aujourd'hui ou à terme, en tant que consommateurs, par un prix de marché de gros de l'électricité, surchargé d'un coût de CO₂ calé sur le coût des émissions des plus mauvaises centrales européennes ?

⁹ Le rapport Approvisionnement électrique... op. cit. souligne ces dysfonctionnements : « Il semblerait que les modalités de fonctionnement de ce marché aient eu des conséquences importantes sur les prix de marché de l'électricité. Si la production française d'électricité est peu émettrice de CO₂, une proportion non négligeable de la production électrique européenne est, pour sa part, issue de moyens thermiques. Or, les normes communautaires conduisent à allouer gratuitement 90 % des quotas aux électriciens alors que, dans le même temps, ces derniers intègrent très largement le coût de la tonne de CO₂ dans les prix de marché de l'électricité. Dans ces conditions, comme l'ont souligné de nombreux intervenants auditionnés par la mission, ce système ne crée aucune incitation en faveur des technologies les moins émettrices et confère aux producteurs d'électricité des rentes qui n'apparaissent pas justifiées, en particulier pour ceux disposant de mix énergétiques peu émetteurs. Votre mission d'information considère que ce point devra faire l'objet d'une attention particulière lors des discussions sur le futur paquet législatif énergétique afin que le système d'émissions pénalise plus fortement les techniques émettrices de CO₂ ».

On peut penser légitimement qu'une correction s'impose. Elle pourrait consister en un mécanisme visant à déduire de la facture d'électricité des consommateurs finaux situés en France et qui ont exercé leur éligibilité la part du prix de gros de l'électricité qui correspond à l'impact dans le prix de marché des permis d'émission de CO2 ».

La France risque d'être pénalisée par la mise en place de ce système.

Dysfonctionnement du marché carbone ou échec à réduire les émissions de GES? La nécessité de mesures plus volontaristes et concrètes à la hauteur des enjeux actuels.

La commission considère que « pour atteindre les objectifs de l'Union européenne à un coût réduit au minimum, les propositions de la Commission s'appuient sur l'expérience du système d'échange de quotas d'émissions et **laissent autant que possible l'initiative au marché** ». La commission ajoute que ses propositions préservent « la plus grande marge de manœuvre possible pour les centres de décisions nationaux ». Le futur SCEQE garantira, selon la commission, un prix suffisamment élevé pour que les entreprises aient tout intérêt, d'un point de vue commercial, à éviter les coûts des quotas. La mise aux enchères des quotas du SCEQE favorisera les installations les plus efficaces.

L'on a de bonnes raisons de douter de l'efficacité des seules procédures de régulation par le marché. Ces procédures peuvent générer, a contrario, des mouvements spéculatifs non maîtrisables et susceptibles de faire échouer les objectifs à atteindre - cf. encadré en annexe sur l'analyse du marché de l'électricité.

Quoiqu'il en soit, et en admettant que ces mesures aient un effet en terme de réduction de GES, l'on a de bonnes raisons de penser qu'elles ne sauraient seules suffire pour atteindre les objectifs fixés de réduction de 20% des émissions. Il faut des mesures plus volontaristes avec une programmation des investissements capable d'inverser les tendances actuelles -efficacité énergétique, ENR...Il faut des mesures d'autant plus volontaristes que de nombreux Etats membres par crainte de phénomène de délocalisations cherchent des moyens pour éviter que leur industrie ne soit pénalisée, et ce a fortiori dans le contexte actuel de crise financière et économique -cf. les échos en annexe du 4 nov. 2008.

Des pistes pour des amendements

- nécessité de maintenir des prix de l'électricité bas, indépendant des fluctuations des marchés spot et du marché de carbone.
- Mesures plus volontaristes et plus concrètes (programme d'investissements, accroissement du budget de l'UE...) que la mise en place d'un marché de carbone qui ne saurait seul répondre aux défis et enjeux climatiques actuels ;
- Amendement sur la pauvreté énergétique et l'utilisation des recettes des enchères à destination des populations les plus modestes (proposition CES) ;
- Amendement biocarburant : tenir compte des carburants de la deuxième génération ;
- Accroître le pourcentage des recettes issues du SCEQE destinées à soutenir les actions en faveur de la lutte contre le changement climatique ; pourcentage limité à 20% aujourd'hui ;
- Utiliser la totalité des recettes issue du SCEQE à un plan de relance des investissements ayant un effet sur la réduction des GES (stimuler la R&D, les nouvelles technologies propres, accroître l'efficacité énergétique...) ;
- Amendement engagement de l'Union européenne et des Etats membres à développer le fret ferroviaire dans la communauté;
- Demande d'inclure les transports maritimes dans le SCEQE (amendement de repli).
- Demande de la création d'un fonds destiné à faire face à la pauvreté énergétique (amendement CES)
- Cf. où on en est de la baisse de TVA sur les produits à faible intensité énergétique, sur les produits écolabellisés ;
- Veiller à ce qu'il y ait une déconnection entre le marché spot de l'électricité et le marché du carbone pour éviter une tension sur les prix de l'électricité au détriment des consommateurs.

14 amendements ont été déposés, 5 ont été adoptés par la commission des affaires économiques le 12 novembre.



Note de travail

La fiscalité écologique dans le budget 2009

Articles relatifs à la fiscalité écologique 5 à 9 quinquies

A l'occasion du projet de loi de finances pour 2009, le gouvernement entend, sur la base des conclusions du Grenelle de l'environnement, « verdir » la fiscalité française par de multiples mesures mais dont l'impact reste néanmoins limité au regard des enjeux en la matière.

Outre quelques aménagements, les éléments notables sont la révision à la baisse des avantages conférés à la fiscalité des biocarburants, la poursuite du bonus malus pour les automobiles dont la formule ne correspond pas à l'esprit du Grenelle de l'environnement et cette année, l'élargissement de la TGAP « déchets » aux déchets réceptionnés dans les installations d'incinération de ces déchets.

Néanmoins, ne figure dans ce projet de loi aucune trace d'une possible mise en place d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, pourtant réclamée par les sénateurs socialistes et particulièrement cruciale au moment où l'Union européenne débat de ses engagements autour du paquet climat. Cette taxe, déjà en vigueur chez certains de nos voisins européens permettrait de modifier les comportements des citoyens et des entreprises afin de répondre aux impératifs de la crise écologique.

I. Article 5 : Diminution de la fiscalité accordée aux biocarburants

L'article 5 prévoit de réduire les montants de réduction de TIPP dont bénéficient les biocarburants incorporés dans les carburants.

Initialement, cette réduction était destinée à compenser les surcoûts de production des biocarburants par rapport à leurs équivalents fossiles et à les rendre ainsi plus compétitif.

Evolution de la réduction de TIPP

	<i>(en euros par hectolitre)</i>				
	LFR 1997	LFR 2002	LFR 2003	LFI 2006	LFI 2008
Réduction de TIPP applicable aux biocarburants incorporés dans le gazole	35,06	35	33	25	22
Réduction de TIPP applicable à l'éthanol incorporé dans le supercarburant	50,26	38	38	33	27

Depuis 2002, le montant de cette défiscalisation a donc été continuellement réduit.

Par ailleurs, la réduction de TIPP n'est applicable qu'à une quantité de carburant agréée par le gouvernement.

La France s'est fixée des objectifs ambitieux et supérieur à ceux fixés au niveau européen en la matière.

Ainsi, elle prévoit d'atteindre un taux d'incorporation de 5,78% en 2008, de 7% en 2010 et de 10 en 2015. Par conséquent, la quantité agréée na fait qu'augmenter depuis 2002 en passant de 536 000 tonnes à 4 496 400 tonnes prévues en 2011 soit une croissance de 840%.

Parallèlement à cette réduction de Tipp, a été mis en place une **TGAP sur les carburants**, à la charge des distributeurs s'ils n'incorporent pas suffisamment de biocarburant. Son produit est de 25 millions d'euros en 2007.

Plusieurs arguments sont mis en avant pour diminuer la réduction de Tipp :

- le coût de cette défiscalisation est en hausse perpétuelle (180 millions d'euros en 2002 et 1 166 millions prévue en 2010 soit une multiplication par 6,5.)
- des bénéfices environnementaux controversés notamment par des ONG (OCDE)
- des effets supposés néfastes sur l'environnement (renchérissement des matières premières, déforestation etc.)

Ainsi, le projet de loi de finances initial prévoyait de diminuer de manière rapide en 2009 puis progressivement cette réduction jusqu'à sa suppression à l'horizon 2012. C'est par conséquent une réelle remise en cause du pilier « réduction de Tipp » de la politique en faveur des biocarburants.

En application des nouveaux taux prévus par l'article, la dépense fiscale diminuerait en 2009 de 401 millions d'euros, puis 589 M€ en 2010 et 798 M€ en 2011.

Face à cette mesure, l'ensemble des députés dont les parlementaires socialistes s'est opposé à une réduction aussi brutale de cet avantage fiscal pour plusieurs raisons :

- cette mesure va à l'encontre de la déclaration du Président de la république à l'occasion du salon de l'automobile en faveur du développement des biocarburants. « Dès l'année prochaine, nous allons commencer à remplacer des pompes de super sans plomb 98 par un carburant à 10% d'éthanol, l'E10. L'objectif d'incorporation de biocarburants par les pétroliers est confirmé à hauteur de 7% jusqu'en 2010, soit au-delà même des objectifs européens. »
- l'intérêt écologique serait confirmé notamment par une étude de l'ADEME réalisée en 2002

- la remise en cause de cette réduction nuirait fortement à la compétitivité des entreprises françaises face à leurs concurrents internationaux notamment le Brésil.

- l'argument du renchérissement du coût des matières premières ne tiendrait pas non plus au regard de la très grande volatilité des cours des matières premières agricoles.

Le gouvernement a finalement décidé de reculer en augmentant la progressivité de la diminution de la réduction pour 2009 et de ne prévoir cette mesure que sur trois ans. Par conséquent sa suppression n'est plus envisagée (seulement repoussée ?). Par ailleurs, il est mentionné que cette réduction pourrait être revue à la hausse en fonction du contexte économique.

II. ARTICLE 5 BIS : RÉGIME FISCAL DE L'E10

Conformément à l'engagement du Président de la république de remplacer dès l'année prochaine, des pompes de super sans plomb 98 par un carburant à 10% d'éthanol (l'E10), ce nouvel article prévoit le régime fiscal de ce nouveau carburant.

Ainsi, une Tipp d'un montant de 60,69 € par hectolitre sera ainsi perçue.

III. ARTICLE 6 : RECONDUCTION DE LA TAXE EXCEPTIONNELLE MISE À LA CHARGE DES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES EN VUE DE FINANCER LA PRIME À LA CUVE

Cet article vise à reconduire la taxe exceptionnelle à la charge des entreprises pétrolières, assise sur la provision pour hausse des prix, en vue d'assurer le financement de la prime à la cuve. Le système du versement alternatif et libérateur est maintenu. Les industries pétrolières peuvent versées directement un montant équivalent au fonds social pour le chauffage des ménages.

Le montant de la prime à la cuve sera pour l'hiver 2008-2009 de 200€ (contre 150 € l'hiver dernier).

830 000 foyers en auraient bénéficié en 2008, pour un coût de 125 millions d'euros.

Le prélèvement, acquitté par neuf entreprises, a généré un produit de 163 millions d'euros en 2008 (116 par versements volontaires et 47 par application de la taxe). Un produit identique est prévu pour 2009.

IV. ARTICLE 7 : MAJORATION DU TAUX D'AMORTISSEMENT DÉGRESSIF POUR CERTAINS MATÉRIELS DES ENTREPRISES DE PREMIÈRE TRANSFORMATION DU BOIS

Cet article réintroduit une majoration de 30% du taux d'amortissement dégressif de certains matériels utilisés par les entreprises de première transformation du bois.

En effet, une telle majoration avait été créée pour la période 2001-2005 par l'article 71 de la loi d'orientation sur la forêt, afin de permettre la valorisation des bois récoltés et stockés après la tempête de 1999.

La décision de revenir à ce dispositif est issue des conclusions des « Assises de la forêt » lancée par le ministre de l'agriculture et de la pêche le 21 novembre 2007. Un plan d'actions de 20 mesures a été défini en janvier 2008, parmi lesquelles figurait la compétitivité des scieries grâce notamment à cette majoration du taux d'amortissement dégressif.

Cette mesure s'applique « aux matériels de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers ». Elle est limitée dans le temps puisque ce matériel doit avoir été acquis ou fabriqué entre le 26 septembre 2008 et le 31 décembre 2011.

Elle concernera les entreprises de première transformation du bois, à savoir, celles dont l'activité principale consiste à fabriquer à partir de grumes des produits intermédiaires.

Cet avantage devrait coûter 2 millions d'euros en 2010, puis 3 millions d'euros en 2011 et 2012. Pour 2009 son coût serait négligeable.

Le bénéfice de cette mesure est soumis à la réglementation communautaire relative aux aides de minimis. Par conséquent, les entreprises ne peuvent bénéficier d'un montant total d'aide supérieur à 200 000 € sur une période de trois ans.

V. ARTICLE 8 : AJUSTEMENT DES TARIFS DE LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS

L'article a pour objet d'aligner les tarifs de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (dite « taxe à l'essieu ») sur les taux minima prévus à l'annexe I de la directive européenne du 17 mai 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Cette taxe créée par l'article 16 de la loi de finances pour 1968 afin de compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation de certains véhicules de fort tonnage, a été payée en 2007 par 91 264 redevables pour un montant total de 221,8 millions d'euros.

L'application de ces nouveaux tarifs est globalement à l'avantage des transporteurs, malgré des transferts de charges, puisqu'elle entraînera une perte pour l'Etat de 50 millions d'euros en 2009.

La réduction de cette taxe est-elle réellement opportune à l'heure où les engagements du Grenelle de l'environnement doivent être mis en œuvre ?

Constitue-t-elle un gage octroyé à la profession des transporteurs routiers pour faire accepter la mise en place de la taxe poids lourds dans ce même projet de loi de finances ?

VI. ARTICLE 9 : AMÉNAGEMENT DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES

L'article 9 aménage le régime de la TGAP sur plusieurs points :

A. la notion de redevable :

Au regard des définitions actuellement trop large de la notion de redevable, les simples personnes physiques pouvaient être taxées.

Ainsi l'article propose un nouveau critère d'éligibilité reposant sur « les besoins de l'activité économique », ce qui permet d'exclure de façon certaine les simples personnes physiques. Cette nouvelle définition concerne donc les composantes « huiles et préparations lubrifiantes », « préparations pour lessives » et « matériaux d'extraction » de la TGAP.

B. La notion de fait générateur :

Par souci de simplification, la définition du fait générateur de la TGAP est désormais assise sur « la première utilisation » et/ou « la première livraison » des produits concernés. Elle concerne les trois mêmes composantes de la TGAP que précédemment.

S'agissant de la composante « déchets » de la TGAP et du transfert des déchets vers un autre pays, le fait générateur sera dorénavant « la date de sortie du territoire » et non plus celle figurant sur le document de suivi adressé aux douanes, puisque celui-ci n'existe plus.

C. Le recouvrement de la TGAP :

Afin de remédier à l'impossibilité pour les douanes d'obtenir des redevables de la TGAP établis hors de France qu'ils acquittent la taxe, **une nouvelle mesure contraignante à l'égard du contribuable est prévue**. Cela concerne 3 à 5% du produit de la taxe. Celui-ci devra « **désigner auprès de l'administration une personne morale établie en France qui s'engage, en qualité de représentant, à remplir les formalités incombant à cette personne et à acquitter la taxe, la garantir et les cas «échéant, acquitter les majorations et pénalités qui s'y rapportent.** »

Ce mécanisme de représentation s'inspire très fortement de celui déjà mis en place pour la TVA, à l'exception près qu'il concernera toutes les entreprises étrangères même celles établis au sein de l'Union européenne.

D. L'aménagement des modalités de recouvrement :

Actuellement, les redevables de la TGAP doivent acquitter la taxe sous la forme **d'une déclaration annuelle et de trois acomptes**. Chaque acompte est égal à un tiers du montant de la taxe due au titre de l'année précédente.

Le solde est versé l'année suivante, lors du dépôt de la déclaration, au vus des acomptes versés et du montant de la taxe effectivement due au titre de l'année concernée.

Par conséquent, cette procédure ne permet pas de percevoir l'année en cours, la taxe aux taux applicables au titre de cette même année.

Or, les taux sont chaque année réévalués dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Afin de rompre avec cet avantage de trésorerie pour le contribuable, l'article 9 prévoit que l'acompte est égal à un tiers du montant obtenu en appliquant à la base de produits et opérations concernées de l'année précédente, les tarifs en vigueur au titre de l'année pour laquelle la taxe est due.

Par ailleurs, est également prévu que « **si le montant de l'un des acomptes dus est supérieur de plus de 20% au montant versé, une majoration de 5% est appliquée aux sommes dont le paiement a été différé** ».

E. La réforme de la TGAP « Déchets »

1. L'élargissement de l'assiette

Actuellement, seules les installations de stockage de déchets ménagers et assimilés sont soumises à la TGAP « déchets ».

L'incinération, considérée comme plus bénéfique que le stockage, n'est actuellement pas soumise à la taxe. Elle n'est soumise qu'à la TGAP « émissions polluantes » à un tarif bas au titre de ces émissions. Afin de favoriser la revalorisation des déchets (actuellement les entreprises sont moins incitées fiscalement à revaloriser qu'à incinérer), **l'article 9 propose d'élargir l'assiette de la taxe aux déchets ménagers et assimilés éliminés par incinération.**

Par ailleurs, en ce qui concerne les déchets transférés vers un autre Etat, l'ensemble des déchets (dont les déchets ménagers) seront soumis à la taxe, et non plus seulement les déchets industriels spéciaux.

2. L'augmentation des tarifs

L'article 9 rehausse fortement les tarifs applicables à la TGAP déchet, dans le but de permettre un rééquilibrage entre le coût des filières d'élimination (stockage et incinération) et celui des filières de recyclage et de compostage.

Extrait du Relevé de conclusions de la table ronde « Déchets » du 20 décembre 2007

« Rencherir progressivement et de façon lisible le traitement afin de favoriser la prévention et le recyclage : **augmentation de la taxe sur les décharges (TGAP) et création d'une taxe sur les incinérateurs, modulée en fonction de l'efficacité environnementale et énergétique, selon un calendrier progressif et lisible** sur plusieurs années, et affectée en retour à des mesures de prévention. Des simulations porteront sur des taux respectifs de 10 euros et 5 euros par tonne pour l'incinération (modulation en fonction de l'efficacité énergétique) et de 40 euros et 20 euros pour le stockage. »

⇒ En ce qui concerne les déchets ménagers et assimilés réceptionnés dans une installation de stockage, les tarifs progresseront de la manière suivante :

(en euros par tonne)

Désignation des matières et opérations imposables	Tarif de la TGAP							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	À partir de 2015
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés non autorisée au titre du titre 1 ^{er} du livre V du code de l'environnement pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat	39,41	50	50	55	60	65	70	70
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés autorisée au titre du titre 1 ^{er} du livre V du code de l'environnement pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent :								
- ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen du Conseil, du 19 mars 2001, ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité	8,21	13	18	18	24	28	32	40
- autre	10,03	15	20	20	30	30	32	40

Par conséquent à terme, les tarifs seront presque doublé (de 39,41 à 70 €/tonne) pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage non autorisée. Ils auront quintuplé (de 8,21 à 40 € par tonne) pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage autorisée ayant fait l'objet d'un enregistrement ou d'une certification (ISO 14 001 ou EMAS). Ils auront quadruplé (de 10,03 à 40 € par tonne) pour les autres installations, à savoir les installations de stockage autorisées mais non certifiées ISO 14001 ni EMAS).

⇒ En ce qui concerne les déchets ménagers et assimilés réceptionnés dans une installation d'incinération, les tarifs progresseront de la manière suivante :

(en euros par tonne)

Désignation des matières ou opérations imposables	Tarif de la TGAP			
	2008	2009	2010	À partir de 2011
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat				
A. ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité	-	4	6,4	8
B. présentant une performance énergétique dont le niveau, apprécié dans des conditions fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement, est élevé	-	3,5	5,6	7
C. répondant au critère précédent et ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité	-	2,5	4	5
Autres	-	5	8	10

Par conséquent sur la période 2009 à 2011, les tarifs ont doubleront (de 4 à 8 €/tonne) pour les déchets réceptionnés dans une installation d'incinération ayant fait l'objet d'un enregistrement ou d'une certification (ISO 14 001 ou EMAS).

Ils doubleront également (de 3,5 à 7 € par tonne) pour les déchets réceptionnés dans une installation d'incinération présentant une performance énergétique élevée.

Ils doubleront également (de 2,5 à 5 € par tonne) pour les installations d'incinération qui cumulent les deux critères précédents.

Pour toutes les autres installations d'incinération, le tarif doublera également pour passer de 5 à 10 € la tonne.

Dans les deux cas (installation de stockage à partir de 2016 ou d'incinération partir de 2012), les tarifs évolueront dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, le transfert de déchets ménagers, comme les déchets industriels spéciaux, vers un autre Etat, sera exonéré de taxe à la seule condition qu'il fasse l'objet d'une valorisation dans ce pays.

De nombreux élus locaux et associations se sont émus de la très forte augmentation des tarifs de la TGAP déchets, jugeant celle-ci trop brutale et pas assez modulé en fonction des installations concernées et des efforts effectués par les collectivités pour les mettre aux normes. Cette augmentation se répercutera à coup sur le contribuable local.

F. La soumission des émissions de poussières totales en suspension à la TGAP

Actuellement, l'émission de poussières totales en suspension (poussière inférieure à 50 micromètres), à l'exception de d'autres émissions polluantes, n'est pas soumise à la TGAP.

Le seuil d'assujettissement des émissions de poussières totales en suspension est fixé à 50 tonnes par an.

Le tarif est quant à lui, fixé à 85 € par tonne.

Néanmoins, suite à l'adoption d'un amendement du rapporteur Gilles Carrez, ce tarif a été diminué à 64,86 € par tonne en 2009 (tarif le plus élevé actuellement applicable à une émission de particule polluante) au motif que pour une création de taxe, son tarif paraissait trop élevé. Cette exception n'interviendra qu'en 2009. En effet dès l'année 2010, le tarif de 85 € s'appliquera.

Au tarif initial de 85€, le produit de la taxe été estimé en 2009 à 4 millions d'euros.

Le tarif évoluera dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu à partir de 2010.

Une déduction de taxe est autorisée pour les redevables de la TGAP, membres des organismes de surveillance de la qualité de l'air. Ils peuvent déduire, jusqu'à 171 000€ de leur TGAP due au titre de leurs installations situées dans une zone surveillée par le réseau de mesure de ces organismes, les contributions ou dons de toute nature qu'ils leur ont versé dans les douze mois précédent le dépôt de la déclaration de TGAP.

G. Le doublement de la TGAP « matériaux d'extraction »

Actuellement, les matériaux d'extraction de toutes origines se présentant naturellement sous la forme de grains, ou obtenus à partir de roches concassées ou fractionnées, dont la plus grande dimension est inférieure ou égale à 125 millimètres, sont soumis à la TGAP au tarif de 0,1 € par tonne pour produit total de 37 millions d'euros en 2007.

Conformément aux engagements pris à l'occasion du Grenelle de l'environnement, l'article 9 propose de doubler le tarif à 0,2 € par tonne.

H. L'affectation du produit de la TGAP à l'ADEME

Le produit total de TGAP au titre de l'année 2007 est de 480 millions d'euros et se répartit de la manière suivante :

	<i>(en millions d'euros)</i>							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déchets ménagers	114	227	297	232	213	191	197	196
Déchets industriels	17	30	32	15	14	37	28	28
Huiles usagées	25	27	27	21	20	24	39	39
Bruit	7	10	12	9	30	-	-	-
Emissions polluantes	1	23	72	63	58	23	26	26
Lessives	73	84	88	67	62	103	79	78
Matériaux de construction	17	29	46	32	29	40	37	37
Produits antiparasitaires	18	36	43	32	29	38	52	51
Installations classées	-	-	-	-	-	27	25	-
Carburants	-	-	-	-	-	-	2	25
Total TGAP	272	466	617	471	455	483	485	480

L'impact budgétaire des mesures proposées par l'article 9 entraînerait un supplément de recette de **187 millions d'euros en 2009, 303 millions d'euros en 2010 et 312 millions d'euros en 2011.**

	<i>(en millions d'euros)</i>		
	2009	2010	2011
Augmentation des tarifs applicables au stockage de déchets ménagers	88	168	154
Incinération des déchets ménagers	54	86	109
Augmentation du tarif applicable aux matériaux d'extraction	40	40	40
Application de la TGAP aux poussières totale en suspension	4	4	4
Aménagement des modalités de calcul des acomptes	5	5	5
Total impact budgétaire	187	303	312

Pour 2008, l'article 47 de la loi de finances pour 2008 avait affecté à l'ADEME un montant de **242 millions d'euros de TGAP.**

De nouvelles dispositions doivent donc être prises pour l'année 2009.

Ainsi seront affectés à l'ADEME :

- **88 millions d'euros de la TGAP « déchets »** due par les exploitants d'une installation d'incinération
- **4 millions d'euros de la TGAP « émissions polluantes »** due par les exploitants à raison des quantités de poussières totales en suspension émises dans l'atmosphère.
- **347 millions d'euros sur les autres fractions de la TGAP en 2009** (455 millions d'euros en 2010 et 411 millions d'euros en 2011)

L'ADEME devrait disposer, en 2009, d'un budget supplémentaire de 30 millions d'euros pour les déchets, pour un total sur trois ans à 318 millions d'euros.

VII. ARTICLE 9 BIS : APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA POUR LES OPÉRATIONS DE DÉNEIGEMENTS PAYÉES PAR LES COMMUNES

Suite à l'adoption d'un amendement du Député Michel Bouvard, l'article 9 bis propose de soumettre au taux réduit de TVA (5,5%), « **les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de déneigement des voies publiques lorsqu'elles se rattachent à un service public de voirie communale.** »

Cette extension serait conforme au droit européen (la catégorie 18 de l'annexe III sur les taux réduits de la directive relative à la TVA inclut dans les prestations éligibles « les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques »).

Le même amendement avait été adopté l'année dernière à l'Assemblée nationale mais supprimé au Sénat par un amendement du rapporteur général, Philippe Marini, afin de soulager la contrainte pesant sur le contrat de stabilité.

Le coût de cette mesure avait été estimé à l'époque à 40 millions d'euros.

VIII. ARTICLE 9 TER : ASSOUPPLISSEMENT DU SYSTÈME DU BONUS/MALUS POUR LES FAMILLES NOMBREUSES

L'article 9 ter propose d'assouplir, pour les familles nombreuses, le système du bonus malus, instauré par la loi de finances rectificative pour 2007, à l'occasion de l'acquisition de véhicules automobiles.

Ce dispositif entend faire payer à l'acheteur du véhicule un malus si celui-ci émet plus de 160 gramme de CO² par kilomètre ou à l'inverse de bénéficier d'un bonus si celui-ci émet moins de 130 gramme de CO² par kilomètre.

L'article envisage de diminuer le taux de CO² du véhicule, de 20 g/km par enfant à charge à compter du troisième enfant. Cet avantage ne serait valable que pour un seul véhicule de cinq places assises et plus par foyer.

En effet, très peu de voiture de cinq places minimum ont un taux d'émission inférieur à 160 g/km et pénalise ainsi les familles nombreuses qui se voient contraint de payer automatiquement un malus.

Avec ces nouvelles dispositions, une famille de 5 membres pourra acheter une voiture de 180g/km, tout en bénéficiant du bonus/malus applicable à un véhicule de 160 g/km.

Le gouvernement a donné un avis favorable à cet amendement tout en émettant des réserves sur la manière de prendre en compte la taille de la famille et de la question des personnes handicapées.

Par conséquent, le gouvernement devrait proposer une adaptation du bonus malus au profit de ce public, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 au Sénat.

Le financement du bonus/malus tel qu'instauré l'année dernière devait s'autofinancer et s'équilibrer.

Or, le déficit global, devrait être de 250 millions d'euros¹, suite à l'engouement des acheteurs pour les petits véhicules bénéficiant du bonus.

Le ministre de l'écologie et du développement durable devrait compléter le dispositif actuel par un malus complémentaire annuel et limité, applicable à compter du 1er janvier 2009, sur les véhicules neufs dont les émissions de CO² sont supérieures à 250 g/km. Son montant devrait être de 260 euros pour un produit annuel de 5,2 millions d'euros par an.

Néanmoins, rien n'est prévu dans le projet de loi de finances actuel. S'agit-il d'un renoncement du gouvernement ou sera-t-il prévu dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008, comme le prétend le gouvernement.

IX. ARTICLE 9 QUATER : ASSOUPPLISSEMENT DU SYSTÈME BONUS/MALUS POUR LES VÉHICULES FLEXFUELS

L'article 9 ter propose également un assouplissement du système bonus/malus pour les véhicules flexfuel. Par conséquent, il est envisagé de faire bénéficier ces véhicules d'un abattement de 40% sur les taux d'émission de dioxyde de carbone. Seront exclus de cette mesure les véhicules dont les émissions de CO² sont supérieures à 250 g/km.

Par conséquent ces véhicules pourraient bénéficier d'une diminution du malus voire même d'un bonus.

X. ARTICLE 9 QUINQUIES : AMÉNAGEMENT DE LA TASCOM POUR LES GRANDES SURFACES AYANT UNE ACTIVITÉ DE VENTE AU DÉTAIL DE CARBURANT

L'article 9 quinquies a pour objet d'éviter les abus quant au paiement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM anciennement TACA) prévue par la loi de modernisation de l'économie.

¹ Discours du Président de la République au Salon de l'automobile 9 octobre 2008

Actuellement les grandes surfaces sont soumises à une majoration de la taxe lorsqu'elles exercent également une activité de vente au détail de carburant.

Or certaines d'entre elles pourraient avoir l'intention de confier cette activité à des filiales qu'elles créeraient afin d'échapper à ce supplément de taxe.

Afin d'éviter cet abus de droit, l'article prévoit que le taux majoré applicable aux établissements de commerce ayant une activité de vente au détail de carburant est également applicable :

- lorsque l'établissement contrôle directement ou indirectement une installation de distribution au détail de carburant
- lorsque l'établissement et une installation de distribution au détail de carburant sont contrôlés directement ou indirectement par une même personne.



Note de travail

Contribution de François MARC au groupe de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la crise financière.

Alors que la crise financière actuelle déclenchée par les "subprimes" à l'été 2007, se prolonge et s'amplifie chaque jour, un consensus semble aujourd'hui s'établir au sujet de l'action nécessaire de la puissance publique pour améliorer les régulations d'un système financier défaillant.

On peut regretter à cet égard une conversion bien trop tardive des adeptes du "laisser-faire" à cette approche politique car c'est bien parce que les dérives du capitalisme financier ont été depuis trop longtemps tolérées voire encouragées par certains responsables politiques et de nombreuses autorités en place que la recherche de solutions pertinentes et rapidement efficaces vis-à-vis de l'Economie réelle se révèle aujourd'hui particulièrement difficile.

Les préconisations seront en tout état de causes d'autant plus adaptées à la situation présente que le diagnostic opéré sera fondé, juste et précis.

Cette note a dès lors pour vocation de contribuer à apporter un éclairage spécifique sur quelques éléments à nos yeux essentiel, dans l'explication politique de la situation actuelle de crise du système financier (I) avant de mettre en avant quelques préconisations de lignes d'actions réformatrices du système à privilégier dans les décisions à venir (II).

I UN CONTEXTE POLITIQUE COUPABLE DE "LAISSEZ-FAIRE"

A Un environnement « pousse au crime »

a) Le développement de la finance de marché, et de gigantesques marchés de produits dérivés

Au cours des dernières décennies la part des actifs financiers dans le PIB a augmenté de 346%, illustrant la dépendance croissante de l'économie à l'égard de la finance.

A cela s'ajoute le développement spectaculaire des marchés **des dérivés de crédit** (dont le volume a été multiplié par 67 entre 2001 et 2007 où il atteint 62 trillions de dollars) et bien sur celui **des marchés de titrisation**.

Le développement du marché de la titrisation depuis les années 90, a pour effet une dissémination de certains sous-jacents via des produits financiers mondialement transmissibles.

Les marchés des dérivés de crédit sont des marchés de gré à gré qui ne sont ni réglementés ni organisés. En conséquence, le principe de transparence n'est pas garanti, et l'égalité de traitement des acteurs non assurée. Le porteur du risque n'est pas non plus clairement identifié. Le risque de contrepartie n'est pas assuré, puisqu'il n'y a pas de chambre de compensation.

Les produits ainsi distribués sont valorisés en « fair value », c'est-à-dire selon la méthode du mark to market, à la valeur de marché. Les "subprimes", dont le risque a été disséminé, tel un virus, par l'intermédiaire des opérations de titrisation, ont provoqué une crise de défiance vis-à-vis des produits titrisés qui leur étaient liés. En conséquence, il est devenu impossible de valoriser, de façon objective et fiable, les produits titrisés liés aux "subprimes", ce qui a eu un effet d'amplification de l'effondrement du marché de la titrisation (effet pro-cyclique).

Le développement du marché de la titrisation a eu un effet pervers considérable : au-delà des effets directs sur les bilans et sur les besoins en fonds propres prudentiels des banques, celles-ci ont dû porter non plus un risque de crédit mais un risque de marché.

La faiblesse des taux d'intérêt a participé à l'augmentation des volumes de crédit accordé par les banques ; les crédits consentis ayant augmenté plus vite que les ressources figurant au passif des

bilans des banques, ces dernières ont été amenées à recourir de façon croissante à l'émission de produits de marché pour les financer.

Les produits de marché finançant les banques sont détenus par des investisseurs institutionnels, d'où une volatilité plus importante.

b) la recherche d'une rentabilité de très court terme et les bonus des traders

Les acteurs sont tous à la recherche constante d'un rendement additionnel d'un ou quelques points de base sur leur placement de court terme. Les traders ont joué un rôle majeur dans le développement de la crise. Le système « pile je gagne, face tu perds », caractérise le mode de rémunération des traders (une partie fixe et une partie variable).

Les agences de notation ont, elles aussi, un mode de fonctionnement qui met en jeu des conflits d'intérêt : les fonctions d'analyse et les fonctions commerciales ne sont pas toujours distinctes. La rémunération par les émetteurs, clients des agences de notation met en question le "business model" de celles-ci. La rémunération par stock option induit, elle aussi, une incitation à mieux noter les émetteurs pour pouvoir augmenter le volume des transactions à venir.

Enfin, les dirigeants des grandes banques ou fonds d'investissement, sont eux aussi pris dans une logique de conflit d'intérêt. Il importe, de chercher à réformer leur statut. La proposition de loi récemment présentée par le groupe socialiste au Sénat visait à atteindre un tel objectif. Elle a été rejetée par la Droite! C'est dire la distance entre les déclarations d'intention vertueuses et les actions concrètes de nature législative qui tardent à venir... .

B Une régulation insuffisante, des contrôles aux moyens limités

a) L'insuffisance de la régulation bancaire

La régulation bancaire est centrée sur les risques de crédit, et peu développée sur les risques de marché et de liquidité. Les normes bancaires issues de Bâle II, peuvent conduire à une sous-estimation des besoins en fonds propres au bout de quelques années d'un cycle favorable, comme elles pourraient conduire à une surestimation de ces mêmes besoins au bout de quelques années d'un cycle défavorable ; les normes de Bâle II sont donc souvent dites « pro-cycliques ».

Les risques de marché sont faiblement appréciés : rien ou presque n'a été fait, tout au long des travaux de Bâle II, pour améliorer la compréhension des risques courus par les banques au titre de leurs activités de marché. Pourtant, le développement sans précédent des marchés dérivés, aurait exigé que l'on définisse d'autres normes bancaires que la « value at risk ».

b) Les faiblesses de la régulation comptable

La régulation comptable élargit le champ d'application des valorisations de marché. Les normes IAS - IFRS s'appliquent en France depuis 2005, elles valorisent à des valeurs de marché de nombreux actifs financiers précédemment valorisés au coût historique.

Or, ces méthodes de valorisation accroissent la volatilité des prix des actifs et peuvent entraîner **des effets pro cycliques** ; en période de crise aiguë, les méthodes comptables conduisent à des effets d'aggravation : la dépréciation des valorisations de produits peut conduire à des obligations de cessions et s'inscrivent dans une spirale de baisse cumulative.

c) Les agences de notation

Un problème majeur apparaît dès lors que les agences de notation qui appliquent des "notations de crédit" à des produits qui doivent être regardés comme des "produits de marchés".

L'organisation des agences de notation repose sur un conflit d'intérêt potentiel et permanent : en effet, les agences sont rémunérées par les émetteurs qu'elles notent.

II ...CE QU'IL FAUT CHANGER : REFORME PROFONDE DE LA GOUVERNANCE ET ACCROISSEMENT INDISPENSABLE DE LA TRANSPARENCE

L'enjeu majeur pour les Pouvoirs Publics repose sur les modalités de gouvernance du système : quelles Autorités Publiques, quelle répartition des rôles de contrôle, quels leviers d'action mais aussi quel contrôle démocratique (parlementaire notamment) sur le fonctionnement du dispositif global. Il va de soi que le levier fiscal doit pouvoir être plus largement exploité à l'avenir en particulier pour tout ce qui touche aux incitations et rémunérations des acteurs. Cet aspect n'est pas développé ici car dans l'immédiat la question cruciale est avant tout, vu l'urgence de la situation, la hiérarchisation des mesures et solutions à pré-

coniser, tant au plan international que national A cet égard et sachant que l'urgence du moment appelle une focalisation sur des préconisations "techniques" et options privilégiées de régulation, quatre thèmes d'action prioritaires ont été ici abordés.

A) Améliorer la gouvernance : une réorganisation nécessaire des autorités de régulation internationale

Plusieurs instances internationales interviennent dans la régulation de la finance internationale : le FSF (Forum de Stabilité financière), la Banque mondiale et le FMI, le G7, l'OCDE...ces instances n'ont pas de compétence spécifiquement dédiée à la régulation des marchés financiers. **Le premier objectif des Pouvoirs Publics doit donc être de définir le périmètre des compétences** attribuées aux instances qui seront chargées de la régulation du système financier international.

Le renforcement des systèmes d'alerte, travail déjà effectué par le FSF, pourrait être complété par le FMI et la BRI. Il serait utile que le rôle d'observatoire des marchés et de recueil de statistiques de la BRI, conjointement avec le FMI, soit développé pour identifier et alerter, lorsque c'est possible, sur le développement de bulles spéculatives annonciatrices de crises.

A titre d'exemple, en ce qui concerne la BRI, les comités placés auprès de la Banque des Règlements Internationaux à Bâle doivent être réformés pour devenir plus représentatifs de la diversité de l'Economie mondiale, et donc intégrer une représentation des grandes Economies émergentes.

Une amélioration de l'architecture européenne : il apparaît nécessaire de garantir une application harmonisée des textes communautaires en renforçant les dispositions techniques de niveau 3. Ces normes doivent favoriser la convergence des pratiques des superviseurs sur la base d'une interprétation commune des mesures législatives ou réglementaires, sans remettre en cause le texte supérieur.

En matière comptable, il n'existe pas de comité de niveau 3, mais l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), organisme privé chargé de donner des avis à la Commission, pourrait jouer un rôle plus important en matière d'harmonisation et de mise en oeuvre des normes comptables en Europe.

La convergence des dispositifs de supervision bancaire doit être renforcée, ce qui relève de la volonté politique des Etats membres.

B) Renforcer la transparence et la qualité de l'information

Il convient d'exiger que la publication par les banques de manière détaillée de leurs expositions aux "subprimes" et aux différents produits assimilables.

Il convient de prévoir la prise en compte des structures et véhicules hors bilan par les superviseurs : la création de véhicules hors bilan est la conséquence d'arbitrages réglementaires et comptables, leur particularité est de se situer hors du champ d'intervention de la régulation, et de n'être pas soumise aux normes comptables de consolidation.

L'information financière doit être de qualité, c'est-à-dire complétée par des plateformes d'information sur les risques pris par les banques avec une consolidation de l'information globalisée. L'information "nationale" n'a plus de sens, il faut pouvoir suivre les risques. Il importe donc de développer un système d'information qui permette de générer de l'information globalisée.

Il paraît très indiqué de soutenir la création d'une structure internationale d'enquêtes **contre les abus de marché et la fraude financière**, une sorte d'Interpol financier. Cette proposition, avancée par l'AMF, est destinée à s'attaquer aux abus de marché et à la fraude financière.

En ce qui concerne **les produits dérivés de crédit**, il convient d'envisager la mise en place d'un marché organisé avec une chambre de compensation destinée à gérer le risque de contrepartie et assurer une plus grande transparence dans la formation des prix.

C) Réformer les normes financières (comptables et prudentielles) internationales

1 Harmoniser les normes financières internationales : tout effort de régulation doit s'accompagner d'une démarche de coopération internationale en vue d'une harmonisation réglementaire, et ce afin d'éviter l'arbitrage réglementaire.

Il importe de faire converger les approches de régulation, et en premier lieu, de s'assurer du sérieux de la régulation mise en place aux Etats-Unis en matière de régulation du marché du crédit. Il importe en effet d'éviter que des intermédiaires financiers, à l'origine des "subprimes", ne puissent octroyer des crédits sans contrôle.

2 Une surveillance prudentielle renforcée en matière de fonds propres, de liquidité et de gestion des risques. Il pourrait être envisagé, à l'instar de ce que propose le FSF, de renforcer, au-delà des exigences prévues par Bâle II, **les exigences en fonds propres** des banques pour absorber le surcroît de risque qu'elles prennent lorsqu'elles réalisent des opérations complexes ou de titrisation. Si Bâle II prévoit déjà de renforcer les exigences de fonds propres pour les produits titrisés, il faut considérer avec circonspection l'hypothèse de la fixation d'un taux plus restrictif car il provoquerait des arbitrages réglementaires. Il paraît important de remettre en cause le modèle « originate and distribute » à l'ouvre aux Etats-Unis, en retenant dans le bilan de la banque qui procède à la titrisation, la tranche de risque la plus élevée.

3 En matière comptable, s'il paraît difficile de revenir de façon instantanée sur le système actuel de "mark to market", il importe pour autant de mettre en oeuvre une politique rigoureuse d'évaluation des "papiers" exposés aux risques de type "subprimes".

D Les agences de notation

Le rapport Mc Creevy (qui sera prochainement publié par la Commission européenne) prévoit notamment de renforcer les exigences en matière de déroulement du processus de notation en exigeant par exemple l'expertise de plusieurs analystes. Le FSF a de son côté proposé de créer une échelle de notation différenciée pour les produits structurés. Cette mesure permettrait d'éviter les confusions et renforcera la discipline de marché en incitant les investisseurs à développer leur propre analyse.

Pour éviter les conflits d'intérêt, résultant de la rémunération des agences de notation par les seuls émetteurs, en particulier les émetteurs de papiers titrisés, il importe de rechercher les moyens de dissocier, dans l'organisation interne, la fonction d'analyse et de notation de la fonction commerciale (et non pas de la fonction de conseil qui n'existe pas dans les agences de notation)

-il est difficile, pour la puissance publique, de chercher à « développer le nombre d'agences de notation ». Il existe, déjà, plusieurs agences de notations qui permettent, de fait, des pratiques de mise en concurrence qualifiées de « rating shopping ».



Intervention

Projet de loi relatif à la protection du secret des sources des journalistes

Explication de vote par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

Lors de la discussion générale, nous avons énoncé les points importants qui détermineraient notre vote à l'issue de l'examen de ce texte. Malheureusement, sur certains de ces points, aucune évolution n'a pu être obtenue. Certes, et je tiens à le souligner, M. le rapporteur a proposé la suppression de la référence aux « questions d'intérêt général », ce qui est un progrès.



Cependant, il subsiste quatre points sur lesquels ce texte doit, à notre sens, évoluer de manière significative. Les troisième et quatrième points revêtant une importance toute particulière, nous avons souhaité que le Sénat se prononce sur les amendements correspondants par scrutin public.

Premier point : il convenait de définir quels seront les personnes et les professionnels concernés, les journalistes stricto sensu n'étant pas seuls en cause. Nous n'avons pu obtenir l'élargissement du champ de la protection des sources. De ce point de vue, des lacunes évidentes et importantes apparaissent dans le texte tel qu'il résulte de nos travaux.

Deuxième point : des lacunes existent également en ce qui concerne les perquisitions et les lieux dans lesquels elles peuvent avoir lieu, avec les protections prévues. Il faudra y remédier.

Troisième point : on nous a objecté qu'il serait redondant de prévoir de manière explicite dans la loi que la garde à vue ne peut avoir pour objet ou pour effet d'aller à l'encontre de ce que le texte vise à inscrire dans le droit.

Je n'ai pas compris pourquoi cela nous a été refusé. Le problème s'est déjà posé et il continue de se poser, on le sait bien. Il s'agit donc d'une réalité tout à fait concrète.

Enfin, le quatrième point est à nos yeux le plus lourd de conséquences : le texte comporte un grand nombre d'imprécisions sémantiques, qui ne sont pas dues à des difficultés de rédaction, mais procèdent d'un dessein consistant à donner à la protection des sources une valeur très relative.

Nous n'avons pu obtenir la suppression de la référence à l'« impératif prépondérant ». Nous avons pourtant démontré que le concept d'« impératif » ne signifiait pas grand-chose, non plus que le qualificatif « prépondérant ». À ma connaissance, personne n'a rien objecté à cette démonstration.

Alors pourquoi maintenir cette expression dans le projet de loi ? Le corollaire en est que l'on nous refuse que les exceptions au principe de protection des sources soient précisément définies. Nous avons proposé une définition des menaces de commission d'un crime ou de mise en cause de l'intégrité physique des personnes. Certes, et nous ne le contestons pas, il revient au juge d'apprécier quels éléments peuvent revêtir le caractère d'une menace. Il ne s'agit pas de quelque chose d'automatique.

Il faut également, nous le savons, prendre en compte la protection du secret-défense et la répression de la diffamation. On ne peut pas tout publier dans un journal. Il existe des voies de recours, et, en tout état de cause, le directeur de la publication et les auteurs des articles doivent respecter le droit qui leur est applicable. Cela ne soulève pas de difficulté. Toutefois, dès lors que vous refusez de définir ce qui est susceptible de donner lieu à exception et que vous utilisez, de façon tout naturellement complémentaire, des

formules sémantiques volontairement floues et vagues, le présent projet de loi ne peut permettre d'atteindre l'objectif fixé dans son intitulé.

Nous soumettons ces réflexions au Sénat, en espérant vivement que les choses évolueront à la faveur des prochaines lectures, car nous souhaitons que ce projet de loi fasse l'objet d'un large accord. Nous avons précisé sur quels points il est à nos yeux essentiel de progresser pour parvenir à un tel accord.

Dans l'immédiat, pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, nous voterons contre ce projet de loi.



Intervention

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009

Bernard CAZEAU, sénateur de la Dordogne

Monsieur le président, madame le ministre, messieurs les ministres, mesdames les secrétaires d'État, mes chers collègues, les années se suivent et se ressemblent. Elles passent, mais les déficits restent.

Un ONDAM toujours dépassé, des prévisions contestées aussitôt qu'affichées, des ambitions déclamées mais démesurées et, au final, un projet de loi de financement de la sécurité sociale qui, à peine présenté, se trouve déjà déconsidéré : voilà ce à quoi nous assistons depuis six ans.

Depuis l'année 2002 et l'entrée dans les déséquilibres financiers importants, la sécurité sociale est victime d'un pilotage à courte vue, livrée aux aléas des pressions catégorielles, des renoncements de circonstance et du calendrier électoral. M. Jean-François Mattei avait promis la maîtrise médicalisée en même temps qu'il accroissait les tarifs de toutes les catégories professionnelles et M. Philippe Douste-Blazy avait prétendu combler le passif par des remboursements généralisés, sans grand succès ; M. Xavier Bertrand, lui, préférera l'infamante mécanique des exonérations à tout-va, dont les périodes préélectorales sont si friandes. Je passe sur M. Philippe Bas, qui ne resta que quelques mois au Gouvernement.

Bien que différents dans leur approche, les ministres que je viens de citer ont en commun d'avoir toujours entonné le même refrain sur ces bancs : « L'équilibre est tout proche, il est devant nous, il est pour bientôt, dans deux ou trois ans, peu importe le passif d'aujourd'hui, le meilleur est à venir. Soyez patients et ayez confiance ! »



Cependant, comme sour Anne, nous n'avons rien vu venir.

Le problème, mesdames, messieurs les ministres, c'est qu'après cinq ans de déficit du régime général et des fonds spécifiques à plus de 10 milliards d'euros, plus personne, y compris au sein de votre majorité, n'accorde de crédit à vos déclarations candides et sans effet.

Je crains même que vos propositions pour 2009 n'amplifient l'incrédulité générale que provoque votre politique.

J'aborderai, tout d'abord, l'équilibre général et son déséquilibre.

Monsieur le ministre, nous saluerons le bel artifice de présentation consistant à nous soumettre un déficit d'ensemble, que vous avez d'ailleurs révisé à bon escient à 10,5 milliards d'euros tout en affirmant qu'il aurait dû se situer à 15 milliards d'euros. Pour nous, l'enjeu est plutôt de savoir à quel niveau il se situera en réalité...

Il y aura, bien entendu, des recettes tangibles, sur lesquelles vous pourrez vous appuyer, mais qui ne seront pas exemptes de contradictions et de difficultés.

Ainsi, les mutuelles complémentaires seront plus lourdement taxées. On peut craindre, après trois ans de prise en charge d'une grande partie des désengagements de l'assurance maladie, qu'elles ne manqueront pas de répercuter ces coûts supplémentaires sur le prix des contrats. Les mutuelles sont, en effet, dans l'obligation d'équilibrer leurs comptes. Pour les assurés, il s'agira ni plus ni moins d'un transfert de prélèvements différés de la sphère publique vers la sphère complémentaire, avec, à la clé, encore plus d'exclusion dans l'accès à la couverture complémentaire, dont les prix ne manqueront pas de grimper.

Parallèlement, les frais financiers des intérêts de la dette seront réduits, avec le transfert vers la CADES de 27 milliards d'euros de passif accumulé au cours des dernières années. Mais peut-on se réjouir de cette économie technique, qui correspond à un nouveau transfert de charges sur les générations futures ? Peut-on se réjouir que vos années de pouvoir se soldent par un tel bilan financier ? Peut-on se réjouir que la sécurité sociale survive à crédit ? Et que dire de votre décision d'affecter une partie du produit de la CSG au remboursement de la dette sociale, alors que nous disposions jusqu'alors - M. Jégou, rapporteur pour avis de la commission des finances, l'a souligné tout à l'heure - d'un mécanisme transparent et responsabilisant avec la CRDS ?

Je ne m'attarderai pas sur les « recettes de poche » que vous obtiendrez de l'élévation de divers prélèvements existants, quitte à ce que certains deviennent franchement pesants.

Ces produits nouveaux ne suffiront pas à compenser le caractère caduc des hypothèses qui fondent vos prévisions de recettes.

Je n'ose croire que le Gouvernement n'a pas pris conscience de la dégradation accélérée de la conjoncture économique. Ou alors, il dissimule sciemment la vérité !

Voilà quelques jours, le FMI prédisait aux pays développés la pire récession depuis 1945 et, à la France, une croissance négative de 0,5 % pour 2009, et non une croissance de 0,2 % ou de 0,5 % comme vous l'avez annoncé tout à l'heure. L'OFCE, l'Observatoire français des conjonctures économiques, table, pour sa part, sur une récession de 0,2 % pour l'année prochaine. Quant à la Commission européenne, elle prévoit une croissance zéro. Dans son rapport, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, notre collègue Philippe Marini affirme que la croissance en 2009 sera « proche de 0 % » et précise que la projection du Gouvernement ne lui paraît « guère raisonnable ». Même le ministère de l'économie, optimiste par fonction, table désormais sur une croissance à peine positive en 2009, qui serait, comme on a pu le lire, divisée par cinq, passant de 1 % à 0,2 %.

Sans croissance, il y a moins d'emplois, moins de revenus et moins de recettes.

Ainsi 2009 sera-t-elle, au mieux, une année blanche pour l'emploi. Qu'il est loin le temps du tournant des années 1998-2000, où la France créait 500 000 emplois nouveaux par an !

L'incitation forcenée aux heures supplémentaires par la défiscalisation est une erreur majeure en période de stagnation, car les quantités de travail nécessaires à l'économie sont absorbées par des heures supplémentaires, et ce au détriment de l'embauche. Ainsi, le nombre d'heures supplémentaires déclarées au second semestre 2008 s'est-il accru de 6 % par rapport au premier semestre, tandis que, parallèlement, l'économie supprimait des postes.

Mais on notera surtout, à la suite du rapporteur, M. Alain Vasselle, que, pour la seule année 2008, les exonérations non compensées par l'État coûteront 3 milliards d'euros à la sécurité sociale.

On apprend même, au travers de l'article 22, que le Gouvernement souhaite institutionnaliser cette pratique de non-compensation, en édictant un répertoire d'exonérations que la sécurité sociale devrait assumer en propre !

Plus généralement, ces exonérations ont atteint un tel seuil que nombreux sont ceux qui les remettent aujourd'hui lourdement en cause. La Cour des comptes elle-même y voit une fuite en avant sans résultats. Lors de son audition, Philippe Séguin a considéré que ces allègements vont en majorité à la protection d'emplois non délocalisables du secteur des services et qu'ils alimentent les marges d'entreprises dont la politique salariale est pour le moins insatisfaisante.

Il faudrait de la conditionnalité, il faudrait de la sélectivité, mais rien n'est fait pour cela : on dilapide plus qu'on ne cible.

Aussi, lorsque l'on constate que les exonérations sont passées de 20 milliards à 30 milliards d'euros par an en l'espace de trois ans, au gré d'une politique des lobbies, il y a de quoi frémir, car cela signifie que la sécurité sociale a dû se dispenser de 10 milliards d'euros de ressources, sans effet palpable sur l'économie.

Au final, force est d'admettre que les recettes des régimes sociaux seront vraisemblablement moins bonnes que prévu.

De plus, vous le savez bien, monsieur le ministre, en période de récession, ce sont toutes les assiettes d'imposition qui se rétractent. On peut notamment s'attendre à ce que la chute des revenus de l'épargne et de l'immobilier amoindrisse les recettes perçues au titre de la CSG.

Nous devrions retomber ainsi au niveau « abyssal », pour reprendre l'adjectif employé à l'époque par M. Mattei, des années écoulées. D'autant que les dépenses ne devraient pas diminuer.

À cet égard, j'évoquerai, tout d'abord, les dépenses maladie.

Il y aura bien entendu, comme chaque année, un plan d'économie visant l'assurance maladie, afin de ramener l'objectif de progression des dépenses à 3,3 %.

Parmi les 2 milliards d'euros d'économies que vous envisagez, certaines mesures ne manquent pas de susciter des interrogations.

Il en est ainsi de la maîtrise médicalisée, qui renvoie aux prescripteurs le soin de mieux rationner le système. C'est tout de même un comble, et je n'ai jamais réussi à comprendre la logique !

En effet, madame la ministre, vous le savez très bien, l'interaction entre le médecin et son patient, entre le système de soins et la demande sociale, est très complexe. Derrière chaque traitement, il y a un prescripteur. Les conditions actuelles de rémunération font que l'offre pousse la demande.

Sans aller jusqu'à penser que nos médecins sont atteints du syndrome du docteur Knock, qui convainquait ses patients de leur piètre état de santé, force est d'admettre que les mesures de régulation par les professionnels n'ont jamais porté les fruits attendus.

Je doute donc que vous trouviez 525 millions d'euros d'économies à ce titre.

Les négociations en cours sur la revalorisation des honoraires des généralistes ne manqueront d'ailleurs pas d'étayer cette thèse.

Vous procéderez aussi aux rituels remboursements, pour près de 300 millions d'euros, en durcissant le parcours de soins et en excluant certaines prescriptions.

Vous persistez dans le désengagement, et nous le déplorons.

Voici ce que nous avons vu jusqu'à présent de votre politique : le forfait de un euro par consultation, le déremboursement de nombreux médicaments, les tarifs de consultation de spécialistes plus élevés pour ceux qui ne passent pas par leur médecin traitant, le forfait de 18 euros pour les soins lourds, les franchises sur les consommations médicales de toute nature.

Madame la ministre, vous postulez toujours que l'augmentation de la contribution privée induira une diminution de la consommation.

Ce faisant, vous continuez à penser que c'est le système assurantiel qui pousse à la dépense. Mais vous vous trompez : c'est l'état de santé de la population qui l'encourage. Et, comme la France vieillit, sa consommation de soins grimpe.

Votre plan d'économie concerne aussi le secteur hospitalier, pour plus de 200 millions d'euros.

Avec un ONDAM à 3,1 %, l'hôpital public est, à mon avis, le grand perdant du PLFSS : non seulement ce taux d'évolution ne correspond qu'à la reconduction du fonctionnement actuel des établissements, mais en outre il néglige le déficit actuel des hôpitaux, proche de 700 millions d'euros par an.

Un signal fort était attendu, il n'en sera rien. Je crains que ce désintérêt ne soit le prélude des décisions de restructuration prévues à la suite du rapport Larcher. Peut-être pensez-vous que, comme il y aura moins d'établissements dans peu de temps, il n'est pas utile de régulariser leur situation budgétaire. Peut-être même pensez-vous que, avec la conversion à venir de lits hospitaliers en lits médico-sociaux, d'autres administrations - je n'en nommerai aucune, mais vous voyez très bien desquelles je veux parler ! - paieront les arriérés ou effectueront des coupes importantes.

Madame la ministre, vous allez sans doute me dire que tout ce que j'affirme est idiot, mais on en a vu d'autres, et on en paie actuellement les conséquences !

Un autre sujet a été traité sommairement, alors qu'il est pourtant tout aussi essentiel : la question de l'accès aux soins.

Elle est d'abord géographique. À cet égard, certaines décisions prêtent à rire. Dans mon département, l'État se lance dans la promotion accélérée de maisons de santé rurales, qu'il demande aux élus de construire, mais rien ne garantit - même si c'est un autre problème - qu'elles se « rempliront » de professionnels médicaux. N'est-il pas temps d'agir sérieusement, à l'heure où la France n'a jamais compté autant de médecins ?

La question de l'accès aux soins est également financière et se résume à cette unique interrogation : le Gouvernement est-il prêt à accepter un encadrement des dépassements d'honoraires, alors que les notions de « tact » et de « mesure » semblent complètement oubliées ?

Nous verrons bien, madame la ministre ! Pour l'instant, le résultat n'est pas mirifique !

Nous attendons du Gouvernement qu'il intervienne au plus vite. Le texte concernant l'organisation du système de soins dont nous discuterons prochainement devra nous en offrir l'occasion. Nous poursuivrons donc le débat et nous serons alors en mesure de voir si ce texte nous apporte plus de satisfaction qu'aujourd'hui.

J'en viens maintenant à la branche vieillesse, pour ce qui concerne, bien sûr, les équilibres.

Cette branche engendrera l'essentiel des dépenses nouvelles en 2009 et dégagera l'essentiel des pertes puisque son déficit prévisionnel est estimé à 5 milliards d'euros.

Avec 12 millions de retraités pour 17 millions de cotisants, soit 1,45 actif pour un retraité, la France entre dans une nouvelle ère. La démographie provoque une hausse continue et rapide des pensions, comprise entre 5 % et 6 % par an.

Il convient d'ajouter à cette montée en charge l'effet du dispositif de retraites anticipées pour carrières longues, dont le coût s'élèvera, c'est vrai, à 2,4 milliards d'euros en 2008.

La progression des prestations a induit une forte dégradation du solde du régime en 2007, avec un résultat négatif de 4,6 milliards d'euros. Ce mauvais chiffre sera dépassé en 2008 et, vous nous l'avez dit tout à l'heure, il s'aggravera en 2009. La loi Fillon de 2003 promettait une atténuation de tendance ; nous constatons, au contraire, une aggravation.

En effet, non seulement les hypothèses de départ étaient fausses, en termes tant de croissance que de chômage, mais, surtout, l'analyse retenue à l'origine est erronée : les gens ne choisissent pas individuellement de prolonger leur durée d'activité, mais, bien souvent, on le décide pour eux !

Aussi, quand M. Xavier Bertrand, en guise de soutien à la disposition prévue par l'amendement Jacquat - que nous vous demanderons d'ailleurs d'abroger -, déclare : « Laissons les Français choisir, et laissons-les travailler ! », on peut se demander s'il est au courant de la situation de notre pays.

On croit rêver : le Gouvernement parle d'un droit à prolonger l'activité alors que deux salariés âgés de cinquante-cinq ans sur trois ne travaillent plus.

C'est à ce niveau qu'il faut agir !

Madame la ministre, c'est même un record sur le plan européen ! La situation ne prête véritablement pas à rire ! Selon l'OCDE, c'est d'ailleurs l'une des principales raisons expliquant notre retard de croissance.

Dans le même temps, le patronat plaide de son côté pour l'amplification d'un tel phénomène par le recours aux « mesures d'âges » pour faire face à la crise ! Dans l'automobile, par exemple, où l'annonce de plans sociaux est imminente, se préparent de nombreux départs anticipés moyennant indemnités. Nous nageons donc en pleine hypocrisie !

À la retraite imaginaire à soixante-dix ans, nous préférerions, pour notre part, le travail effectif entre cinquante et soixante ans !

Nous ne voyons rien, dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui soit de nature à préparer un amortissement de la tendance. Le Gouvernement aura beau se voiler la face, la question des cotisations doit être posée, de même que celle du Fonds de réserve pour les retraites, dont l'abondement ne fait l'objet d'aucun coup de pouce dans ce projet de loi.

Dominique Leclerc le note d'ailleurs fort justement dans son rapport relatif au volet vieillesse. À trop laisser s'effondrer le système, on finira par le rendre impossible à redresser.

N'est-ce pas, monsieur le président de la commission des affaires sociales ?

« Épargne individuelle ! », prônait la loi Fillon, en guise de porte de sortie devant le bouleversement démographique. On a vu ce qu'il en était des placements adossés aux valeurs boursières quand les marchés se retournent ! Le contexte ne plaide-t-il pas, au contraire, pour un sursaut collectif en vue de sauver les retraites par répartition ?

La seule mesure de renflouement que vous proposez consiste en une translation de produits de l'assurance chômage vers la branche vieillesse. Mais ce jeu à somme nulle et de courte vue ne règle pas les déséquilibres. Pire, il fragilise la couverture chômage alors que s'annonce une baisse de l'emploi.

Enfin, je ferai une remarque au sujet de l'étatisation des retraites agricoles, qui ne figureront plus dans le compte isolé du FFIPSA, appelé à disparaître. Nous souhaitons que cette prise de compétence témoigne de la volonté du Gouvernement de revaloriser sensiblement et rapidement les pensions des non-salariés agricoles et des conjoints, après plusieurs années d'inaction en ce domaine, depuis le coup de pouce donné par le gouvernement de Lionel Jospin.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 est décevant.

Il pare au plus pressé, tente de camoufler l'impact de la crise sur nos ressources, promet des économies bien incertaines. Bref, il ne règle rien, ou si peu...

Après cinquante ans d'extension de la couverture sociale des Français, il amplifie la tendance au reflux, à l'individualisation de la protection sociale amorcée en 2003.

Je veux rappeler que les sénateurs socialistes préféreront toujours la résolution collective des difficultés, car les cotisations sont fixées en fonction du revenu tandis que les assurances personnelles n'en tiennent pas compte, ce qui est en contradiction avec l'esprit mutualiste et la solidarité générationnelle.

La tarification au risque, à l'âge, voilà ce que votre politique promet en poussant toujours plus à l'assurance individuelle.

Ce que vous faites porte un nom : le désengagement de la sécurité sociale.

Ce que vous faites a une conséquence : les Français paient de plus en plus de leur poche pour leur santé ou leur retraite.

Ce que vous faites comporte un risque : la sécurité sociale à deux vitesses.

Rappelez-vous les fondements de notre système : la mutualisation des risques et le transfert du risque individuel vers la prise en charge collective !

Qui peut se payer une greffe du poumon à 100 000 euros ? Personne. Seule la collectivité le peut.

Qui peut se payer un droit au répit après une vie de travail au SMIC ? Personne. Seule la collectivité le peut.

Voilà ce que vous devriez vous attacher à garantir ! Or, avec ce texte, le compte n'y est pas.

Devant un projet quasi-fictif, un projet subi plus que maîtrisé, un projet déboussolé, sans cap, nous ne pourrions que voter contre.



Intervention

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009

Annie JARRAUD-VERGNOLLE, sénatrice des Pyrénées Atlantiques

Le Gouvernement, ici comme ailleurs, affiche son volontarisme et sa satisfaction devant les résultats qu'il croit pouvoir attribuer à ses politiques. M. le ministre du budget est satisfait d'avoir respecté les objectifs fixés en 2008, d'avoir réduit le déficit en dépit d'une progression moins forte que prévue de la masse salariale, et de voir le déficit du régime général continuer de baisser. Il qualifie encore de bonne nouvelle le déficit de 4 milliards de la branche vieillesse, tablant même sur un retour à l'équilibre d'ici à 2012.



En son temps, M. Douste-Blazy nous promettait l'équilibre des comptes pour 2007... Au moins le ministre Woerth prend-il quelques précautions : il avoue que le redressement suppose que nous soyons très fermes sur la dépense et que nous sachions optimiser les financements. Il faut, dit-il, que chacun assume ses responsabilités et que les efforts soient partagés.

Je pourrais presque reprendre mon intervention de l'année dernière sur le PLFSS, sans entamer votre détermination ni votre autosatisfaction. Malheureusement le contexte général a changé, et malgré vos bonnes intentions, les améliorations que vous avancez ne suffisent pas à rassurer les Français. En tablant sur une prévision de croissance à 1,5 %, vous nous feriez presque rire.

Penchons-nous d'abord sur le problème de l'équilibre financier général des comptes. Le rapport de la Cour des comptes, rédigé sous la houlette d'un Premier président, M. Séguin, que l'on ne peut soupçonner de partialité, est éclairant.

La Cour a refusé de certifier les comptes de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et de l'activité de recouvrement pour 2007, et elle a émis des réserves sur les sept autres comptes. Permettez-nous donc de douter de la sincérité du budget de la sécurité sociale présenté par le Gouvernement, pour 2007 comme pour les années suivantes ! La Cour a estimé à plus de 10 milliards d'euros le déficit pour 2007 : pour la cinquième année consécutive, les déficits ont dépassé ce seuil, alors que la conjoncture économique était encore favorable. Je vous épargnerai la description du tour de passe-passe qui a permis de déplacer 640 millions d'euros de 2007 vers 2008, et de fausser en quelque sorte les écritures comptables en 2007. Avec de telles méthodes, il n'est pas difficile de respecter ses objectifs ! Vous êtes ainsi parvenus à ramener le déficit à moins de 9 milliards d'euros, alors qu'il devrait s'élever à 10,5 milliards.

En ce qui concerne les recettes, si la masse salariale a progressé de 4,5 %, la forte augmentation des exonérations sociales a limité la hausse des cotisations des employeurs. La croissance des recettes assises sur les revenus d'activité s'est donc limitée à 3,6 % en 2007. Les exonérations de cotisations, dont la forte augmentation est notamment due aux dispositions de la loi Tepas sur les heures supplémentaires, occasionnent un manque à gagner de 28 milliards d'euros, contre 3 milliards il y a douze ans. Cette perte n'est pas intégralement compensée. Le dernier projet de loi du Gouvernement sur les revenus du travail va encore renforcer le coût des allègements de cotisations sociales patronales en 2009. La Cour s'inquiète également du projet d'affecter à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) certaines recettes de CSG actuellement attribuées au FSV, car l'excédent du FSV pourrait se révéler très provisoire si la situation de l'emploi se dégradait encore.

Quand acceptera-t-on de rationaliser les exonérations de charges patronales, et de les réserver aux petites entreprises créatrices d'emplois -alors qu'elles profitent aujourd'hui en majeure partie au secteur tertiaire, et notamment à la grande distribution pourvoyeuse d'emploi précaire ? Quand exigera-t-on des contreparties ?

Bien sûr, M. Bertrand aurait pu nous rappeler son projet de réduction des niches fiscales -au profit de nouvelles niches censées relancer notre économie- ou encore sa très courageuse taxation des stock-options à hauteur de 2 %... Mais dans un contexte économique dégradé, il y a de fortes chances pour que la dette se reconstitue dès 2009, et que des ressources non pérennes servent de nouveau, dès 2010, à financer des besoins permanents.

Tout cela ne serait que chamaillerie sur le succès ou l'échec d'une réforme en cours, si une crise structurelle majeure n'avait heurté de plein fouet notre économie. Ce budget est bâti sur des prévisions économiques complètement farfelues.

Ce PLFSS est fondé sur les prévisions suivantes : une croissance de 1 % du PIB, et une augmentation de 3,5 % de la masse salariale. La semaine dernière, Mme Lagarde a revu les prévisions de croissance à la baisse, estimant que le PIB devrait croître dans une proportion comprise entre 0,2 et 0,5 %. Avez-vous révisé parallèlement l'évolution de la masse salariale et ses incidences sur ce PLFSS ?

Le contexte actuel pèsera nécessairement sur les comptes sociaux, puisque les recettes sont tirées des cotisations, qui dépendent elles-mêmes de la bonne marche de notre économie.

Pourquoi ne pas avoir accepté la proposition de loi de nos collègues Nicole Bricq et François Marc, débattue la semaine dernière ? Elle aurait eu pour double mérite de moraliser le statut et la rémunération des dirigeants -conformément au souhait affiché par le Président de la République- et de créer une source de revenus supplémentaires grâce à la fiscalisation des revenus annexes des patrons, souvent exorbitants. Vous êtes également sourds aux recommandations formulées depuis plusieurs années par la Cour des comptes, afin de lutter contre la prolifération des niches sociales et fiscales et d'atteindre l'équilibre des comptes.

Vous êtes bien plus efficaces lorsqu'il s'agit de favoriser les plus aisés, fût-ce au prix de l'assèchement des ressources de notre système de protection sociale, fût-ce au péril de l'emploi et de l'équilibre des comptes, qu'il n'est pas si difficile de respecter.

En outre, vous êtes assez dénués de scrupules pour prendre prétexte du PLFSS pour faire passer par voie d'amendement certaines mesures socialement régressives. Avec vous, travailler plus, c'est travailler plus longtemps !

Après les salariés, les retraités et bientôt les patients, sur qui comptez-vous faire peser le poids de vos erreurs de gestion ? Sur nos enfants peut-être ? Ils sont déjà virtuellement mis à contribution par la réouverture de la Cades, qui porte le montant de la dette cumulée à plus de 100 milliards d'euros. Nous n'aurons pas le temps de réunir une telle somme : les générations futures s'en chargeront pour vous !

Permettez que nous n'ayons pas foi en ce Gouvernement digne d'un triste duo rendu célèbre par un dessin animé de Walt Disney, celui que formaient le Prince Jean, usurpateur et affameur de petites gens, et son sheriff de Nottingham. Si nous étions dans une fiction, nous pourrions compter sur Robin des Bois pour reprendre ce qui fut pris aux plus modestes et rétablir un équilibre mis à mal par les caprices de quelques-uns. Mais il s'agit de la vraie vie de millions de Français.

Il ne suffit pas d'afficher un volontarisme de façade : il faut le traduire en actes et en mesures concrètes, incompatibles avec vos choix antérieurs.



Intervention

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009

Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin

L'inquiétude est grande car ce texte a été préparé avant l'aggravation de la crise financière, qui aura des conséquences sur l'économie réelle. Il est donc en total décalage par rapport à la situation économique et sociale. En 2004, M. Bertrand prévoyait le retour à l'équilibre pour 2007 ; il est désormais reporté à 2012.



Le temps où le régime général était excédentaire est bien loin. C'était en 2001, sous Lionel Jospin... Les comptes de l'assurance vieillesse, encore à l'équilibre en 2003, présenteront un déficit de plus de 5,6 milliards cette année alors que la réforme Fillon ne prévoyait qu'un déficit d'1 milliard en 2008. Aujourd'hui, on se rend compte du lourd échec de cette loi, qui n'a apporté aucune solution durable au problème des retraites et n'a rien réglé sur le plan social. Environ 6 millions de retraités vivent avec une pension inférieure au Smic. Alors que le sujet des retraites réclame un projet de loi spécifique, vous vous contentez de saupoudrer quelques mesurètes, sans jamais évoquer la question de la pénibilité, ni celle du Fonds de réserve des retraites, et encore moins celle des polypensionnés.

La négociation sur la pénibilité des métiers est toujours au point mort, faute de volonté politique. Où en est-on ? L'écart d'espérance de vie selon les métiers exercés atteint près de 10 ans. L'allongement uniforme de la durée de cotisation que vous préconisez ne peut que conduire à des inégalités et des injustices sociales. Cette loi n'en traite pas ; vous préférez sûrement agir par décret, c'est-à-dire sans débat.

Le Gouvernement choisit d'augmenter la durée de cotisation alors que, depuis 2003, rien n'a été fait pour assurer la sauvegarde et la pérennité du système. Il est particulièrement choquant et provocateur de repousser l'âge limite du départ à la retraite. Les salariés qui le souhaitent pourront désormais travailler jusqu'à 70 ans ? Cela signifie que de moins en moins de salariés auront une retraite suffisante à 65 ans. Ils devront donc chercher à poursuivre leur travail, voire à cumuler emploi et retraite. Il est clair que le Gouvernement utilise tous les moyens pour reculer l'âge des départs en retraite et amener les salariés à travailler le plus longtemps possible sous couvert de volontariat. C'est scandaleux !

La France est l'un des pays européens où ont été prises les mesures les plus néfastes en matière de retraite, où, selon l'OCDE, on est allé le plus loin dans les sacrifices demandés aux salariés.

Le Gouvernement veut nous faire travailler jusqu'à 70 ans, et même le dimanche ! Il tente de nous faire croire que c'est au salarié de choisir, que c'est un acte volontaire. Mais on sait très bien qu'il n'en est rien : c'est la porte ouverte à toutes les dérives. Cette initiative intervient sans la moindre concertation avec les partenaires sociaux. Elle sonne comme une provocation alors que, comme l'a déclaré Henri Guaino, « ces questions-là méritent un vrai débat. Il faut prendre son temps, il faut réfléchir ; ça ne se fait pas comme ça, sur un coin de table ». Sur ce point, nous sommes d'accord : il faut un vrai débat. Ce n'est pas la voie que vous avez choisie en demandant aux pilotes de prolonger leur activité jusqu'à 65 ans. De façon tout à fait prévisible, un préavis de grève a été déposé et vous avez déclaré : « C'est franchement une grève qui peut être évitée ». Qu'attendez-vous ? Que la température sociale monte ?

Vous voulez inciter les seniors à continuer leur activité professionnelle avec la libéralisation du cumul emploi-retraite et l'augmentation du taux de surcote. Comment leur dire de rester dans l'entreprise si l'on ne donne pas à celle-ci les moyens de les garder ? Deux salariés sur trois sont éjectés de l'emploi avant même d'avoir acquis les droits à une retraite à taux plein ! Quant au dispositif de sanction, dont l'application sera incertaine, il ne changera rien. La sanction ne changera pas les comportements. Cet allongement de la durée de cotisation est un contresens au moment où les salariés les plus anciens sont les premières victimes des plans sociaux. Malgré plusieurs initiatives de l'ANPE, telles que les clubs seniors, leur situation sur le marché du travail est catastrophique. En un an, le taux de chômage des plus de 50 ans a augmenté de 1,5 %.

Cet allongement va aggraver la crise du pouvoir d'achat des futurs retraités qui seront de moins en moins nombreux à accéder à une retraite à taux plein. Selon le Conseil d'orientation des retraites, il ne résoudra pas non plus le déficit de l'assurance vieillesse, soit 5 milliards d'euros, puisqu'elle ne rapportera que 2,5 milliards d'économies en 2020. Le taux d'activité décroît rapidement avec l'âge après 54 ans. Si 85 % des personnes sont encore actives à 53 ans, elles ne sont plus que 44 % après 59 ans. Comment alors faire travailler des salariés de plus de 65 ans ? Vos propositions sont incohérentes !

J'ajoute que tous les seniors ne sont pas égaux face à l'emploi. Les ouvriers non qualifiés sont beaucoup plus touchés. Le 28 octobre, à Rethel, le Président de la République déclarait : « Nous avons fait sauter les verrous qui entravaient l'activité des seniors ». Il a été trop rapide car les chiffres montrent le contraire.

Ce projet de loi prévoit également une revalorisation annuelle au 1er avril de chaque année afin de mieux prendre en compte l'inflation réelle de l'année précédente... Après avoir été revalorisées de 1,1 %, conformément à la loi de financement de la sécurité sociale de l'année dernière, les retraites ont bénéficié d'une revalorisation exceptionnelle de 0,8 % au 1er septembre de cette année. Avec cette dernière hausse, le Gouvernement prétend que les retraités peuvent s'estimer satisfaits. Le 16 octobre, ceux-ci ont très clairement fait savoir que le rattrapage du 1er septembre ne leur suffisait pas.

Les revalorisations successives ne couvrent pas l'inflation, qui va atteindre 2,9 % en 2008. Le pouvoir d'achat des retraités baissera de plus d'un point en 2008. Depuis 2002, l'indice général des prix a progressé de 12,19 % tandis que les retraites n'augmentaient que de 10,82 %, sachant que l'indice général des prix minimise le renchérissement des produits de première nécessité. Pour garantir le pouvoir des retraités en 2009, il faudrait une hausse de 3,7 %.

La hausse du minimum vieillesse, annoncée pour le 1er avril 2009, est fixée à 6,9 %. Elle ne permettra pas de tenir les engagements présidentiels d'une progression de 25 % du pouvoir d'achat. Jusqu'en avril prochain, le minimum vieillesse restera bloqué et vous prévoyez ensuite de le porter à 676 euros. C'est toujours en deçà du seuil de pauvreté européen. Autant dire que le nombre de retraités pauvres augmentera encore. Les femmes sont les plus touchées, puisque ce sont elles qui ont interrompu leur carrière pour se consacrer à leur famille. Pour le minimum contributif, c'est la même chose : l'augmentation annoncée ne permettra pas aux personnes âgées qui touchent cette prestation de sortir de leurs difficultés.

Quant au dispositif de carrière longue, le texte durcit encore les conditions pour bénéficier d'un départ anticipé. Selon M. Jacquat, rapporteur de l'Assemblée nationale, ce dispositif est une disposition centrale de l'accord du 15 mai 2003.

C'est une mesure d'équité envers des travailleurs qui ont commencé à travailler très jeunes et ont cotisé au moins 41 ou 42 ans. Or, selon une lettre ministérielle du 7 juillet 2008 et une circulaire de la Cnav datée du 25 juillet, de nouvelles mesures pénalisent fortement les carrières longues. Si vous êtes né en 1951, pour partir en 2008 à 56 ans, il faut 168 trimestres mais à partir de 2009, il en faudra 171 pour partir à 57 ans !

Ainsi, à partir de 2009, on retarde le départ des personnes nées entre 1950 et 1952 alors qu'elles ont cotisé plus de 41 années ou 42 ! Quelle injustice pour ces personnes par rapport à celles qui ont pu bénéficier du dispositif carrières longues avant 2009 avec moins de trimestres. La CFDT a d'ailleurs déposé un recours devant le Conseil d'État.

Pourquoi durcir ce dispositif ?

Où est l'équilibre entre allongement de la durée de cotisation et prise en compte de la situation de ceux qui ont commencé à travailler jeunes, avec des carrières parfois difficiles ? Pour éviter la fraude, vous préférez augmenter le nombre de trimestres, curieuse manière de procéder !

Je regrette l'absence d'un projet de loi spécifique sur les retraites ; je regrette aussi que le problème du financement des retraites ne soit toujours pas résolu ; je regrette enfin qu'on profite de la crise actuelle pour faire passer des amendements contre les acquis sociaux.

Arrêtons de culpabiliser les assurés, les malades, les chômeurs, les chômeurs âgés et les personnes en difficultés. Face aux drames sociaux qui s'annoncent, il est important d'avoir une approche de solidarité et de protection sociale.



Intervention

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009

Claire-Lise CAMPION, sénatrice de l'Essonne

La famille, affirmait le Président de la République, doit être la pierre angulaire de la cohésion sociale et la garantie d'un équilibre harmonieux de la société. Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, sans ambition pour la politique familiale, n'est qu'une occasion manquée. Il se contente de financer les avantages familiaux des pensions et d'améliorer l'accueil du jeune enfant alors qu'il faudrait prendre en compte la mutation de la société et mieux soutenir les familles de la naissance à l'adolescence, quand les charges financières sont plus élevées, voire à l'accession à l'autonomie des jeunes adultes.



Depuis plusieurs années, la branche famille se focalise sur l'offre de gardes mais la coûteuse Paje, qui regroupe des aides antérieures, n'a pas permis d'améliorer l'offre de garde : le nombre de places n'a pas progressé et celui de places en crèche n'a augmenté que de 2 % l'an entre 2002 et 2007, soit l'augmentation de la natalité. Encore certaines des places créées n'ont-elles pas été ouvertes faute de personnel. L'objectif n'est pas atteint et les parents ne peuvent pas choisir le mode de garde, le nombre de ceux qui sont contraints d'interrompre leur activité professionnelle a même augmenté de 7 % de 2003 à 2006.

En 2008, la branche famille est excédentaire de 400 millions, mais à quel prix ! Les économies prévues par la loi de financement de 2008 ont entraîné une perte de pouvoir d'achat de 250 millions. L'unification des majorations pour âge des allocations familiales représentera en 2009 une économie de 200 millions.

Le volume des prestations décroît parce que les familles nombreuses se font plus rares. La revalorisation des prestations ne suit pas l'augmentation du coût de la vie : les allocations familiales ont été augmentées de 1 % au 1er janvier 2008 alors que la hausse des prix était de 3 % ! Depuis 1980, l'Observatoire français des conjonctures économiques a constaté un décrochage de 25 % entre l'évolution des rémunérations et celle des prestations familiales.

La prise en charge de l'intégralité des majorations de pensions pour enfant en 2009 entraînera une dépense supplémentaire de 415 millions. Avons-nous encore une politique de la famille ?

Aucune marge de manoeuvre pour des actions nouvelles, des recettes en baisse et des excédents entièrement consacrés aux avantages sociaux des autres branches...

Certes, ce processus avait été engagé sous Lionel Jospin, mais dans un contexte économique bien différent. Un étalement dans le temps aurait permis par exemple d'ouvrir le droit aux allocations familiales dès le premier enfant, comme l'avait proposé le candidat Sarkozy, qui prônait également un droit de garde opposable. Aujourd'hui, vous ne parlez plus que d'un droit d'accompagnement à la garde d'enfant... qui suppose de créer 350 000 nouvelles places d'ici 2012 ! L'augmentation de 6 % du Fonds national d'action sociale permettra au mieux de financer 7 300 places de crèche, loin des 22 000 annoncées.

Les caisses d'allocations familiales ne pourront assumer la mise en place du RSA sans nouveaux moyens. La convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf pour 2009-2012 devra être à la hauteur de ces nouveaux défis, alors que les caisses, sous tension, ne remplacent qu'un départ à la retraite sur trois.

Nous aurions souhaité connaître de la teneur des négociations de la convention d'objectifs. Il aurait fallu retenir une période de dix ans pour avoir une bonne vision des dépenses. Un projet de crèche, c'est quatre à cinq ans !

Il est irréaliste de prétendre qu'augmenter le taux d'encadrement par assistant maternel permettrait de créer 10 000 places supplémentaires.

Tous les assistants maternels ne peuvent pas accueillir autant d'enfants que le prévoit l'agrément. Il n'y a aucune statistique sur le taux d'activité des assistants maternels, aucune étude expliquant que 32,6 % des assistants maternels n'exercent pas, ou leur sous-activité dans certains départements.

L'assouplissement proposé soulève donc de nombreuses réserves, tout comme votre proposition de regrouper plusieurs assistants maternels dans un même local, qui aurait dû rester expérimentale.

On majore de 10 % du complément de libre choix du mode de garde en fonction des contraintes horaires de travail. Encore faut-il que les parents trouvent des structures adaptées ! Il faudrait en parallèle une certaine souplesse dans les contrats enfance et jeunesse.

Vous nous proposez une aide financière en direction des parents. Très bien ! Mais où sera la liberté de choix de nos concitoyens contraints de travailler le dimanche ?

Il faudrait d'abord informer les parents et diagnostiquer les carences de l'organisation actuelle des modes de garde. Les familles ont grand besoin d'un guichet unique. Il faut clarifier les mécanismes de financement, améliorer la visibilité financière et surtout redonner confiance aux collectivités locales, via une planification pluriannuelle des financements des établissements d'accueil des jeunes enfants pour éviter les changements de règle en cours de contrat.

Enfin, les aides devraient être ciblées sur les familles les plus modestes. Pour une place en crèche, le taux d'effort augmente quand le revenu du ménage passe de un à trois Smic mais diminue à partir de six Smic ! J'espère que le Haut conseil de la famille saura définir les instruments adaptés...

Les acteurs de la politique familiale regrettent l'absence de politique familiale ambitieuse. Nous le déplorons également.



Intervention

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009

Raymonde LE TEXIER, sénatrice du Val d'Oise
(renvoi en Commission)

Avec plus de 442 milliards d'euros, les dépenses de la sécurité sociale excèdent largement les 275 milliards inscrits au budget de l'État. C'est dire le rôle fondamental de la protection sociale pour la cohésion de notre société. En examinant le projet de loi de financement, nous analysons des chiffres, mais surtout un modèle social.



Hélas ! Les années passent, mais les PLFSS se ressemblent : hypothèses insincères, objectifs irréalistes, déficit récurrent, promesses fallacieuses et absence de toute stratégie de réforme.

En 2007, le déficit global du régime général atteint 9,5 milliards, en hausse de 8,7 % par rapport à 2006, après que les prévisions de déficit ont été considérablement revues : le chiffre initial de 8 milliards d'euros a été rectifié courant 2008 pour atteindre 11,7 milliards, avant d'être réduit à 9,5 dans le projet de loi de financement pour 2009, la réalité se situant à 10,5 milliards, d'après la Cour des comptes. Et cela fait des années que nous travaillons ainsi !

Ce gouvernement se dirige au pifomètre, qu'il agrmente de mauvaise foi.

Ainsi, notre rapporteur estime pudiquement que les hypothèses retenues sont « volontaristes », alors que l'objectif affiché d'un retour à l'équilibre du régime général en 2012 aurait « le mérite de tracer une trajectoire ». En d'autres langages que celui de cour, il n'est pas dupe de vos effets d'annonce.

Vous aviez promis l'équilibre pour 2007, vous l'avez annoncé pour 2010, puis repoussé à 2011, enfin renvoyé à 2012, mais vous n'êtes toujours pas crédibles ! En remplaçant « volontaristes » par « déconnectées des réalités », on obtient une qualification plus exacte de vos hypothèses.

Alors que tous les experts prévoient que la récession commencera au premier trimestre 2009, alors que le FMI sonne le tocsin, le Gouvernement se refuse à regarder la réalité en face et fuit encore une fois ses responsabilités. Dommage, car la sécurité sociale mérite mieux que ce travail de Gribouille ; dommage, car la protection sociale est d'autant plus indispensable que les temps sont plus durs. Aujourd'hui, la crise du capitalisme financier se répercute sur l'économie réelle. Cette fois, les victimes n'auront que notre système de protection sociale pour tout patrimoine protecteur.

Alors que les inégalités ont explosé ces dernières années avec la multiplication des taxes, des forfaits et des franchises, notre pays a plus que jamais besoin de solidarité, de protection et de justice. On ne trouve nulle trace de ces impératifs parmi les objectifs censés avoir inspiré ce budget. C'était choquant, cela devient dangereux !

Pourtant, la crise actuelle aurait pu nous permettre de refonder notre système social, tout en restant fidèles aux idéaux qui ont présidé à sa construction par le Conseil national de la résistance. Ce que nos pères ont réalisé au sortir d'une des guerres les plus meurtrières du siècle, alors que le pays était en ruine et son économie dévastée, nous pourrions le refaire si le courage et l'ambition humaniste animaient ce gouvernement.

Une occasion a été manquée. Le renvoi en commission se fonde sur la qualité d'un travail, qui aurait pu être fécond si le Gouvernement méprisait moins le Parlement.

En effet, bien que nous ne partagions pas les mêmes idées, le dialogue conduit sur la dégradation des comptes de la sécurité sociale, au vu des rapports équilibrés présentés par nos cinq collègues, a fait émerger des pistes intéressantes de réformes structurelles. Ainsi, nous sommes nombreux à nous interroger sur l'efficacité des exonérations de cotisations, en réfléchissant à un usage plus ciblé de cet outil. De même, on devrait se retrouver pour faire en sorte que les crédits destinés à la sécurité sociale soient cohérents avec les prévisions de dépenses inscrites dans la loi de financement.

Au regard de la reconstitution rapide des dettes de l'État à l'égard du régime général, cette mesure s'impose. Il faut ensuite améliorer la justice fiscale et taxer dès le premier euro les parachutes dorés et autres rémunérations accessoires, ce qui mobiliserait sans doute au-delà des rangs de la gauche. Il faut aussi rechercher des sources de financement pérennes, travailler par exemple sur le forfait social. Le rapport de M. Leclerc, en mettant en avant la montée des inégalités entre générations et la répartition inéquitable de l'effort contributif, vous alerte enfin sur la nécessité de réformes structurelles. Il faut s'y attaquer sans attendre.

Si les commissions avaient plus de temps pour travailler, elles pourraient élaborer des plans de financement qui soient autre chose que des architectures comptables, socialement inefficaces et obsolètes avant même d'être votées. A force de déficit et de dettes accumulées, vous êtes en train d'étouffer le système. Réfléchir aux besoins des Français et au sens de votre action, voilà ce qui serait utile ; mais vous préférez aller droit dans le mur, et en klaxonnant pour que personne ne rate l'impact...

Cette année encore, l'approche comptable s'est révélée désastreuse. En vous focalisant sur le déficit, vous préparez la fin du système. Les finances sociales se sont encore dégradées. Le découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale atteint 27,6 milliards fin 2008, tandis que la hausse des taux d'intérêt a gonflé les charges financières qui sont passées de 648 millions en 2007 à 930 millions d'euros cette année -le coût des frais financier est supérieur de 100 millions à ce que rapporteront les franchises médicales. Face à cette situation, votre réponse est sidérante : vous cachez la poussière des découverts sous

le tapis de la dette. Et vous nommez « assainissement des comptes » le transfert à la Cades de 27 milliards de dettes supplémentaires ! Bel assainissement que celui qui laisse à nos enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants le soin de payer votre gabegie ! Si au moins l'opulence était assurée à court terme... Ce n'est pas le cas. Les déficits ne conduisent pas à améliorer la santé des Français ; c'est même le contraire : les inégalités se creusent entre les populations et entre les territoires. La différence d'espérance de vie entre régions peut atteindre dix ans, et l'espérance moyenne de vie d'un ouvrier est inférieure de sept ans à celle d'un cadre -l'écart tend même à s'accroître. C'est dire ce que devient, avec vous, « le meilleur système de santé du monde »...

La collectivité consacre 160,7 milliards à la branche maladie, sans compter la part des mutuelles ; dans ce système, la solidarité repose quasi exclusivement sur les assurés et les malades à coups de remboursements, forfaits et franchises. Cette année, faute de pouvoir encore alourdir les prélèvements, vous opérez une ponction d'un milliard sur les complémentaires -ce qui conduira inévitablement à une hausse des cotisations ou à une augmentation du reste à charge. Une fois encore, c'est l'assuré qui servira de variable d'ajustement.

Sans compter que ce prélèvement, qui ne restera pas exceptionnel, va accroître les inégalités : les primes d'adhésion aux mutuelles représentent 10 % du revenu des ménages les plus pauvres mais moins de 3 % de celui des plus aisés. Pour un taux d'effort trois fois plus élevé, les premiers verront leurs garanties réduites. La seule chose qui vous intéresse en réalité, c'est de communiquer. Souvenez-vous pourtant des mises en garde de M. Jégou hier au nom de la commission des finances.

Aux autres acteurs du système de santé, au monde médical, à l'industrie pharmaceutique, vous n'imposez aucun mécanisme contraignant, aucune sanction. Pourtant, les inégalités en matière de santé ont des causes identifiées, les déserts sanitaires, les dépassements systématiques d'honoraires, l'engorgement des hôpitaux. Il est temps de réfléchir à l'organisation du système de soins, à la liberté d'installation des médecins, à leurs modes de rémunération et d'exercice.

Nous avons, l'an dernier, regretté l'absence de politique de prévention et de dépistage et plaidé pour le développement des maisons de santé. Nous réitérerons nos propositions pour améliorer la situation des Français, sans aucune vanité d'auteurs.

Nous proposerons en particulier de modifier les critères d'appréciation du service médical rendu des médicaments. A la suite de la comparaison avec des placebos, il faudrait procéder à des essais cliniques entre produits comparables afin d'éviter que des copies à peine différentes de spécialités existantes soient considérées comme innovantes et échappent ainsi à la concurrence des génériques.

Ce projet de loi de financement est muet sur toutes ces questions. Depuis des années, vous ignorez nos propositions. Laissez donc les parlementaires y travailler en commission dès cette année : à défaut d'être parfait, leur texte ne sera pas indigent.

La loi « hôpital, patients, santé et territoires » doit être discutée en janvier ; est-il raisonnable de débattre de l'hôpital dans le cadre de ce projet de loi de financement ? Nous avons pris acte, madame la ministre, que vous regrettiez vous aussi ce problème de calendrier.

Devant l'importance des sommes en jeu et l'accroissement des besoins de solidarité liés à la crise, il est plus que jamais nécessaire de rompre avec les demi-mesures et le corporatisme. Si la création d'une contribution de 2 % sur l'intéressement et la participation est une idée judicieuse, sa portée devient ridicule dès lors que stock-options et parachutes dorés en sont exemptés ; alors que les plus modestes subissent la crise de plein fouet, les plus riches échappent au devoir de solidarité.

Affronter la crise suppose de dégager des moyens nouveaux et de porter haut l'impératif de solidarité. Si vous n'y parvenez pas, laissez faire la commission, elle sera plus créative et plus audacieuse vous ne l'avez jamais été.

J'invite mes collègues de la majorité à nous suivre afin de faire entendre, à défaut des nôtres, les propositions lucides de nos cinq rapporteurs -mais sans doute le surmoi de ces derniers prendra-t-il le dessus au moment du vote.



Question d'actualité

Enseignants spécialisés RASED

Yannick BODIN, sénateur de Seine et Marne

La suppression annoncée de 13 500 postes dans les écoles est inadmissible. Vous mettez un terme à la mission de 3 000 enseignants spécialisés appartenant aux réseaux d'aides spécialisées aux enfants en difficulté (Rased) : ils ont pourtant été formés pour aider les élèves qui connaissent des troubles sérieux d'apprentissage du langage écrit ou oral, des retards d'acquisition importants, un défaut durable d'adaptation... Ils interviennent dans plusieurs établissements auprès des élèves qui ont besoin d'une prise en charge particulière.



Ces postes ne sauraient être sédentarisés ; c'est pourtant ce que vous faites. Ils n'existeront sans doute même plus en 2012, après votre réforme de l'enseignement primaire. Les deux heures de soutien hebdomadaire, en remplacement du samedi matin, ne s'adressent pas aux mêmes élèves : elles concernent ceux qui ont besoin d'une remise à niveau temporaire. Ce soutien, dispensé tôt le matin, à l'heure du repas ou après six heures de classe ne remplacera pas l'aide d'enseignants qui sont aussi psychologues et éducateurs auprès d'enfants en grande difficulté.

Vous abandonnez ces élèves. Et vous n'utilisez plus les compétences que ces enseignants ont acquises.

Vous espérez sans doute que les parents se tourneront vers les collectivités locales, afin que l'État puisse une fois encore se décharger de ses responsabilités.

Les familles concernées sont très inquiètes pour l'avenir de leurs enfants.

Que comptez-vous faire pour éviter un nouveau recul du service public de l'éducation nationale ?

Réponse de M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale.

Il est inexact de dire que nous supprimons des postes de professeurs spécialisés des Rased. Sur 11 500 enseignants, 3 000 seront affectés dans des endroits où les difficultés scolaires sont les plus massives. Nous ne supprimons pas leurs postes, nous les plaçons là où l'école de la République en a le plus besoin ! Je ne laisserai pas les socialistes répéter des propos qui ne prennent leur sens que dans la course à l'échalote du Congrès de Reims.

Nous nous préoccupons des élèves : les deux heures de soutien comme les stages en CM1 et CM2 pour préparer l'entrée en sixième visent bien à lutter contre l'échec scolaire.

Vous voulez faire croire à l'opinion publique que déplacer 3 000 enseignants, c'est renoncer à lutter contre les injustices sociales. Les Français ne sont pas dupes de ce mensonge. Du reste, toutes les décisions concernant l'éducation nationale prises par le gouvernement Fillon ont reçu l'approbation de 65 à 85 % de nos concitoyens.



Question d'actualité

Que font les banques ?

Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

Lorsque le virus des subprimes a frappé le bilan des banques françaises, il y a quelques semaines, vous avez annoncé, monsieur le ministre, que 360 milliards d'euros -l'équivalent du budget de l'État- seraient consacrés au sauvetage des banques. Pour justifier cette mesure, vous avez invoqué l'urgence d'agir et la situation dramatique de notre économie. Depuis, les banques ont été les heureuses bénéficiaires de 10,5 milliards sous forme de prêts. En échange, elles devaient accorder plus de prêts aux ménages, aux entreprises et aux collectivités territoriales.



Or, de nombreuses petites entreprises n'obtiennent rien. M. René Ricol, le médiateur du crédit que vous avez nommé, a déjà reçu plus de 1 000 dossiers en panne. Selon la Banque de France, 80 % des banques ont durci leurs conditions envers les ménages et les entreprises, sans parler des collectivités locales.

Vous deviez vous douter que les banques ne joueraient pas le jeu et préféreraient gonfler les profits à court terme plutôt que de contribuer à la croissance. Ne dites pas que vous n'avez pas vu venir le coup ! Ne me dites pas que vous avez cru une seule seconde que vos incantations suffiraient à imposer le respect des engagements pris ! Ne me dites pas que les directions régionales de la Banque de France leur imposeront de changer d'orientations : ces gens se connaissent de longue date.

Pour avoir présidé le conseil d'orientation d'une grande banque française, je connais bien la mécanique.

J'y avais été élu, pas nommé. Et j'ai pu voir que la participation sans droit de vote n'était pas une solution. Ce sont les organes exécutifs qui prennent seuls les décisions. Pourquoi n'avez-vous pas suivi le conseil de François Hollande pour contrôler l'usage fait de l'argent des Français et pourquoi n'êtes-vous pas entré au capital de ces banques ? Qu'allez-vous entreprendre pour que l'argent remis à une caste de banquiers frileux serve enfin l'intérêt général ? Il y a urgence !

Réponse de M. François Fillon, Premier ministre.

Entrer au capital des banques françaises ? Monsieur Carrère, avez-vous réfléchi à ce que représenterait une simple prise de minorité de blocage dans les banques ? Avez-vous réfléchi que les 370 milliards de garanties et de prêts n'y suffiraient pas ? Vous dites que d'autres l'ont fait. C'est faux ! Seules les banques en faillite ont connu ce sort, dont trois au Royaume-Uni où les banques sont nombreuses. Nous sommes effectivement entrés au capital de Dexia, mais j'espère que la situation de nos banques et de l'économie nous dispensera de le faire demain avec d'autres banques.

Certes, nous voulons tous que l'aide apportée serve aux entreprises, aux PME, aux grands groupes, aux collectivités territoriales et aux ménages. Nous le saurons bientôt, car chaque banque publiera fin novembre, comme nous l'avons imposé, l'encours des crédits accordés par secteur. Nous saurons alors si les banques -qui ne méritent pas d'être jetées en pâture à l'opinion, comme si elles n'employaient aucune personne responsable et dévouée au bien commun- sont au rendez-vous de l'intérêt général. Si elles n'y sont pas, nous retirerons les moyens mis en place et envisagerons d'autres mesures.

Monsieur Carrère, non seulement vous et vos amis n'avez pas approuvé le plan de soutien, alors qu'un élan national s'est dessiné dans les autres pays européens, mais vous jetez aujourd'hui de façon malhonnête le discrédit sur les banques, au lieu de vous rappeler que les comportements des socialistes n'ont pas toujours été en accord avec leurs discours actuels. Ainsi, début 2002, juste avant l'élection présidentielle, un ministre des finances issu de votre groupe, un homme que vous avez sans doute soutenu, a décidé que les bonus des opérateurs bancaires échapperaient aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu !



Question d'actualité

Retraite d'office !

Bernard CAZEAU, sénateur de la Dordogne

Le 31 octobre, l'Assemblée nationale a repoussé de 65 à 70 ans, par amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'âge de la mise à retraite d'office -avec l'aval du Gouvernement en la personne de M. Xavier Bertrand. Il s'agit, selon les auteurs de cette proposition, de ne pas discriminer ceux qui, parvenus à 65 ans, veulent continuer à travailler. Louable intention que ce retour de la fameuse formule « travailler plus pour gagner plus », qui cache mal, cependant, la réalité et, notamment, la volonté du Gouvernement de pallier la baisse continue du taux de remplacement par une hausse brutale de la durée de cotisation.



On me dira qu'il s'agit d'une faculté et non d'une obligation ; mais bien des salariés, pour avoir une retraite décente, devront travailler plus longtemps. En cela, le report à 70 ans est une provocation inutile.

Qui peut croire que ce sont les salariés qui décident de leur date de départ à la retraite ? Le Gouvernement ne tient pas ses objectifs, la branche vieillesse sera en déficit de 5 milliards en 2009 ; il pourrait avoir la décence de ne pas verser dans la surenchère gratuite.

La vraie question n'est pas l'allongement de la durée de cotisation mais le maintien dans l'emploi jusqu'à 60 ans. Aujourd'hui, c'est à 58 ans et demi que l'on est mis à la retraite, pas à 70 !

En faisant mine d'offrir la possibilité de cotiser plus longtemps, on se moque des Français qui sont près des deux tiers, selon un sondage CSA-Le

Parisien, à estimer que le report de 65 à 70 ans de l'âge de la mise à la retraite d'office est « une mauvaise chose ».

Je vous le demande solennellement : allez-vous revenir sur l'amendement Jacquat ?

Réponse de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Ce sujet mérite d'être traité avec sérénité, en évitant les raccourcis et les contradictions que je viens d'entendre. Il faut tout dire, monsieur Cazeau : c'est ce gouvernement qui a décidé de prolonger le niveau minimum de retraite pour les salariés qui ont fait toute leur carrière au Smic ! Cette mesure a été votée par la majorité, nous verrons si vous la voterez ! C'est ce gouvernement qui a décidé d'augmenter le minimum vieillesse de 25 % en cinq ans ! Cette mesure a été votée par la majorité, nous verrons si vous la voterez !

L'âge légal de départ à la retraite demeure fixé à 60 ans. Aucune disposition financière n'est modifiée. Si vous avez préféré les faux-semblants, c'est sans doute que vous n'êtes pas très à l'aise sur ce sujet ! Il y a ceux qui ont fait des rapports et ceux qui ont eu le courage d'agir avec la réforme Fillon de 2003 ! Le groupe communiste réclamait depuis longtemps qu'on s'occupât des carrières longues : c'est ce gouvernement qui a agi ! C'est lui, encore, qui a tenu à ce que les discussions sur la pénibilité aillent à leur terme, et c'est vrai qu'on est parfois cassé, dans certains métiers, avant 60 ans !

Pourquoi mettre systématiquement les salariés à la porte à 65 ans ? Est-on fichu à cet âge ? Non !

Voici ce que j'ai pu lire dans une lettre : « J'ai rencontré le PDG de mon entreprise fin août pour lui dire que je souhaitais prolonger mon activité.

A ma grande surprise, j'ai reçu le 1er octobre un courrier de la direction des ressources humaines m'annonçant ma mise à la retraite d'office. J'aurai en effet 65 ans en décembre, mais je suis encore tonique et réactif, je ne fais pas mon âge. ».

A ce salarié, monsieur Carrère, vous répondez « Tant pis ! ». Nous, nous lui répondons : « Nous allons faire bouger les choses » !



Communiqué de presse

Malgré un budget amputé, Madame BOUTIN se paie le Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées (HCLPD)

L Le dernier rapport du HCLPD au Premier Ministre ne convient pas à la ministre du logement, qu'à cela ne tienne : selon un article paru dans le Canard Enchaîné de cette semaine, elle lui demande de revoir sa copie ! Thierry REPENTIN dénonce cette défiance gouvernementale vis-à-vis du Haut Comité dont les positions équilibrées ont toujours été saluées par l'ensemble des acteurs du logement. Et cette année, la vigilance du HCLPD est d'autant plus indispensable que la situation du logement est alarmante. Thierry REPENTIN en fait la démonstration, chiffres à l'appui.

Le prochain budget de l'Etat prévoit de sacrifier le logement social... et les familles susceptibles d'y habiter. Dans le projet de loi de finances pour 2009, les aides à la pierre s'établissent à 586 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 593 M€ en crédits de paiement, **soit une diminution respective de 55,6 % et de 36,2 % par rapport à 2008**. Quant au nombre de nouveaux logements financés au moyen d'un prêt locatif à usage social (PLUS), il est revu à la baisse : 58 000 contre 80 000. Les besoins en logements abordables n'ont pourtant pas baissé !

Il s'agit du recul de l'engagement de l'Etat en faveur de la politique du logement le plus massif de ces dernières années.

Ce recul s'explique notamment par la débudgétisation de l'Agence nationale pour l'Habitat. Or, le désengagement de l'Etat n'est pas strictement compensé par un abondement du 1 % logement. D'une part, aucun financement n'est prévu pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre, ce qui revient à les supprimer. D'autre part, le logement des salariés est le grand perdant : ce que le 1% logement affectera à l'avenir à l'ANAH, il ne pourra plus le consacrer à sa vocation première. **Or, financer un logement existant n'a pas la même efficacité sociale que réaliser un nouveau logement au loyer durablement modéré.**

Dans un contexte de crise aiguë du logement, doublée d'une des plus graves crises économiques et financières des dernières années, et après les menaces réitérées contre la mixité sociale et l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains, **Thierry REPENTIN constate et regrette que le gouvernement privilégie la politique de la pénurie et du logement cher, au détriment du logement pour tous.**

Le 13 novembre 2008



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

Responsable de la publication : Sandra THEVENOUD

Secrétariat : Aïcha KRAÏ

avec la participation des collaborateurs du groupe

Contact : 01 42 34 34 21

Fax : 01 42 34 45 03

s.thevenoud@senat.fr