



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 91 - Mardi 4 novembre 2008



# S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Point d'actualité** p. 4
  - Bilan de la 1<sup>ère</sup> lecture Sénat du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
  - Projet de loi tendant à favoriser la diffusion et la protection de la création sur internet
- ▶ **Note de travail** p. 12
  - Débat sur les prélèvements obligatoires
  - Proposition de loi visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi du 23/01/2006 relative à la lutte contre le terrorisme
  - Proposition de loi tendant à allonger le délai de prescription de l'action publique pour les diffamations, injures ou provocations commises par l'intermédiaire d'internet
  - Projet de loi relatif à la protection des sources des journalistes
  - Les premières réponses européennes à la crise financière.
- ▶ **Question d'actualité** p. 40
  - Situation économique de la France par **Yves KRATTINGER**, sénateur de la Haute-Saône
  - Politique de santé par **Claude DOMEIZEL**, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence
  - Orpaillage et insécurité en Guyane par **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane
- ▶ **Interventions** p. 45
  - ⇒ Le RSA et l'Outre-mer par **Claude LISE**, sénateur de la Martinique
  - ⇒ Présentation de la mission d'information par **David ASSOULINE**, sénateur de Paris sur "L'impact des nouveaux médias sur la jeunesse"
- ▶ **Article de presse** p. 49
  - ⇒ "Non, les collectivités locales n'étouffent pas la France" par **Didier GUILLAUME**, sénateur, Président du Conseil général de la Drôme (Libération - Rebonds, 31/10/2008)
- ▶ **Communiqués de presse** p. 51
  - ⇒ Loi SRU : le mépris du consensus républicain



# Edito du Président

## Incohérences et contresens

**P**our “refonder le capitalisme mondial”, Nicolas Sarkozy, toujours en quête de reconnaissance et de mise en lumière, n’a pas trouvé meilleure idée que d’organiser un sommet avec... le Président encore en exercice, G. BUSH. On peut douter de la détermination de ce dernier, alors que sa légitimité sera affaiblie si le candidat démocrate tant attendu par le monde est élu, comme nos l’espérons tous. On peut donc être sceptique sur l’issue de cette réunion internationale. Ce ne sera pas un nouveau Bretton-Woods car les réticences à la régulation de la sphère financière sont encore fortes. Sans même parler de la disparition des paradis fiscaux ! Il est urgent d’agir, mais pas seulement en sauvant le capitalisme financier, mais en se préoccupant sérieusement de sauver l’activité économique.



Car, comme nous l’annoncions sans être entendus, voire moqués par le gouvernement, la crise économique est bien là, aggravée par la crise financière mais préexistante à elle en raison de l’incohérence de la politique économique conduite depuis 2007.

Est-il encore décent de parler de travailler plus pour gagner plus, d’évoquer le travail le dimanche, alors que les constructeurs automobiles ont mis leurs salariés en chômage partiel ? Est-il encore décent de parler de travailler plus alors que les Français s’inquiètent à juste titre sur le devenir de leur épargne, que l’anémie dont souffre notre économie, et se traduit par un déficit commercial abyssal, est le manque d’activité, de création de valeur ajoutée faute d’investissements ?

Est-il encore décent de parler heures supplémentaires dans un contexte de récession économique et de hausse du chômage et de la précarité compte tenu du nombre de travailleurs pauvres, aux temps partiels contraints, aux CDD, et d’intérimaires ?

Jamais ce gouvernement n’admettra son erreur tragique de diagnostic et sa faute politique d’avoir accordé 15 milliards de cadeaux fiscaux improductifs et dont les ressources manquent cruellement aujourd’hui.

Est-il moral, juste et efficace que l’Etat se borne à être le pompier des pyromanes qui ont, grâce à la dérégulation et à la bulle financière, déconnecté celle-ci de l’économie réelle ? La socialisation des pertes, payées par tous les contribuables, doit s’accompagner d’un droit de regard de l’Etat sur les banques en difficultés, pas d’un chèque en blanc comme l’a signé Nicolas Sarkozy.

Si le retour de la régulation et de l’Etat veulent dire quelque chose, alors il faut fixer des règles prudentielles, mettre en oeuvre des sanctions contre les banques qui prennent des risques inconsidérés, interdire un certain nombre de produits dérivés, limiter les ventes à terme, veiller à ce que les agences de notation soient rémunérées de manière indépendante des entreprises qu’elles ont en charge d’évaluer, voire, comme le propose le Premier secrétaire, qu’une structure internationale puisse prélever un impôt mondial sur les grands établissements bancaires pour en assurer un contrôle indépendant.

Mais pour cela, au-delà des discours, tantôt libéraux, tantôt révolutionnaires, tantôt dérégulateurs, tantôt étatistes, et des incantations, il faut une volonté politique. Entre les mots et les actes, il y a la politique. Sinon, les promesses sont des chèques sans provisions.

Jean-Pierre BEL



# Point d'actualité

## Projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

### Bilan de la première lecture au Sénat

#### BILAN LÉGISLATIF

La discussion de ce texte a donné lieu à de nombreux commentaires. Sur le plan strictement formel, sur 216 amendements discutés (plus d'une trentaine d'amendements déposés avaient été rejetés au titre de l'article 40 de la Constitution - irrecevabilité financière - ou retirés avant séance suite aux travaux en commission) 33 ont été adoptés.

Certains d'entre eux ont fait grand bruit médiatique : c'est le cas de l'amendement n°1 de suppression de l'article 17 du projet de loi.

D'autres amendements d'importance ont eu un écho plus confidentiel : c'est le cas de l'amendement 486 qui généralise la création des commissions de prévention des expulsions, ou de l'amendement 312 qui prévoit que le décret de fixation des enveloppes du 1% soit pris seulement après avis ou sur proposition des partenaires sociaux. Enfin, certains amendements adoptés en séance ont pu faire l'objet d'une seconde délibération, et d'autres, comme l'amendement 66 qui instaure le droit de préemption du préfet dans les communes en constat de carence, ont été adoptés suite à des débats au cours desquels les socialistes ont, soit pris le dessus sur la droite et la Ministre, soit, joué le rôle d'arbitre dans une bataille interne à la droite.

#### REVUE DE DÉTAILS (DÉCLINÉS SANS RAPPORT AVEC L'IMPACT MÉDIATIQUE DES MESURES ADOPTÉES...)

##### Sur les conventions d'utilité sociale (article 1) et le prélèvement sur trésorerie des organismes (article 2)

La suppression du dispositif n'a pas été obtenu, pas plus que la signature de la convention aux collectivités de rattachement quand il s'agit d'un Office Public de l'Habitat.

Les socialistes ont en revanche obtenu que les collectivités de rattachement des OPH soient obligatoirement associés à la signature de la convention (amendement 524) et par voie de débat, ils ont permis l'adoption d'un amendement identique au leur et déposé par l'Union centriste repoussant de 2 ans l'application du prélèvement, ce qui revient à supprimer le caractère rétroactif de la mesure.

##### Sur le 1% logement (article 3)

Les socialistes ont défendu le maintien des fonds existants du 1% et combattu la budgétarisation du système.

Ils ont permis l'adoption de deux progrès majeurs dans le texte :

- l'amendement 312, qui prévoit que le décret de fixation des enveloppes du 1% soit pris seulement après avis ou sur proposition des partenaires sociaux,
- et les amendements qui instaurent un contrôle parlementaire minimal sur l'emploi des fonds.

Certes, le principe du bouclier 1% (qui consistait à défendre le plafonnement des enveloppes budgétariables) n'a pas été adopté, mais les discussions à l'occasion du projet de loi de finances seront désormais l'occasion pour le Parlement d'exercer un droit de regard sur l'action gouvernementale en la matière.

##### Sur le Plan National de Rénovation des quartiers anciens dégradés (article 7)

Les socialistes ont dénoncé un PNRQAD dépourvu de moyens, et comparé ce plan au PNRU, dans le cadre duquel les engagements de l'ANRU ne sont pas tenus.

Ils ont néanmoins réussi à faire préciser les actions principales du plan en y intégrant la production de logements locatifs sociaux de manière explicite et l'amélioration énergétique des bâtiments.

### **En matière de PLH (article 9 et suivants de la petite loi)**

Les socialistes partagent les objectifs de l'article 9, mais ils ont dénoncé le pouvoir démesuré donné au préfet remettant en cause le principe de décentralisation des compétences.

Ils ont obtenu deux avancées majeures.

La première, soutenue par l'Association des Maires des Grandes Villes de France, concerne les conventions de délégation des aides à la pierre. Désormais, le préfet doit répondre à toute demande dans un délai de 3 mois (amendement 365) et motiver un éventuel refus.

La seconde a permis d'adopter une mesure dérogatoire concernant les PLH qui entreraient en révision dans les 6 mois suivant la publication de la loi (amendement 366). Alors que le rapporteur prévoyait simplement la prorogation des conventions des aides à la pierre en cours, les socialistes ont obtenu que les PLH en fin de parcours puissent attendre leur mise en révision normale pour opérer la mise en conformité de leur PLH (la loi étant, sauf précision contraire, d'application immédiate). Une disposition technique d'importance pour les services concernés.

### **Sur la prévention des expulsions (articles 19 et suivants)**

Les socialistes se sont évidemment élevés contre la réduction des délais d'expulsion de 3 à un an. Ils ont défendu la suspension de l'expulsion en cas de bonne foi ou d'inscription dans la procédure Dalo du locataire, comme le rallongement de la trêve hivernale - entre autres.

Ils ont obtenu de rendre obligatoire la création des commissions de prévention des expulsions qui ne l'étaient pas jusqu'alors (amendement 486).

### **Sur la fin au droit au maintien dans les lieux dans le parc social (article 20)**

Ils ont défendu sans succès la suppression du dispositif et ont obtenu qu'il ne s'applique pas dans les ZUS (amendements 533, 534, 677 et 678) et que le concubin notoire du titulaire du bail et les personnes âgées de plus de soixante dix ans soient préservées de toute rupture de bail du fait de ces nouvelles dispositions (amendement 536 et 676).

### **Sur la baisse des plafonds de ressources applicables pour le logement social (article 21)**

Les socialistes ont obtenu la suppression du dispositif, après avoir fourni à la Haute Assemblée des exemples qui démontraient que cette mesure, compte tenu de la récente réforme du surloyer de

solidarité, aurait un impact considérable sur les loyers des locataires actuels (amendement 434).

**Attention : cette suppression a été rayée d'un trait de plume par une seconde délibération adoptée à la demande du gouvernement en pleine nuit (voir les 4°, 5° et 6° de l'article 43 du règlement du Sénat).**

### **Sur l'habitat indigne (article 25 et suivants)**

Les socialistes ont sans succès défendu des mesures plus ambitieuses que celles qui étaient proposées par le gouvernement. Un amendement (537) a introduit dans le texte le principe de l'évaluation des fonds de commerce des hôtels insalubres en prenant en compte la réalité de gestion de l'hôtel (en général, ces fonds sont très surévalués par rapport à la l'activité réelle qu'ils exercent, à savoir l'hébergement souvent insalubre).

### **Autres dispositions adoptées sur proposition des sénateurs socialistes :**

⇒ Une mesure permettant la mise en place de syndicats pour la réalisation d'études en vue d'aligner le PLH (article additionnel après 9) ;

⇒ Un amendement, 379 a suscité un débat juridique inattendu. Il s'agissait de clarifier les conditions de transmission des dossiers d'urbanisme aux conseillers communautaires, une DUP sur le territoire la communauté d'agglomération du Grand Angers ayant été récemment annulée au motif que la communauté n'avait pas transmis dans les formes le dossier complet pour avis... le dossier complet pouvant peser plusieurs kilos (article additionnel après 9) ;

⇒ Une mesure qui exonère les organismes Hlm du paiement de la TSE perçue au profit des EPFL au même titre que l'exonération qui existe pour les EPF d'Etat (article additionnel après 9) ;

⇒ Une mesure permettant aux organismes HLM de s'engager dans un Projet Urbain Partenarial (article 12) ;

⇒ Une mesure prévoyant que chaque PDALPD prévoit un plan de mobilisation des logements du parc privé (article 23) ;

⇒ Une mesure précisant qu'en cas de changement de propriétaire, la restitution du dépôt de garantie incombe au nouveau bailleur, ce qui permettra d'éviter les parties de ping-pong entre les bailleurs qui ont lieu, le plus souvent, au détriment du locataire qui ne récupère jamais le produit du dépôt (additionnels après 27).

⇒ Une série de mesures permettant d'optimiser l'administration des EPFL (additionnels après 27).

## L'ARTICLE 17 ET LE COMBAT DES SÉNATEURS SOCIALISTES EN FAVEUR DE LA MIXITÉ SOCIALE

L'amendement n° 1 visant à supprimer purement et simplement l'article 17 du projet de loi a été adopté.

L'amendement 66, initialement présenté par la commission des affaires économiques, a été repris à la volée par le gouvernement après que le rapporteur Dominique Braye a envisagé de le retirer face à l'hostilité de ses collègues de la majorité.

Le Droit de Prémption Urbain Prioritaire pour le préfet dans les communes en constat de carence avait été proposé dans la Proposition de loi socialiste Pour un logement adapté et abordable pour tous d'avril 2008. Cette disposition figurait dans l'avant projet de loi présenté par la ministre devant le Conseil National de l'Habitat du 15 juin. Elle est une des mesures phare du rapport Pinte. Elle avait ensuite mystérieusement disparu du projet déposé au Parlement fin juillet, malgré les engagements de la Ministre. Les débats et la pression exercée en séance sur la ministre à ce sujet ont permis d'adopter un dispositif qui permettra aux préfets de réellement contrer les mauvaises volontés des maires persistant à ignorer l'article 55 de la loi SRU.

Enfin, un sous amendement à un amendement de la commission a permis de supprimer ce qu'il était devenu courant d'appeler la servitude de logements sociaux.

Auparavant, quand un maire déterminait un périmètre où devaient être construit un minimum de logements sociaux, le périmètre était considéré comme une servitude (article L. 123-2 du code de l'urbanisme) donnant lieu à dédommagement des propriétaires.

La majorité s'est enfin rangée à l'idée défendue de longue date par les socialistes de permettre aux maires de déterminer des zones où des pourcentages par types de logements peuvent être fixés sans que cela soit pour autant considéré comme une servitude indemnisable. Les socialistes ont rendu possible la fixation de pourcentages de logements locatifs mais aussi de logements en accession sociale à la propriété.



# Point d'actualité

## Projet de loi tendant à favoriser la diffusion et la protection de la création sur internet

Le projet de loi, **présenté deux ans seulement après la loi DADVISI du 21 août 2006** qui tendait à garantir le respect du droit d'auteur et des droits voisins, dans le cadre des échanges culturels sur Internet, **part du constat d'échec de ce premier texte**. Le rapport Olivennes remis en novembre 2007, au Président de la République a démontré que les téléchargements illicites de contenus culturels (sans l'accord des titulaires des droits) s'étaient accrus alors même que la loi de 2006 prévoyait un arsenal de sanctions pénales conséquent.

L'industrie culturelle est la première à pâtir des pratiques de téléchargements et échanges illicites sur Internet. Certes les majors ont tardé à développer une offre légale à un coût abordable mais elle existe désormais. Cependant les mauvaises habitudes ont été prises par la plupart des internautes véhiculant l'idée générale qu'Internet constitue un espace d'échange illimité et gratuit, méconnaissant ainsi le droit pour un auteur ou son ayant droit d'autoriser expressément toute exploitation de son oeuvre et de percevoir une juste rémunération pour celle-ci.

### L'impact du téléchargement illicite sur la baisse des résultats de l'industrie culturelle est difficile à prouver.

Pourtant les chiffres, cités dans le rapport Olivennes, sont éloquentes :

- en 2006, 40,5% des films sortis en salle étaient disponibles sur les réseaux P2P (téléchargement illégal) et 93,6% de ces films piratés étaient disponibles sur ces réseaux P2P avant même leur sortie en DVD !
- en ce qui concerne la musique, 1 milliard de fichiers musicaux (soit l'équivalent des ventes physiques de titres) aurait été téléchargé en 2007 dont seulement 20 millions sur des plateformes de téléchargement légales.

Pour ce qui a trait au marché du disque<sup>1</sup>, ces pratiques ont une influence extrêmement néfaste sur l'économie du secteur : le marché du disque a globalement baissé de 22% en 2006 et encore de 20,5% pour les 9 premiers mois de 2007 (la baisse est de -51% depuis 2002 !). Dans le même temps, les ventes numériques (téléchargements sur Internet et sonneries de téléphone) n'augmentent que de 8%.

Afin d'endiguer les phénomènes de téléchargements illicites massifs, l'industrie culturelle, dans sa grande majorité, a signé, en novembre et décembre 2007, les « accords de l'Elysée » (cf infra) par lesquels elle s'est engagée, parallèlement à la mise en oeuvre d'un dispositif législatif pédagogique anti piratage comportant des sanctions mesurées et graduées, à améliorer la qualité de son offre légale en ligne et à accepter une dépénalisation des comportements illégaux.

Le projet de loi, élaboré sur les conclusions remises par Denis Olivennes au ministre de la culture en novembre dernier, propose des sanctions proportionnées et graduées pour les internautes ne respectant pas les droits attachés aux oeuvres qu'ils téléchargent. Ces sanctions seront décidées par une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) dotée de pouvoirs de régulation, de veille et de sanctions.

Les solutions proposées sont pédagogiques, mesurées et séduisantes ; elles pourraient néanmoins poser quelques problèmes juridiques, notamment en termes d'euro compatibilité.

<sup>1</sup> Chiffre communiqué par le SNEP (Syndicat national de l'édition phonographique)

La bonne volonté manifestée tant par l'industrie culturelle d'accroître substantiellement, dans de meilleurs délais et à un coût moindre l'offre légale sur Internet que par le législateur français de trouver des solutions adaptées pour veiller au respect des droits d'auteur et droits voisins ne pourra seule porter ses fruits. **Il conviendrait aussi de davantage responsabiliser l'ensemble de la chaîne allant des industriels aux internautes, en passant par les fournisseurs d'accès à Internet, afin de mettre un terme à la crise qui sévit au sein de l'industrie culturelle.**

### La législation en vigueur

Près de trois ans après son dépôt, **la loi n° 2006-961 du 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information** (DADVSI) était adoptée définitivement par le parlement, le 30 juin 2006, à l'issue d'une navette extrêmement chaotique (principalement due à l'impréparation et aux erreurs du gouvernement) **et après une décision du Conseil constitutionnel** (DC 2006-540 du 27 juillet 2006) **censurant partiellement la loi sur ses dispositions exonérant de responsabilité pénale le contournement des mesures techniques de protection d'une oeuvre.** Le Conseil avait alors aussi précisé **que l'exception pour copie privée ne pouvait s'exercer sans le consentement de l'auteur, refusant ainsi de créer un « droit à exception ».**

Cette décision s'inscrivait dans la droite ligne des positions défendues, lors des débats, par les sénateurs socialistes, en faveur de la défense du droit d'auteur.

La loi DADVSI a principalement effectué, assez fidèlement, la transposition, en droit interne, de la directive 2001/29 du 22 mai 2001 relative à l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. Figurent ainsi au titre des dispositions désormais transposées en droit français :

- la mise en place de « mesures techniques » de contrôle et de verrouillage des supports numériques des oeuvres et objets (afin de protéger ces oeuvres et objets), de dispositifs d'information des consommateurs-internautes et de sanctions visant à endiguer les phénomènes de contournement de ces mesures dans un but de téléchargement de contenus et d'échanges de fichiers (« peer to peer ») protégés au titre des droits d'auteur et voisins ;

- l'ajout de nouvelles exceptions au droit exclusif des auteurs et titulaires de droits voisins (artistes interprètes et producteurs) et des producteurs de base de données ; la directive propose une liste d'exceptions au sein de laquelle les Etats membres sont invités à choisir celles qu'ils souhaitent transposer. Outre les exceptions existant déjà, la France, à l'issue de l'adoption de la loi, a retenu la quasi-totalité de celles autorisées par la directive :

- exception pédagogique rémunérée sur une base forfaitaire ;
- copie d'une oeuvre au profit des handicapés et copies techniques de reproduction provisoire sur Internet ;
- actes de reproduction - sous certaines conditions - des bibliothèques accessibles au public, des musées et services d'archives qui ne recherchent aucun avantage commercial ;
- reproduction - dans des conditions restrictives et bien encadrées - d'une oeuvre d'art graphique, plastique ou architecturale dans le seul but d'information ;

- une réaffirmation du test dit « en 3 étapes » : les exceptions ne sont applicables que dans certains cas spéciaux, ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ou de l'objet protégé, ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts des titulaires des droits ;

- l'ajout en droit français de la notion d'épuisement du droit à l'exclusivité de diffusion au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen dès lors qu'un exemplaire matériel d'une oeuvre a fait l'objet d'une vente licite dans un état membre ;

- une nouvelle chronologie de la durée des droits voisins.

Le législateur français avait alors néanmoins dépassé le strict cadre de transposition de la directive en proposant, aux termes de la loi DADVSI de 2006 :

- un dispositif traitant de l'interopérabilité entre les supports (possibilité de lire tout support sur tout matériel) et fixant les limites de cette interopérabilité par référence aux mesures techniques de protection d'une oeuvre ;

- la mise en place, à l'initiative du Sénat, d'une nouvelle autorité de régulation, l' « Autorité de régulation des mesures techniques », composée de 6 membres dont 4 magistrats et 2 personnalités qualifiées, garante de la protection des mesures techniques et de l'interopérabilité ;

- un système de responsabilité très lourd applicable à l'ensemble de la chaîne du « peer to peer » : celle des éditeurs de logiciels, assimilant cette pratique à de la contrefaçon (assorti de sanctions pouvant aller jusqu'à une amende de 300 000 € et une peine de prison de trois ans), celle de l'abonné à Internet (parent de l'internaute qui télécharge et échange, par exemple)... On rappellera que le projet de loi initial avait mis le feu aux poudres en assimilant aussi à de la contrefaçon ce dernier type de pratiques et en fixant des sanctions tout à fait excessives au regard des délits ainsi définis et des objectifs fixés par la directive. *Ces dispositions très demandées par la grande majorité des auteurs et par les industries du disque, cinématographique et audiovisuelle avaient été contestées par les internautes-consommateurs, les partisans du logiciel libre et certains artistes interprètes et leurs représentants et avaient abouti à la proposition adoptée en première délibération par l'AN, séduisante mais aberrante au regard du droit d'auteur de la « licence légale » (système optionnel autorisant à télécharger et à mettre à disposition des contenus protégés au titre des droits d'auteur et voisins, sans autorisation des ayants droit, moyennant l'acquittement d'une somme forfaitaire dérisoire).*

#### Bilan et conséquences de la législation de 2006

2 ans après la mise en œuvre du dispositif de la loi du 1<sup>er</sup> août 2006 très répressif mais jugé protecteur pour les titulaires de droit, force est de constater que les pratiques de téléchargements illégaux n'ont pas diminué, bien au contraire (cf supra, chiffres cités dans l'introduction)...

Conscient de l'enjeu que constituait le maintien d'une industrie culturelle française puissante, Nicolas Sarkozy rappelait, dans sa Lettre de mission à Christine Albanel, du 1<sup>er</sup> août 2007, que « la révolution numérique crée une possibilité d'accès quasi infini aux œuvres de l'esprit, tout en menaçant gravement la création par les atteintes aux droits d'auteur et aux droits voisins qu'elle permet ».

C'est dans cet esprit qu'était confié, en septembre 2007, à Denis Olivennes, alors PDG de la FNAC, un rapport sur le « Développement et la protection des œuvres culturelles sur les nouveaux réseaux ».

Remis en novembre 2007, le rapport constatait la recrudescence du téléchargement illégal chez les internautes et sa préférence à la consommation de l'offre légale ; Denis Olivennes préconisait plus particulièrement de « rendre plus difficile et plus coûteux le téléchargement illégal, et, inversement, plus facile et moins cher le téléchargement légal » d'œuvres de l'esprit sur les réseaux numériques, en incitant les ayants droit, les pouvoirs publics et les prestataires techniques à coopérer pour trouver des réponses communes, « proportionnées, pragmatiques, respectueuses des libertés individuelles et compatibles avec la rapidité d'évolution des technologies » ; il préconisait plus particulièrement l'idée d'une « riposte graduée », cour du dispositif du projet de loi.

En vertu des conclusions de son auteur, la remise du « rapport Olivennes » a été suivie par la signature, les 23 novembre et 14 décembre 2007, par 42 entreprises et organisations représentatives de l'industrie culturelle (sociétés de perception et de répartition des droits : SACEM, SACD... ; organisations représentatives ARP, SNEP, USPA... ; éditeurs de services audiovisuels : Canal Plus, France Télévisions, M6, TF1 ; des opérateurs de téléphonie et Fournisseurs d'Accès à Internet), des « accords de l'Élysée pour le développement et la protection des œuvres et des programmes culturels sur les nouveaux réseaux ». Par ces accords, professionnels de l'industrie culturelle s'engageait à développer leur offre légale et à faire des efforts significatifs notamment :

- pour le cinéma en révisant la « chronologie des médias » (date minimale de diffusion après la sortie en salles d'une œuvre sur un autre support), notamment en abaissant le délai de la diffusion en VOD (vidéo à la demande) de 7 mois et demi (actuellement) à 6 mois. Les accords de l'Élysée, pour ce qui a trait au cinéma, ont néanmoins du mal à aboutir : les 4 réunions prévues, depuis, sous l'égide du CNC, ont, toutes, dûes être annulées, certains partenaires bloquant les négociations

(les exploitants de salle voient d'un très mauvais oeil une révision de la chronologie des médias qui serait favorable aux autres supports mais défavorable à eux car raccourcissant le **déla**i d'exploitation exclusive par els salles)

- **pour l'industrie musicale, en renonçant à recourir aux DRM** (Digital rights management) pour les productions françaises, les mesures de protection empêchant de dupliquer les ouvres dont le contournement a été pénalisé par la même loi DADVSI en l'assimilant à de la contrefaçon (cf supra - législation en vigueur).

L'ensemble des acteurs de l'industrie culturelle s'est accordé pour juger trop lourd le système de responsabilité et l'arsenal de sanctions issus de la loi DAVSI (auxquels ils n'osent généralement pas avoir recours) et s'est déclarée favorable à l'idée d'abandon de la pénalisation excessive du téléchargement illégal tel que prévu par la loi DADVSI de 2006 (cf supra) et a **souscrit au processus de riposte graduée**.

#### Un projet de loi proposant des solutions soupçonnées de préserver les droits d'auteur et droits voisins mais juridiquement contestable

Le dispositif du projet de loi, élaboré sur la base des conclusions du rapport Olivennes et en accompagnement des « accords de l'Elysée » par lesquels l'industrie culturelle s'engage à des efforts pour le développement de l'offre légale, s'articule autour d'un système dit de « riposte graduée ». **Ce système de « riposte graduée » sera mis en oeuvre par une nouvelle autorité administrative indépendante**, la Haute Autorité pour la diffusion des ouvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) qui détiendra tant **des pouvoirs de régulation, de veille que de sanctions** ; il sera **opposable aux titulaires d'abonnement à Internet dont il sera prouvé qu'ils n'ont pas veillé à ce que leur accès à Internet ne fasse pas l'objet d'une utilisation à des fins de reproduction, de représentation, communication ou mise à disposition d'un contenu (ouvre ou objet) protégé par un droit d'auteur ou un droit voisin, sans l'accord des titulaires des droits**.

L'HADOPI sera chargée, par le biais de sa « commission de protection des droits », instance séparée de son « Collège » et quasi juridictionnelle (composée de trois hauts magistrats), d'avertir l'internaute se livrant au téléchargement illégal

ou accueillant sur son accès Internet des pratiques similaires, des risques pénaux qu'il encourt, par un premier avertissement par courrier électronique, puis par un second avertissement par lettre recommandée ou par lettre d'huissier, avant de pouvoir recourir à des sanctions allant de l'injonction à prendre des mesures de nature à faire cesser le manquement jusqu'à la suspension de l'abonnement à Internet pour une durée de trois mois à un an.

**Cette riposte graduée semble de nature à préserver les intérêts de l'industrie culturelle qu'à proposer des sanctions raisonnables et proportionnelles aux manquements des internautes coupables de téléchargement illicites** : **différents sondages effectués démontrent que, dans leur grande majorité, les internautes pratiquant le téléchargement illicite mettent un terme à cette pratique, au premier courrier d'avertissement** (ainsi aux Etats Unis, 70% des internautes arrêtent de télécharger au 1° envoi et 90%, au second).

La riposte graduée pourrait **poser néanmoins quelques problèmes juridiques**, notamment depuis que les euros députés se sont emparés de la question :

**Le 24 septembre dernier, le Parlement européen votait, à une très large majorité (573 voix pour, 74 contre), c'est-à-dire 88% des voix dont la majeure partie des voix du PPE auquel appartient l'UMP, l'amendement n°138 », dit amendement « Bono, Rocard »** (également co-signé par B. Hamon, V. Peillon, B. Poignant, H. Desir, D. Cohn-Bendit, M. de Sarnez...) au « Paquet Télécoms » (régulation d'Internet du secteur de la téléphonie, complété par des dispositions relatives aux « contenus licites sur Internet »). **Cet amendement dispose que les autorités nationales veillent à ce « qu'aucune restriction aux droits fondamentaux et libertés fondamentales des utilisateurs finaux ne soit prise sans décision préalable de l'autorité judiciaire, sauf cas de force majeure, menace majeure pour la sécurité des réseaux ou législation pénale nationale motivée par des raisons de force majeure, menace majeure pour la sécurité des réseaux ou législation pénale nationale motivée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de moralité nationale. »**

Guy Bono a lui-même justifié le dépôt de cet amendement comme visant à éviter que les autorités administratives puissent restreindre les droits fondamentaux des citoyens à la place de l'autorité judiciaire. Néanmoins, rien ne permet d'affirmer que, juridiquement, l'accès à Internet constitue un droit fondamental du citoyen.

Le refus par José Manuel Barroso, à la demande de N. Sarkozy, de faire rejeter, par la Commission, cet amendement, tout comme la position exprimée par la Commission, le 6 octobre dernier (souhait de respecter le vote démocratique du parlement et position exprimée selon laquelle l'amendement 138 rappelle un important principe juridique, « inhérent à l'ordre juridique de l'UE et (...) aux droits fondamentaux des citoyens »), semblent vouloir faire obstacle à la volonté du législateur français de doter l'HADOPI de pouvoirs de sanction tels que définis par l'article 2 du projet de loi (articles L. 331-25 et suivants, cf infra).



# Note de travail

## Débat sur les prélèvements obligatoires

Comme chaque année, préalablement à l'examen du projet de loi de finances pour 2009, aura lieu le 6 novembre prochain, un débat sur les prélèvements obligatoires. Exceptionnellement, il sera associé cette année à la discussion sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 et prendra la forme de questions réponses avec le gouvernement.

Ce débat sera l'occasion pour le gouvernement d'annoncer son renoncement à la promesse du Président de la République de baisser de 4 points les prélèvements obligatoires, afin de rendre de l'argent aux français.

Par ailleurs, si les mesures du gouvernement ont permis une baisse minime des prélèvements obligatoires, celle-ci s'est faite au détriment de la progressivité et de l'équité de notre système fiscal, pénalisant par conséquent les contribuables les plus faibles.

Il permettra également de faire le point sur la révision générale des prélèvements obligatoires initiée par la ministre de l'Économie et de souligner à cet effet, la surprenante créativité fiscale dont a fait preuve le gouvernement depuis 2007.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2009 sera l'occasion de mettre en œuvre les mesures fiscales adoptées dans le cadre du Grenelle de l'environnement et d'un débat sur la place de la fiscalité écologique dans notre pays.

Dans ce contexte de crise financière et économique, il est plus que jamais indispensable de développer une fiscalité juste socialement et au service du développement économique et de la croissance de notre pays. Or, les mesures proposées par le gouvernement depuis 2007 (loi TEPA, LME etc.) censées favoriser la croissance n'ont nullement permis d'atténuer les chocs de la crise actuelle et prouve une nouvelle fois l'échec de la droite en ce domaine.

I. Le gouvernement renonce à « la véritable économique » promise par le candidat à l'élection présidentielle Nicolas Sarkozy

A. En 2007, le recul de l'équité et de la progressivité du système fiscal français

B. La stagnation du taux des prélèvements obligatoires à compter de 2008

1. La répartition des prélèvements obligatoires par catégorie pour 2008

2. La répartition des prélèvements obligatoires par catégorie pour 2009

II. Crise financière et économique recherche RGPO cohérente et équitable

A. Les objectifs de la RGPO contredits par le politique du gouvernement

1. Le programme de la RGPO

2. Un objectif d'équité fiscale mis à mal

B. Une créativité en matière fiscale impressionnante aux détriments des plus défavorisés

C. Le point sur la fiscalité écologique

III. ANNEXE

Rappel : Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des impôts et des cotisations sociales prélevées par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dues non recouvrés. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale.

Assemblée nationale : La première partie de la discussion générale sur le projet de loi de programmation des finances publiques et du PLF 2009 a été consacrée à un débat sur les prélèvements obligatoires : lundi 20 octobre.

Sénat :

Examen en commission des finances : Communication de Philippe Marini mardi 4 novembre (à 9h45).

Débat en séance sur les prélèvements obligatoires : jeudi 6 novembre à 9h30

Temps de parole orateur principal : 10 minutes

Puis un débat sous la forme de question/réponse : 4 questions pour le groupe socialiste

La durée de discussion de chaque question est limitée à cinq minutes réparties de façon égale entre l'auteur de la question et le Gouvernement.

Source :

Projet de loi de finances pour 2009

Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2009 (tome I & II)

Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au PLF 2009

Document d'orientation sur les évolutions de la politique fiscale - juillet 2008

\* \* \*

\*

**I. LE GOUVERNEMENT RENONCE À « LA VÉRITABLE ÉCONOMIQUE » PROMISE PAR LE CANDIDAT À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE NICOLAS SARKOZY**

**A. En 2007, le recul de l'équité et de la progressivité du système fiscal français**

En 2007, les prélèvements obligatoires se sont élevés à **818,9 milliards d'euros soit 43,3% du PIB.**

Ce taux est inférieur à celui estimé l'année dernière dans le rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires, à savoir, 44% du PIB.

**L'évolution des PO jusqu'en 2007**

Année	PO en % du PIB
1980	40,2
1985	42,5
1990	41,5
1999	44,9
2000	44,1
2001	43,8
2002	43,1
2003	42,9
2004	43,2
2005	43,6
<b>2006</b>	<b>43,9</b>
<b>2007</b>	<b>43,3</b>

Comparée à l'année 2006, cette situation représente **une hausse en valeur absolue des PO de 25,8 milliards d'euros** (793,1 milliards d'euros en 2006) mais **une baisse en valeur relative de 0,6 point de PIB** (43,9% du PIB en 2006).

⇒ La répartition des prélèvements obligatoires par catégorie :

### Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2007

	En Md€	En % du total	En % du PIB
État	272,2	33,2	14,4
Organismes divers d'administrations centrales (ODAC)	18,2	2,2	1,0
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	416,1	50,8	22,0
Administrations publiques locales (APUL)	107,5	13,1	5,7
Union européenne (UE)	4,9	0,6	0,3
Total des prélèvements obligatoires	818,9	100,0	43,3

Source : Insee, comptes nationaux

#### 1/ L'Etat

La baisse des PO au profit de l'Etat de 0,7 point (de 15,1% en 2006 à 14,4% en 2007) est due à l'application des mesures nouvelles et à des changements de périmètres.

##### Les mesures nouvelles :

- Relatives à l'impôt sur le revenu pour un total de 7,8 milliards d'euros dont :

⇒ Réforme du barème de l'impôt sur le revenu : - 4,48 milliards d'euros

⇒ Hausse de la PPE : - 1 milliard d'euros

- Relatives à l'impôt sur les sociétés pour un total de 2,2 milliards d'euros dont :

⇒ Abaissement du taux réduit sur les plus-values à long terme : -1,8 milliards d'euros

La réforme du barème de l'impôt sur le revenu intervenu en loi de finances pour 2006 (réduction du nombre de tranches et l'intégration de l'abattement de 20 %) a été l'occasion d'un très net recul de la progressivité de l'impôt au détriment de l'ensemble des classes moyennes et défavorisées.

Les intentions du gouvernement d'alors d'alléger la fiscalité pesant sur les entreprises au détriment de celles des ménages se confirment.

##### Les changements de périmètre :

Les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales se sont logiquement accompagnés d'un transfert de ressources à leur profit, modifiant ainsi leurs poids respectifs dans la répartition des prélèvements obligatoires.

- Transfert de Tipp aux régions et TSCA aux départements : - 2,2 milliards d'euros

- Transfert de recettes au profit des administrations de la sécurité sociale (en compensation des allègements de cotisations - loi TEPA) : - 1,8 milliards d'euros

#### 2/ Les administrations de sécurité sociale

Les PO au profit des administrations de sécurité sociale sont restés stable en 2007 à 22% pour un montant de 416,1 milliards d'euros.

Les allègements de cotisations sociales ont coûté pour 2007, 1,6 milliards d'euros.

#### 3/ Les collectivités territoriales

Les PO au profit des collectivités territoriales augmentent de 0,1 point en 2007 pour un total de 107,5 milliards d'euros, soit 5,7% du PIB.

Cette hausse est uniquement due au transfert de recette de la part de l'Etat (1,3 Mds€ de TIPP pour les régions et 0,9 Mds€ de TSCA pour les départements). Il est à noter que la faible hausse des taux de la part des collectivités (+1,1%) n'a qu'un impact très faible sur le poids des prélèvements obligatoires.

*Tableau 3*

### Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2007

	État	ODAC	ASSO	APUL	APU
Montant de PO (en milliards d'euros)	272,2	18,2	416,1	107,5	818,9
<b>Taux de PO (En points de PIB)</b>	<b>14,4</b>	<b>1,0</b>	<b>22,0</b>	<b>5,7</b>	<b>43,3</b>
Évolution du taux de PO	-0,7	0,1	0,0	0,1	-0,6
Contribution de l'évolution spontanée	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Contribution des mesures nouvelles	-0,5	0,0	-0,2	0,0	-0,6
Contribution des changements de périmètre	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,0

#### B. La stagnation du taux des prélèvements obligatoires à compter de 2008

Le Président Nicolas Sarkozy, dans une interview donnée au journal Le Monde du 23 janvier 2007, avait proposé « une véritable révolution économique » en souhaitant faire baisser les PO de 4 points, au motif « qu'on ne peut pas se satisfaire de prélèvements obligatoires qui représentent 45,3% du produit intérieur brut, soit 4 points de plus que la moyenne de l'Union européenne à quinze ».

Face à la crise financière, aggravée par la politique économique désastreuse du gouvernement, celui-ci renonce à cet objectif et a annoncé qu'il prévoyait la stagnation des prélèvements obligatoires à un taux de 43,2% soit une baisse de 0,1 point, à partir de 2008 jusqu'à la fin du mandat du Président de la République en 2012. Cet abandon confirme les doutes, relayés par le rapport du rapporteur général, sur la sincérité de cette mesure que nous avons alors exprimés lors du débat sur les prélèvements obligatoires en 2008.

### Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2007-2009

En milliards d'euros	2007	2008	2009
État	272,2	274,1	277,9
Organismes divers d'administration centrale	18,2	18,4	22,8
Administrations publiques locales	107,5	112,3	117,2
Administrations de Sécurité sociale	416,1	435,7	450,3
Union européenne	4,9	5,2	5,1
<b>Total</b>	<b>818,9</b>	<b>845,7</b>	<b>873,2</b>
En points de PIB			
État	14,4 %	14,0 %	13,8 %
Organismes divers d'administration centrale	1,0 %	0,9 %	1,1 %
Administrations publiques locales	5,7 %	5,7 %	5,8 %
Administrations de Sécurité sociale	22,0 %	22,2 %	22,3 %
Union européenne	0,3 %	0,3 %	0,3 %
<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>	<b>43,3 %</b>	<b>43,2 %</b>	<b>43,2 %</b>

*Source : direction générale du Trésor et de la Politique économique.*

Cette faible baisse de 0,1 point pour l'année 2008 serait due à l'effet combiné des mesures nouvelles qui permettrait une baisse de 0,5 point des PO et de l'évolution spontanée des PO qui entraînerait une hausse de 0,4 point

## Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2008

	État	ODAC	ASSO	APUL	APU*
Montants en milliards d'euros	274,1	18,4	435,7	112,3	845,7
Taux de PO (En points de PIB)	14,0	0,9	22,2	5,7	43,2
Évolution du taux de prélèvements obligatoires	-0,4	0,0	0,3	0,1	-0,1
Contribution de l'évolution spontanée	0,2	0,0	0,2	-0,1	0,4
Contribution des mesures nouvelles	-0,4	0,0	-0,1	0,0	-0,5
Contribution des changements de périmètre	-0,2	-0,1	0,2	0,1	—

(\*) Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

### 1. La répartition des prélèvements obligatoires par catégorie pour 2008

#### 1/ L'Etat

La baisse des PO au profit de l'Etat de 0,4 point (de 14,4% du PIB en 2006 à 14,0% en 2007) est due à l'application des mesures nouvelles et à des changements de périmètres.

#### Les mesures nouvelles :

- Relatives à l'impôt sur le revenu pour un total de 0,4 milliards d'euros
  - ⇒ Déductibilité des intérêts d'emprunts : - 0,2 milliards d'euros
  - ⇒ Exonération des heures supplémentaires : -0,2 milliards d'euros
- Relatives à l'impôt sur les sociétés pour un total de 2,2 milliards d'euros dont :
  - ⇒ Exit tax: -0,7 milliards d'euros
  - ⇒ Crédit d'impôt recherche : -0,4 milliards d'euros
  - ⇒ Abaissement du taux réduit sur les plus-values à long terme : -1 milliards d'euros
- Allègement des droits de succession et de donation (1,6 milliards d'euros), Réduction de l'ISF en faveur des investissements dans le capital des PME, Bouclier fiscal : 3 milliards d'euros.
- Réforme de la TP (plafonnement de la valeur ajoutée et investissement nouveau) : 2,9 milliards d'euros

Le coût de la loi TEPA pour 2008 s'élève à 6,5 milliards d'euros.

#### 2/ Les administrations de sécurité sociale

Les PO au profit des administrations de sécurité sociale augmenteront de 0,3 point en 2008 à 22,2% pour un montant de 435,7 milliards d'euros.

#### Impact des mesures nouvelles en 2008 :

- Exonération des cotisations sur les heures supplémentaires (loi TEPA) : 3,3 milliards d'euros
- Reforme de l'assiette placement : - 0,6 milliards d'euros
- Prélèvements à la source des dividendes : + 1 milliards d'euros
- Assujettissement des indemnités de mise à la retraite d'office et de départ à la retraite : 0,3 milliards d'euros
- Assujettissement des stocks options et attribution gratuite d'actions : 0,3 milliards d'euros
- Suppression des cotisations AT-MP : 0,4 milliards d'euros

### 3/ Les collectivités territoriales

Les PO au profit des collectivités territoriales augmenteraient légèrement de 4,8 milliards d'euros mais stagneraient en volume (+0,05%).

Cette évolution atone s'explique par le cycle électoral et l'effort de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales qui ont effectuée des hausses contenues des bases et des taux (+0,7%). Les communes ont quasiment gelé la progression des taux, les taux des départements et régions ont faiblement augmenté (respectivement +1,2 et +1,6%).

Les collectivités bénéficient également de nouveaux transferts de fiscalité, qui jouent en faveur de l'augmentation des PO :

- 0,8 milliards d'euros de TIPP
- 0,9 milliards d'euros de TSCA

## 2. La répartition des prélèvements obligatoires par catégorie pour 2009

### Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2009

	État	ODAC	ASSO	APUL	APU*
Montants en milliards d'euros	277,9	22,8	450,3	117,2	873,2
Taux de PO (en points de PIB)	13,8	1,1	22,3	5,8	43,2
Évolution du taux de PO	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Contribution de l'évolution spontanée	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
Contribution des mesures nouvelles	-0,1	0,2	-0,1	0,1	0,1
Contribution des changements de périmètre	-0,1	0,0	0,0	0,0	—

(\*) Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne. Les mesures nouvelles qui figurent dans ce tableau, intègrent une prévision d'évolution des taux d'imposition votés par les collectivités locales, à la différence du tableau 11.

Pour l'année 2009, le taux des prélèvements obligatoires stagnerait donc à 43,2% du PIB. Par conséquent, l'impact des mesures nouvelles serait compensé par l'évolution spontanée des assiettes fiscales.

#### 1/ L'Etat

Les PO au profit de l'Etat diminuerait de 0,2 point, baisse principalement due au ralentissement des prévisions de recettes de TVA et une chute des recettes d'impôt sur les sociétés, conséquence de la crise financière et économique actuelle et d'une croissance molle.

#### 2/ Les administrations de sécurité sociale

Les PO au profit des administrations de sécurité sociale progressent également du fait de l'évolution dynamique de la masse salariale. Néanmoins cette prévision peut être remise en cause au regard de l'augmentation des chiffres du chômage et de sa probable évolution à la hausse dans le contexte actuel (+46 000 selon les ASSEDIC).

Ils intégreront une baisse de transfert de recette de la part de l'Etat d'un montant net de - 813 millions d'euros.

#### 3/ Les collectivités territoriales

Les PO au profit des collectivités territoriales évoluerait peu du fait de l'action conjointe de la stabilisation des bases et de la baisse des droits de mutations due à la chute du marché immobilier.

Les transferts de recettes en compensation des mesures de décentralisation se poursuivent en 2009 avec un surplus de TIPP de plus de 800 millions d'euros (604 pour les régions et 233 pour les départements) et 28 millions d'euros de TSCA pour les départements.

## Principales mesures nouvelles et incidences sur les prélèvements obligatoires en 2009 et 2010

En milliards d'euros	2009	2010
<i>Sous-total TEPA</i>	-1,8	-1,0
Exonération des heures supplémentaires	-0,7	
Credit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	-0,9	-0,8
Allègement des droits de successions et de donations	-0,2	-0,2
<i>Sous-total PLF 2009</i>	0,2	-0,3
Suppression de l'IFA	-0,3	-0,6
Aménagement du soutien aux biocarburants	0,4	0,2
Instauration d'un éco-PTZ		-0,1
Grenelle TGAP (+relèvement taux redevance pollutions diffuses)	0,2	0,1
Rénovation du CI en faveur du développement durable		0,1
Taxe à l'essieu	-0,1	
<i>Sous-total loi RSA, LME, financement audiovisuel et loi participation-intéressement</i>	1,8	-0,7
Financement du RSA	1,5	
Loi de modernisation de l'économie	-0,1	-0,2
Credit d'impôt en faveur de l'intéressement		-0,5
Financement audiovisuel	0,5	
<i>Sous-total LF et LFSS 2008</i>	-2,4	-0,6
Imposition des dividendes au prélèvement forfaitaire libératoire	-1,1	
Credit impôt recherche	-0,6	-0,6
Recettes de CSG sur dividendes-prélèvement à la source	-1,0	
Hausse des prélèvements sociaux	0,3	
<i>Sous-total PLFSS 2009</i>	1,4	
Forfait social (taux 1,5%) Taxes épargne salariale	0,4	
Augmentation contribution sur les OC	1,0	
<b>TOTAL DES MESURES NOUVELLES PRISES PENDANT CETTE LÉGISLATURE</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,4</b>
<i>Autres mesures (y.c. mesures antérieures)</i>	1,0	-0,2
Gel des seuils et des montants de la PPE	0,4	
PTZ accession à la propriété	-0,2	-0,2
Actualisation de la liste des équipements éligibles au crédit d'impôt développement durable	0,8	
<b>TOTAL</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,6</b>

A noter par conséquent que la réduction d'avantages fiscaux (gel de la PPE, diverses mesures de fiscalité écologique) ainsi que la création d'impôts nouveaux (taxe sur les revenus du capital, taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie, des fournisseurs d'accès à Internet et sur la publicité des autres chaînes de TV, hausse des prélèvements sociaux), entraîneraient une hausse des prélèvements obligatoires de 5,5 milliards d'euros en 2009.

Les mesures nouvelles entraîneraient à l'inverse une baisse des prélèvements obligatoires de 5,2 milliards d'euros en 2009.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution précise que les mesures décidées au cours de la législature 2007-2012 contribueraient à faire baisser les prélèvements obligatoires de plus de 10 milliards d'euros par an au cours des prochaines années.(cf. tableau ci-dessous).

Selon la ministre de l'économie, ces baisses d'impôts sont ciblées sur les « priorités politiques du gouvernement » à savoir « le travail, l'innovation, la participation des salariés aux résultats ».

Or, la politique menée par ce gouvernement est contraire à ces objectifs.

Rappelons ici, que les mesures adoptées en loi TEPA concernant les heures supplémentaires ne rencontrent pas le succès escompté puisque le nombre d'heures supplémentaires est plus proche des 710 millions d'heures loin des 900 millions prévus par la ministre à l'époque.

Par ailleurs, il est vraisemblable que ces heures se soient substituées à des heures actuellement non déclarées ou à des heures d'intérim, entravant ainsi les perspectives de création d'emploi.

Quant à l'intéressement au profit des salariés, le gouvernement a refusé de supprimer ce crédit d'impôt accordé aux entreprises, jugé par la commission des finances du Sénat, trop coûteux (1,2 milliards en 2012) et inefficace. Le gouvernement a également refusé la règle des trois tiers dans la répartition de la participation, soutenue par les sénateurs socialistes (salarié, actionnaire, investissement).

A noter que le coût des mesures adoptées dans le cadre de la loi TEPA est estimée à 9,5 Mds€ en 2009, à 10,5 Mds€ en 2010, à 11,3 Mds€ en 2011 et à 12 milliards d'euros en 2012.

### Impact annuel des mesures décidées depuis 2007

En milliards d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	Cumul
<i>Loi TEPA (la 1<sup>re</sup> colonne regroupe 2007 et 2008)</i>	-7,7	-1,8	-1,0	-0,8	-0,6	-11,9
<i>Mesures d'attractivité</i>	1,2	-2,8	-1,2	-0,8	-0,4	-4,0
Crédit impôt recherche	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5		-2,0
Imposition des dividendes (IR et CSG)	1,9	-2,0				-0,1
Suppression impôt bourse	-0,3					-0,3
Loi de modernisation de l'économie	-0,1	-0,1	-0,2			-0,4
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement			-0,5	-0,3	-0,4	-1,2
<i>Mesures de redressement de la Sécurité sociale</i>	1,0	1,7				2,7
PLFSS pour 2009		1,4				1,4
Autres mesures LFSS 2008 (stock-options, exos AFMP IMR)	1,0	0,3				1,3
<i>Financement du RSA</i>		1,5				1,5
<i>Financement de l'audiovisuel public</i>		0,5				0,5
<i>PLF 2009</i>		0,2	-0,2	0,7	0,1	0,8
Suppression de l'IFA (net de IIS)		-0,3	-0,6	-0,4	0,1	-1,2
Fiscalité environnementale (dont taxe poids lourds en 2011)		0,2	0,1	0,9	-0,2	1,0
Autres mesures PLF		0,4	0,3	0,2	0,2	1,0
<b>Total des mesures prises</b>	<b>-5,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-10,4</b>

## II. CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE RECHERCHE RGPO COHÉRENTE ET ÉQUITABLE

### A. Les objectifs de la RGPO contredits par le politique du gouvernement

#### 1. Le programme de la RGPO

Dans une lettre de mission du 11 juillet 2007, le Président de la République demandait à la ministre de l'Économie, Christine Lagarde, de mettre en œuvre une revue générale des prélèvements obligatoires.

(Extrait de la lettre de mission du Président de la République à Christine Lagarde)

Nous souhaitons que la direction de la législation fiscale devienne une véritable direction de stratégie économique, et que la loi fiscale reflète des valeurs et poursuive des objectifs, qu'elle soit plus simple, plus stable, plus prévisible. Vous animerez à cette fin une revue générale des prélèvements obligatoires. La fiscalité sur les entreprises, les investisseurs et les talents devra être beaucoup plus incitative. Vous poursuivrez la réflexion permettant de réduire la charge que la taxe professionnelle fait peser sur la compétitivité de notre économie, en particulier dans le domaine industriel : nous ne pouvons baisser les bras devant ce lancinant problème. En lien avec le secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, vous étudierez l'ensemble des solutions possibles pour réduire le poids du financement de la protection sociale sur le coût du travail, sans pénaliser le pouvoir d'achat des Français. En lien avec le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, vous procéderez à la mise en place d'une fiscalité écologique.

Nous souhaiterions enfin pouvoir inscrire dans un texte de portée juridique supérieure un taux maximum de prélèvements obligatoires dans notre pays.

Trois points essentiels ressortent de cette lettre de mission :

#### 1/ réduire la charge de la taxe professionnelle.

Aujourd'hui, la ministre semble fait s'être quelque peu dépossédée de cette mission, puisque la mission présidée par Edouard Balladur sera chargée de « permettre une meilleure allocation des moyens financiers » des collectivités territoriales. Dans son discours à Nice le 25 septembre dernier, le président de la République a assuré que la réforme indispensable de la taxe professionnelle ne serait pas différée, liant sa disparition à terme à la suppression des échelons territoriaux.

#### 2/ réduire le poids du financement de la protection sociale sur le coût du travail

#### 3/ procéder à la mise en place d'une fiscalité écologique

A noter également, la volonté purement idéologique du Président de la République, d'inscrire dans un texte de portée juridique supérieure (quel texte ? la Constitution ?) un taux maximum de PO. Cela reviendrait en quelque sorte à sécuriser le bouclier fiscal en lui attribuant une portée juridique supérieure à celle de la loi.

Lors de son intervention dans le débat sur les prélèvements obligatoires le 8 novembre 2007, la ministre de l'économie avait précisé son calendrier de travail, en trois étapes, pour mettre en place cette RGPO.

(Extrait de son intervention)

Cette revue générale des prélèvements obligatoires se déroulera en trois temps.

Dans un premier temps, nous établirons un diagnostic, que je rendrai public à la fin de l'année, sous la forme d'un document d'orientation déterminant les principaux enjeux d'une réforme globale à l'aune de ce que sera la stratégie de développement de l'économie française. L'ensemble des prélèvements, qu'ils soient sociaux ou fiscaux dès lors qu'ils ont un caractère obligatoire, sera remis à plat.

Dans un deuxième temps, il faudra imaginer un traitement et proposer un certain nombre de modifications. Sur la base des orientations retenues, je constituerai un ou, plutôt, plusieurs groupes de travail dont la mission sera d'organiser la concertation sur les modalités concrètes des réformes et sur leur calendrier.

Le troisième temps sera celui de la mise en œuvre. Avant l'été prochain, le Gouvernement disposera d'une véritable stratégie pluriannuelle en matière de prélèvements obligatoires, assortie d'un calendrier pour l'ensemble de la législature.

La première étape a bien été remplie avec la publication d'un « document d'orientation sur les évolutions de la politique fiscale », le 25 juillet 2008.

A ce sujet, il est intéressant de noter que ce document attribue 4 fonctions aux prélèvements obligatoires :

#### **1/ Financer les services publics**

Cette fonction érigée en première position est pourtant bousculée par la politique menée par le gouvernement. Nous avons pu constater combien la RGPP remettait en cause la qualité du service public pour les citoyens (tribunaux, carte militaire, logement, hôpitaux etc.)

#### **2/ Prélever une partie des rentes pour en faire profiter l'ensemble de la collectivité**

L'instauration puis l'abaissement du seuil du bouclier fiscal, la réforme de l'impôt sur le revenu, ne correspondent pas vraiment - c'est le moins que l'on puisse dire - à une juste redistribution, mais plutôt à un recul de la progressivité de l'impôt.

#### **3/ Permettre la mise en place de l'Etat providence, avec des objectifs sociaux de redistribution et d'assurance face à certains risques**

La mise en place des franchises médicales (850 millions d'euros) relève très probablement de cette logique !!!

#### **4/ Orienter les comportements individuels dans un sens favorable à la société. C'est le développement de la fiscalité écologique.**

Si la première étape de ce travail semble avoir été menée, il ne paraît en être de même pour la seconde étape, basée sur la réflexion et la concertation.

Au regard de la cacophonie au sein du gouvernement et de la majorité lors des différentes annonces de créations d'impôts (taxe sur le capital pour financer le RSA, élargissement du bonus/malus à de nouveaux produits (taxe pique-nique sur les produits jetables), taxe de financement de l'audiovisuel), on peut à juste titre douter d'une réelle préparation du gouvernement.

L'improvisation est plutôt de mise.

## **2. Un objectif d'équité fiscale mis à mal**

Le document présenté en juillet dernier pose l'équité fiscale comme une exigence pour le système fiscal français. Or celle-ci a été mise à mal par la politique menée depuis 2007.

Que ce soit l'équité verticale (redistribution en fonction des revenus), l'équité horizontale (solidarité) ou l'équité intergénérationnelle (legs transmis aux générations futures), celle-ci a largement diminué du fait des mesures actuelles (suppression des droits de succession, franchise médicale, baisse des crédits pour de nombreuses missions pour les investissements futurs).

Si dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, le gouvernement propose de plafonner les dépenses fiscales, pour l'heure non plafonnées (dispositif Malraux, investissement en Outre mer etc.), et d'instaurer un plafonnement global de ces mesures, c'est contraint et forcé qu'il s'y résout face aux contraintes budgétaires actuelles et à la pression des parlementaires de l'opposition, mais également de la majorité.

Les sénateurs socialistes ont à maintes reprises, demandé le plafonnement global des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu. Cette proposition a constamment été rejetée par le gouvernement et la droite parlementaire.

Dans ce rapport, le gouvernement prévoit également, comme source d'équité, la réforme des valeurs locatives qui servent de base à la fiscalité locale (TH, TF et TP), dont chacun connaît aujourd'hui l'obsolescence et l'injustice tant pour le contribuable que pour les collectivités territoriales. Or celle-ci prévue initialement pour le projet de loi de finances pour 2009 a été reportée, soit disant dans l'objectif d'une réforme globale de la fiscalité locale après les réflexions actuelles sur les échelons territoriaux.

Par ailleurs, ce même rapport fait état d'une réforme de la taxe professionnelle mais exclut celle-ci pour le projet de loi de finances pour 2009 afin de disposer du temps nécessaire. Elle devrait avoir lieu après les réflexions menées par la commission Balladur.

**Or, le Président de la République a, une nouvelles fois sans concertation des élus concernées et sans préciser les compensations financières allouées aux collectivités, annoncé une exonération totale de taxe professionnelle sur tous les investissements faits avant le 1er janvier 2010.**

Cette politique de réforme parcellaire est nuisible et dénuée de cohérence. Par ailleurs à l'heure où les concours de l'Etat aux collectivités territoriales diminuent fortement, les collectivités territoriales demandent une réforme globale de la fiscalité locale.

La politique fiscale du gouvernement est également remise en cause au sein même de la majorité parlementaire. Alain Lambert, sénateur UMP de l'Orne, dans une interview au Parisien du 21 octobre dernier, a déclaré que « nous ne sommes pas dans une période où nous pouvons nous permettre des baisses d'impôts ». Il a par conséquent proposé de revenir sur deux mesures phares adoptées en loi TEPA, à savoir, les dispositions sur les allègements des droits de succession et de donations ainsi que celles sur les intérêts d'emprunts immobiliers. Le gain servirait selon le sénateur à combler le déficit. Le MEDEF également critique le gouvernement en la matière en qualifiant sa politique fiscale « d'illisible ».

## **B. Une créativité en matière fiscale impressionnante aux détriments des plus défavorisés**

Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy en mai 2007, soit depuis bientôt 17 mois, le gouvernement a fait l'objet d'une « créativité en matière fiscale » surprenante au regard de l'idéologie habituellement développée par le parti majoritaire.

Si les diminutions d'impôts se sont principalement concentrées sur les hauts revenus, les nouvelles taxes concernent la très grande majorité des contribuables, et parmi eux, les plus défavorisés.

- ⇒ **Instauration des franchises médicales** : 850 millions d'euros payés par les malades
- ⇒ **Malus automobile** : 470 millions d'euros payés par les automobilistes.
- ⇒ **Taxe sur les poissons** : 80 millions d'euros payés par les mareyeurs mais très rapidement répercutés sur les consommateurs
- ⇒ **Taxe sur le chiffre d'affaire des mutuelles et des assurances de santé** : 1 milliard d'euros payés par les mutuelles. A terme ce sont les cotisations qui augmenteront ou les prestations qui diminueront.
- ⇒ **Augmentation du droit de timbre perçu sur les demandes de passeports** : 130 millions d'euros

Et encore la taxation sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie mobile et des fournisseurs d'accès à Internet, la taxe sur les revenus du capital (incluse dans le bouclier fiscal) etc.

## **C. Le point sur la fiscalité écologique**

A la suite du Grenelle de l'environnement, le gouvernement entend accroître fortement les dispositions en faveur de la fiscalité écologique.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires rappelle que la France a été précurseur en matière de fiscalité environnementale avec la loi-cadre sur l'eau du 16 décembre 1964.

**La fiscalité environnementale en 2006 atteignait 49 milliards d'euros soit 2,7% du PIB et 6,2% de l'ensemble des prélèvements obligatoires, répartie de la manière suivante :**

- Taxation sur les carburants : 49% des prélèvements pour un montant de 24,4 Mds€
- Redevances et taxation sur l'eau : 22% des prélèvements soit 10,9 Mds€
- Taxation sur l'énergie : 9% des prélèvements soit 4,5 Mds€ (taxe sur l'énergie, sur le gaz naturel etc.)
- Redevances ou taxes pour la collecte des déchets ménagers (9% des prélèvements, soit 4,4 Mds€)
- Taxation sur les transports : 8% des prélèvements soit environ 4 Mds€
- Taxation sur diverses nuisances (pollution de l'air, des paysages, bruit, prévention des risques) : moins de 2% des prélèvements soit moins d'1 Mds€.

Bien que ces données doivent être considérées avec précaution, la France, selon les données fournies par Eurostatt, serait en retard par rapport à ses voisins européens en matière de fiscalité écologique. Le Grenelle de l'environnement initié à l'automne 2007 a pour objectif de développer de cette fiscalité.

A l'heure actuelle 2 textes en sont issus :

- le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui fixe des objectifs globaux
  - le projet de loi d'application Grenelle 1 qui vise à mettre en œuvre une partie de ces objectifs.
- Les premières mesures fiscales associées au Grenelle de l'environnement figureront quant à elles, dans le PLF 2009.

L'impact financier de ces mesures est décrit dans le tableau ci-dessous :

### Mesures fiscales du Grenelle de l'environnement (PLF 2008)

En millions d'euros (en cumul)	2009	2010	2011	2012
Vérdissement des dispositifs «Borloo» et «Robien»	-	-	-	-
Vérdissement du PTZ	-	-1	-5	-16
Vérdissement du CITEPA	-	-	-2	-20
Instauration d'un PTZ travaux	-	-83	-249	-498
Rénovation du CI en faveur du développement durable	-	82	292	292
Exonération de taxe foncière sur délibération	si*	si	si	si
Taxe kilométrique sur les poids lourds			880	880
Abaissement des tarifs de la taxe à l'essieu	-50	-50	-50	-50
Doublement du CI en faveur de l'agriculture biologique	-	-10	-10	-10
Exonération de TFPNB sur délibération des collectivités locales pour les parcelles agricoles exploitées selon le mode biologique	si	si	si	si
Plan forêt : «DEFI Forêt»	-1	-1	-6	
Plan forêt : amortissement accéléré en faveur des scieries	-	-2	-3	-3
Relèvement des taux de la redevance pour pollutions diffuses	15	30	45	n.d.
Relèvement de la TGAP sur les matériaux d'extraction (granulats)	40	40	40	40
Extension de la TGAP «air»	3,5	3,5	3,5	3,5
Relèvement de la TGAP sur les déchets mis en décharge	88	168	154	154
Instauration d'une TGAP sur les déchets incinérés	54	86	109	109
Aménagements du soutien aux biocarburants	401	598	798	1057

\* si : sans incidence budgétaire

### III. ANNEXE

#### ⇒ La nécessaire désacralisation de la baisse des prélèvements obligatoires

La baisse des PO comme objectif ultime doit être relativisée.

Il faut ainsi « désacraliser » l'importance du taux des prélèvements obligatoires en ce sens **qu'il reflète avant tout le choix d'une politique fiscale**. Le seul niveau des prélèvements obligatoires ne suffit pas à déterminer si une politique fiscale est juste et utile pour la nation.

La question essentielle porte sur l'assiette des prélèvements et sur leur finalité.

**Des prélèvements obligatoires équilibrés permettent de fournir un niveau élevé de services publics et de biens collectifs, participe à une meilleure redistribution et à une plus grande solidarité. Or la politique menée par le Gouvernement va à l'inverse de cet objectif.**

La réduction continue de la part de l'Etat dans les PO, par un « délestage » sur les collectivités territoriales et la Sécurité Sociale, ainsi que les réformes récemment intervenues, ont eu pour effet de faire reculer la progressivité de l'impôt et par conséquent la justice fiscale.

#### ⇒ Les limites des comparaisons internationales

De même que les interprétations au niveau national sont délicates, **les comparaisons internationales des taux de prélèvements obligatoires sont également limitées et difficiles.**

*Prétexter vouloir faire baisser le taux des PO en France au motif qu'il est de 4 points plus élevés que dans les autres pays de l'Union européenne, est à ce titre un argument vivement contestable.*

Le rapport sur les Prélèvements obligatoires fait les remarques suivantes. « **Les conventions comptables utilisées pour le calcul du taux de prélèvements obligatoires obéissent à des règles communes. Néanmoins, même au niveau communautaire où la convergence comptable est avancée, le système européen de comptabilité 95 ne fournit pas de définition explicite et univoque de la notion de prélèvements obligatoires. Par ailleurs, les prélèvements obligatoires ne comprennent pas l'ensemble des recettes des administrations publiques. Leur niveau dépend par conséquent de choix d'organisation et de mode de financement de l'action publique, qui peuvent varier selon les Etats.** »

Enfin il est essentiel de rappeler que « **l'analyse de leur niveau est indissociable de la prise en compte du niveau de dépenses publiques et de la place des services publics dans l'économie nationale** ».

*A cet égard la politique menée par la droite reste fidèle à ses valeurs : désengagement de l'Etat, volontairement destiné à réduire le niveau des services publics.*



# Note de travail

## Faut-il proroger les dispositions temporaires de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ?

La commission des lois examinera mercredi 29 octobre 2008, les conclusions du rapport de M. Laurent Bêteille sur la proposition de loi n° 39 de M. Hubert Haenel visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi du 23 janvier 2006. Cette proposition sera examinée en séance publique dans le cadre de la séance mensuelle réservée du 4 novembre prochain.

\*  
\* \*

### De quoi s'agit-il ?

L'article 32 de la loi précitée a prévu que seraient applicables jusqu'au 31 décembre 2008 :

- l'article 3 (contrôle d'identité dans les trains transnationaux) ;
- l'article 6 (accès des services spécialisés dans la prévention du terrorisme à certaines données de trafic des communications électroniques) ;
- l'article 9 (consultation de fichiers administratifs du ministère de l'intérieur par les services spécialement chargés de la prévention et de la lutte contre le terrorisme).

Le caractère temporaire de ces dispositions se justifie en raison conséquences de ces procédures en matière de libertés publiques.

### Une solution déjà retenue en 2001 sous le gouvernement de L. Jospin.

Elle s'est appliquée dans le cadre de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Rappelons que lors de l'examen en nouvelle lecture de ce texte par le Sénat, le Gouvernement avait proposé plusieurs amendements destinés à renforcer les instruments permettant de lutter contre le terrorisme à la suite des attentats ayant frappé les Etats-Unis le 11 septembre 2001.

L'article 22 de cette loi disposait que l'ensemble des dispositions du chapitre V intitulé « Dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme » et comprenant les articles 22 à 33 était adopté pour une durée allant jusqu'au 31 décembre 2003. Il prévoyait également qu'avant cette date, le Parlement serait saisi d'un rapport d'évaluation sur l'application de ces mesures.

**De part la nature et compte tenu de l'importance de ces dispositions, il n'est ni sérieux ni respectueux des droits du Parlement d'aborder cette discussion dans le cadre d'une simple proposition de loi.**

Cette proposition de loi fait l'objet d'un examen précipité alors que la caducité de ces dispositions prévues en décembre 2008 est inscrite dans la loi depuis janvier 2006. Dans le cas présent l'urgence ne peut justifier ce qui s'apparente à un détournement de procédure, à savoir la reprise sous forme d'une proposition de loi, d'un texte dont l'ordonnateur, à n'en pas douter, est le gouvernement. Avec de telles pratiques, toutes les révisions constitutionnelles visant à revaloriser le rôle du Parlement s'apparenteront à de simples déclarations d'intention.

La question de la reconduction/prolongation de ces dispositions aurait pu être abordée dans le cadre de l'examen de la future LOPPSI (loi de programmation et de performance pour la sécurité intérieure). Mais depuis l'annonce envisagée de son dépôt, l'adoption de ce texte en Conseil des ministres est systématiquement reportée. Pourtant, la ministre de l'intérieur a déclaré le 14 octobre dernier à l'Assemblée nationale que la LOPPSI 2 était prête depuis un an, tant en ce qui concerne son volet budgétaire que son volet juridique.

Le gouvernement a bien songé à tirer profit de l'examen du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie pour déposer sous forme d'amendement, la prorogation des articles 3, 6 et 9 de la loi du 23 janvier 2006 ; mais l'examen de ce projet de loi a été à son tour reporté au mois de février 2009, après déclaration d'urgence !

Enfin, lors de son audition par la commission des Affaires étrangères et de la défense, et par la commission des Lois, jeudi dernier, 16 octobre, la ministre a reconnu qu'elle était confrontée à d'importantes difficultés de calendrier pour proroger ou pérenniser les dispositions relatives au terrorisme avant le 31 décembre 2008. Elle a jugé impossible de se priver temporairement de ces moyens d'investigation au moment où la menace terroriste en France est élevée. Elle a indiqué qu'elle réfléchissait à toutes les options possibles pour trouver un véhicule législatif adapté.

Le véhicule « idoine » a pris la forme de la proposition de loi n° 39 déposée le même jour sur le bureau du Sénat: Hubert Haenel en est l'auteur. M Haenel a ainsi devancé la demande de la ministre de l'intérieur qui a déclaré à l'Assemblée nationale, le 21 octobre 2008 « être reconnaissante à la représentation nationale de bien vouloir prolonger les dispositifs en question au travers d'un texte d'initiative parlementaire ».

***Aujourd'hui, l'examen de la reconduction des articles 3, 6 et 9 a lieu dans un contexte différent de celui qui existait lors de l'examen de la loi du 23 janvier 2006.***

Rappelons que le groupe socialiste du Sénat s'était opposé à l'adoption de la loi et avait déféré le projet au contrôle du conseil constitutionnel. Pour le groupe socialiste, ce projet de loi était en réalité un texte fourre-tout portant diverses dispositions relatives à la sécurité intérieure et à la lutte contre l'immigration clandestine. Le groupe socialiste avait dénoncé ce texte, qui loin de se concentrer sur la finalité principale de prévention et de répression du terrorisme, comportait en réalité des mesures qui relevaient d'autres finalités : lutte contre la délinquance « ordinaire », contrôle aux frontières, lutte contre l'immigration irrégulière.

Aujourd'hui, sur les trois dispositions en cause, deux visent directement la prévention des actes de terrorisme (art. 6 et 9).

Lors de leur examen au Sénat, le groupe socialiste avait déposé plusieurs amendements tendant à conforter la CNCIS pour les interceptions des données de connexion (art. 6) et en s'appuyant sur les recommandations de la CNIL à propos de la consultation des fichiers (art.9).

L'article 3, qui intéresse les contrôles d'identité en revanche n'est pas une disposition autonome visant précisément à lutter contre les membres de cellules terroristes. Au contraire, il s'insère dans un texte existant, l'article 78-2 du code de procédure pénale, dont l'objet est la lutte contre les réseaux d'immigration irrégulière et de criminalité organisée. Parmi ces immigrants peuvent, bien entendu, se trouver des terroristes, mais ce n'est que par ricochet, d'une certaine façon, que l'on peut en rencontrer. Le groupe socialiste avait déposé un amendement de suppression du présent article. A l'Assemblée nationale, les députés socialistes avaient déposé un amendement tendant à limiter l'application du dispositif à la prévention du terrorisme. Aujourd'hui, il pourrait être envisagé d'en étendre l'application, le directeur central de la police aux frontières jugeant trop restrictive la rédaction retenue en 2006.

En l'état actuel du débat, aucune de ces dispositions ne peut être pérennisées, en dépit des observations d'Eric Diard, co-rapporteur sur le contrôle de l'application de la loi du 23 janvier 2006. Par exemple, ce dernier a jugé très positive la mise en oeuvre de la réquisition administrative des données de connexion des opérateurs de communication et plaide « incontestablement » pour la pérennisation de ces dispositions au-delà du 31 décembre 2008.

#### **La position du co-rapporteur socialiste sur le bilan d'application de la loi du 23 janvier 2006 :**

Rappelons que l'application de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a fait l'objet en février 2008 d'un rapport d'information sur le bilan de son application par les députés Eric Diard et Julien Dray. Ce dernier avait conclu dans la partie du rapport : « observations du co-rapporteur » : « Nous ne pensons donc pas, par conséquent, qu'il faille, sous le coup d'une sorte de fatalisme juridique, et sous la pression d'hypothétiques menaces, considérer que les dispositions temporaires de cette loi (celles des articles 3, 6 et 9) doivent être prolongées, ou plus encore être définitivement entérinées. »

## En conclusion :

L'article 32 de la loi du 23 janvier 2006 impose au Gouvernement de remettre chaque année un rapport sur l'application de la présente loi. A notre connaissance, aucun rapport n'a encore été remis au Parlement en application de l'article 32 ?

Quoi qu'il en soit, les sénateurs ne sauraient se contenter d'une évaluation réalisée par le Gouvernement lui-même. Pour exercer sa mission d'évaluation et de contrôle, confortée par la dernière révision constitutionnelle, le Sénat devrait faire le point, dresser un bilan, et juger l'efficacité de ce dispositif. Malheureusement, ce travail est escamoté sur l'autel de l'urgence et des effets d'une péremption annoncée depuis longtemps. Pourtant, si le législateur a souhaité les adopter à titre provisoire, c'est précisément pour se donner l'opportunité de rediscuter leur utilité.

Rappelons enfin que par le passé, certaines dispositions temporaires en matière de lutte contre le terrorisme ont été purement et simplement pérennisées par voie d'ordonnances (ordonnances n° 2005-863 du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et à la sécurité de l'exploitation des aéroports et n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes - partie législative). Ce procédé est inadmissible. Ici, le gouvernement « fait porter » ce texte par une proposition de loi (donc hors avis du Conseil d'Etat...).

En palliant l'imprévisibilité du gouvernement, la prorogation de ces dispositions pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2012, ainsi que le propose l'auteur de la proposition de loi, semble être une solution de facilité mal adaptée aux circonstances.

---

Pour plus de précisions, vous pouvez consulter l'annexe développant les articles 3, 6 et 9 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers sur l'extranet du site : [www.senateurs-socialistes.fr](http://www.senateurs-socialistes.fr)



# Note de travail

## Proposition de loi tendant à allonger le délai de prescription de l'action publique pour les diffamations, injures ou provocations commises par l'intermédiaire d'internet

**O** bjet : l'objet de la présente proposition de loi est de modifier le délai de prescription pour les infractions commises par l'intermédiaire d'un service de communication en ligne.

### LA PRESCRIPTION : GÉNÉRALITÉS

#### La prescription de la peine

La prescription des peines peut être définie comme l'extinction des peines restées inexécutées en tout ou partie, par l'effet de l'écoulement d'un certain délai depuis la décision de condamnation.

La première justification de la prescription est la nécessité d'oublier. A mesure que le temps passe, le souvenir de la condamnation s'estompe de même que celui du trouble social causé par l'infraction. La raviver en ramenant tardivement la peine à exécution serait davantage un facteur de désordre que d'apaisement. Par ailleurs, l'inexécution est souvent la conséquence de la négligence ou de la carence des autorités chargées de l'exécution dont le condamné ne doit pas subir les conséquences. Enfin, la prescription suppose que pendant la durée du délai, le condamné se soit dissimulé pour échapper aux poursuites. Cette existence clandestine prolongée constitue déjà en soi une sanction. Tels sont les principaux arguments avancés pour justifier la prescription de la peine.

La durée du délai de prescription varie en fonction de la nature de l'infraction pour laquelle la peine a été prononcée, indépendamment de la nature de la peine.

Elle est de vingt ans, de cinq ans ou de trois ans selon que la peine a été prononcée respectivement pour un crime, un délit ou une contravention.

**Toutefois, par dérogation, en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants, les peines prononcées se prescrivent par trente ou vingt ans selon que l'infraction est un crime ou un délit (art. 706-25-1 et 706-31 CPP issus de la loi du 8 février 1995).**

#### La prescription de l'action publique

Comme la prescription de la peine, la prescription de l'action publique repose sur l'idée qu'au bout d'un certain temps, dans un intérêt de paix et de tranquillité sociale, mieux vaut oublier l'infraction qu'en raviver le souvenir. On la justifie aussi, comme celle de la peine, par cette considération psychologique que le coupable, aussi longtemps qu'il a réussi à échapper à la poursuite ou au châtiment, a dû vivre dans l'inquiétude et dans l'angoisse, peut être même torturé par le remords.

Pour justifier la prescription de l'action publique, on fait appel à l'idée de négligence. La société perdrait son droit de punir parce qu'elle ne l'aurait pas exercé en temps utile.

En réalité en faveur de la prescription de l'action publique, il existe une raison particulière, étrangère à la prescription de la peine : celle du dépérissement des preuves.

Beaucoup plus court que celui de la prescription de la peine qui diffère suivant la gravité de la peine prononcée et de l'infraction sanctionnée, le délai de la prescription de l'action publique varie lui aussi avec la nature légale de l'infraction. Il est de 20 ans pour les crimes (article 133-2 code pénal), cinq ans pour les délits (article 133-3 code pénal) et de trois ans pour les contraventions (article 133-4 code pénal).

**Toutefois, comme pour la prescription de la peine, il existe des délais spéciaux :**

- généralement plus courts (6 mois à compter de la proclamation des résultats de l'élection pour les infractions définies par l'art. L.114 du code électoral ; **3 mois pour les délits et même les contraventions commis par voie de presse**), 1 an pour les infractions à caractère raciste ou xénophobes commises par voie de presse (article 65-3 de la loi de 1881) ;

- des délais plus longs ont été prévus pour les crimes : la prescription est de 30 ans pour les crimes en matière de trafic de stupéfiants et **de terrorisme** ; elle est de 20 ans pour les délits dans ces mêmes domaines. La prescription est également de 20 ans, calculés à compter de la majorité, pour les infractions sexuelles de l'article 706-47 et les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente de l'article 222-10 du code pénal commises sur des mineurs.

Le cas particulier des crimes contre l'humanité : les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles par nature ; leur imprescriptibilité se déduit tant **des principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations** que du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945. La loi du 26 décembre 1964 s'est bornée à confirmer que cette imprescriptibilité était déjà acquise en droit interne, par l'effet des textes internationaux auxquels la France avait adhéré. Le nouveau code pénal a défini lui-même les crimes contre l'humanité (art. 211-1 à 212-3) et confirmé l'imprescriptibilité (art. 213-5).

**L'objet de la présente proposition de loi est de modifier le délai de prescription pour les infractions commises par l'intermédiaire d'un service de communication en ligne.**

#### **PRESCRIPTION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE PRESSE**

L'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 dispose que l'action publique et l'action civile résultant des infractions prévues par cette loi se prescrivent **après trois mois** révolus à compter du jour où elles ont été commises, ou du jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite s'il en a été fait.

L'article 65 à la règle de droit commun qui veut que les délits se prescrivent par trois ans afin de protéger la liberté de la presse, les messages diffusés sur papier, par voie audiovisuelle ou sur des affiches étant « périssables voire furtifs ». Il est en effet, très difficile de se procurer après cette date les publications en question.

#### **LA JURISPRUDENCE**

Après des hésitations et revirements, la 11ème chambre de la Cour d'appel de Paris dans son arrêt Costes du 15 décembre 1999 a jugé que si le principe de la prescription de trois mois (à compter du premier jour de publication) était « aisément applicable à des messages périssables, voire furtifs, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une publication sur support papier ou audiovisuel, il n'en va pas de même lorsque le message a été publié par internet qui constitue un mode de communication dont les caractéristiques techniques spécifiques obligent à adapter les principes posés par la loi sur la presse... »

Par trois arrêts rendus à quelques mois d'intervalle<sup>1</sup> la Cour de cassation, d'abord implicitement puis explicitement est revenue sur cette jurisprudence pour rappeler in fine que, « lorsque les poursuites pour diffamation et injures publiques sont engagées à raison de la diffusion sur le réseau internet, d'un message figurant sur un site, le point de départ du délai de prescription de l'action publique prévu à l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 doit être fixé à la date de la première publication ; que cette date est celle à laquelle le message a été mis pour la première fois à la disposition des utilisateurs du réseau.

#### **Amendement présenté par le groupe socialiste lors de l'examen du projet de loi Perben II**

Lors de l'examen en 2ème lecture, en janvier 2004, du projet de loi évolution de la criminalité dite Perben II le groupe socialiste du Sénat a déposé un amendement (l'amendement n° 162 présenté par Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Gautier et Jean Pierre Sueur) tendant à étendre le délai de 1 an de prescription à toutes les infractions commises par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunication.

<sup>1</sup> Cour de cassation Chambre criminelle 30 janvier 2001  
Cour de cassation Chambre criminelle 16 octobre 2001  
Cour de cassation Chambre criminelle 27 novembre 2001

## Amendement de René Trégouët dans le texte « confiance dans l'économie numérique »

La jurisprudence de la cour de cassation a fait l'objet de nombreuses critiques, certains considérant que « face à la multitude d'informations en ligne, qui peuvent être mises à disposition du grand public pendant longtemps, à la différence de la presse, la détection d'un message source de diffamation, ou de toute infraction, est rendue difficile pendant le délai de trois mois à compter de la publication ».

René Trégouët a donc déposé un amendement lors de l'examen du projet de loi « confiance dans l'économie numérique » qui reprenait la solution consacrée par la 11<sup>ème</sup> Chambre de la Cour d'appel de Paris précédemment citée.

Le paragraphe V de l'article 6 de la loi relative à la confiance dans l'économie numérique (loi n°2004-575 du 21 juin 2004), tel qu'issu de l'amendement présenté par le sénateur René Trégouët, prévoyait que : les dispositions du chapitre IV et V de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont applicables aux services de communication au public en ligne et la prescription acquise dans les conditions prévues par l'article 65 de ladite loi est applicable à la reproduction d'une publication sur un service de communication au public en ligne dès lors que le contenu est le même sur le support informatique et sur le support papier. Dans le cas contraire, l'action publique et l'action civile résultant des crimes, délits et contraventions prévus par ladite loi se prescriront après le délai prévu par l'article 65 de ladite loi à compter de la date à laquelle cesse la mise à disposition du public du message susceptible de déclencher l'une de ces actions. »

A noter : le Groupe socialiste n'est pas intervenu lors de l'adoption de cet amendement.

Jean-Jacques Hyst est intervenu pour s'opposer à cet amendement : « *Le délai de prescription est bref depuis la loi de 1881. En fonction des nouveaux moyens de communication, on a toujours maintenu ce bref délai. Il y avait l'écrit, puis il y a eu l'audiovisuel. Aujourd'hui, il y a les moyens modernes de communication.*

*Je suis extrêmement soucieux, car j'estime qu'il ne faut toucher à la loi de 1881 qu'avec une grande prudence. Nous l'avons fait récemment, je le*

*rappelle, pour tout ce qui concerne le racisme et la xénophobie, puisque nous avons allongé le délai de prescription à un an, compte tenu de la gravité des faits. Il s'agit désormais de l'article 65-2 de la loi Perben II.*

*A partir du moment où vous supprimez le délai de prescription, vous créez un délit continu. Nous avons trop connu d'exemples où l'on avait transformé un certain nombre de délits avec une prescription, comme l'abus de biens sociaux que nous connaissons bien.*

*Je suis extrêmement réservé, car on crée un délit continu alors que la loi sur la presse repose sur des brefs délais.*

*Franchement, je ne suis pas prêt à voter cet amendement. On peut certes donner des explications. Mais je ne vois pas comment, pour des délits de même nature, et quel que soit le support, on pourrait avoir des délais de prescription différents. La loi de 1881 s'applique à tout ; la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation est extrêmement précise en la matière. Je pense qu'il ne faut pas bricoler la loi sur la presse comme on a tendance à le faire à l'occasion de l'examen de différents projets de loi. C'est extrêmement dangereux.*

*Il existe un problème, car, pour la même information, le délai est de trois mois lorsqu'elle est publiée dans la presse alors qu'il est indéfini quand elle est diffusée sur Internet. On sait très bien que les articles de presse des grands journaux figurent sur Internet le lendemain. Mais pour la même information diffusée par deux canaux différents, une seule action serait prescrite au bout de trois mois. Cela me paraît choquant. Il faut qu'il y ait le même régime pour tous les moyens de diffusion d'information.*

*Personnellement, je ne peux pas voter un amendement qui remet en cause les grandes règles de la prescription en matière de presse. »*

## LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

⇒ Le groupe socialiste du sénat, comme celui de l'Assemblée Nationale ont saisi le Conseil constitutionnel sur ce point estimant que les dispositions de l'article 6 paragraphe V méconnaissent le principe d'égalité devant la loi en prévoyant un point de départ du délai de prescription différent selon que les messages incriminés aient été exclusivement communiqués en ligne ou précédés d'une publication sur support papier.

⇒ La décision du Conseil constitutionnel : il est venu rappeler que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'à des situations différentes soient appliquées des règles différentes, dès lors que cette différence de traitement est en rapport direct avec la finalité de la loi qui l'établit ». Poursuivant, le conseil a estimé que « par elle-même, la prise en compte de différences dans des conditions d'accessibilité d'un message dans le temps, selon qu'il est publié sur un support papier ou qu'il est disponible sur un support informatique, n'est pas contraire au principe d'égalité ; que toutefois, la différence de régime instaurée, en matière de droit de réponse et de prescription, dépasse manifestement ce qui serait nécessaire pour prendre en compte la situation particulière des messages exclusivement disponibles sur un support informatique ».

En conséquence, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution les dispositions introduites par l'amendement de René Trégouët.

#### LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi qui nous est soumise tend, selon l'exposé des motifs, « à résoudre un problème bien identifié, mais non résolu, tout en prenant en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui exclut une remise en cause du point de départ du délai de prescription de l'action publique et de l'action civile résultant des infractions visées par la loi du 29 juillet 1881. **Elle prévoit donc simplement un allongement de trois mois à un an de ce délai si les infractions ont été commises par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne.** Est toutefois exclu de cet allongement du délai de prescription, le cas dans lequel le message diffusé en ligne n'est que l'exacte reproduction d'un article diffusé par la presse écrite, à l'instar de ce qui avait été voté en 2004 dans le cadre de l'examen de la loi sur la confiance de l'économie numérique.

À défaut en effet, comme presque tous les journaux de la presse écrite disposent désormais d'une édition en ligne, la réforme reviendrait en pratique à porter de trois mois à un an la prescription des délits de presse, ce qui serait excessif et mal compris par les entreprises de presse »

Cette proposition de loi reprend les dispositions prévues à l'amendement 162 précédemment visé, présenté par Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Gautier et Jean Pierre Sueur lors de la deuxième lecture du projet de loi évolutions de la criminalité dite Perben II en janvier 2004.

Cet amendement avait été adopté par le Sénat mais n'avait finalement pas été retenu en CMP, seule a été portée à un an la prescription en matière de message raciste commis par l'intermédiaire d'internet, alors que le Groupe socialiste proposait d'étendre ce délai de prescription à toutes les infractions commises par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunication.



# Note de travail

## Projet de loi relatif à la protection des sources des journalistes

**L'**enjeu : la place de l'information dans une démocratie. La question reste de savoir si les journalistes doivent continuer à remplir leurs missions à leurs risques et périls, sachant que, sans garantie de discrétion, le journaliste -et tout spécialement celui d'investigation- n'obtiendra pas d'informations.

Le présent projet de loi afin de tenir compte de cette évidence et de la jurisprudence européenne, a pour objet d'inscrire dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la protection du secret des sources des journalistes.

### I - LE CONTEXTE

#### Droit en vigueur

⇒ **article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789**

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans des cas déterminés par la loi. »

La loi française ne reconnaît pas aux journalistes un secret professionnel : la jurisprudence n'applique pas aux journalistes les dispositions de l'article 226-13 du code pénal qui dispose que « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par son état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

⇒ **le droit au silence du journaliste limité à l'instruction**

L'article 56 de la loi du 4 janvier 1993, dite loi Vauzelle, portant réforme de la procédure pénale a consacré pour la 1ère fois dans notre droit le principe du secret des sources d'information des journalistes.

Elle modifie l'article 109 du code de procédure pénale et dispose en effet : « Tout journaliste, entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité, est libre de ne pas révéler ses sources ».

Certes, cette loi énonce un principe fondamental mais ce dernier est limité dans son application, l'article 109 n'étant applicable qu'aux journalistes entendus comme témoins dans le cadre d'une information judiciaire.

⇒ **l'encadrement des perquisitions**

L'article 55 de la loi de 1993 a par ailleurs intégré dans le code de procédure pénale un article 56-2, relatif aux perquisitions dans les locaux des entreprises de presse : il dispose que les perquisitions dans les locaux d'une entreprise de presse ou de communication audiovisuelle ne peuvent être effectuées que par un magistrat -le juge d'instruction, si une information judiciaire est ouverte ou le procureur de la République, dans le cadre d'une enquête préliminaire - qui est chargé de veiller à ce que les investigations conduites ne portent pas atteinte au « libre exercice de la profession de journaliste » et ne constituent pas un obstacle ou n'entraîne pas un retard injustifié à la diffusion de l'information.

**La rédaction de cet article appelle certaines critiques :**

- ne sont concernées que les perquisitions dans les entreprises de presse et de communication audiovisuelle à l'exclusion des locaux des agences de presse, des agences de communication en ligne ou du domicile des journalistes alors que ces derniers sont de plus en plus amenés à travailler chez eux ;

- les journalistes n'étant pas organisés en ordre professionnel, ils ne bénéficient pas d'une protection similaire à celle accordée, par exemple aux avocats ;

- la notion de « libre exercice à la profession de journaliste » ouvre la voie à de nombreuses interprétations.

Par ailleurs, la loi Perben II du 9 mars 2004 a complété le cadre des perquisitions et saisies en instituant, à l'intention des officiers de police judiciaire, un droit de réquisition de documents intéressant l'enquête, englobant notamment les éléments issus d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives. Dans le cas des entreprises de presse, l'article 60-1 du code de procédure pénale prévoit que, si le secret professionnel n'est pas opposable, la remise des documents demandés ne peut intervenir qu'avec l'accord des journalistes.

Ainsi, le régime des perquisitions et des saisies dans les locaux des entreprises de presse peut constituer un moyen de contournement du droit au silence du journaliste.

#### LES CONTRAINTES EUROPÉENNES

Mars 2000 : Adoption par le Conseil de l'Europe d'une recommandation qui reconnaît aux journalistes le droit de ne pas révéler leurs sources d'information. A ce titre, la saisie de documents journalistiques, les perquisitions effectuées dans les bureaux des journalistes ou l'interception des communications de journalistes devraient dorénavant être proscrites « sauf besoin social impérieux » justifiant certaines restrictions aux dispositions de l'article 10 de la CEDH. Ce texte fait application de l'arrêt Goodwin de 1996 : la Cour avait condamné le Royaume-Uni pour avoir violé le droit à la liberté d'expression du journaliste en condamnant ce dernier à une amende pour avoir refusé de communiquer à la justice le nom de son informateur. Arrêt confirmé par une autre décision de février 2003, l'arrêt Roemen et Schmidt<sup>1</sup>.

#### LES AFFAIRES EN FRANCE

**15/12/04**

Une Juge d'instruction de Nanterre a demandé au Président-directeur général du Point, Franz-Olivier Giesbert, de lui fournir l'organigramme complet de la société (noms, coordonnées téléphoniques professionnelles et numéros de fax à la disposition de la société).

Cela fait suite à la divulgation par le journal, au mois de janvier dernier, d'extraits de transcriptions téléphoniques ordonnées par le Juge Richard Pallain, chargé de l'instruction du dossier de l'équipe cycliste Cofidis. Une information judiciaire pour violation du secret de l'instruction et recel avait été ouverte.

La société des rédacteurs du Point, soutenue par la direction, s'élève contre ce qu'elle estime être une "violation flagrante du secret des sources des journalistes, droit reconnu par l'article 109 du Code de procédure pénale et consacré de manière constante par la Cour européenne des droits de l'homme".

**4/05/05**

Audition de deux journalistes du 'Berry Républicain' par la gendarmerie d'Orléans à propos d'une affaire d'homicide traitée par le quotidien de Bourges, pour semble-t-il tenter de leur extorquer leurs sources.

**Janvier 2005**

Perquisitions au Point et à l'Equipe dans le cadre d'une enquête pour violation du secret de l'instruction dans l'affaire Cofidis.

**Août 2005**

Perquisition au domicile d'une journaliste de Radio France à Auxerre dans une affaire de famille immigrée en instance d'expulsion.

**Juillet 2005**

Perquisitions au Midi Libre après la publication d'un pré-rapport de la chambre régionale des comptes, mettant en cause l'ancien président UMP du conseil régional du Languedoc-Roussillon, Jacques Blanc.

**Juillet 2006**

Perquisition à Nice-Matin pour atteinte au droit à l'image, dans le cadre d'une enquête visant à connaître l'origine d'une photo publiée dans les quotidiens du groupe après un meurtre.

---

<sup>1</sup> La Cour de Strasbourg sanctionne le Luxembourg pour des perquisitions effectuées chez un journaliste. La Cour rappelle que la protection des journalistes est "l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse" et que l'absence d'une telle protection "pourrait dissuader les sources journalistiques d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général."

## Mai 2007

Tentative de perquisition au Canard enchaîné, sur les fuites dans la presse portant sur l'affaire Clearstream. Les journalistes de l'hebdomadaire satirique refusent de donner au magistrat les clés permettant d'ouvrir la salle de rédaction.

## L'EXEMPLE BELGE

Entrée en vigueur de la loi du 7 avril 2005 qui garantit à tous les journalistes et collaborateurs de rédaction oeuvrant sur son territoire, une large protection du secret de leurs sources. Conséquence de l'arrêt Ernst et consors de juillet 2003.

Il s'agit d'un texte spécifique qui ne se rattache à aucun code existant (code pénal, civil, ...) et qui dans son principe général (article 3) autorise les bénéficiaires à taire leurs sources d'information, c'est-à-dire :

- l'identité des informateurs,
- la nature ou la provenance des informations,
- l'identité de l'auteur d'un texte ou d'une production audiovisuelle,
- les contenus des informations et documents qui permettent d'identifier les informateurs.

La loi belge de protection du secret des sources s'applique en matière de fouilles, perquisitions, écoutes téléphoniques, ... (article 5).

Ce texte prévoit aussi qu'en matière de protection des sources, les journalistes et collaborateurs de la rédaction ne peuvent être poursuivis pour recel (article 6) ou pour complicité de violation du secret professionnel (article 7).

Les exceptions retenues sont conformes à l'alinéa 2 de l'article 10 de la CEDH : critères de proportionnalité (importance cruciale pour la prévention d'infractions) et de subsidiarité (informations ne pouvant être obtenues d'aucune autre manière).

## REVENDEICATIONS DE LA PROFESSION DE JOURNALISTE

La revendication de la profession de journaliste est portée par un collectif de syndicats de journaliste<sup>2</sup> et par Reporters sans frontières ; elle porte sur la reconnaissance du secret professionnel des journalistes, axée sur la protection des sources et comprise comme un droit et un devoir :

- « le droit et l'obligation au respect de la confidentialité sur l'origine de ses informations sans exception et sans possibilité de contrainte. »

- « tout journaliste entendu comme témoin à quelque titre que ce soit sur les informations recueillies dans l'exercice de son activité pourra ne pas révéler l'origine et nul ne pourra prendre de dispositions afin de l'y contraindre ».

---

<sup>2</sup> Syndicat national de journalistes (SNJ - SNJ/CGT) et l'Union des syndicats de journalistes 5USJ/CFDT)



# Note de travail

## Les premières réponses européennes à la crise financière

Après une réaction initiale en ordre dispersé, les Etats membres et les institutions européennes ont apporté une première série de réponses à la crise financière, à la fois en plusieurs temps et à plusieurs niveaux.

**EUROGROUPE : AVAL EUROPÉEN À DES ACTIONS QUI RESTENT DU RESSORT DE CHAQUE ETAT MEMBRE.**

Lors de la réunion exceptionnelle de l'Eurogroupe le 12 octobre dernier, les Etats membres de la zone euro auxquels s'est jointe la Grande-Bretagne, a approuvé la mise en place de plans nationaux destinés à recapitaliser et à offrir des garanties temporaires aux banques touchées.

**CONSEIL ECOFIN : APPROBATION DE PRINCIPES D'ACTION COMMUNS**

⇒ **Les principes qui doivent guider l'intervention des Etats membres sont les suivants :**

- assurer des liquidités suffisantes aux institutions financières ;
- faciliter le financement des banques qui est actuellement contraint ;
- apporter aux institutions financières les ressources en capital pour qu'elles continuent à financer correctement l'économie ;
- apporter une recapitalisation suffisante aux banques en difficulté ;
- assurer assez de flexibilité dans la mise en œuvre des règles comptables dans les circonstances exceptionnelles actuelles ;
- renforcer les procédures de coopération entre pays européens ;

⇒ **Les Etats membres ont également défini à cette occasion une ligne commune face aux risques de ralentissement économique, selon 4 principes :**

- en matière de politique budgétaire, si les Etats membres ont avalisé le principe d'un assouplissement du Pacte de stabilité en raison de circonstances exceptionnelles, ils ont rappelé l'importance du respect des objectifs du Pacte, en particulier en matière de réduction des déficits publics ;

- la nécessité de la poursuite des réformes structurelles, notamment celles qui ont été prévues par la Stratégie de Lisbonne ;

- la nécessité de garantir le bon financement de l'activité économique, et en particulier sur le rôle de la Banque européenne d'investissements (BEI) pour la mise en œuvre de projets destinés aux PME européennes. Les Etats membres ont décidé de la création d'un groupe de travail sur les questions de financement d'infrastructures en Europe.

- La poursuite des travaux relatifs à la stabilité financière dans le cadre de la feuille de route qui avait été définie en octobre 2007 au moment du déclenchement de la crise sur les marchés financiers internationaux.

⇒ **Enfin, le Conseil Ecofin a demandé à la Commission et aux Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour rassurer les petits épargnants (voir infra.).**

**CONSEIL EUROPÉEN : PAS DE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN**

⇒ La décision principale du Conseil est la création d'une cellule de crise, destinée à mettre en place une gestion plus coordonnée au niveau européen de cette crise. Ce mécanisme associera les représentants de la Présidence en exercice, du Président de la Commission, du Président de la BCE, du Président de l'Eurogroupe, et des Etats membres. Ses modalités restent encore à définir par le Conseil, mais il semble que cette cellule ne sera habilitée qu'à coordonner les mesures concernant la crise financière en tant que telle, et non ses conséquences.

S'il a avalisé le plan concerté arrêté par l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin, le Conseil européen a, en même temps, confirmé que les principales mesures resteront d'ordre national.

⇒ Le Conseil européen n'est, par contre, pas parvenu à un accord sur une supervision européenne du secteur financier alors que la crise a bien montré que les superviseurs nationaux n'ont pas joué leur rôle. Le Conseil européen a simplement indiqué que, dans un premier temps, les superviseurs nationaux se réuniront au moins une fois par mois « pour procéder à des échanges d'informations ».

⇒ En ce qui concerne les rémunérations des dirigeants et les parachutes dorés, le Conseil européen laisse finalement le soin aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires « et demande au Conseil de lui faire rapport sur les décisions prises avant la fin de l'année.

⇒ En matière économique, la question d'un plan de relance économique européen a été évoquée mais n'a pas fait l'unanimité. L'Allemagne s'est dite opposée à l'élaboration d'un « programme conjoncturel » ; le Président de l'Eurogroupe, quant à lui, a estimé qu'une politique de relance « creuserait les déficits et l'endettement ».

Le Conseil européen se contente d'inviter la Commission européenne à faire des propositions pour « préserver la compétitivité internationale de l'industrie européenne et a salué l'action de la BEI en faveur des PME européennes et des projets d'infrastructures.

Bien qu'il ait marqué sa « détermination à prendre les mesures nécessaires pour soutenir la croissance et l'emploi », le Conseil européen considère toutefois que ce sont principalement les réformes structurelles qui permettront le retour de la croissance et de « l'amélioration de l'emploi » en Europe, autrement dit surtout l'assouplissement des règles du marché du travail.

⇒ S'il a avalisé le principe d'un assouplissement du Pacte de stabilité en raison de circonstances exceptionnelles, il a rappelé l'importance de poursuivre des politiques qui s'inscrivent dans son cadre.

⇒ Le Conseil européen a, enfin, appelé à « une réflexion plus générale, en concertation avec les partenaires internationaux » sur la régulation financière qui soit le prélude à une « réforme

réelle et complète du système financier international », et a, en particulier, préconisé la mise en place d'un système d'alerte précoce des crises. Les Etats membres et la Commission européenne sont invités à participer à l'élaboration de propositions à soumettre aux instances et partenaires internationaux.

#### UNE COMMISSION EUROPÉENNE PLUS EXÉCUTANTE QU'INITIATRICE

- **Faciliter l'octroi d'aides d'Etat destinées aux banques**

Les Etats membres, avec l'accord du Président de la Commission européenne, ont demandé à ce que la Direction Générale de la Concurrence puisse, de manière exceptionnelle, accorder des aides d'Etat avec souplesse et rapidité.

A cette fin, la Commission européenne avait publié le 13 octobre, un texte d'orientation destiné à aider les Etats membres dans l'élaboration de leurs plans de sauvetage en faveur des banques menacées par la crise financière. Ce texte vise à clarifier les critères à respecter pour éviter que les plans de sauvetage aboutissent à une distorsion des règles communautaires en matière d'aides d'Etat. Il faut notamment que :

- l'éligibilité à une mesure de soutien ne soit pas basée sur la nationalité ;
- le bénéficiaire d'une mesure de soutien ne soit pas en position d'acquiescer de nouvelles activités (suite simplement à l'octroi de ce soutien) ;
- les mesures soient limitées dans le temps et impliquent un minimum de contributions de la part du secteur privé.

Cette orientation permettra aux initiatives nationales d'être avalisées rapidement par la Commission, voire en 24 heures, « à condition que les Etats membres en prennent dûment compte ». Les évaluations des mesures étatiques seront effectuées à la lumière de l'article 87.3.b) du traité, selon lequel « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun (...) les aides destinées à (...) remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ».

- **Le Commissaire européen, C. McCreevy, a présenté, le 1er octobre une série de propositions législatives destinée à mieux encadrer les pratiques bancaires :**

⇒ **Les banques devront supporter une partie des risques engagés** dans la gestion des produits financiers qui sont couverts par un ensemble de crédits hypothécaires

⇒ **Les banques qui exercent leurs activités dans plusieurs pays devront mettre en place des autorités de surveillance** et devront limiter le volume des prêts et des placements entre les banques.

• La Commission européenne a présenté le 15 octobre, à la demande du Conseil Ecofin du 7 octobre, une proposition de modification de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts :

⇒ **Les Etats membres sont invités à porter le niveau de garantie minimale 50 000 euros, contre 20 000 euros aujourd'hui, et à 100 000 euros après un an.**

⇒ Les Etats membres devront veiller à ce que la totalité des dépôts garantis soit remboursée.

⇒ **Les banques seraient désormais tenues de garantir, dans leurs pratiques, un certain niveau de fonds propres** : elles devront conserver dans leur bilan 5% des créances qu'elles titrisent, ce qui n'est pas du tout le cas actuellement. Si les banques souhaitent prendre des risques qui engagent plus de 15% de leurs fonds, elles seront alors tenues d'augmenter leurs fonds propres.

⇒ **En cas de faillite d'une banque le délai imparti pour rembourser les déposants sera réduit à 3 jours** contre actuellement 3 mois, voire 9 mois dans certaines circonstances.

• **la Commission européenne a présenté une proposition relative aux normes comptables** : les banques touchées pourront dans leurs comptes du 3e trimestre « reclasser » leurs actifs dits « pour-ri » pour qu'ils ne soient pas comptabilisés selon leur valeur de marché.

• **la Commission européenne présentera une proposition législative le 12 novembre prochain sur les agences de notation**, afin de soumettre ces agences qui notent la qualité des émetteurs à un système d'enregistrement au niveau européen. L'objectif est de renforcer leur surveillance afin de prévenir les risques de conflit d'intérêts.

⇒ **Groupe de réflexion sur la supervision financière** : la Commission européenne a mis en place le 21 octobre 2008 un groupe de 8 experts<sup>1</sup> qui sera chargé de faire des propositions sur l'évolution du cadre européen de supervision des institutions financières transfrontalières, et qui devra présenter ses conclusions au Conseil européen de mars 2009.

La Commission européenne est invitée à faire un rapport de son action et de ses propositions au Conseil européen des 11 et 12 décembre prochains.

#### LES PROPOSITIONS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

⇒ **Programmation de sommets internationaux, mais aux conditions américaines**

Le Président français a réaffirmé devant le Parlement européen réuni à Strasbourg le 22 octobre, que l'Union européenne doit parler d'une « voix forte » dans la crise financière et doit en particulier « porter l'idée d'une refondation du capitalisme mondial ».

Le président en exercice du Conseil européen, le Président américain et le président de la Commission européenne, ont, le 19 octobre, marqué leur accord sur la nécessité d'organiser une série de sommets qui pourraient déboucher sur une réforme du système financier international.

Un premier Sommet serait consacré à l'analyse des « progrès enregistrés dans la gestion de la crise actuelle » et à la recherche d'« un accord sur les principes devant guider la réforme nécessaire afin d'éviter que ne se reproduise une telle crise ». Les sommets suivants seront destinés à mettre en œuvre un accord sur des mesures précises devant être prises pour concrétiser ces principes

Sur la configuration de ces sommets, la Présidence française souhaite que la réunion rassemble les pays les plus industrialisés de la planète réunis au sein du G8 Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Japon et Russie, les cinq principaux pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du Sud) ainsi qu'un pays du monde arabe (pourquoi un seul et lequel).

<sup>1</sup> En sont membres : Jacques de Larosière (ancien président de la Banque nationale de France, président du groupe) ; - Leszek Balcerowicz (ancien président de la Banque nationale de Pologne) ; - Otmar Issing (ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne) ; - Rainer Masera (ancien président du Groupe des institutions financières pour l'Italie auprès de la banque américaine Lehman Brothers) ; - Callum McCarthy (ancien président de l'Autorité britannique des services financiers) ; - Lars Nyberg (vice-président de la Banque nationale de Suède) ; - José Perez Fernandez (économiste et président d'InterMoney) ; - Onno Ruding (ancien ministre néerlandais des Finances et directeur de la banque américaine Citibank)

C'est le Président Bush qui a repris la main sur cette proposition, en proposant une date (le 15 novembre) et en imposant ses conditions ; il a en effet indiqué que les propositions visant à repenser les mécanismes du système financier global ne devront pas nuire au marché libre : « Il est essentiel que nous préservions les fondements du capitalisme démocratique ». Le Président américain a insisté sur l'engagement pour la liberté des marchés, la liberté des entreprises et le libre échange.

La présidence française a annoncé l'organisation d'un « sommet extraordinaire » de l'Union européenne pour préparer ces réunions.

#### ⇒ **Mise en place d'un véritable gouvernement économique de la zone euro...qui serait présidé par Nicolas Sarkozy**

Le Président français a remis sur la table la question d'un gouvernement économique de la zone euro (ce qui se traduirait dans les faits par des réunions type Eurogroupe au niveau des 15 chefs d'Etats et de gouvernement de la zone euro), tout en insistant, dans cette perspective, sur la préservation de l'indépendance de la Banque centrale européenne, tirant les leçons de son intervention à l'Eurogroupe en juillet 2007.

Si la majorité des Etats membres a admis, lors du Conseil européen, la nécessité d'une coordination renforcée de leurs politiques économiques pour surmonter la crise, certains d'entre eux, dont l'Allemagne, se sont montrés très réservés quant à l'idée d'une formalisation excessive de cette coordination. Le Président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker a d'ailleurs précisé qu'il n'y vraisemblablement pas de « programme de relance généralisée ».

Nicolas Sarkozy a profité de l'occasion pour défendre l'idée d'une Présidence stable de l'Europe durant la crise financière et a fortement suggéré qu'il serait logique qu'il préside l'Eurogroupe encore une année, soit durant les Présidences de la République Tchèque et de la Suède, deux Etats membres qui ne font pas partie de la zone euro.

Angela Merkel, quant à elle, semble avoir tranché : « le chef naturel de n'importe quel Eurogroupe est le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker<sup>2</sup> ».

#### ⇒ **Promotion de fonds souverains nationaux pour la relance de l'économie, mais pas de régulation européenne :**

Lors de son discours devant le Parlement européen le 22 octobre, Nicolas Sarkozy s'est interrogé sur l'opportunité de créer des fonds souverains nationaux (« fonds publics d'intervention ») et sur le fait que « ces derniers [puissent] se coordonner pour apporter une réponse industrielle à la crise ». Le Président en exercice de l'Union européenne a proposé qu'au lieu de réglementer l'activité des fonds souverains étrangers et afin d'éviter que ces fonds profitent de la chute des marchés européens pour racheter des sociétés en difficulté, les Etats membres devraient eux-mêmes s'en doter. Il ne s'agirait donc pas d'adopter une réglementation commune qui puisse réguler les activités spéculatives de ces fonds souverains, mais bien d'entrer dans un système qui est fondé sur des emprunts sur les marchés.

Cette proposition a d'ailleurs été accueillie avec réserve par de nombreux partenaires européens, et tout simplement rejetée par l'Allemagne.

La Commission, de son côté a toujours considéré que chaque Etat était compétent pour encadrer les fonds souverains sur son territoire. Au nom de la libre circulation des capitaux, elle estime qu'aucune législation supplémentaire ne s'impose au niveau communautaire.

Il n'empêche qu'en septembre dernier, le Parlement européen, à l'initiative de Poul Rasmussen (PSE), a demandé à la Commission européenne de lui soumettre une proposition législative en ce sens, conformément à l'article 192 du traité CE.

Répondant finalement aux eurodéputés, le Président de la Commission européenne s'est dit prêt le 21 octobre, à étudier la question, en s'interrogeant sur la manière de distinguer ceux qui ont une attitude prédatrice de ceux qui interviennent pour des raisons économiques.

#### ⇒ **Mettre fin aux paradis fiscaux**

La Présidence française a solennellement demandé à tout mettre en oeuvre pour supprimer les centres off shore, par lesquels transite plus de la moitié des flux financiers internationaux.

<sup>2</sup> Jean-Claude Juncker, est, depuis le 1er janvier 2005, le premier président permanent de l'Eurogroupe ; jusqu'à cette date la présidence de l'Eurogroupe était assurée par le ministre des finances de l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil de l'UE, si cet Etat membre était également membre de la zone euro. Il faut savoir que JC Juncker a été reconduit pour le 12 septembre dernier à la tête de l'Eurogroupe pour un mandat de 2 ans (à partir du 1er janvier 2009) et que le gouvernement français, à cette occasion, avait chaleureusement salué une décision unanime.

La France et l'Allemagne ont organisé conjointement à Paris une réunion internationale sur les paradis fiscaux. Ces deux pays souhaitent élargir le champ de la directive relative à la fiscalité de l'épargne, adoptée le 3 juin 2003<sup>3</sup> à presque tous les produits financiers, à toutes les personnes morales, et à des paradis fiscaux comme Hong Kong et Singapour.

La France souhaiterait mettre fin au régime transitoire prévu par cette Directive, qui permettait jusqu'à présent aux banques de préserver l'anonymat de leurs clients à condition de prélever une retenue à la source dont ils reversent les 3/4 à l'Etat dont leur client est résident. Actuellement, la Belgique, l'Autriche, la Suisse, le Liechtenstein, Jersey ou Guernesey appliquent ces dispositions. Le Luxembourg, dont le Premier ministre préside l'Eurogroupe, est hostile à un renforcement de la Directive.

---

<sup>3</sup> Directive 2003/48/CE



# Question d'actualité

## Situation économique de la France

Yves KRATTINGER, sénateur de la Haute-Saône

**M**a question s'adresse au Premier ministre. L'industrie automobile subit un choc terrible : des usines ferment, le chômage partiel explose, les intérimaires et les CDD sont renvoyés à l'ANPE, les équipementiers et les sous-traitants sont touchés ; la sidérurgie va chômer également ; les commandes industrielles chutent ; l'immobilier est en déprime ; la construction stagne et le bâtiment va souffrir. La crise est très grave. Elle se propage à l'économie réelle via le financement insuffisant des entreprises et la diminution des crédits aux ménages et aux collectivités.



Les trois piliers de la croissance sont touchés, la consommation, les exportations et l'investissement. Le moral des ménages et des chefs d'entreprise est au plus bas depuis vingt ans. Les menaces d'un effondrement de l'économie ne sont pas écartées.

Face à cette situation, vous proposez la suppression de la taxe professionnelle sur les investissements, qui n'aura pas d'effet à court terme mais sera financée d'ici deux ans sur le dos des collectivités territoriales. Vous revenez au traitement social du chômage, tant décrié hier par la majorité, en créant 100 000 contrats aidés dans les associations et les collectivités -tout en diminuant leurs dotations. Vous défiscalisez les heures supplémentaires, ce qui joue contre l'embauche. Et, avec le bouclier fiscal, vous continuez de protéger les plus riches, qui n'en ont pas besoin, alors que les plus modestes sont oubliés. Où est la cohérence de ces mesurées disparates ? Vous semblez attendre que le soleil revienne...

Quand prendrez-vous les décisions indispensables ? Quand imposerez-vous aux banques de prêter ? A quand un plan de sauvetage de la filière automobile et du bâtiment ? Nos concitoyens ressentent la situation actuelle comme une injustice, leur colère croît. Vous devez proposer un plan de sauvetage à la hauteur de la situation !

### Réponse de M. François Fillon, Premier ministre

Face à la grave crise qui touche l'Union européenne et le monde, nous avons agi avec énergie. Nous avons proposé, avec nos vingt-six partenaires, un plan destiné à mettre un coup d'arrêt à la crise financière, plan qui commence à produire des résultats. Nous avons assuré la continuité du fonctionnement du système financier, puis fait en sorte que les banques recommencent à prêter aux ménages et aux entreprises. J'ai moi-même installé dans l'Eure la première commission départementale chargée de s'assurer du fonctionnement normal de l'économie et qui, sous l'autorité du préfet et du TPG, devra vérifier que sont respectées les instructions données aux banques en contrepartie du soutien qui leur a été apporté.

Nous ne nous sommes pas arrêtés là. Nous avons mis sur pied, depuis plusieurs semaines, un plan d'aide à l'économie, d'abord par le ciblage de 22 milliards issus de la collecte des livrets réglementés vers les PME, en liaison avec Oséo. Nous avons mis en place un plan d'aide au secteur du logement en rachetant 30 000 logements en voie d'achèvement qui seront transformés en logements sociaux. Il y a quelques jours, le Président de la République a annoncé en outre la création d'un fonds stratégique qui pourra, si nécessaire, entrer au capital d'entreprises stratégiques en difficulté ou d'entreprises qui, du fait de la chute de leurs cours de bourse, pourraient être la proie de prédateurs au détriment de l'indépendance de notre économie.

La suppression de la taxe professionnelle a également été décidée -vous êtes bien le seul à estimer qu'elle n'aura pas d'impact !

Cette suppression était réclamée de longue date par les milieux économiques. Nous sommes d'ailleurs le seul pays européen à avoir encore un impôt de cette sorte -dont nous partageons tous la responsabilité. Une réflexion est en outre engagée sur l'organisation des territoires, qui débouchera sur des simplifications et une réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

Comme vous le voyez, nous avons mis en oeuvre un plan de grande ampleur. Nous agissons dans le même temps afin que l'Union européenne lance une politique de relance et de soutien à l'industrie ; nous avons saisi la Commission afin qu'elle propose un plan à cette fin. Les États-Unis ont débloqué 25 milliards de dollars au bénéfice de leur industrie automobile ; il serait inconcevable que l'Europe ne se dotât pas des mêmes outils.

Ces mesures sont cohérentes aux niveaux national comme européen. S'il faut en prendre d'autres pour contrer des effets de la crise qui ne se seraient pas encore manifestés, soyez assuré que le Gouvernement les prendra.



# Question d'actualité

## Politique de santé

**Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence**

Une fois n'est pas coutume, ma question s'inscrit dans le prolongement de votre réponse. Quelle qu'en soit l'origine, parlementaire ou gouvernementale, l'amendement sur le remboursement des cures thermales met en relief les inégalités qui se sont creusées depuis 2004. Les dépassements étant monnaie courante, le reste à charge pour les assurés a augmenté de 16 % pour l'accès aux généralistes et de 50 % pour les spécialistes. Les franchises se sont ajoutées aux forfaits instaurés tous azimuts depuis le forfait hospitalier...



La liste des actes et médicaments non remboursés s'allonge au détriment du porte-monnaie des malades comme des finances des mutuelles. Pourquoi cette remise en cause injustifiée du service médical rendu par les cures thermales ? Cherche-t-on à réserver les soins aux privilégiés ? Sans parler des dégâts économiques. L'économie d'une ville thermale comme Dax repose à 70 % sur le thermalisme... Malgré un système apparemment protecteur, la France du XXI<sup>e</sup> siècle connaît de profondes inégalités dans l'accès aux soins. Allez-vous revenir sur des mesures qui créent un système à deux vitesses ?

**Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative**

Ce n'est pas parce qu'on répète une contre-vérité qu'elle devient vraie ! A 77 %, notre taux de prise en charge des dépenses de santé par l'assurance maladie est le plus élevé de l'OCDE.

Il faut rapprocher cela du fait que notre pays occupe le troisième rang mondial derrière les États-Unis et la Suisse pour les dépenses de santé. Si on y ajoute la prise en charge par les organismes complémentaires aidés par l'État, dont les crédits atteignent 7 milliards, nous avons un taux de prise en charge solidaire de 93 %.

Je ne dis pas qu'il n'y a rien à faire et, bien entendu, je m'y attache : le nombre de bénéficiaires de l'aide complémentaire santé a augmenté de 40 % depuis le début de l'année.

Notre taux de prise en charge a progressé, passant de 85 % en 1995 à 92 %. Voyez la réalité des chiffres et du PLFSS : il n'y a déremboursement que sur recommandation de la Haute autorité de santé, quand le service médical rendu ne suffit pas ou qu'un autre produit est plus performant ! (



# Question d'actualité

## Orpillage et insécurité en Guyane

Georges PATIENT, sénateur de la Guyane

**T**out d'abord, je remercie mes camarades de groupe qui ont permis de poser cette question urgente. La lutte contre l'insécurité est une priorité pour la Guyane, département où le taux de criminalité atteint un record : dans son dernier rapport, l'Observatoire national de la délinquance rappelle que les atteintes volontaires à l'intégrité physique y atteignent le taux de 14 pour 1 000 habitants, contre 1,3 en moyenne nationale !



Un seuil très alarmant a été franchi le 21 octobre, le maire de Saint-Élie et trois de ses collaborateurs étant publiquement agressés en plein bourg par des garimpeiros, orpailleurs clandestins brésiliens armés de pistolets. Comme il avait déjà fait l'objet de menaces, le maire avait alerté à plusieurs reprises les autorités compétentes sur la situation explosive d'une commune devenue zone de non-droit. Il est inconcevable qu'un maire soit dans l'incapacité d'exercer ses fonctions ! Au demeurant, cette commune n'est pas la seule à subir pareille insécurité : il en va de même dans toutes les autres communes à fort potentiel aurifère.

J'observe que la gendarmerie nationale est absente de Saint-Élie depuis 2004, que l'opération Harpie n'a plus cours et que la nouvelle carte militaire devrait se traduire par un désengagement outre-mer. Inévitablement, les actions ponctuelles comme Harpie et Anaconda n'ont qu'une efficacité limitée. Il faut donc élaborer une stratégie globale, durable et adaptée à la réalité locale, ce qui suppose une coopération étroite entre la France, le Brésil, le Guyana et le Surinam.

Qu'entend faire le Gouvernement pour assurer réellement la sécurité des Guyanais et la présence de l'État sur tout le territoire de leur département ?

**Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**

L'agression commise contre le maire de Saint-Élie est inadmissible ! J'ai donné des instructions pour interpellier ses agresseurs, dont l'un a été identifié.

Au demeurant, une protection avait été proposée à cet élu, et je regrette qu'il ne l'ait pas acceptée. L'offre reste valable.

Les actes de délinquance commis en Guyane sont principalement liés à l'orpillage et à la présence de personnes extérieures à ce département, qui mènent des opérations contraires à la santé publique, néfastes à l'économie guyanaise et qui sont dangereuses.

C'est pourquoi les moyens mis au service de la sécurité guyanaise ont sensiblement été accrus depuis 2002. L'opération Harpie obéit à la même motivation.

Cette opération Harpie a donné des résultats remarquables : plus de 26 millions d'euros ont en effet été saisis car il faut savoir que l'orpillage est une activité très lucrative. En outre, 19 kilos d'or et 221 kilos de mercure, très dangereux pour l'environnement et la santé publique, ont été récupérés.

Pour la seule commune de Saint-Élie, la gendarmerie a triplé ses opérations de surveillance, ce qui a abouti à la mise en examen de douze personnes pour orpillage illégal, blanchiment d'argent et aide au séjour d'étrangers en situation irrégulière : sept ont été écrouées et cinq sont sous contrôle judiciaire.

De nouvelles opérations auront lieu au moment le plus opportun, et ceci dans le souci d'une bonne gestion des deniers publics. Comme ces activités disposent d'appuis en dehors de nos frontières, nous avons pris l'attache des gouvernements du Brésil et du Surinam.

J'entends continuer à mettre en oeuvre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre ce fléau et protéger nos concitoyens de Guyane.



# Intervention

## Le RSA et l'Outre-mer

par Claude LISE, sénateur de la Martinique

Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le débat qui se déroule aujourd'hui concerne tout particulièrement les départements d'outre-mer. Faut-il le rappeler, la situation sociale dans ces départements résulte d'un « mal-développement » qui, même s'il a connu quelques phases d'amélioration, a jusqu'ici résisté à toutes les politiques censées le combattre.



Malgré un incontestable dynamisme des acteurs locaux, qui s'est traduit par des taux de croissance remarquables ces dix dernières années, de l'ordre de 4 %, les quatre départements d'outre-mer connaissent des taux de chômage et d'emplois précaires particulièrement élevés et sont confrontés à des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale on ne peut plus préoccupants. Ainsi, en Martinique, le taux de chômage est toujours de l'ordre de 22 %, et la proportion de ceux qui perçoivent des bas revenus est bien supérieure à celle de l'Hexagone.

Par ailleurs, au 31 décembre 2007, on dénombrait 31 592 allocataires du RMI, pour une population de 400 000 habitants, soit un taux d'environ 8 %, quatre fois supérieur à celui qui est constaté en métropole. À la fin de 2006, selon les chiffres de l'INSEE, 19,8 % des ménages martiniquais vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, alors même que ce seuil, défini localement - c'est d'ailleurs assez curieux ! -, est nettement inférieur au seuil retenu pour le reste de la France.

Ai-je besoin de vous décrire, dans un tel contexte, les difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux ?

Vis-à-vis, notamment, des allocataires du RMI, comment répondre à une demande quantitative d'une telle importance en maintenant un certain niveau d'exigence quant à la qualité des solutions offertes ?

Comment, en particulier, trouver suffisamment d'offres d'emplois dans le secteur marchand ou d'activités réelles valorisantes et formatrices dans le secteur non marchand ?

Pourtant, ce qui a été réalisé en matière d'insertion dans les quatre DOM est, à bien des égards, remarquable. Surtout lorsque l'on tient compte du handicap supplémentaire que l'on a imposé pendant plus de six ans aux élus locaux des DOM, avec la mise en place d'un instrument spécifique, les agences d'insertion qui, dans leur forme juridique initiale, étaient des établissements publics nationaux.

Pendant six ans, les politiques d'insertion ont ainsi été pratiquement pilotées depuis Paris. Dans ce cadre, Bercy - je dis bien Bercy ! - avait largement pris le pas sur la Rue Oudinot ! Ainsi a-t-on pu voir un fonctionnaire décider, depuis son bureau du ministère des finances, de l'implantation d'une commission locale d'insertion, dans telle ou telle commune où il ne s'était jamais rendu et dont il ne connaissait absolument rien !

J'ai dû mobiliser mes trois autres collègues et mener une longue bataille parlementaire pour obtenir enfin, en 2000, la départementalisation des agences d'insertion, départementalisation, qui, d'ailleurs, n'a été définitivement consacrée qu'en 2003.

On a alors assisté à une nette amélioration des résultats. Dans l'agence départementale d'insertion que je préside, en 2007, 64 % des personnes relevant du RMI ont signé un contrat d'insertion, contre 32 % en 2002.

Preuve, s'il en était besoin, que, dans un domaine comme celui de l'insertion, la connaissance des réalités du terrain et leur prise en compte effective sont absolument indispensables.

Les résultats que nous avons obtenus n'ont cependant jamais diminué notre détermination à aller plus loin, à fixer des objectifs plus ambitieux. Je peux l'affirmer, nous n'avons jamais cessé de tout faire pour convaincre les allocataires du RMI de refuser de s'installer dans l'assistance et pour les inciter, au contraire, à toujours privilégier la recherche active d'un emploi.

C'est d'ailleurs ce qui m'a amené à signer, en juin 2005, un contrat d'objectifs par lequel le conseil général de la Martinique s'engageait à mettre en œuvre 5 000 contrats d'avenir et 800 CI-RMA.

J'ai eu le temps de signer 2 700 contrats d'avenir, avant de réaliser que l'État interprétait à sa façon la notion d'activation du RMI, laissant à la charge du conseil général plus de 23 millions d'euros !

Cette expérience malheureuse s'ajoute évidemment à celle que nous faisons depuis 2005 dans le cadre du système de remboursement par l'État des allocations RMI versées par le conseil général.

Nous ne sommes bien sûr pas les seuls à nous plaindre de la permanence d'un différentiel entre allocations effectivement versées et remboursement. Mais, dans notre cas, ce différentiel accuse 33 millions d'euros, somme qui s'ajoute à celle que je viens d'évoquer ! Un tel montant est à mettre en regard d'un budget primitif de 476 millions d'euros hors crédits RMI, ces derniers représentant un montant de 159 millions d'euros !

Monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, vous l'aurez compris, si, comme la plupart des élus martiniquais, je partage les objectifs et la logique, pour ne pas dire la philosophie même, qui sous-tendent la mise en place du revenu de solidarité active, je tiens vraiment à éviter de connaître demain de nouvelles et graves déconvenues.

Je ne souhaite évidemment pas que les départements d'outre-mer soient écartés d'un dispositif qui vise à rendre plus attractif l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux et, notamment, pour les RMistes, mais je considère que l'application de ce dispositif doit être assortie de très sérieuses précautions.

En l'occurrence, il paraît indispensable de procéder au préalable, et d'urgence, à une concertation approfondie avec les différents acteurs locaux concernés, au premier rang desquels, évidemment, les quatre exécutifs départementaux. Or tel n'est pas encore le cas. Elle devra notamment porter sur l'incidence de la mise en œuvre du RSA sur les budgets des conseils généraux des départements d'outre-mer.

Je considère, pour ma part, que ces budgets supportent déjà un niveau bien trop élevé de transferts de charges, alors même qu'ils doivent permettre de faire face à une demande sociale dont vous devinez l'ampleur, et qui ne cesse de croître et de se complexifier.

Des garanties formelles devront donc nous être données quant à la compensation intégrale des nouvelles dépenses, consécutives notamment au transfert de l'allocation de parent isolé, versée à plus de 5 000 bénéficiaires pour la seule Martinique, dépenses qui viendront aggraver le déficit du budget que je gère.

Je considère que l'octroi de ces garanties devrait s'accompagner d'une proposition d'échéancier pour l'apurement par l'État des dettes considérables contractées à l'égard des départements d'outre-mer en matière de RMI.

La concertation devra par ailleurs porter sur les mesures à prendre pour limiter le risque, encore plus grand et plus dommageable outre-mer que dans l'Hexagone, de voir se développer un effet pervers - les orateurs précédents s'en sont largement fait l'écho - consistant à favoriser les emplois faiblement rémunérés.

La concertation devra également porter sur le devenir de certains dispositifs propres à l'outre-mer.

Quelle sera, ainsi, l'incidence de la réforme sur les fameuses agences départementales d'insertion ?

Va-t-on supprimer le revenu de solidarité destiné aux allocataires de plus de cinquante ans ?

Qu'advient-il du contrat d'insertion par l'activité, très demandé par les communes et le secteur associatif, et vers lequel s'orientent un très grand nombre de personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi ? Sera-t-il intégré dans le dispositif du contrat unique d'insertion ?

Dans ce cas, l'État qui, depuis trois ans, réduit sa participation au financement de ce contrat consentira-t-il l'indispensable effort financier supplémentaire ?

La question revêt toute son importance au moment où se manifestent de plus en plus de craintes sur la portée réelle de la future loi pour le développement économique de l'outre-mer. Je suis, pour ma part, très pessimiste quant aux effets de cette future loi programme.

Enfin, il faudra absolument accorder une attention toute particulière au cas des jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, qui connaissent un taux de chômage bien plus élevé outre-mer que dans l'Hexagone.

En conclusion, je dirai que le RSA peut devenir un instrument efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les départements d'outre-mer, où ces phénomènes sont d'une acuité particulière, mais seulement à deux conditions.

La première, c'est que les préoccupations d'économie budgétaire ne l'emportent pas, lors la mise en place du dispositif, sur les objectifs affichés.

La seconde, c'est que s'engage très rapidement une concertation avec les acteurs locaux, car elle seule permettra d'appréhender les réalités locales qu'il est indispensable de prendre en compte. Cette concertation ne manquera pas de mettre en évidence le haut niveau d'engagement des acteurs locaux dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle sera aussi l'occasion pour eux de rappeler très fortement que, contrairement aux idées reçues, la très grande majorité des pauvres, dans nos départements d'outre-mer, ne sont pas des demandeurs d'assistance, mais des demandeurs de développement économique et d'emploi durable.



# Conférence de presse...

**Présentation de la mission d'information "L'impact des nouveaux médias sur la jeunesse"**

**par David ASSOULINE, sénateur de Paris**

**L**a révolution numérique est en marche et les jeunes en sont le fer de lance. Plus d'un jeune sur trois a un blog, plus d'un sur deux se sert régulièrement d'une messagerie instantanée, 70% jouent sur l'ordinateur et plus de 90% d'entre eux naviguent sur Internet et sont propriétaires d'un téléphone mobile. Après six mois de travaux, l'audition d'une cinquantaine de personnalités, les commentaires postés sur le blog de la mission ([http : blogs.senat.fr/médias-jeunesse/](http://blogs.senat.fr/médias-jeunesse/)) et ses lectures m'ont permis de procéder à une analyse sereine du débat passionné sur l'impact des nouveaux médias sur la jeunesse et de rendre un rapport adopté à l'unanimité par la commission des affaires culturelles.



Les jeunes sont libres dans leur usage des nouveaux médias du fait de leur maîtrise des outils, souvent meilleure que celle de leurs parents.

Ils profitent au demeurant des atouts des nouveaux médias, qui sont à la fois outils de socialisation, diffuseurs de culture et source de créativité. Pourtant, au regard des informations et des contenus consultés, les jeunes paraissent aussi, à maints égards, abandonnés : leur intimité est souvent bafouée, l'éclatement médiatique laisse planer la menace de la désinformation, et la violence des images véhiculées à un impact réel sur leurs comportements.

Parce que la liberté passe par un comportement éclairé et responsable, les autorités publiques doivent agir rapidement en améliorant le contrôle des contenus, mais surtout en faisant de l'éducation aux médias un impératif.

Comment renforcer la maîtrise des contenus ?

Qui sera responsable de l'éducation aux médias ?

Faut-il en faire une matière obligatoire à l'école ?

Quel doit être le rôle des médias eux-mêmes ?

Autant de questions auxquelles les réponses et propositions doivent être à la fois ambitieuses et pragmatiques.

---

**Une conférence de presse sera organisée le Jeudi 6 novembre 2008 à 11h30 en Salle de commission des affaires étrangères du Sénat.**



## Article de presse...

**Non, les collectivités locales n'étouffent pas la France**

**Didier GUILLAUME, sénateur, Président du Conseil général de la Drôme**

**P**ourquoi la réforme de notre architecture territoriale devrait-elle être conduite par le bas ? Depuis un an, du rapport Attali au discours de Nicolas Sarkozy à Toulon, l'idée a fait son chemin : les départements et les régions posent problème à la France. Ces deux collectivités sont désignées comme responsables des maux de notre nation. Mal gérées, elles seraient les principales causes de la dérive des finances publiques et plomberaient notre croissance. Quand 58 départements sur 100 et 21 régions sur 22 sont dirigés par des exécutifs de gauche, il serait bien naïf de ne pas déceler dans ces attaques répétées et minutieusement orchestrées quelques arrière-pensées politiciennes, c'est-à-dire de tactique politique. Pourtant, sur un sujet aussi fondamental, nous avons besoin, avant toute chose, d'une vraie réflexion politique, c'est-à-dire au service de l'intérêt général et des citoyens.



Une fois de plus, employant la méthode éprouvée de la cartographie (militaire, hospitalière, judiciaire...), la majorité gouvernementale s'interroge sur les moyens avant de parler du sens et d'avoir défini les objectifs. Quel mépris pour notre territoire, ses habitants, ses représentants ! Peut-être faut-il rappeler que les institutions ne sont que des outils pour mettre en oeuvre nos politiques publiques. Et qu'avant toute réforme institutionnelle, il est donc nécessaire de répondre à deux questions : quelle cohérence territoriale et quelle cohésion sociale souhaitons-nous pour la France ? Ensuite, il sera l'heure de s'interroger sur les moyens à mettre en oeuvre ou, pour le dire simplement, de répondre à la question du «qui-fait-quoi-où-et-comment».

En pleine crise de la finance internationale, il est bon de rappeler que les collectivités locales ne sont pas responsables de la dérive des finances publiques. Pour une raison très simple : la loi leur interdit ce dont l'Etat abuse. Aujourd'hui, dans la maison Etat, l'emprunt sert non seulement à investir mais aussi à fonctionner. A l'inverse, les collectivités empruntent pour leur budget d'investissement, jamais pour du fonctionnement. A l'inverse, elles ne vivent pas au-dessus de leurs moyens car elles n'ont pas recours au déficit budgétaire. Les collectivités sont, dans les faits, mieux gérées que l'Etat et la dette qu'elles contractent est saine : elle est mobilisée pour être directement injectée dans l'économie locale, donc en faveur de l'emploi.

Le budget des collectivités représente seulement 16,5 % du budget de l'Etat mais elles assurent 72 % de l'investissement public et même 87 % de l'investissement civil public ! C'est pour cette raison qu'elles ne sont pas des freins, mais bien au contraire des soutiens actifs et puissants à la croissance. En 2009, que restera-t-il en dehors de l'investissement des collectivités territoriales, lorsque les caisses de l'Etat seront vides comme jamais, sous l'effet conjugué de mauvais choix politiques - notamment en matière économique et fiscale - et de la crise financière ? Dans la Drôme, il restera les 150 millions d'euros injectés par le département sur l'ensemble de son territoire tout en mettant en oeuvre des politiques de proximité et de solidarité.

Les experts qui dominant l'espace médiatique ne sont ni ignorants ni stupides. Ils sont même beaucoup mieux informés que moi et sans doute beaucoup plus intelligents. Ils relaient les directives des conservateurs au pouvoir depuis 2002 qui se trouvent confrontés aux conséquences de leur propre politique. Ils sont les instruments au service d'un objectif : désigner un coupable.

Le coupable porte un nom (ce n'est pas moi qui le dis, c'est le sénateur UMP et président du Conseil général de l'Orne, Alain Lambert) : il s'appelle Etat. L'Etat bureaucratique qui étouffe la France sous le poids exponentiel des procédures et des normes, des lois innombrables qui ne seront parfois jamais suivies de décrets d'application. L'Etat jacobin qui, sans concertation, se déleste de ses missions sur les collectivités, en crée de nouvelles sans les financements adéquats. L'Etat désinvolte qui a le culot de pointer du doigt l'augmentation des dépenses des collectivités locales alors qu'il en est l'unique responsable.

Les collectivités locales sont en attente d'un Etat fort, bien géré, qui sait ce qu'il fait et où il va. Alors, voilà la proposition que je fais au gouvernement et au président de la République : fixons tout d'abord des objectifs ambitieux de cohésion sociale, de cohérence territoriale. Réaffirmons, à l'heure où le capitalisme dérégulé vacille, les vertus d'un service public de proximité. Clamons haut et fort que nos hôpitaux, postes, écoles, routes, tribunaux [...], garantissent à tous nos territoires les conditions de leur développement en offrant, justement, les services dont les citoyens mais aussi les entreprises ont besoin.

Ensuite laissez un an aux élus des territoires. Car c'est à eux, à leurs associations représentatives (AMF, ADF, ARF..) et à leurs représentants (les sénateurs), qu'il revient d'organiser, au-delà des clivages traditionnels, la réflexion sur une clarification nécessaire de notre paysage institutionnel. Pas à une commission sous la tutelle de l'Elysée ! Nous rechercherons en priorité l'efficacité des politiques publiques. Nous décroiserons les compétences que l'Etat a lui-même enchevêtrées parce qu'il n'est par exemple pas rationnel que la région ait la charge des lycées et les départements des collèges. Nous ferons des propositions pour réformer la fiscalité locale, la rendre lisible aux yeux du citoyen et instaurer une véritable autonomie financière des collectivités. Nous aborderons tous les sujets, sans tabou. Pour réhabiliter la politique - et c'est l'une de mes ambitions -, il faut agir. Après, le pouvoir en place aura tout le temps de se pencher sur la tactique politique et de réformer les modes de scrutin.

*Libération,*  
*Rebonds, vendredi, 31 octobre 2008, p. 28*



# Communiqué de presse

## Loi SRU : le mépris du consensus républicain

**T**hierry Repentin condamne l'accord politique entre le gouvernement et la majorité UMP visant à remettre en cause le vote du Sénat lors de l'examen du projet de loi de Mme Boutin. Cet accord vise à démanteler la loi SRU qui fait obligation aux communes de plus de 3500 habitants de réaliser 20% de logements locatifs sociaux.

Si l'amendement tel qu'annoncé par M. Copé était adopté par l'Assemblée Nationale, les communes en déficit de logements locatifs sociaux sur leur territoire pourraient déduire de leurs pénalités, les participations financières favorisant l'accession sociale à la propriété. Elles n'auraient donc plus aucune raison de produire de logements locatifs sociaux ruinant les espoirs de 1,2 millions de ménages en attente d'une proposition dans le parc social.

Cette mesure serait un désaveu pour les maires qui appliquent la mixité sociale et un quitus pour ceux qui refusent sciemment d'accueillir des ménages populaires et modestes sur leur territoire au seul motif qu'ils ne peuvent accéder à la propriété.

Le gouvernement méprise le consensus républicain qui s'est exprimé au Sénat. Mais par-delà les parlementaires, ce sont toutes les associations, tous les élus locaux et tous les acteurs du logement social qu'il faudra convaincre que la loi SRU n'est pas un minimum nécessaire...

Le 28 octobre 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**