

The background of the page is a photograph of the interior of the French Senate chamber, showing a semi-circular seating arrangement and a central dome. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter.

# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 129 - Mardi 17 novembre 2009



# S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Point sur...** p. 4
  - ⇒ Proposition de loi socialiste pour la lutte contre les logements vacants et solidarité nationale
  - ⇒ Proposition de loi visant à réguler la concentration dans le secteur des médias
  - ⇒ Proposition de loi tendant à interdire ou à réglementer le cumul des fonctions et des rémunérations de dirigeant d'une entreprise du secteur public et privé
- ▶ **Note de travail...** p. 18
  - ⇒ Projet de loi de finances pour 2010
  - ⇒ PLF pour 2010 : Article 2 - suppression de la taxe professionnelle
  - ⇒ PLF pour 2010 : Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales
- ▶ **Fiche Bilan...** p. 42
  - ⇒ Grenelle 2 - Dispositions sur les déchets ménagers
  - ⇒ Grenelle 2 - Dispositions sur l'agriculture
- ▶ **Interventions...** p. 47
  - **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010** (DG et motions de procédure - séance du 10 novembre 2009)
    - ⇒ Interventions de M. **Bernard CAZEAU**, sénateur de la Dordogne, Mmes **Christiane DEMONTES**, sénatrice du Rhône, **Annie JARRAUD-VERGNOLLE**, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques, **Jacqueline ALQUIER**, sénatrice du Tarn, **Gisèle PRINTZ**, sénatrice de la Moselle
    - ⇒ Question préalable défendue par **Mme Raymonde LE TEXIER**, sénatrice du Val d'Oise
    - ⇒ Demande de renvoi en Commission défendue par **M. Yves DAUDIGNY**, sénateur de l'Aisne
- ▶ **Questions d'actualité au Gouvernement** p. 69  
(séance du jeudi 5 novembre 2009)
  - ⇒ Situation de l'économie de **Jean-Pierre BEL**, Président du Groupe socialiste, sénateur de l'Ariège
  - ⇒ Situation de l'emploi de **Claude JEANNEROT**, sénateur du Doubs
  - ⇒ Politique de santé d'**Yves DAUDIGNY**, sénateur de l'Aisne
- ▶ **Dans la presse...** p. 74
  - ⇒ "Au Sénat, la Droite a eu un comportement idéologique sur La Poste" - Interview de **Jean-Pierre BEL**, Président du Groupe socialiste, sénateur de l'Ariège (Le Monde - 11 novembre)
- ▶ **Communiqués de presse** p. 76
  - ⇒ Perte de 15 milliards d'euros de recettes fiscales pour les collectivités territoriales
  - ⇒ Le Groupe socialiste du Sénat en accord avec la proposition du FMI d'une taxe assurantielle systémique pour les banques basée sur le risque
  - ⇒ La majorité de Droite refuse la demande de création d'une Mission d'information sur les conséquences environnementales des essais nucléaires français en Polynésie
  - ⇒ L'arrêté sur les bonus des traders ne changera rien !



# Edito du Président

## Le marchand de sable et les élus locaux

**L**e Premier ministre a choisi devant le Congrès des Maires de se transformer en anesthésiste et en marchand de sable. Beaucoup de cajolement et de discours convenus. Mais, par delà l'exercice, plus ou moins bien réussi, il a clairement choisi de persister dans sa volonté de supprimer la ressource principale des collectivités locales et d'accélérer le calendrier sur la réforme territoriale. La suppression de la taxe professionnelle était passée au forceps à l'Assemblée Nationale. Au Sénat, le gouvernement devrait obtenir de sa majorité le principal, le vote de la suppression de la taxe professionnelle, contre une promesse de discuter seulement en fin de budget de la répartition des nouvelles taxes. Quant aux réformes territoriales, leur examen va commencer dès début décembre en commission des lois pour un vote au Sénat fin décembre pour le premier texte, fin janvier pour les trois autres. Devant la montée du malaise des élus locaux, le Gouvernement accélère la cadence.



Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent en effet, à gauche comme à droite, pour dénoncer ces projets. Sur un sujet important puisqu'il touche au fonctionnement de la démocratie locale et au dynamisme des territoires, l'improvisation apparaît désormais évidente à tous comme en témoignent les changements de pied constants sur la répartition des nouveaux impôts. Il apparaît aussi de plus en plus clairement que la charrue a été mise avant les boeufs puisqu'on commence par la fin en votant la suppression des ressources avant de définir les compétences.

Enfin, les élus prennent de plus en plus conscience qu'il s'agit de projets recentralisateurs, allant dans le sens inverse de l'histoire et du progrès, et à visées électoralistes. Le scrutin uninominal à un tour, que Nicolas Sarkozy trouvait anti-démocratique il y a quelques années, les conseillers territoriaux siégeant dans deux assemblées, en dépit du bon sens, ces innovations n'ont qu'un seul objectif : asphyxier les contre-pouvoirs locaux et récupérer des collectivités locales !

Lors de son discours devant le congrès des maires de France, François Fillon n'a pas entendu le désarroi des élus locaux devant ces projets de réforme. Il n'a pas saisi la profonde défiance des hommes et des femmes qui font vivre notre démocratie. C'est aujourd'hui le moment, tous ensemble, élus locaux et parlementaires, de se dresser contre ces projets régressifs. Comme ils l'ont fait pour La Poste, les sénateurs socialistes vont se mobiliser fortement pour défendre les territoires, proposer une réforme des finances locales pour plus d'autonomie, plus de justice, plus de péréquation, proposer une réforme locale pour plus de décentralisation.

Jean-Pierre BEL



# Point sur...

## Proposition de loi socialiste pour la lutte contre les logements vacants et solidarité nationale<sup>1</sup>

Examen de la proposition de loi en commission de l'économie : mardi 10 novembre.  
Examen de la proposition de loi en séance publique : mardi 17 novembre, à 14h30 (délai limite de dépôt des amendements fixé au lundi 16 novembre à 11h)  
Le groupe dispose de 16 minutes de temps de parole, en plus des 15 minutes attribuées à François Rebsamen, en tant qu'auteur de la proposition de loi.

### Présentation générale

Le 1er novembre s'est ouverte la trêve hivernale : d'ici au 15 mars, les expulsions sont suspendues. Mais cette réalité ne parvient plus à masquer que les expulsions locatives sont de plus en plus nombreuses. En dix ans, elles ont augmenté de plus de 150 %. Ce sont aujourd'hui entre 50 000 et 60 000 ménages qui sont forcés de quitter leurs foyers tous les ans, dont environ 12 000 le sont avec le concours de la force publique, simplement parce qu'ils n'ont pas trouvé les moyens de se loger ailleurs et à moindres frais.

Aujourd'hui, on estime à 1.8 million le nombre de ménages qui peinent à s'acquitter de leur loyer et, parmi eux, 500 000 en situation d'impayés<sup>2</sup>.

Dans le même temps, en 2009, on passera sous la barre des 300 000 mises en chantier de logements, (contre 368 000 en 2008 et 435 000 en 2007) malgré les mesures de relance annoncées en grande pompe au début de l'année : nouveau dispositif fiscal « scellier », dérèglementation du droit de l'urbanisme etc...

Que reste-t-il du chantier national prioritaire lancé par le premier ministre en janvier 2008 ? En treize axes, il devait résoudre le problème de la crise du logement en 2012. Or, sur une centaine de mesures, seulement deux ont été mises en place ! Quant au Dalo, il reste une lointaine perspective : 60 881 recours ont été exercés devant des commissions départementales de médiation (on estime à plus de 500 000 le nombre de demandeurs potentiels) et plus de 7000 ménages déclarés prioritaires et non relogés.

C'est dire le crédit qu'il faut accorder aux annonces du gouvernement quand il parle de logement.

Dans son rapport public pour l'année 2009, intitulé Droit au Logement, droit du logement publié en juin 2009, le Conseil d'Etat propose que la collectivité consacre au moins 2 % du PIB annuel à la politique du logement, un encadrement des loyers à la relocation, l'imposition de densités minimales en agglomération, l'obligation de construire 30 % de logements sociaux dans tous les programmes de plus de dix logements, une meilleure répartition de la rente foncière, un permis de louer... Autant de propositions socialistes, qui figuraient déjà dans la proposition de loi « Pour un logement adapté à chacun, abordable pour tous » de décembre 2007 et que mettent en œuvre volontairement et quand la loi ne leur interdit pas, les collectivités à majorités progressistes<sup>3</sup>.

Les socialistes n'ont donc pas à rougir de leurs propositions, d'autant plus que la gauche est particulièrement active en la matière : deux nouvelles propositions de loi ont été récemment déposées par les députés.

La proposition de loi n° 1990 de Noël MAMERE, Yves COCHET et François DE RUGY qui créent l'habitat participatif et qui renforcent les coopératives d'habitants. Quelques mesures relatives au logement vacant, et plus particulièrement à la généralisation des baux précaires pour usage de résidence figurent dans son titre IV.

La proposition de loi n° 1993 de Pierre GOSNAT et plusieurs de ses collègues contient 9 articles. Quelques-uns pourraient compléter la présente proposition (réduction du délai de notification de la situation de vacance, passant de 18 à 12 mois, par exemple...).

Quel que soit le sort réservé à ces propositions, elles ne feront pas tout. Un budget du logement en baisse continue, des politiques publiques qui se résument à des aides fiscales aux investisseurs, une construction en baisse et toujours aussi décalée de la demande, des collectivités locales, principales contributrices avec les associations, étranglées financièrement : malheureusement, la crise profonde est peut-être encore devant nous.

C'est pourquoi, loin de prétendre tout résoudre, les 5 propositions qui suivent osent un changement d'approche : elles reposent sur l'idée que la mobilisation de tous les acteurs de la société, y compris les acteurs privés et en particulier les propriétaires de logements, est nécessaire pour résoudre la crise et elles entendent mettre l'Etat au pied du mur, pour qu'il assume les responsabilités qu'il s'est lui-même imposées à travers le Dalo.

Pour donner corps à la solidarité nationale pour le logement de tous, il faudra consentir à imposer des mécanismes de régulation innovants et audacieux. Cette proposition en esquisse les contours.

## **Présentation des articles**

### **Article 1er : lutte contre la vacance passive**

Cet article propose un dispositif permettant l'expropriation des logements vacants au profit des communes à fins de transformation en logements sociaux quand ceux-ci sont laissés vacants pour des raisons manifestement spéculatives pendant plus de 5 ans.

Il s'inspire de la procédure d'expropriation pour abandon manifeste prévue au code des collectivités territoriales et crée par les socialistes en 1998 (loi de lutte contre les exclusions).

La procédure pourrait être activée sur l'appréciation du maire, qui la lancerait dans le cadre de la poursuite des objectifs fixés au PLH notamment en matière de mixité dans les quartiers. Il s'agit d'augmenter le parc de logements utiles aux ménages.

Couplé avec le doublement de la taxe sur la vacance, cela permettra une remise sur le marché locatif de logements laissés vides par défaut d'attention, ou par manque de volonté, par exemple, de propriétaires indivis.

Il nous a été indiqué en effet que les cas de vacances liés au régime d'indivision des biens n'étaient pas rares, et qu'un outil d'expropriation pourrait servir de menace pour faire évoluer certaines situations. En mai dernier, le gouvernement avait choisi une autre solution pour tenter de régler ce problème Outre Mer : pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et Saint-Martin, il a créé un article spécifique de simplification des règles d'indivision dans le code civil<sup>4</sup>. Il ne s'agit pas d'aller jusque là, mais simplement de souligner qu'une telle procédure pourrait permettre de résoudre des problèmes souvent inextricables du fait du régime d'indivision.

Plus généralement, partout dans les grandes villes il existe désormais des aides permettant aux propriétaires d'être accompagnés dans leurs démarches de réhabilitation et de remise sur le marché locatif (aides locales ou aides de l'Anah - Solibail).

A Paris, par exemple, la mairie estime à 12 000 le nombre de logements vacants. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France recense, dans une étude publiée en octobre, 109 273 logements vacants dans la capitale, soit 8,3 % du parc. Seuls 12 000 propriétaires paient la taxe sur les logements vacants, ce qui représente tout de même un vivier importante de logements, que la mairie tente de mobiliser grâce au dispositif "Louer solidaire". En 2009, cinq cents propriétaires avaient adhéré au dispositif, ce qui démontre, s'il le fallait, l'utilité des fortes incitations.

Pour les plus réticents, soulignons enfin que le dispositif offre des possibilités aux propriétaires de se manifester dans le cours de la procédure, s'il souhaite garder la maîtrise de son bien. Le maire peut quant à lui mettre fin au processus à tout moment.

### **Article 2 : nouveau souffle pour la Taxe sur les Logements Vacants (TLV)**

La taxe sur la vacance créée en 1998 avait accompagné la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Elle permet d'assujettir les logements vacants depuis au moins deux années consécutives à une taxe assise sur la valeur locative du logement. Le taux applicable est de 10% la première, de 12,5% la seconde et 15% la troisième année.

L'évaluation de la mise en place de cette taxe, circonscrite actuellement aux agglomérations de 200 000 habitants en zone tendue<sup>5</sup> est très positive : sur les 10 agglomérations dans lesquelles la vacance a diminué entre 1999 et 2005, 8 l'avaient mise en place. A Lyon et Bordeaux, la vacance a diminué de près de 50% en 6 ans.

Certaines communes de moins de 200 000 habitants ont aussi créé des taxes similaires par l'intermédiaire de la taxe d'habitation sur les logements vacants<sup>6</sup> : à Dijon, par exemple, la THLV a contribué à diminuer du tiers le nombre de logements vacants depuis 2007. Aujourd'hui, 322 logements sont concernés.

Le doublement du taux répond au souci de donner un nouveau souffle à cette incitation.

La proposition d'élargissement du champ de cette taxe à toutes les communes concernées par l'obligation de réaliser 20% de logements sociaux permet de marquer que les efforts en faveur du logement pour tous doivent reposer sur tous les acteurs de la société, qu'ils soient publics ou privés.

### **Article 3 : droit de préemption étendu au relogement des familles**

Le droit de préemption urbain est un outil juridiquement complexe à mettre en œuvre, en particulier quand il vise la création de logements sociaux. Un rapport du Conseil d'Etat de décembre 2007 préconisait d'en élargir explicitement les motifs au logement.

La loi Molle du 25 mars 2009 a déjà amélioré les conditions de l'usage de cet outil au profit de la réalisation des objectifs du PLH. C'est une bonne chose.

Il s'agit ici de l'élargir explicitement au motif de relogement de personnes évincées dans le cadre d'opérations de lutte contre l'insalubrité, d'aménagement, voire de démolitions comme le prévoit le PNRU.

Dans le cadre des opérations de lutte contre l'insalubrité, le relogement incombe normalement aux propriétaires des biens. Le plus souvent, quand il s'agit d'insalubrité irrémédiable ou de péril, les propriétaires ne parviennent pas à remplir leurs obligations, et ils sont alors condamnés à verser des sommes en compensation, destinées à la personne publique chargée d'assurer elle-même le relogement dans son contingent de logements sociaux. Il existe plusieurs procédures en matière de lutte contre l'insalubrité. Or, le relogement final échoie toujours à l'autorité qui a engagé la procédure (maire ou préfet). Compte tenu des difficultés que rencontrent les personnes publiques à reloger sur leur propre parc, des spécialistes s'interrogent sur le risque de voir diminuer le nombre de procédures engagées, du seul fait des difficultés à reloger les ménages concernés.

Ainsi, offrir la possibilité aux maires de procéder à des préemptions de logements existants au motif explicite de reloger des personnes évincées dans le cadre de ces procédures, par la voie, le cas échéant, de la mise à disposition à des associations de médiation locative, se présente comme une solution supplémentaire, qui serait financée, de surcroît, par les sommes dues par les propriétaires.

Dans le cadre des opérations de démolition, le problème est identique. A l'occasion d'une réponse à la question écrite de François Rebsamen<sup>7</sup>, le gouvernement a répondu que l'ANRU ne distribuait aucune subvention sans que les collectivités publiques locales et les bailleurs se soient assurés du relogement de tous les ménages évincés... Or, elle admet aussi que cela ne concerne que 68% des ménages et n'est pas en mesure de produire ce que le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU appelle le taux d'évaporation (les ménages qui auraient dû être relogés et qui ne l'ont pas été). Pour cette raison, offrir la faculté aux maires de préempter pour ce motif explicite est une possibilité supplémentaire pour lui de remplir ses objectifs.

La jurisprudence actuelle conforte la nécessité de faire évoluer le droit. Dans un arrêt du 6 avril 2001, le Conseil d'Etat a estimé que la préemption pour le relogement de personnes évincées dans le cadre d'une opération d'urbanisme ne pouvait être justifiée que si la commune avait fait la preuve qu'elle ne pouvait pas reloger les personnes en question dans son propre parc social (CE, 6 avril 2001, Cne de Montreuil-sous-Bois c/ M. Labbé, req. 209723). Le juge administratif estime qu'il peut être légitime de procéder à des préemptions pour remplir une obligation de relogement, à condition de constater que le parc social ne permet pas d'y pourvoir. Or, il omet, dans son arrêt, de considérer les critères que la collectivité est contrainte de respecter pour qu'une offre de relogement soit valable : critères géographiques, critères de solvabilité des ménages, notamment<sup>8</sup>. Ainsi, une commune peut disposer de logements vacants sans toutefois être en mesure de les proposer pour le relogement d'une famille en particulier. Offrir la possibilité aux maires de préempter à cette fin n'est en définitive qu'une manière de faciliter, une fois encore, l'aboutissement des procédures : il s'agirait de aussi de flécher l'attribution des logements sociaux ainsi réalisés au profit des familles évincées.

Cet article prévoit enfin que les maires puissent déléguer ce droit à tous les organismes Hlm et pas seulement aux organismes à statut public.

#### **Article 4 : moratoire des expulsions pour les attributaires Dalo**

Dans un contexte de crise telle que nous le connaissons, ce moratoire n'est pas une interdiction pure et simple des expulsions, qui serait contreproductive. Une telle menace pèserait trop durement sur les propriétaires, et conduirait certainement à une augmentation des comportements de rétention, et donc, de la vacance.

Il s'agit au contraire de maintenir dans leurs logements les ménages reconnus éligibles au DALO. Ceci garantit leur bonne foi d'une part, et assure que le sursis à l'expulsion sera temporaire : le temps que l'Etat assume sa responsabilité de relogement.

On évitera ainsi des ruptures dans le parcours résidentiel de nombreux ménages et une précarisation rapide et dramatique de ces familles.

A la rentrée, le collectif Dalo, avait demandé l'instauration d'un moratoire des expulsions locatives pour "les personnes de bonne foi", soulignant que "la crise économique, en privant 600.000 personnes de leur travail, a singulièrement compliqué la situation de nombreux ménages".

En 1998, lors de l'adoption de la loi de lutte contre les exclusions, les socialistes avaient tenté de conditionner les expulsions à l'offre d'une solution de relogement. Malheureusement, la mesure avait été jugée contraire à la constitution par le Conseil Constitutionnel, puisqu'elle conditionnait l'application d'une décision de justice (le recours à la force publique) à une décision administrative (le relogement) au mépris de la séparation des pouvoirs.

Mais le dalo n'existait pas, et la mesure proposée ici a été pensée pour être transitoire : il ne s'agit pas de pénaliser les propriétaires, mais plutôt de mettre l'Etat devant ses responsabilités.

## Article 5 : mobilisation du parc privé pour loger les attributaires Dalo

Les objectifs de mise en œuvre du droit au logement opposable imposent une mobilisation accrue de tous les acteurs de la société. La solidarité nationale pour le logement peut s'entendre d'une participation active des propriétaires privés, notamment parce qu'ils disposent de plus en plus d'outils pour remettre leurs biens sur le marché, en toute sécurité (voir supra).

Pour être pleinement efficaces, ces dispositifs doivent permettre le relogement, in fine, des ménages qui sont reconnus éligibles au Dalo.

L'article propose de faire figurer les logements conventionnés sur la liste des logements attribuables par les autorités publiques aux ménages ainsi désignés, au même titre que les logements des bailleurs sociaux.

Une telle mesure concourt à la mixité puisqu'en général, logements sociaux et logements conventionnés ne sont pas répartis de la même manière dans les villes.

Elle avait déjà été proposée dans le cadre de l'examen du projet de loi Engagement National pour le Logement en 2006, et rejetée par le gouvernement.

---

<sup>1</sup> Avec le concours de Marion Canalès, assistante parlementaire de François Rebsamen.

<sup>2</sup> Fondation Abbé Pierre, Rapport 2009 sur le Mal Logement, février 2009.

<sup>3</sup> Permis de louer à Nantes, habitat participatif et aide au logement unique à Grenoble etc...etc...

<sup>4</sup> L'article 34 de la LODEOM, loi n° 2009-594 du 27 mai 2009, a créé l'article 815-7-1 du code civil qui dispose : « En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Saint-Martin, lorsqu'un immeuble indivis à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel est vacant ou n'a pas fait l'objet d'une occupation effective depuis plus de deux années civiles, un indivisaire peut être autorisé en justice, dans les conditions prévues aux articles 813-1 à 813-9, à exécuter les travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble ainsi qu'à accomplir les actes d'administration et formalités de publicité, ayant pour seul objet de le donner à bail à titre d'habitation principale ».

<sup>5</sup> Appréciation de la tension des marchés toutefois réalisée en 1998, et non réactualisée depuis.

<sup>6</sup> Article 1407 bis du CGI, créé par l'article 47 de la loi engagement national pour le logement qui a ouvert la possibilité, pour les communes sur le territoire duquel la taxe annuelle sur les logements vacants n'est pas applicable, de décider, par délibération, d'assujettir à la taxe d'habitation, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1er janvier de l'année d'imposition. Peuvent instituer cette taxe les communes incluses dans une zone d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. La taxe d'habitation n'est applicable aux logements vacants que lorsque le conseil municipal a valablement délibéré dans ce sens avant le 1er octobre d'une année. Elle n'est dans ce cas applicable à compter de l'année suivante. Pour plus de détails voir l'instruction fiscale du 14.5.07 : BOI 6 D-3-07.

<sup>7</sup> Question Ecrite n° 08687 du 14 mai 2009

<sup>8</sup> Rien qu'en matière de ressources, le règlement de l'ANRU prévoit le respect des critères suivants : un reste à charge constant pour un logement de surface égale pour les ménages sous plafonds de ressource PLAI, un niveau de reste à charge similaire à celui qui aurait été autorisé dans le cadre d'une subvention PALULOS pour les ménages ne dépassant pas les plafonds de ressource permettant de bénéficier d'un logement social, un reste à charge compatible avec leurs ressources pour les autres.



# Point sur...

## Proposition de loi visant à réguler la concentration dans le secteur des médias

PPL n° 590 déposée par David Assouline, Jean-Pierre Bel, Serge Lagache, François Rebsamen, Marie-Christine Blandin et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés  
Rapporteur de la Commission : Michel Thiollière  
Rapport en Commission : mercredi 4 novembre 2009 au matin  
Séance publique : mardi 17 novembre, après-midi - temps imparti au groupe socialiste : 16 minutes

**Les députés socialistes ont redéposé cette proposition de loi, rédigée dans les mêmes termes ; elle sera débattue, en séance publique, à l'Assemblée nationale, le jeudi 19 novembre.**

La proposition de loi se propose d'interdire le cumul -avéré en France- de l'activité d'éditeur dans les médias (audiovisuel et presse) avec celle d'entrepreneur agissant dans le cadre de la commande publique afin d'éviter les conflits d'intérêt entre ces deux types d'activités (pouvant entraîner l'ingérence des pouvoirs publics dans les médias) et de mieux garantir le respect des principes de liberté, de pluralisme et d'indépendance des médias.

### **Les limites de la législation anti-concentration applicable au secteur des médias**

**La législation française en vigueur pose de nombreux verrous à la concentration verticale et horizontale dans le secteur des médias :**

- les articles 39 à 41-3 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication limitent, tant au plan national qu'au plan local, les concentrations pour le secteur de la radio et de la télévision, par l'application de critères croisés de nombres d'autorisations, de couverture en termes d'audience ou de population, de pourcentage de capital, de contrôle de titres de presse pouvant être détenu par une même entreprise. Ce dispositif, bien qu'assoupli, de façon conséquente et à plusieurs reprises, depuis 2002, concourt au maintien du pluralisme dans le paysage audiovisuel français et à la diversité de l'offre.
- l'article 11 de la loi n°86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse interdit la prise de contrôle d'un titre de la presse quotidienne d'information politique et générale, par une même personne ou par un groupe, dès lors que le « total de la diffusion (de l'ensemble des titres contrôlés par cette personne ou ce groupe) excède 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de même nature ».

En revanche, de nombreux éditeurs de services de télévision et de radios et titres de presse français sont contrôlés, en toute légalité, par des entreprises détenant des participations ou contrôlant des groupes dont l'activité principale est générée par des contrats de marché public (passés avec une personne morale de droit public : Etat, collectivités territoriales, entreprises publiques, services publics)

Comme l'affirme l'exposé des motifs de la proposition de loi, « ces relations économiques entre décideurs publics, quels qu'ils soient, et décideurs privés possédant des intérêts importants à la fois dans des marchés publics, quelle que soit leur nature (au sens du Code des marchés publics ou sous d'autres

formes de contrats administratifs, telles que délégations de service public ou partenariats public-privé), et dans le secteur des médias, font nécessairement naître des doutes sur le degré réel de liberté et d'indépendance des titres de presse ou des chaînes de radio ou de télévision concernés. »

**La proposition de loi se propose donc de mettre un terme à cette situation aberrante en termes d'indépendance des médias en interdisant à toute personne détenant plus de 1% du capital d'une entreprise privée vivant de la commande publique de se voir attribuer une autorisation d'édition d'un service de télévision ou de radio (article 1 modifiant la loi du 30 septembre 1986) ou de procéder à l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance d'un titre de presse (article 2 modifiant la loi du 1<sup>o</sup> août 1986 )**

L'adoption de ce texte permettrait aussi de **répondre aux exigences du Conseil constitutionnel** qui, dès 1986 par une jurisprudence constante, estimait que ni les intérêts privés, ni les pouvoirs publics ne sauraient se substituer au libre choix des téléspectateurs et auditeurs, partie intégrante de la liberté de communication.

**Alors que l'Europe protège, de longue date, la liberté de communication et, à ce titre la liberté de la presse et de télédiffusion et de radiodiffusion** (article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme), **seul un Etat membre (la Grèce) a, pour l'heure, légiféré dans le sens préconisé par la proposition de loi<sup>1</sup>**. Cette appréhension inversée du problème justifie sans doute la décision de la Commission de se saisir de ce texte pour vérifier s'il respectait les exigences européennes en matière de non entrave à la concurrence et de la liberté de circulation des capitaux et de déférer la loi litigieuse devant la Cour européenne de justice. Il semblerait que, sans attendre la décision de la Cour européenne, le gouvernement conservateur ait fait marche arrière (loi du 19 juillet 2007) .....

Dans le cas français, plusieurs des principaux acteurs du monde des médias se trouvent en situation de conflits d'intérêts si l'on retient les exigences posées par la proposition de loi ; il s'agit principalement des groupes Bouygues et Dassault et, dans une moindre mesure, du groupe Lagardère. La situation du Groupe AB est en passe de devenir très critique par le rachat programmé des deux principales chaînes thématiques de ce groupe par l'actionnaire -pour l'heure - minoritaire de ce groupe, TF1. En revanche, tant le Groupe Canal que le groupe M6 mais aussi NRJ Group se trouvent en situation irréprochable au regard de l'exigence posée par la proposition de loi. **Le groupe Bolloré n'entrerait pas non plus dans le champ d'interdictions posées par le présent dispositif**, les très nombreuses activités de ce groupe n'étant pas fournies par des marchés publics français ou étrangers.....

---

<sup>1</sup> La législation grecque appréhendait le problème dans le sens inverse de celui préconisé par la présente proposition de loi : interdiction à toute entreprise éditant un média de prendre des participations dans un groupe vivant de la commande publique.



## Point sur...

### **Proposition de loi tendant à interdire ou à réglementer le cumul des fonctions et des rémunérations de dirigeant d'une entreprise du secteur public et privé (note de présentation avant passage en Commission)**

Le Sénat est appelé à examiner une proposition de loi tendant à réglementer le cumul des fonctions et interdire le cumul des rémunérations de dirigeant d'une entreprise du secteur public et d'une entreprise du secteur privé, déposée le 6 octobre 2009 par Yvon Collin, premier signataire (n° 8)<sup>1</sup>.

Cette proposition comprend deux articles.

#### **L'article premier concerne le cumul de fonction dirigeante.**

Il soumet le cumul des fonctions de dirigeant d'une entreprise du secteur public et de dirigeant d'une entreprise du secteur privé à l'avis préalable de la commission de déontologie dans les conditions prévues par l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Selon les auteurs de la proposition de loi, cette disposition est motivée par la nécessité de veiller à la préservation des intérêts de l'Etat qui pourraient « être compromis par la direction simultanée et unique de plusieurs entreprises publiques et privées, et éventuellement concurrentes ».

#### **L'article deux est relatif au cumul des rémunérations.**

Il prévoit qu'aucune rémunération d'associé, de mandataire social ou de salarié d'une entreprise privée ne peut être attribuée, à quelque titre que ce soit, aux mandataires sociaux des entreprises du secteur public nommés par les autorités de l'Etat et renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions et limites dans lesquelles les intéressés peuvent cumuler leurs rémunérations avec celles perçues au titre des filiales des entreprises du secteur public. Les auteurs de la proposition de loi souhaitent légiférer sur ce point. Ils rappellent qu'en droit public français, le cumul des rémunérations est soit interdit (pour les fonctionnaires, par exemple) soit strictement réglementé.

A partir d'un cas particulier qui mérite un bref développement, la proposition de loi propose de fixer une règle générale qui semble insuffisante ou partiellement opérationnelle au regard de l'objectif recherché.

**I. La proposition de loi est directement inspirée par l'arrivée annoncée d'Henri Proglio, patron de Veolia Environnement, à la tête du groupe EDF où après avoir siégé cinq ans au conseil d'administration, il préside aujourd'hui encore le comité stratégique.**

Tout se met progressivement en place pour parvenir à cette nomination.

La course de succession à la présidence d'EDF a fait l'objet de nombreuses rumeurs depuis que Pierre Gadonneix, actuel président d'EDF, se soit placé lui-même en situation délicate suite à ses demandes de hausse des tarifs de l'électricité en début d'été.

Au cours du mois de septembre, les bruits selon lesquels l'Élysée aurait confirmé à Henri Proglio qu'il prendrait la tête de l'entreprise, circulent puis se confirment. Le 21 octobre, les administrateurs de Veolia environnement entérinent une réforme de la gouvernance de l'entreprise. Il laisse à Henri Proglio un droit de regard sur l'activité de cette dernière en le désignant président non-exécutif et en confiant la direction opérationnelle à un fidèle, Antoine Frérot.

L'Assemblée générale des actionnaires d'EDF se prononcera le 5 novembre 2009 sur le renouvellement du mandat d'administrateur d'Henri Proglio, qui, s'il est reconduit dans ses fonctions, pourra ensuite être nommé à la tête d'EDF, vraisemblablement le 25 novembre par décret du président de la République.

Entre-temps, Henri Proglio a été auditionné à huis-clos par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 27 octobre et par la commission de l'économie du Sénat, le 28 octobre.

## **II. Le cumul des présidences d'une entreprise du secteur public et d'une entreprise du secteur privé soulève de nombreuses critiques.**

### **► Un conflit d'intérêt inévitable**

Même si rien dans notre droit des sociétés n'interdit explicitement un tel cumul des fonctions, une double casquette dans cette situation suscite des interrogations en termes de conflits d'intérêts, et ce indépendamment des qualités personnelles car c'est la situation de cumul qui pose problème. Cette interrogation est accentuée lorsque les deux groupes opèrent dans des domaines analogues. Par exemple, lorsqu'une collectivité lancera un appel d'offres pour des services de distribution d'énergie, les deux entreprises pourront se trouver en concurrence. Le groupe public y répondra-t-il ou cèdera-t-il sa place à la société privée ? La question se pose réciproquement. Le dirigeant d'une entreprise publique peut faire l'objet de sollicitations de la part de l'État. Ce n'est pas le cas, en principe, d'une entreprise privée.

Le schéma d'alliance EDF /Veolia en offre une illustration pratique. Veolia et EDF ont une filiale non cotée commune : Dalkia, spécialisée dans les services à l'énergie. Henri Proglio envisagerait qu'EDF troque sa participation dans Dalkia contre une part au capital de Veolia. Dans ce cas de figure, Henri Proglio se retrouve des deux côtés de la barrière. Il est assis dans le siège du vendeur et dans celui de l'acheteur. Défend-t-il, ici, les intérêts de Veolia ou d'EDF ? Du côté de Veolia, on voit ça d'un très bon œil. Un administrateur de Veolia a assuré au journal Libération (30 octobre 2009) : « Pour nous cette opération est très bénéfique..., c'est inespéré de pouvoir mettre la main sur la totalité du capital de Dalkia, contre du papier. Comme Veolia a un actionariat très dispersé, c'est une très bonne chose qu'EDF puisse devenir un actionnaire de référence».

Que pense l'État actionnaire ? L'Affaire étant pilotée directement par l'Élysée, Christine Lagarde s'est contenté d'appeler Henri Proglio « à se dédier totalement à EDF».

Avant l'audition d'Henri Proglio devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, François Brottes a déclaré « nous ne comprenons pas pourquoi l'État, actionnaire d'EDF, ne vient pas devant les députés pour expliquer sur quel mandat et autour de quel projet la nomination d'Henri Proglio a été décidée. On met la charrue avant les bœufs. Les enjeux autour d'EDF et de la filière nucléaire sont trop importants pour laisser un homme, aussi compétent soit-il, décider seul des liens entre les différents acteurs...Nous allons demander ce soir toute la transparence autour du cumul des fonctions envisagé qui ressemble à un mélange des genres. Il faut savoir si ces deux fonctions sont compatibles, ce dont je doute a priori ».

Le président de la commission des Finances du Sénat, Jean Arthuis a dénoncé également le cumul des fonctions d'Henri Proglio : « A mon avis ce cumul des fonctions serait un contournement des règles de

bonne gouvernance, parce qu'il y a évidemment des risques de conflit d'intérêts... le président d'EDF doit se consacrer totalement à la stratégie et à la conduite des opérations de son groupe... Je me méfie des habillages éventuels et je n'arrive pas à croire qu'il puisse rester tout à la fois président du conseil d'administration de Veolia et président d'EDF ». Interrogé sur la proposition de loi, il a déclaré : « cela me paraît stupéfiant qu'il faille une loi pour dire cela tant à mes yeux c'est l'éthique qui devrait trancher une telle question ».

La question du conflit d'intérêts n'a pas été sous-estimée par les intéressés eux-mêmes qui ont perçu le risque d'être pris en défaut sur ce point. Leur réaction témoigne au minimum de la gêne ressentie par les administrateurs.

Si ce n'était pas le cas, le conseil d'administration de Veolia n'aurait pas pris soin de nommer « une personnalité caution », Louis Schweitzer, grand commis de l'Etat, ex-patron du privé et actuel président de la HALDE, comme vice-président avec pour mission de s'assurer du bon fonctionnement de la gouvernance, sur le modèle britannique du « Senior Indépendant Director » ? Il n'empêche, même épaulé d'un vice-président, le président est le seul maître à bord. C'est lui qui fixe l'ordre du jour des points discutés en conseil. Aux termes de l'article L. 225-51 du code de commerce, « le président du conseil d'administration représente le conseil, organise et dirige les travaux de celui-ci, dont il rend compte à l'assemblée générale ».

Si ce n'était pas le cas, les administrateurs de Veolia n'auraient pas senti le besoin d'avaliser le montage proposé par le futur patron d'EDF avec la création d'un poste de président non exécutif distinct d'une direction générale opérationnelle de l'entreprise. Il faut dire que l'option choisie par le conseil d'administration est la plus rapide et permet d'éviter de convoquer une assemblée générale de l'entreprise dans la mesure où il n'y a pas de changement de statut. Le passage à une société avec directeur et conseil de surveillance aurait exigé l'obtention de l'assentiment des actionnaires. Cette solution a au moins convaincu Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale qui a déclaré : « On n'est pas dans un conflit d'intérêts mais dans un cumul de responsabilités... le fait de rester dans une position non exécutive chez Veolia, pour ne pas traumatiser l'entreprise, pour éviter que le passage se fasse trop brutalement, pendant une certaine période, ne me semble pas gênant du tout. »

Si ce n'était pas le cas, Henri Proglio aurait-il crû nécessaire de donner des gages de modération aux parlementaires qui l'ont auditionné ? Il aurait laissé entendre (cette audition étant à huis clos, les commissions ne publieront pas de comptes-rendus) qu'il ne cumulerait que de façon transitoire les fonctions de PDG d'EDF et de président non exécutif de Veolia ; il aurait également annoncé son intention d'abandonner les stock-options qu'il s'est vu attribuer ces dernières années en tant que PDG de Veolia Environnement, une fois nommé à la tête du groupe d'électricité (Fig. Eco - 30 octobre 2009).

En dépit de ces précautions, peut-il éviter l'accusation d'avoir pris les règles de gouvernance à la légère et celle de vouloir contenir le dérapage politique du dossier.

### ► Un avatar de l'exception française

Ce cumul des présidences entreprise publique/entreprise privée, intervient sur fond de crise financière qui a mis justement en lumière les carences de la gouvernance telle que mise en place par certaines entreprises. Nicolas Sarkozy a d'ailleurs prêché ces derniers mois en faveur d'une meilleure gouvernance des entreprises et de l'économie. Les leçons ont-elles été tirées ? Il y a comme un couac dans le discours entre l'annonce des bonnes intentions et la poursuite de la tendance à la concentration des pouvoirs.

Sur ce plan, la tendance est générale en France, désignée du doigt comme un mauvais élève. Les entreprises justifient la concentration des pouvoirs dans la main d'une seule personnalité par la nécessité d'imposer des inflexions stratégiques au plus vite et fermement en temps de crise économique et financière.

On constate que le principe de la séparation des pouvoirs est le plus souvent remis en cause. Exemples : le directeur général de Renault, Carlos Ghosn a pris en plus la présidence du conseil d'administration du constructeur. Gilles Pelisson et Frédéric Oudéa cumulent depuis quelques mois les fonctions de directeur général et de président du conseil d'administration d'Accor et de Société Générale. Henri de Castries, actuellement président du directoire d'AXA, devrait être nommé président-directeur général de l'assureur à l'issue de l'assemblée générale en avril 2010.

Le cumul des mandats devient de plus en plus problématique lorsque les responsabilités s'amoncellent. Dans le cas qui nous intéresse, le cumul de la présidence d'EDF et de Veolia, inédit surtout au sein de deux sociétés de taille mondiale, est un défi. Henri Proglio siège déjà dans cinq conseils d'administration. Diriger un groupe de 336 000 salariés d'un côté et 160 000 de l'autre, soit près de 500 000 en tout est une charge absolument écrasante. Aussi investi dans son travail et compétent soit-il, comment l'homme qui assumera cette charge organisera son emploi du temps ? Disposera-t-il de la liberté nécessaire alors qu'il devra surveiller plusieurs centaines de filiales et participations de part et d'autre ? La capacité physique à faire face à cette double fonction et donner le meilleur partout, avec toute la bonne volonté, relèvent de l'illusion.

### ► **Le cumul des fonctions ne favorise pas la transparence de la politique industrielle et financière**

Pourquoi mêler les fonctions dirigeantes d'une entreprise du secteur public et d'une entreprise du secteur privé ? Il est difficile de croire qu'il existe une telle rareté de talents de grands dirigeants en France que l'Etat ne trouve pas d'alternative à cette construction baroque. Autoriser un pareil cumul, c'est ouvrir la voie aux supputations de toute sorte concernant les projets industriels des entreprises intéressées.

François Brottes demande: « sur quel mandat et autour de quel projet, la nomination d'Henri Proglio a été décidée. On met la charrue avant les boufs. Les enjeux autour d'EDF et de la filière nucléaire sont trop importants pour laisser un homme aussi compétent soit-il, décider seul des liens entre les différents acteurs ». Est-ce que le Gouvernement projette de fusionner ces deux entreprises ? N'assisterions-nous pas à une nationalisation rampante ? A l'époque où elle s'appelait encore Générale des eaux, le groupe avait réussi à échapper aux nationalisations du début des années 1980. Paradoxalement, le voilà amené sous le giron de l'Etat par un gouvernement de droite. Ne cherche-t-on pas à mettre à la charge des consommateurs d'électricité le désendettement d'une entreprise privée ?

### ► **Autre chapitre qui fait débat : la rémunération**

Le cumul des fonctions dirigeantes entraîne celui des rémunérations qui ne sont pas les mêmes dans une entreprise privée et dans une entreprise publique. Ce décalage peut être une source de dérive.

Dans le cas pratique d'Henri Proglio, il y avait nécessité de modifier la gouvernance de Veolia pour en conserver la présidence, même non exécutive. Passer de la tête de Veolia à celle d'EDF aurait entraîné une baisse de sa rémunération annuelle d'environ un million d'euros. Et conserver une fonction à Veolia lui permet de bénéficier d'un régime fiscal avantageux pour les actions du groupe qu'il possède. Veolia n'a jamais eu de président non exécutif. En créant cette fonction, Henri Proglio se garantit le maintien de son niveau de vie.

Un autre élément entre en considération en matière de rémunération et suscite des interrogations quant aux éventuels conflits d'intérêts liés à leur montant : les attributions de stock-options et d'actions gratuites, les calculs des indemnités de départ et les modalités de retraite.

Selon l'AFP qui cite le document de référence de Veolia Environnement, Henri Proglio s'est vu attribuer près de 10 millions de stock-options entre 2004 et 2007 et plusieurs millions les années précédentes.

Tout ce qui valorise Veolia renforce le poids financier de ces actifs. Actuellement, pour Henri Proglio, la plupart de ces options n'ont aucune valeur car leur prix d'exercice est supérieur au cours actuel de l'action Veolia. L'assurance d'un désendettement de l'entreprise leur donnerait à coup sûr de la vigueur sur le marché. Par ailleurs, selon le Point du 29 octobre 2009, les administrateurs de Veolia ont validé les exigences du président en matière de retraite prise en charge par l'entreprise.

### **III. La solution préconisée par la proposition de loi : l'avis de la commission de déontologie créée par la loi du 29 janvier 1993 relative à la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**

#### **a) les compétences et missions de la commission de déontologie**

Depuis 1995, la commission de déontologie a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Elle est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui cumule cette activité avec son emploi public. De même, elle donne un avis sur la déclaration de poursuite d'une activité privée dans une entreprise ou une association faite par un agent qui vient d'entrer dans la fonction publique par concours ou sur contrat.

Depuis la réforme engagée par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (cf. également une modification récente par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique), il existe aujourd'hui une seule commission de déontologie, au lieu de trois commissions auparavant, pour l'ensemble de la fonction publique.

Son rôle est consultatif : son avis ne lie pas l'administration dont relève l'agent, sauf lorsqu'il s'agit d'un avis d'incompatibilité. Toutefois, le silence de l'administration dans le délai d'un mois à compter de la date de l'avis vaut décision conforme à cet avis.

#### **b) Le recours à cette instance semble insuffisant**

On constate que le contrôle exercé par la commission de déontologie porte sur les départs d'agents publics vers le secteur privé et non l'inverse. Il semble que la proposition de lois ne soit pas adaptée au champ de compétence *ratione personae* et la nature du contrôle assurés par la commission de déontologie.

Par ailleurs, la proposition de loi vise les fonctions de dirigeant. On pourrait objecter qu'un président non exécutif n'est pas un dirigeant « opérationnel ». La définition des fonctions dirigeantes mériterait donc d'être affinée afin de prendre en compte tous les cas de figure et notamment les postes artificiellement créés pour donner l'apparence d'une bonne gouvernance aux yeux des actionnaires.

Enfin, il sera aisé au Gouvernement d'opposer à l'adoption de la présente proposition de loi, la future procédure permettant d'associer le Parlement à l'exercice par le président de la République de son pouvoir de nomination à une quarantaine d'emplois ou de fonctions qui présentent une grande importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation (dirigeants de grands établissements publics ou de grandes entreprises publiques, comme Electricité de France, la Poste, la Société nationale des chemins de fer français, la Caisse des dépôts et consignations, ou des présidents d'autorités administratives indépendantes).

Rappelons que l'article 13 de la Constitution impose, pour ces nominations, de recueillir l'avis public des commissions permanentes compétentes des deux assemblées du Parlement. Il précise que le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Il renvoie à une loi organique le soin de fixer la liste des emplois ou fonctions soumis à la nouvelle procédure, les commissions parlementaires compétentes étant pour leur part désignées par une loi ordinaire.

Ces projets sont en instance d'examen au Sénat après une première lecture à l'Assemblée nationale.

Ainsi, à la place de l'avis de la commission de déontologie, c'est le Parlement à qui reviendrait le pouvoir de s'opposer en théorie à des projets de nomination pour motif d'incompatibilité, ce qui serait une mesure plus rigoureuse et d'une plus grande portée en matière de contre-pouvoir des prérogatives présidentielles.

Enfin, dans le cas pratique visé par la proposition de loi, bien que ce dispositif ne soit pas entré en vigueur, les commissions intéressées de l'Assemblée nationale et du Sénat ont auditionné le futur dirigeant d'EDF.

Il convient de préciser que cette audition n'a été suivie d'aucun vote, puisque les projets n'ont pas été définitivement adoptés à ce jour par le Parlement. Mais quand bien même l'auraient-ils été, le mode de votation envisagé (addition des votes négatifs dans chaque commission représentant au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés) n'aurait pas empêché le président de la République d'agir à sa guise en raison du fait majoritaire.

### c) Pourquoi ne pas envisager une interdiction pure et simple du cumul ?

Au regard des critiques soulevées dans le cas de cumul de fonction dirigeante d'une entreprise publique et d'une entreprise du secteur privé, et de l'innocuité de la future procédure associant le Parlement à l'exercice par le président de la République de son pouvoir de nomination à certaines fonctions, prévoir une interdiction de cumul présenterait le mérite de la simplicité et de la clarté et serait en cohérence avec l'article 2 de la proposition de loi qui interdit tout cumul d'indemnité.

Dans le cas pratique qui nous occupe, Le conseil d'administration de Veolia ou le Gouvernement auraient dû forcer M. Proglia à choisir. Ils ne l'ont pas fait en connaissance de cause. On peut en conclure que face au libre arbitre, la force de la loi imposera le libre choix.

## IV. L'interdiction absolue de cumul de rémunération

L'article 2 de la proposition de loi est catégorique. L'interdiction de cumul vise les rémunérations d'associé, de mandataire social ou de salarié d'une entreprise privée, versées à quelque titre que ce soit.

Les limitations de cumul sont déjà appliquées dans certaines situations. Par exemple, les fonctionnaires, sauf cas exceptionnels, peuvent être autorisés à exercer, à **titre accessoire**, une activité lucrative, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice. Ils peuvent aussi cumuler un emploi public et un emploi pour la création ou à la reprise d'une entreprise **pendant un an renouvelable** une fois. Mais les fonctionnaires peuvent être associés dans une SARL ou être actionnaires d'une SA. En conséquence un fonctionnaire peut tout à fait obtenir une « rémunération » complémentaire sous la forme de dividende.

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique du 25 février 1992. Le parlementaire titulaire de mandats ou fonctions électorales locales ne peut cumuler les indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie cette dernière. Il existe également un plafond appliqué au secrétaire d'Etat, ministre et premier ministre.

Il existe cependant une contradiction entre l'alinéa premier qui pose le principe de l'interdiction du cumul des rémunérations et le deuxième alinéa qui en renvoie l'application à un décret en Conseil d'Etat qui fixe les limites du cumul des rémunérations.

Cette interdiction ayant pour objet d'écarter les conflits d'intérêts, il conviendrait de préciser la nature des entreprises privées visées.

Pour conclure sur le cas pratique servant d'appui à cette proposition de loi, citons Pierre Briançon qui dans le Monde du 1er octobre écrivait : « s'il (Henri Proglio) veut vraiment, comme il le laisse entendre, couronner sa carrière d'industriel e passant d'un groupe pesant 12 milliards de capitalisation boursière à une entreprise publique de 70 milliards, et finir sa vie professionnelle au noble service de l'Etat, c'est là aussi très simple : il doit toucher le salaire de cette admirable abnégation ».

---

<sup>1</sup> Les autres signataires sont M Charasse, N Alfonsi, G Barbier, JM Baylet, AM Escoffier, F Fortassin, F Laborde, D Marsin, J Mézard, J Milhau, JP Plancade, R Vall et F Vendasi.



# Note de travail...

## Projet de loi de finances pour 2010

### LE CONTEXTE

⇒ **Croissance prévisionnelle du PIB** : + 0,75 % en 2010, après une récession (inédite depuis 1945) de - 2,25 % en 2009. Mais :

- outre que le taux de croissance attendu pour 2010, faible, est **encore insuffisant pour parler de reprise**,
- le pire de la crise est, selon de nombreux observateurs, peut-être encore à venir.
- La croissance prévisionnelle française est **une croissance précaire**, l'année 2009 ayant été marquée par les séquelles des crises financière et immobilière, qui ont affecté les entreprises et les ménages.
- Alors que la richesse nette de certains ménages n'avait cessé de progresser au cours des dix dernières années, sous l'effet conjugué de la hausse des marchés financiers et, surtout, des prix de l'immobilier (atteignant près de 10 fois le revenu disponible brut des ménages en 2007), **la perte de richesse nette enregistrée en 2008 s'est poursuivie en 2009** et devrait avoir un impact sur leur comportement d'épargne.
- La hausse du risque de défaut a conforté les banques dans leur politique **de durcissement des conditions d'accès au crédit**, dans un contexte de dégradation des profits, de surplus des capacités de production et d'un fort endettement des entreprises, qui incite celles-ci à freiner leurs investissements.
- Cette situation étant aussi celle des autres pays occidentaux, notamment européens, leurs économies et **leurs demandes adressées à la France ont aussi ralenti**.
- Face à la chute de leur demande, les entreprises ont commencé à déstocker dès la fin 2008, amplifiant ainsi la récession, et amputant la croissance française de 1,8 point de PIB depuis le début de la crise.
- **Quelques signes positifs sont apparus** :
  - hausse du PIB au deuxième trimestre 2009,
  - **reprise de la croissance dans les pays émergents** : le retour à 3 % de la croissance mondiale en 2010 pourrait permettre un redressement de la demande étrangère adressée à la France,
  - **tendance à la baisse du coût de financement de l'économie** depuis quelques mois,
  - **la période de fort déstockage semble toucher à sa fin**, ce qui devrait permettre à la production de repartir de façon mécanique afin de répondre à la demande, aussi faible soit elle, sans que cela puisse laisser prévoir un redémarrage durable de l'activité industrielle. Au cours du prochain semestre, les variations de stocks devraient contribuer pour près de 1,5 point à la croissance du PIB,
- Toutefois, **la reprise espérée pourrait ne constituer qu'une parenthèse**, de nombreuses incertitudes pesant sur l'avenir de la demande : l'activité observée au deuxième trimestre 2009 a été portée par la consommation et les exportations, l'un et l'autre devant s'affaiblir au cours des prochains trimestres : la consommation des ménages a particulièrement été stimulée en 2009 par la baisse des prix et par la prime à la casse, laquelle a souvent eu un effet d'aubaine qui ne se renouvellera pas avec la même force.

⇒ **Le Ministère des finances s'est montré, sur la croissance 2010, plus pessimiste que les économistes privés** : le Gouvernement a retenu + 0,75 %, tandis que 17 instituts privés prévoient + 1,1% en moyenne. Or, la différence représente des milliards d'euros de recettes en plus ou en moins.

- **La question est de savoir s'il y aura ou non un rebond de l'activité en 2010**, la demande privée (celle des entreprises et des particuliers) prenant ou non le relais des plans de relance : la consommation serait forcément molle avec plus de chômage ; le prix du pétrole pourrait remonter ; le re-décollage est acquis en Asie, pas aux Etats-Unis. Les prévisions privées vont de + 0,2 % à 2,2 % : c'est la cause de la prudence du Gouvernement.

- Pour ceux qui pensent que la France remontera plus vite que d'autres parce qu'elle a moins baissé, le Gouvernement fait des prévisions pessimistes parce qu'il veut se garder **des marges de manoeuvre**. Après avoir eu beaucoup de mauvaises surprises, il se réserverait la possibilité d'en constater de bonnes plus tard, sur la croissance, mais aussi sur les recettes fiscales qui vont avec (TVA, impôt sur les sociétés). Avant les élections régionales, il pourrait lui être utile de pouvoir se vanter des effets des plans de relance qui, avec un peu de chance, pourraient se poursuivre jusqu'en 2011...

⇒ **Commerce extérieur**. - Ayant contribué pour 0,8 point à la croissance, il a constitué le principal **moteur de la sortie de récession** de l'économie française. Mais :

- cette contribution doit plus à la **chute des importations** (- 2,1 %) qu'à une forte reprise des exportations (+ 0,7 %),

- la hausse des exportations est due aux ventes d'automobiles (petits modèles à faible consommation), notamment en Allemagne, en Italie et en Espagne, qui ont mis en place **une prime à la casse**. La suppression de ce type de mécanisme, brutale comme en Allemagne, progressive ailleurs, devrait priver les exportations françaises d'un soutien appréciable.

⇒ **Prix**. - L'inflation devrait rester modérée en 2010 (+ 1,2 %), après + 0,4 % attendu en 2009.

- Mais si le prix du pétrole confirme sa tendance à la hausse pour s'établir à 80 \$ le baril fin 2010, l'inflation devrait rebondir, amoindrissant le principal soutien du pouvoir d'achat des ménages en 2009.

- En moyenne annuelle, l'inflation devrait s'établir à 1,5 % en 2010, après 0,2 % en 2009, et 2,8 % en 2008.

⇒ **Emploi**. - La dégradation de l'emploi, moins forte en France que chez la plupart de ses voisins, devrait néanmoins **peser sur la consommation, comme sur les comptes sociaux**.

- La fin de la désinflation devrait être concomitante avec **de fortes destructions d'emplois** dans le secteur marchand et avec un effondrement de la valeur du patrimoine net des ménages.

- Sur le marché du travail, **les pertes d'emplois dans le secteur marchand devraient s'accroître en 2009** du fait de la forte contraction prévue de l'activité.

- 700 000 emplois marchands devraient être détruits d'ici la fin 2010, et le chômage devrait s'accroître de 800 000 personnes en deux ans (2009-2010), **soit la plus forte progression observée au cours des 25 dernières années**.

- Le taux de chômage devrait donc poursuivre sa hausse : 7,8 % fin 2008, 9,8 % fin 2009, 10,6 % fin 2010.

- **L'économie française ne recommencera à créer des emplois** que lorsqu'elle s'approchera d'une croissance de 2 %.

⇒ **Pouvoir d'achat**. La hausse du pouvoir d'achat devrait être de + 1 % en 2010, après + 1,5 % prévu en 2009. Mais peu de chefs d'entreprise prévoient un raffermissement de la consommation en 2010.

⇒ **Consommation**.

- Le retournement des marchés financier et immobilier a entamé la richesse nette des ménages en 2008. L'hypothèse d'un retour à la situation antérieure étant exclue à bref délai, cette destruction de valeur du patrimoine des ménages ne peut qu'inciter ceux-ci à épargner davantage en 2009 et 2010, et les inciter à poursuivre leur désendettement.

- La hausse du taux d'épargne **risque de brider le dernier moteur de croissance** dont dispose l'économie française, la consommation des ménages ne devant plus être un soutien vigoureux à l'activité au cours des prochains trimestres.

⇒ **Nota** - Contrairement à une idée reçue, la France est l'un des Etats européens qui taxent le moins la consommation : dans ce contexte, la baisse de la TVA sur la restauration, appliquée depuis juillet 2009, apparaît comme un gâchis majeur, s'agissant d'une activité qui n'est pas délocalisable.

### **Le problème actuel n° 1 de la société française : le chômage de masse**

Le nombre de demandeurs d'emploi a atteint **2 574 900 en septembre**, soit 21 600 de plus qu'au mois d'août.

⇒ **Mais il ne s'agit que des demandeurs d'emploi de catégorie A**, c'est-à-dire ceux qui sont non seulement en recherche active d'emploi, mais qui n'ont pas du tout travaillé durant le dernier mois.

Or, il suffit d'une heure de travail dans le mois pour passer en catégorie B, et de 78 H mensuel pour être en catégorie C. A elles deux, ces deux dernières catégories (celles de demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite) représentent **1,17 millions de personnes**.

⇒ **Ce qui porte à 3 745 200 personnes le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C : ce nombre devrait être le nombre officiel du chômage**, si le Gouvernement suivait les recommandations du CNIS (Conseil national d'Information statistique).

⇒ Si l'on ajoute les demandeurs d'emploi inscrits à pôle emploi, mais dispensés de recherche active (parce qu'ils sont en stage, en formation, ou en maladie), on atteint **4 millions de personnes**.

Et ce chiffre ne prend pas en compte les salariés **en chômage partiel ou technique**. Le nombre de ceux-ci a été multiplié par 10 en un an et a atteint 320 000 personnes à fin juin 2009.

Malgré les déclarations du Gouvernement, depuis juin 2009, on assiste mois après mois, à une nouvelle **augmentation des flux d'entrée en chômage**, que l'on prenne les catégories A, ou A+B+C.

- Un demandeur d'emploi sur cinq sort des listes de demandeurs d'emploi parce qu'il retrouve un emploi. Mais une fois sur deux, c'est parce qu'il cesse de s'inscrire : cette catégorie contient sans doute des chômeurs qui ont retrouvé un emploi sans l'avoir signalé, mais elle marque aussi **la montée du découragement** parmi les chômeurs du fait de l'absence de perspectives sur le marché du travail.

- Si l'on ajoute l'accélération du rythme de croissance des demandeurs d'emploi de longue durée, c'est-à-dire de plus d'un an (ils étaient 1 274 500 en septembre pour les catégories A+B+C), il est permis de **redouter une explosion de la pauvreté quand ces chômeurs arriveront en fin de droit...**

## **CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU BUDGET 2010**

### **Sept révisions du déficit budgétaire en un an**

- . La **Loi de Finances initiale 2009** prévoyait un déficit budgétaire de 52 MD€,
- . qui a été remonté à 57,6 MD€ le 6 novembre 2008 (**débat au Sénat**),
- . puis à 76,3 MD€ le 4 décembre 2008 (**plan de relance**),
- . et à 79,3 MD€ le 17 décembre 2008 (**dotation du fonds souverain**).
- . Le 20 janvier 2009, le déficit prévisionnel a été porté à 86,5 MD€ (**premier collectif**),
- . puis à 104 MD€ le 4 mars 2009 (**deuxième collectif**).
- . **Le 21 juin**, il a été annoncé un chiffre compris entre 125 et 130 MD€,
- . avant qu'à l'**automne** ne soit avancé le montant de **140 MD€**, soit **88 MD€ de plus qu'en LFI 2009**.

⇒ **Les comptes de l'Etat sont dans une situation critique :**

- En 2009, après une année de récession et de recettes en chute libre, **50 % des dépenses de l'Etat auront été financées à crédit** (140 MD€ de déficit budgétaire).
- En 2010, si l'hypothèse de croissance est avérée (+ 0,75 %), **40 % des dépenses de l'Etat devraient encore être financées à crédit** (116 MD€ de déficit budgétaire prévisionnel) : le budget 2010 reste donc un budget de crise, avec une réduction des déficits reportée à des jours meilleurs.
- **D'où l'attention particulière portée par le Gouvernement aux entreprises**, sur lesquelles la politique de relâchement de la pression fiscale se poursuit :
  - outre les aides consenties dans le cadre de la relance,
  - les entreprises bénéficient de la prolongation des mesures déjà en place (exonération de charges pour les PME, suppression de l'impôt forfaitaire annuel, etc.),
  - auxquelles vient s'ajouter la **suppression de la taxe professionnelle** : cette très lourde réforme, qui coûtera 12 MD€ à l'Etat en 2010 (et 6 MD€ ensuite) est censée bénéficier à la quasi-totalité des 2,9 millions d'entreprises françaises.
- **Les ménages sont moins bien traités :**
  - alors que diverses mesures de soutien prennent fin (baisses d'impôts ciblées pour les plus modestes),
  - ou que d'autres sont revues à la baisse (comme la prime à la casse),
  - aucune réforme n'est attendue contre certaines « niches fiscales ».
- En l'absence de hausse d'impôts, et avec des dépenses qui continuent de progresser au rythme de l'inflation (+ 1,2 %), les déficits publics devraient à peine être stabilisés l'an prochain, **faisant progresser la dette publique de 68 % du PIB fin 2008 à 84 % fin 2010**. Du jamais vu ! Cette avalanche de chiffres commence à sérieusement inquiéter : à droite, puisque celle-ci est culturellement attachée à la réduction du poids de l'Etat, mais aussi à la gauche et à l'ensemble des Français...

⇒ **Officiellement : priorité à la « poursuite de la relance », avec 3 grands objectifs affichés :**

- encourager l'investissement et l'innovation,
- « verdier » la fiscalité,
- favoriser les ménages.

⇒ **De fait : tentative de maintien du niveau actuel de l'activité économique, au prix d'un alourdissement des déficits et de la dette.**

- **Dépenses.** Elles ont été « maîtrisées » en 2009, et doivent le rester en 2010, au prix de la poursuite de certaines restrictions budgétaires : les effectifs publics vont se solder par une perte de 33 749 emplois (en équivalents temps pleins).
- **L'espoir officiel d'une amélioration des finances publiques (c'est-à-dire un déficit public de 6 % du PIB) est repoussé à 2012 (5 % en 2013 ?),** tout en restant loin des normes en vigueur avant la crise (3 % selon les critères de Maastricht).
- **Déficit budgétaire prévisionnel 2010 : 116 MD€** (contre 140 MD€ attendus à fin 2009). Ce n'est pas un déficit de soutien de l'activité : c'est d'abord et avant tout un déficit causé par la **diminution d'une série d'impôts qui profitent aux plus riches** :
  - le bouclier fiscal,
  - en 2009, la baisse de la TVA dans la restauration (2,5 MD€) et la réforme de la taxe professionnelle : dans les 116 MD€ de déficit annoncés, il y a plus de 10 MD€ qui sont de l'allègement d'impôts intempestif, inefficace économiquement et injuste socialement.
  - Les contribuables doivent savoir que l'état des finances publiques conduira inmanquablement à des restrictions des politiques publiques et à des augmentations d'impôt. Pour le moment, le budget 2010 est un budget qui renforce l'injustice : rien n'a été prévu à l'encontre des niches fiscales « toxiques », alors même que le Gouvernement acceptera vraisemblablement un amendement UMP sur la fiscalisation des accidents du travail.
  - Qui qu'il en soit, le Gouvernement annonce, sans le dire, que le déficit budgétaire 2010 (officiellement de 116 MD€) sera du même niveau que le déficit 2009 (140 MD€), puisqu'il faudra lui ajouter le montant du « grand emprunt national » (évalué actuellement entre 30 et 50 MD€) !!!....

- Déficit public (déficit de l'Etat + déficit des collectivités locales + déficit des comptes sociaux) :
  - 8,3 % du PIB en 2009,
  - **8,7 % en 2010** : au déficit de l'Etat, à la fois structurel (dépendant des choix fiscaux) et conjoncturel (le Gouvernement évalue à 65 MDE l'impact de la crise sur le déficit du budget de l'Etat) s'ajoute un fort déficit des comptes sociaux (négligeable en 2002, 23 MDE en 2009, 34 MDE en 2010), qui reste marqué par la situation difficile de l'emploi. **Mais avec le grand emprunt, le déficit public devrait atteindre en réalité 10 % du PIB en 2010.**
  - Pour 2011, le Gouvernement prévoit encore un déficit public de 7 % du PIB.
- **Dette publique** (dette issue du financement du déficit budgétaire + dette issue du besoin de financement des collectivités locales + dette issue du besoin de financement des déficits des comptes sociaux) :
  - 68 % du PIB en 2008, 77 % en 2009, 84 % en 2010... sans compter l'incidence du grand emprunt national annoncé pour le début de l'an prochain...
  - La charge de la dette inscrite au PLF 2010 ressort à 42,5 MDE, soit 4 MDE de plus que le chiffre attendu pour 2009, celui-ci n'étant dû qu'à la faiblesse des taux d'intérêt et de l'inflation.

⇒ **Les déficits budgétaire et public sont historiques, l'injustice fiscale atteint des sommets, mais le Gouvernement continue de financer par la dette des baisses d'impôts non ciblées et, partant, largement inefficaces.**

Il ne s'agit pas, pour les socialistes, de vouloir à toute force augmenter les impôts au moment où s'amorce une esquisse de sortie de crise, mais de revenir à une maîtrise des recettes, et d'enrayer une spirale d'endettement d'autant plus dangereuse que les taux d'intérêt finiront inévitablement par remonter.

### Un endettement préoccupant

L'endettement de la France s'est accru de 61 MDE au deuxième trimestre 2009, pour s'établir à **1.428 MDE, soit 74 % du PIB à mi parcours de 2009.**

Sur ces trois mois :

- la contribution de l'Etat à la **dette publique a progressé de 55 MDE,**
- tandis que la **dette des administrations publiques locales a diminué de 1,8 MDE,**
- que celle des organismes divers d'administration centrale (ODAC) s'est établie à 109,8 MDE (contre 109,3 MDE au premier trimestre),
- et que l'endettement des administrations de **sécurité sociale a augmenté sensiblement de 8 MDE** (pour s'établir à 42 MDE).

⇒ **Selon les critères de Maastricht, la dette a ainsi augmenté de 3,5 points de PIB par rapport à la fin mars 2009.** Or le Pacte de stabilité européen (officiellement toujours en vigueur, même s'il est officieusement « suspendu ») fixe à 60 % du produit intérieur brut la limite autorisée d'endettement public pour un Etat membre de l'Union européenne...

⇒ **La question de l'endettement pourrait devenir l'un des principaux écueils dans la sortie de crise de la France, avec celui du chômage.**

### LES RECETTES

- **Le taux des prélèvements obligatoires** (impôts + taxes + cotisations sociales) a été ramené cette année à 40,7 % du PIB (contre 42,8 % en 2008), et est censé être stabilisé en 2010.

**1/ Une mesure qui vise à alléger les charges des entreprises : la suppression de la Taxe professionnelle (TP) sur les investissements**

- Le Gouvernement attend de cette suppression un « **choc de compétitivité** », censé être provoqué par une certaine restauration de la capacité d'investissement des entreprises.

- L'article 2 du PLF 2010 crée une **Contribution économique territoriale (CET)**, composée de 2 cotisations :
  - **La Cotisation locale d'activité (CLA)**, assise sur la valeur locative des immobilisations passibles d'une taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties, qui reprend la part actuelle de la Taxe professionnelle).
  - **La Cotisation complémentaire (CC)**, assis sur la valeur ajoutée des entreprises, qui remplace l'actuelle cotisation minimale de taxe professionnelle payée (à hauteur de 1,5 % de leur valeur ajoutée) par le entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7,6 M€.
  - **La réforme devrait se traduire par un allègement de l'ordre de 12 MD€ sur la trésorerie des entreprises en 2010** (et de 7 MD€ les années suivantes), privant du même coup (et des mêmes sommes) les finances des collectivités locales : mais l'Etat s'est engagé à compenser intégralement le manque à gagner des collectivités locales, en affectant des ressources de substitution à chaque catégorie de collectivités concernée. Reste à prouver que cet engagement soit pérenne...
  - **Les bénéficiaires de la réforme devraient être inégalement répartis selon les secteurs d'activité :**
    - + 45 % pour la construction,
    - + 36 % pour l'industrie,
    - + 22 % pour le commerce,
    - + 2 % pour le secteur de l'énergie,
    - - 1 % pour les activités financières.
  - En terme de taille, **les PME** (moins de 3 M€ de chiffre d'affaires) seraient les **plus avantagées**.
  - L'entrée en vigueur de la réforme est prévue **en deux temps** : au 1er janvier pour les entreprises, début 2011 pour les collectivités locales.

⇒ **Par ailleurs :**

- **prorogation du remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche**, qui devrait permettre d'injecter dans la trésorerie des entreprises innovantes environ 2,5 MD€ supplémentaires,
- **et maintien de l'exonération de charges sociales pour les très petites entreprises** qui embauchent.

## 2/ Des mesures fiscales en faveur de l'environnement

- **Instauration de la taxe carbone,**
- **« verdissement » du dispositif Scellier,**
- **accélération de la montée en puissance du malus automobile.**

⇒ **Principale innovation du budget 2010, la taxe carbone** doit s'appliquer au 1er janvier 2010 à la consommation d'énergie des ménages et des entreprises, avec une compensation versée aux particuliers dès le mois de février : ses détracteurs y voient une atteinte au pouvoir d'achat, ou une concession trop timide à l'écologie...

- **Agriculteurs et pêcheurs** feront également l'objet de mesures d'accompagnement, les agriculteurs devant bénéficier d'un remboursement aux trois-quarts en début d'année.

- **La Contribution climat énergie (CCE)**, qui est censée permettre à la France à tenir son engagement d'une division par 4 de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, devrait se traduire par une augmentation de 4,11 centimes par litre d'essence et de 4,52 centimes par litre de gazole, avec une redistribution "intégrale et forfaitaire" du montant collecté.

- Pour les ménages, le Gouvernement a retenu **deux variables d'ajustement : la composition du foyer et l'éloignement**, sans aucune condition de ressources. Le produit de la taxe devait être redistribué sous forme de baisse de l'impôt sur le revenu ou, pour les non imposables, de chèque « vert », chaque adulte devant recevoir 46 € s'il vit dans une zone desservie par les transports en commun, 61 € dans le cas contraire, + 10 € par enfant.

- Pesant sur les entreprises, mais pas sur les ménages (qui seraient entièrement remboursés) **la taxe carbone devrait rapporter 1,5 MD€ au budget l'Etat en 2010.**

⇒ Le dispositif de l'investissement locatif "Scellier" sera réservé aux logements « ultra-verts ».

Pour les autres : baisse de la réduction d'impôt.

- **Une réduction d'impôt** est accordée depuis le début de l'année aux personnes qui achètent ou font construire un logement neuf, pour être loués comme résidence principale (dispositif dit "Scellier"). Actuellement, le taux de cette réduction d'impôt est fixé à 25 % pour les investissements réalisés en 2009 et 2010, et à 20 % pour ceux réalisés en 2011 et 2012, dès lors que le logement respecte les caractéristiques thermiques exigées par la législation en vigueur (la norme RT 2005).
- **Cet avantage fiscal va désormais être réservé aux logements « verts »**, c'est-à-dire à ceux qui respectent la norme environnementale BBC, beaucoup plus contraignante, qui deviendra obligatoire pour toutes les constructions neuves, dès 2013.
- **Pour les autres, la réduction d'impôt va être ramenée de 25 % à 20 %** pour les logements acquis ou construits en 2010, et de 20 % à 15 % pour les logements acquis ou construits à compter de 2011.
- Pour les logements acquis ou construits en 2009, le taux de la réduction d'impôt de 25 % n'est pas remis en cause.

#### ⇒ **Accélération de la montée en puissance du malus automobile**

- **La teinture écologique** du projet de budget pour 2010 ne concerne pas que les normes applicables aux logements : les voitures aussi sont concernées.
- Pour renforcer l'efficacité du dispositif du malus automobile, le barème initialement prévu au titre de l'année 2012 sera appliqué dès 2011 : **dès le 1er janvier 2011**, le seuil de taxation sera abaissé à 151 g de CO<sub>2</sub>/km.
- Le malus est actuellement **applicable aux véhicules émettant plus de 160 g de CO<sub>2</sub>/km** et se traduit par une taxe dont le montant est compris entre 200 et 2.600 €, selon le taux d'émission de CO<sub>2</sub> du véhicule considéré. Il était initialement prévu, que tous les deux ans à partir de 2010, les seuils de déclenchement du malus soient réduits de 5g de CO<sub>2</sub>/km.

⇒ **Par ailleurs, la prime à la casse des automobiles anciennes diminue, au 1er janvier 2010, de 1 000 € à 700 €.**

### 3/ Diverses mesures concernant les ménages

- Exceptée la prolongation du prêt à taux zéro, **le budget 2010 n'est pas particulièrement généreux pour les ménages**. D'ailleurs, depuis la généreuse loi TEPA de l'été 2007, les mesures fiscales en leur faveur sont plutôt rares, sauf en matière d'encouragement des économies d'énergie. Pour 2010, **le Gouvernement a surtout cherché des économies** partout où il a pu, pour essayer de contenir le déficit public, qui atteint des sommets.
  - La volonté affichée **de ne pas alourdir les prélèvements sur les ménages** s'est traduite notamment :
    - par une **actualisation minimale du barème de l'IR**, le nouveau barème de l'impôt n'étant majoré que du taux prévu de l'inflation en 2009, soit 0,4 %.
    - et par le **remboursement de la taxe carbone**, dont le mode de compensation est toutefois estimé injuste par les socialistes, tandis qu'ils la jugent également inefficace, **car elle aurait dû être ciblée** sur les entreprises industrielles exposées à la compétition internationale.
- Seule restriction, **la fiscalisation des indemnités de départ volontaire en retraite** (hors plan de sauvegarde de l'emploi) au 1er €, contre 3 000 € auparavant, à laquelle on peut ajouter la proposition parlementaire (soutenue par le Gouvernement) visant à fiscaliser les indemnités journalières pour accidents du travail.
- Par ailleurs, **pour renforcer l'efficacité du dispositif du malus automobile**, il est prévu d'appliquer dès 2011 le barème initialement prévu au titre de l'année 2012.
  - ⇒ **Nouveau barème de l'Impôt sur le revenu**
- Les tranches d'imposition ont été **très faiblement réévaluées pour 2010** : l'IR est majoré du taux de l'inflation prévisible pour 2009 (indice des prix hors tabacs), soit de 0,4 %.
- Les tranches de l'impôt restent **au nombre de cinq**, dont les taux d'imposition sont également inchangés : 5,5 %, 14 %, 30 %, 40 %.

- ⇒ **Le prêt à taux zéro (PTZ) est prolongé jusqu'à fin 2012**
- Ce prêt, **destiné aux primo-accédants à faible revenu**, devait normalement s'éteindre fin 2009 : le projet de loi de finances pour 2010 propose de la reconduire jusqu'au 31 décembre 2012.
  - Il est également proposé de **proroger le dispositif temporaire de doublement de ce prêt à 65.100 € dans le neuf**, pour les offres de prêts émises jusqu'au 30 juin 2010.
  - Ensuite, et jusqu'au 31 décembre 2010, le montant du PTZ ne serait plus doublé, mais majoré de 50 %, soit un prêt de 48.750 € au maximum, au lieu de 32.500 €.
  - Par ailleurs, dès le 1er janvier 2010, cette prorogation sera accompagnée, par voie réglementaire, d'une diminution de 10 % des plafonds d'opérations de la zone C, afin de **lutter contre l'étalement urbain et d'accompagner la baisse des prix**.
- ⇒ **Le crédit d'impôt pour l'achat (en neuf) ou la construction de la résidence principale est revu à la baisse** pour les logements neufs ne respectant pas la norme environnementale BBC, obligatoire pour toutes les constructions neuves, à compter de 2013.
- Il n'y a pas de changement pour les logements anciens.
  - Actuellement le crédit d'impôt est égal à 40 % des intérêts de prêts versés la première année, et à 20 % de ceux versés les quatre années suivantes, dans une certaine limite.
  - **Une première modification avait déjà eu lieu dans le PLF 2009** : depuis le 1er janvier 2009, cette réduction était limitée aux logements neufs qui respectaient au moins la norme actuellement en vigueur (RT 2005), et elle avait été portée à 40 % sur 7 ans (au lieu de 5 ans) pour les logements « super-verts » respectant la norme BBC.
    - Le PLF 2010 a encore **durci le dispositif** pour les logements neufs, les taux du crédit d'impôt étant graduellement réduits pour ceux qui ne respectent pas la norme BBC.
    - Les taux de 40 % la première année et de 20 % les quatre années suivantes vont passer à 30 %, puis à 15 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ;
    - 25 %, puis 10 % pour les logements acquis ou construits en 2011 ;
    - 15 %, puis 5 % pour les logements acquis ou construits en 2012.
    - Pour les logements construits en 2009, la réduction actuelle ne sera pas remise en cause.
    - A partir de 2013, **quand la norme obligatoire sera la BBC**, la réduction de 40 % sur 7 ans sera acquise, mais pour les logements encore plus « verts », respectant une norme encore plus contraignante, dites des « bâtiments à énergie positive » (BPOS).

## Récapitulatif des principales mesures prises en matière de prélèvements obligatoires depuis l'élection de Nicolas Sarkozy en mai 2007 (hors budget 2010)

### I - NOUVEAUX IMPOTS, TAXES OU COTISATIONS

- **Taxe sur les opérateurs de télévision, téléphonie et internet** (janvier 2009), prélevée sur le chiffre d'affaires (0,9 %), destinée à compenser la suppression de la publicité sur France Télévisions, entrée en vigueur au 1er janvier 2009.
- **Taxe « RSA » sur les revenus du capital** (janvier 2009) : taxation supplémentaire de 1,1 % des revenus du capital (à l'exception de tous les livrets d'épargne et des revenus obligataires), pour financer la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).
- **Hausse des cotisations retraite** (janvier 2009) pour combler le déficit de l'assurance-vieillesse : augmentation de 0,3 % en 2009, 0,4 % en 2010, et 0,3 % en 2011
- **Taxe sur les compagnies pétrolières** (janvier 2009), destinée à financer la prime à la cuve, qui concerne 800.000 foyers : le montant de l'aide a été porté à 200 € par ménage pour l'hiver 2008-2009.
- **Franchises médicales** (janvier 2008), de 50 centimes par boîte de médicaments vendue et par acte paramédical, et de 2 € par transport sanitaire, avec un plafond de 50 € par an et par patient.
- **Malus sur les voitures polluantes** (décembre 2007) : ce dispositif prévoit une taxe sur les véhicules dont le taux d'émission excède 160 grammes de CO<sub>2</sub> par km.
- **Taxe sur les stock-options** (octobre 2007) : sont concernées les stock-options (contribution patronale et salariale de 2,5 %) et les actions gratuites (cotisation patronale de 10 %) distribuées par les entreprises.

## II - BAISSES OU SUPPRESSIONS D'IMPOTS OU DE TAXES

- **Baisse de la TVA dans la restauration** (juillet 2009) : promesse de campagne de Nicolas Sarkozy, la TVA applicable à la restauration a été abaissée de 19,6 % à 5,5 % (hors alcool), contre la promesse d'embauche et de baisse des prix. Coût net pour l'Etat : 2,35 MD€.
- **Crédit d'impôt exceptionnel** (février 2009) : 5,5 millions de foyers fiscaux (les plus modestes) ont bénéficié d'un crédit d'impôt destiné à soutenir le pouvoir d'achat des Français les plus modestes pour un montant de près d'un milliard d'euros.
- **Impôt forfaitaire annuel (IFA)**, acquitté par les entreprises, supprimé progressivement sur trois ans à partir de 2009, bénéficiant d'emblée à 210.000 d'entre elles.
- **Bouclier fiscal** (janvier 2008) : les impôts des contribuables ne peuvent pas dépasser 50 % de leurs revenus.
- **Suppression de l'impôt sur les opérations de Bourse** (janvier 2008), qui taxait à hauteur de 0,3 % les opérations supérieures à 7.668 €, pour un montant estimé à 240 M€ par an.
- **Exonération de charges sur les heures supplémentaires** (octobre 2007), l'une des principales mesures du « paquet fiscal », la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (Tepa) adoptée après l'élection de Nicolas Sarkozy. Fin juin 2009, le manque à gagner en cotisations sociales atteignait 1,33 MD€.
- **Déductibilité des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'un logement**, autre mesure phare du « paquet fiscal », qui se présente sous la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu.
- **Droits de succession et de mutation** : l'essentiel des successions est désormais exonéré d'impôt. De la même manière, chaque don, d'un même donateur à un même bénéficiaire, est exonéré de droits de mutation dans la limite de 30.000 €.
- **Réduction d'ISF pour les contribuables investissant dans des PME.**

## LES DÉPENSES

- L'alpha et l'oméga, pourrait-on dire du Gouvernement Sarkozy : **la suppression du nombre de fonctionnaires d'Etat** (le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, constitue un gain que l'Etat estime à 500 M€ par an).
  - La loi de finances pour 2008 avait programmé une accélération des réductions d'effectifs, avec la suppression de 23.000 postes (équivalents temps plein) de fonctionnaires d'Etat ;
  - en 2009 : 30.600 départs non remplacés (soit 45 % des départs à la retraite) ;
  - en 2010 : **33.750 postes de fonctionnaires d'Etat doivent être supprimés** ;
  - soit un total de près de 88 000 en trois exercices budgétaires.
- En 2010, **les trois ministères qui subiront les plus importantes suppressions de postes seront** :
  - l'Education nationale (- 16 000),
  - la Défense (- 8 250),
  - l'Intérieur - outre-mer - collectivités locales (- 3.450).
- **Viennent ensuite** :
  - le Budget (- 3 020),
  - l'Ecologie (- 1 294),
  - l'Agriculture - pêche - alimentation (- 730).
- **Mais aucune suppression d'emploi n'est programmée dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche** (secteur considéré comme une priorité gouvernementale) : la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne s'applique pas à ce secteur.
  - Les dépenses pour l'Université et la recherche doivent augmenter de 2,9 %, soit 1,8 MD€ de moyens supplémentaires, sous forme de crédits budgétaires et d'allègements fiscaux (1 MD€ pour l'enseignement supérieur, et 800 M€ pour les centres de recherche).
  - L'Etat consacrera en 2010 à la recherche publique 206 M€ de plus qu'en 2009, dont 48 M€ pour renforcer l'attractivité des carrières, la France peinant à conserver ses chercheurs et à recruter des chercheurs de haut niveau à l'étranger.

- L'effort budgétaire supplémentaire pour la recherche se fera surtout, comme en 2008 et 2009, sous forme de **défiscalisation des dépenses de recherche-développement des entreprises à travers le Crédit impôt recherche (CIR)** : les dispositifs fiscaux représentent 565 M€ (dont 530 M€ pour le Crédit impôt de recherche).
- **La France peine à définir des priorités pour sa recherche publique**, au risque de saupoudrer des moyens limités sur un trop grand nombre de disciplines : contrairement aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la France et l'Allemagne maintiennent une stratégie de non-spécialisation de leur recherche.
- Les deux seuls secteurs qui connaîtront **une augmentation significative** de leurs effectifs sont :
  - la **Justice** (+ 400 postes),
  - et les services du **Premier ministre** (+ 69 postes, dont 50 consacrés au conseil et au contrôle de l'Etat).
- **Le budget de la Culture est en hausse de 5 % (2,92 MD€)**, le patrimoine étant le principal bénéficiaire de cette hausse de crédits.
  - La « **mission culture** » disposera de 140 M€ de crédits de paiement de plus qu'en 2009 (ils se montaient à 2,78 MD€) : même en tenant compte de l'inflation prévue en 2010 (1,2 %), le budget de la Culture augmente sensiblement.
  - Le « **programme patrimoines** » est le grand gagnant de cette hausse des crédits, avec 1,25 MD€ (+ 119 M€, soit+ 10,5 %), l'accent étant mis sur l'entretien et la restauration du patrimoine historique (avec 100 M€ de plus qu'en 2009). Les crédits de ce programme "patrimoines" vont également permettre de poursuivre de "grands projets" comme la construction du Centre des archives de Pierrefitte, ou du Mucem (Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée) à Marseille.
  - Les crédits du "**programme création**" (dont le spectacle vivant), à 825 M€, augmentent de + 2,4 % (19 M€) : ils incluent le financement de la nouvelle Hadopi (Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet).
  - En revanche, le « **programme transmission des savoirs et démocratisation de la culture** » (en direction notamment de l'éducation artistique) est stable (845 M€ contre 843 M€ en 2009).
  - **Les emplois** de l'Etat resteront stables à 11.030 (équivalents temps plein travaillé), de même que ceux des opérateurs (17.765 ETP).

## OBSERVATIONS

### ⇒ Le système fiscal est de plus en plus injuste

- Depuis dix ans, **le poids des impôts progressifs a beaucoup reculé**. La suprématie du discours libéral et la concurrence fiscale ont amené les Etats à limiter fortement la progressivité de leurs systèmes fiscaux. En France, depuis le début des années 2000, les impôts progressifs, qui jouaient déjà traditionnellement un faible rôle dans la fiscalité française, ont été vidés de leur substance.
- Or, **partout, les dépenses publiques augmentent**, parce qu'elles sont de plus en plus nécessaires, alors que les recettes sont toujours insuffisantes.
- Il résulte de ce déséquilibre **une hausse spectaculaire des dettes publiques** ; En France, celles-ci sont passées de 21 % du PIB en 1978 à 68 % en 2009 : plus qu'un triplement en trente ans.
- Cet état de choses ne va évidemment pas s'améliorer avec la crise, les gouvernements français s'étant, plus souvent que d'autres, laissés aller à **la facilité, en ne réduisant pas la dette publique pendant les périodes de croissance** : le dernier exemple en date étant celui du paquet fiscal adopté en 2007, alors que la croissance économique était encore à un bon niveau.
- Il est à noter que ces déséquilibres budgétaires sont particulièrement liés à la **difficulté croissante de faire payer des impôts aux plus riches** (et aux entreprises), alors qu'après la crise de 1929, tous les pays développés avaient mis en place une fiscalité progressive, avec même parfois un caractère quasiment confiscatoire pour les très hauts revenus puisque, pendant plusieurs dizaines d'années, le taux marginal de l'impôt sur le revenu a dépassé 80 % aux Etats-Unis (contre seulement

40 % actuellement en France) : cette politique explique la très forte réduction des inégalités observée pendant cette période.

- Si l'on voulait vraiment, aujourd'hui, limiter les revenus hallucinants de certains dirigeants de grands groupes, ou des « traders », cela resterait assurément la solution la plus efficace...

#### ⇒ L'impôt progressif est de plus en plus attaqué

- Le retour en force du discours économique libéral dans les années 1970 a remis en cause le consensus autour de l'impôt progressif, accusé de décourager les créateurs de richesses.
- En France, l'acharnement de certains décideurs politiques contre la progressivité de l'impôt a pris la forme bien connue de la multiplication des « niches fiscales » :
  - Les exonérations et autres abattements sur l'impôt sur le revenu,
  - l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF),
  - et les réductions de droits de succession se sont également multipliées depuis le début des années 2000.
  - Le paquet fiscal de 2007 a encore rajouté une strate, avec, notamment, la possibilité de déduire du revenu imposable les intérêts d'emprunts immobiliers, ou encore l'exonération d'impôts des heures supplémentaires, mesure particulièrement absurde puisque l'Etat se prive ainsi de 4 MD€ de rentrées fiscales par an pour inciter les salariés à faire des heures supplémentaires au moment même où le chômage monte en flèche !...
- L'ensemble des mesures prises depuis dix ans, y compris les cadeaux fiscaux faits aux entreprises, se sont traduites par un appauvrissement spectaculaire de l'Etat :
  - En 1999, les recettes de l'Etat représentaient 18,3 % du PIB.
  - En 2008, elles n'étaient plus que de 14,1 %, soit un recul de plus de quatre points, équivalent à 82 MD€, alors que, contrairement à une idée très répandue, cette chute est très loin d'être compensée par la montée des impôts locaux : la recette de ces taxes (d'ailleurs injustes, car non progressives), n'a augmenté dans le même temps que de moins de 5 % du PIB.
- Indépendamment des difficultés croissantes pour équilibrer les finances de l'Etat et assurer les actions publiques indispensables, le recul de l'impôt progressif est étroitement lié à la remontée spectaculaire des inégalités : entre 1998 et 2006, 90 % des Français ont vu leurs revenus s'accroître de 4,6 % seulement (inflation déduite), tandis que le millième le plus riche a accru son pouvoir d'achat de 32 % !
- Ne pourrait-on pas imaginer des taxes environnementales, qui deviendraient des pourvoyeuses de rentrées fiscales, permettant de moins taxer les revenus du travail ? Pour le moment, les taxes environnementales, qui ne pèsent que 2,5 % du PIB dans l'Europe des 27, et 6,2 % de l'ensemble des taxes, ont même vu leur poids diminuer depuis le début des années 2000.
- Est-il possible aujourd'hui d'imaginer la réhabilitation de l'impôt progressif ? Il semble qu'il existe chez certains, à gauche, bien sûr, mais même à droite parfois, une volonté de s'attaquer au maquis des niches fiscales. Mais, pour le moment, cette volonté ne se traduit pas en actes.
- De toute façon, il faudrait supprimer le bouclier fiscal, créer de nouvelles tranches pour rehausser fortement les taux marginaux de l'impôt sur le revenu, rendre à l'impôt sur les successions sa fonction de redistribution des patrimoines, et pourquoi pas, peut-être, en échange de l'abandon d'un ISF qui, faute d'assiette suffisamment large, n'a jamais trouvé de véritable légitimité... et qui reste une originalité hexagonale.
- Quoi qu'il en soit, pour faire baisser la dette publique après la crise, aucun gouvernement ne pourra être compris si les plus riches ne sont pas mis à contribution, d'autant qu'avec les actions enfin engagées contre les paradis fiscaux (même si elles restent timides), l'environnement international ne peut plus servir de prétexte pour refuser un impôt plus progressif.

#### ⇒ Que peut-on penser du grand emprunt national programmé en 2010 ?

- Les contours et le montant de ce projet, qui ne fait pas partie du budget, sont encore très flous, mais cet emprunt ne paraît pas judicieux : s'il bon qu'un Etat ouvre un large débat pour savoir quelles doivent être ses priorités de dépenses publiques pour les dix à quinze ans à venir, il ne faut pas que cela accroisse davantage la dette.

- Il faut d'abord être conscient du fait que, si l'idée d'un grand emprunt national, destiné à financer des réalisations de première importance pour l'avenir de la nation est venu à l'esprit de nos gouvernants, c'est qu'en réalité ceux-ci admettent, sans le dire qu'ils **n'ont pas fait jouer au budget le rôle qui aurait dû être le sien !** Un budget est fait pour traduire en acte les choix du gouvernement. Dans le cas présent, il s'agit de faire jouer à un emprunt le rôle d'un collectif budgétaire, d'une session de rattrapage, de plus, fort coûteuse !...
- Par ailleurs, ce n'est pas le bon moment de lancer un tel emprunt, l'effet d'une relance par grand emprunt ne pouvant se faire réellement sentir qu'à partir de 2011, au mieux, au moment, justement, où l'économie devrait retrouver son dynamisme, et ou, par conséquent l'alourdissement de la charge de la dette ainsi provoqué **ne pourrait que jouer à l'encontre du dynamisme recherché.**
- En outre, le recours à l'épargne populaire (mais elle semble actuellement écartée), plutôt qu'aux marchés, a toujours été **une stratégie coûteuse pour l'Etat** : les dépenses dites productives doivent donc être financées, non par un grand emprunt, mais par une réduction de celles qui ne le sont pas, en même temps que par les emprunts par lesquels l'Etat finance ses besoins, tous les jours, **sur les marchés financiers.**

⇒ Cette affaire d'emprunt pose **un sérieux problème en termes de démocratie : le Parlement a commencé à examiner un budget qui n'est pas le vrai budget de l'Etat,** puisque le volet « grand emprunt » ne sera connu que plus tard, alors qu'il ne s'agit pas, ici, de répondre à une situation d'urgence.

Le président de la République ne se montre **guère respectueux des droits du Parlement**, ayant, de surcroît, confié la définition des priorités à financer grâce à cet emprunt à une commission qui ne comprend aucun parlementaire !

La situation économique de la France, telle qu'on peut l'apprécier actuellement, ne justifie pas une telle fuite en avant.

⇒ **Par ailleurs, financer l'action publique par la dette consiste à emprunter de l'argent aux plus aisés (au lieu de percevoir des impôts sur leurs revenus), et mettre ensuite à contribution tous les citoyens, y compris les plus pauvres (qui acquittent de la TVA et de la CSG), pour rembourser aux plus riches intérêts et capital, qu'ils auront d'ailleurs d'autant plus facilement prêté à l'Etat que celui-ci n'aura eu de cesse d'alléger le poids de leur contribution régulière à la vie de la nation !....**



# Note de travail...

## Projet de loi de finances pour 2010

### Article 2 - Suppression de la taxe professionnelle

**L**e projet de loi de finances pour 2010, sera, sans nul doute, parmi les plus importants pour les collectivités territoriales, puisque la suppression de la taxe professionnelle bouleverse l'ensemble du financement des collectivités territoriales. Néanmoins, ce nouveau coup porté aux collectivités territoriales s'inscrit parfaitement dans la politique menée depuis 2007 par le Président de la République et le gouvernement.

En effet, l'exécutif n'a eu de cesse, depuis 2007, de critiquer les collectivités territoriales et les élus qui les dirigent. **Cette politique poursuit un double objectif : réduire la dépense publique et affaiblir le pouvoir local.**

La situation dramatique des comptes publics doit, il est vrai, nous amener à tirer le signal d'alarme. Comment le gouvernement peut-il continuer à mener une politique qui conduit la France dans une véritable impasse budgétaire, prive l'Etat de toute possibilité d'action et compromet l'avenir même des générations futures ?

Le gouvernement présente un budget 2010, dont le déficit de l'Etat s'élève à environ 115 milliards d'euros (140 milliards d'euros en 2009) et dont la dette publique culmine à plus de 83% du PIB (sans prise en compte du grand emprunt dont la mise en œuvre est prévue en début d'année prochaine).

**Un changement radical de politique s'impose donc. Mais face à cette dérive, le gouvernement, impassible, s'acharne à poursuivre une politique fiscale injuste et une réduction drastique des dépenses publiques au détriment des citoyens les plus défavorisés.**

Son refus dogmatique d'augmenter les prélèvements obligatoires et de réviser les dépenses fiscales, ne joue en réalité que pour les plus favorisés, protégés de toute augmentation d'impôt par le bouclier fiscal, dont l'injustice dénoncée depuis le départ par les parlementaires socialistes, semble apparaître enfin à quelques parlementaires de la majorité. Les ménages les moins riches sont bien quant à eux concernés par l'augmentation des impôts.

Parallèlement, le gouvernement poursuit sa politique de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux et affiche la suppression de 88 000 fonctionnaires en trois ans. C'est à terme, l'efficacité du service public et son accès pour l'ensemble des citoyens qui seront remis en cause.

**Le gouvernement dispose également d'une autre marge de manœuvre, qu'il a utilisé dans chacun de ses budgets depuis 2007, pour restreindre les dépenses de l'Etat, à savoir : la réduction des dotations qu'il octroie aux collectivités territoriales.**

Cette manœuvre lui permet ainsi de contraindre la dépense publique locale, qu'il juge injustement dispendieuse, et dont le principe de libre administration des collectivités reconnu par la Constitution, le prive de toute maîtrise.

Quant à son deuxième objectif - l'affaiblissement du pouvoir, - il fait l'objet des quatre projets de loi de réforme des collectivités territoriales présentés en conseil des ministres le 21 octobre dernier et que le Sénat aura à examiner prochainement. Misant à la fois sur la suppression de la moitié des élus départementaux et régionaux et sur le renforcement du rôle du Préfet dans l'organisation territoriale, le gouvernement cherche à assurer à l'Etat, une position dominante face aux collectivités territoriales et à leurs élus, jugés « usés » par le Président de la République.

Il faut se rappeler que cette ambition toute présidentielle, a fait l'objet de nombreux débats discutés par autant de commissions.

- « **Commission pour la libération de la croissance française** », présidée par Jacques Attali, dont les travaux ont débuté en juin 2007 et se sont conclus par un rapport en janvier 2008
- « **Comité pour la réforme des collectivités locales** » présidée par Edouard Balladur, créée le 22 octobre 2008 et dont les propositions furent rendues en février 2009.

**Ces deux réflexions ont comme point commun d'avoir eu la volonté d'évaluer, contrôler, maîtriser les dépenses des collectivités territoriales...pour au final les diminuer.**

Côté institutionnel, les deux commissions ont dénoncé le nombre trop élevé d'échelons territoriaux mais ont toutes les deux proposées des solutions différentes. La commission Attali envisageait une méthode radicale en supprimant les départements, ce que le Président de la République a rejeté immédiatement (... probablement conscient de l'impossibilité de réunir la majorité requise à la réforme constitutionnelle que nécessiterait une telle suppression, après le passage de justesse de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 !).

Le comité Balladur a donc proposé une nouvelle solution en imaginant la création des conseillers territoriaux, pour supprimer dans le même temps la moitié des élus départementaux et régionaux et favoriser le regroupement volontaire des différents échelons territoriaux. **Une méthode « plus douce » pour un même objectif : supprimer le contre pouvoir que peuvent représenter les collectivités territoriales.**

- Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **un groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert, sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**, dont le rapport fut présenté en novembre 2007 (suppression de la clause générale de compétences, maîtrise des dépenses des collectivités territoriales, moindre évolution des concours financiers de l'Etat).
- Le député du Rhône, **Dominique Perben, chargé d'une mission parlementaire portant sur les «métropoles d'avenir en France»** a remis son rapport au président de la République en février 2008 (fusionner départements et régions etc.)

**Le Parlement a également aussi mené d'importants travaux.**

A l'Assemblée nationale :

- « **Mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales** » présidée par le député Jean-Luc Warsmann, créée en novembre 2007 et dont le rapport fut rendu en octobre 2008 et qui proposait également de réduire le nombre d'échelon local, et de revoir les financements croisés.
- « **Mission d'information sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales** » dont le rapport a été présenté le 21 juillet dernier par Jean-Pierre Balligand (PS) et Marc Laffineur (UMP) qui s'est essentiellement concentrée sur la réforme de la taxe professionnelle en proposant un scénario alternatif à celui proposé par le gouvernement

Au Sénat :

- « **Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales** », présidé par Claude Belot et rapportée par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault. dont les propositions se présentaient comme une alternative aux projets gouvernementaux.

La présente note s'intéresse principalement à la question de la suppression de la taxe professionnelle, dans l'optique de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Elle s'efforce de retracer la méthode employée depuis 2007 par le gouvernement pour réduire la dépense publique locale, à travers la réduction des dotations et maintenant en réduisant fortement l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, par la suppression de la taxe professionnelle. Ayant fait l'objet de longs débats à l'Assemblée nationale donnant lieu à quelques avancées mais également à des humiliations pour la majorité parlementaire, le débat au Sénat ne s'annonce pas sous de meilleurs auspices pour le gouvernement avec la fronde de nombreux sénateurs UMP.

Enfin, la dernière partie est consacrée à l'évolution de la dépense publique dans notre pays. Celle-ci traduit le bouleversement institutionnel qu'est la mise en oeuvre, depuis trente ans, de la décentralisation. Malgré leur poids croissant dans la dépense publique, cette présentation s'attache à démontrer que la responsabilité des collectivités territoriales dans la dérive des comptes publics est relativement faible.

« ...Tous nos rois n'eurent eu de cesse pour asseoir leur souveraineté, de construire un Etat fort, centralisé, hostile aux féodalités, et au fond à toute forme de pouvoir local, qu'il soit politique, économique ou intellectuel. »

Nicolas Sarkozy, Président de la République  
Discours à Saint Dizier- Haute Marne 20 octobre 2009

## I. L'acharnement du gouvernement à réduire la dépense publique locale : une pièce en plusieurs actes

Puisque le principe de libre administration des collectivités territoriales prive l'Etat de la possibilité d'agir sur les dépenses des institutions locales, le gouvernement a choisi, pour contraindre les dépenses des collectivités territoriales, une autre voie constituée de deux étapes : réduction de l'évolution des dotations puis entrave à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

### A. Depuis 2007 : réduction de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

Depuis 2007, le gouvernement a engagé une politique de restriction budgétaire à l'égard des collectivités territoriales, dont il critique injustement la gestion financière.

**Cette volonté du gouvernement de vouloir réduire les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, peut s'expliquer par le poids qu'elles représentent pour le budget de l'Etat.**

En 2010, sur 267,176 Mds€ de recettes nettes, l'Etat versera aux collectivités territoriales près de 85 Mds€ (dont 31 Mds€ en compensation de la taxe professionnelle uniquement en 2010) au titre des concours aux collectivités territoriales, soit près du tiers de ses recettes.

Ainsi, on comprend mieux la volonté du gouvernement de vouloir contraindre au maximum les dotations. **Les collectivités territoriales ne sont que la variable d'ajustement du budget de l'Etat.**

### B. Prochain acte : le gouvernement s'attaque à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

Après avoir restreint les concours qu'il attribue aux collectivités territoriales, le gouvernement s'attaque à la fiscalité locale, par le petit bout de la lorgnette, c'est-à-dire, la suppression de la taxe professionnelle, dont le seul objectif pour le Président de la République et le gouvernement est la baisse des impôts pesant sur les entreprises.

1. La suppression de la taxe professionnelle : mise en oeuvre d'une promesse présidentielle faite aux entreprises, au détriment des comptes publics et du financement des collectivités territoriales

Promise à de nombreuses reprises, aux entreprises, durant la campagne présidentielle, le Président de la République a annoncé lors de son interview télévisée « Face à la crise » le 5 février dernier, la suppression, à compter du 1er janvier 2010, de la taxe professionnelle jugée pénalisante pour les industries françaises soumises à la compétition internationale.

L'article 2 du projet de loi de finances met donc en oeuvre cette promesse présidentielle.

Rappel :

Lors de la réunion de la Conférence nationale des exécutifs le 26 mars dernier, le Premier ministre a confié à la ministre Christine Lagarde, en lien avec Michèle Alliot-Marie et Eric Woerth, **le soin d'animer une réflexion avec l'ensemble des parties prenantes à cette réforme**. Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises, et le gouvernement a présenté deux scénarii d'hypothèses, l'un le 10 avril et le second le 8 juillet dernier.

La dernière hypothèse retranscrite à l'article 2 du projet de loi de finances a depuis été largement modifiée à l'Assemblée nationale (cf. Présentation annexe).

Si l'article 2 supprime l'actuelle « taxe professionnelle », cette suppression est en réalité partielle puisqu'elle ne concerne qu'une partie (80%) des bases actuelles de la taxe, à savoir les équipements et biens mobiliers (les investissements). **Il instaure à la place une contribution économique territoriale, composée d'une cotisation locale d'activité assise sur les immobilisations (maintien de l'assiette actuelle de la TP) (5,8 Mds€) et d'une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée des entreprises (11,4 Mds€)** (les aspects « techniques » de la réforme sont présentés dans une seconde note).

Le choix du gouvernement s'est donc porté sur un impôt assis sur la valeur ajoutée. Le rapport de la Commission de réforme de la taxe professionnelle, dite Commission Fouquet, du nom de son Président, avait déjà en 2004, évoqué une telle proposition.

#### a) **Le choix d'un nouvel impôt assis sur la valeur ajoutée : le retour de la taxation de l'emploi ?**

La commission Fouquet avait alors présenté les avantages et les inconvénients d'une telle assiette<sup>1</sup>.

Ainsi, la valeur ajoutée qui représente en moyenne, selon le rapport de la commission de 2004, 57% du chiffre d'affaire des entreprises, est peu cyclique ce qui « assurerait aux budgets locaux une stabilité comparable à l'assiette actuelle ».

La commission précisait également que cette « assiette large » permettrait ainsi d'appliquer un taux d'imposition « relativement faible ». Les simulations effectuées par la commission prévoyaient à l'époque **qu'un taux moyen de 1,91% permettrait de reconstituer le produit de la taxe professionnelle actuelle, en maintenant bien entendu la part foncière de l'impôt**.

(Le gouvernement a choisi d'appliquer un taux beaucoup plus faible, allant de 0 à 1,5% uniquement pour les entreprises dont le chiffre d'affaire est supérieur à 50 millions d'euros).

**L'inconvénient majeur relevé par la Commission en 2004 est l'impact négatif sur l'emploi d'une assiette « valeur ajoutée », puisque celle-ci serait à 57% composée de la masse salariale**. Néanmoins, la commission relativisait cet argument par le fait que la « taxe professionnelle pesait d'ores et déjà sur le facteur travail (cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée etc.).

La réforme menée par le gouvernement Jospin en 1999, visant à supprimer la part salaire de l'assiette de la taxe professionnelle, avait au contraire pour objectif d'alléger l'imposition pesant sur le facteur travail.

Pour sa part, le Conseil des prélèvements obligatoires note, dans son rapport publié en octobre 2009 intitulé « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », que la « **valeur ajoutée ne permettrait pas d'alléger les coûts de production et constitue une notion juridique complexe qui pourrait favoriser l'optimisation**. Elle est enfin particulièrement élevée dans le secteur industriel, qui est le plus affecté par la concurrence internationale ».

Le même rapport relativisait également le poids de la fiscalité dans les décisions des entreprises de délocaliser leur production. Selon le rapport « **les analyses économiques tendent à montrer que la localisation d'un investissement dépend principalement de critères économiques, géographiques et humains** ».

A ce titre la France n'a pas à avoir honte de ses avantages comparatifs (cf. note sur les prélèvements obligatoires en 2010).

#### **b) Des entreprises largement gagnantes à la réforme**

La réforme que propose le gouvernement, bénéficie à l'ensemble des entreprises, à l'exception du secteur financier. **Selon les simulations fournies par le gouvernement, le secteur de l'industrie, pourtant soit disant cible principale de la réforme, n'arrive qu'à la quatrième place des gagnants, avec une diminution de son imposition de 36%.** Arrivent dans les premières places, le secteur de la construction (baisse de 45% de son imposition), les secteurs de l'agriculture, sylviculture pêche (baisse de 40%) et le secteur des services aux particuliers (baisse de 37%).

Les secteurs du commerce et du transport bénéficieront quant à eux d'un gain de 22%.

**Ainsi, ce sont les secteurs les moins soumis à la compétition internationale qui bénéficieront le plus de la réforme.**

Néanmoins, 120 000 entreprises devraient être perdantes, notamment les petites entreprises ou les secteurs intensifs en main d'œuvre qui deviendraient imposables à la cotisation complémentaire. Pour 40 000 d'entre elles, la perte serait supérieure à 500€ ou 10% de leur imposition. Le gouvernement a prévu pour ces entreprises, un dégrèvement dégressif applicable jusqu'en 2013, pour un montant total de 470 millions d'euros.

#### **c) Une réforme qui creuse un peu plus encore le déficit public, payé à terme par les ménages**

Selon le gouvernement, le coût net pour l'Etat serait donc de 5,8 milliards d'euros ou de 4,3 milliards d'euros après IS (le gouvernement prévoit une augmentation de l'impôt sur les sociétés de l'ordre de 1,5 milliards d'euros). Néanmoins en 2010, le coût pour l'Etat serait majoré, pour atteindre 11,6 milliards d'euros.

La situation alarmante des comptes publics (déficit de l'Etat de 140 Mds€ en 2009 et 116 Mds€ en 2010, dette publique à 84% du PIB) permet-elle au gouvernement d'offrir aux entreprises de tels cadeaux fiscaux ? On peut légitimement en douter. A terme, pour faire face à cette dérive des comptes publics, le gouvernement, qui refuse d'augmenter les impôts pour les catégories les plus aisées, devra probablement choisir d'intensifier la réduction des dépenses publiques au détriment du service public, et bien qu'il s'en défende aujourd'hui, d'augmenter les prélèvements obligatoires, notamment ceux pesant sur les ménages.

**La réforme de la taxe professionnelle sera donc in fine, financée par les ménages.**

Face à des dotations incertaines et à des recettes fiscales peu dynamiques, les collectivités territoriales disposent uniquement de marge de manœuvre sur les impôts ménages (pour celles qui en disposent encore, puisque la région perd tout impôt ménage !!).

**A terme, le risque d'une forte augmentation des impôts ménages n'est pas à exclure. Ainsi, les ménages seront doublement mis à contribution : via la fiscalité d'Etat, pour compenser les pertes de recettes due à la réforme, et via la fiscalité locale, pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer un service public de qualité.**

Selon le Président de l'Association des maires de France (AMF), Jacques Pélissard, la part de l'imposition pesant sur les ménages augmenterait de 49% à 73% (68% après examen du texte à l'assemblée nationale) dans le total des impositions des communes, et celle des entreprises tomberait de 51% à 27%.

#### **d) Une réforme qui plonge les collectivités territoriales dans l'insécurité financière**

La suppression de la taxe professionnelle entraîne une perte pour les collectivités territoriales d'environ 15 milliards d'euros.

Le gouvernement s'est engagé à compenser cette perte pour les collectivités territoriales. Au prix d'une véritable usine à gaz, le gouvernement a prévu une compensation en deux temps :

- d'une part, par le transfert d'impôts perçus par l'Etat, la création de nouveaux impôts (environ 7,5 milliards d'euros)
- d'autre part par des dotations budgétaires. **Sur ce point, il faut noter la divergence dans les chiffres avancés par le gouvernement (3,2 milliards d'euros) et le rapporteur général Gilles Carrez à l'Assemblée nationale (environ 7,5 milliards d'euros).**

Cette compensation appelle de nombreuses critiques (cf. note de présentation de la réforme de la TP) dont certaines sont reprises ci-dessous :

#### **- Diminution de l'autonomie fiscale et mise sous tutelle financière de l'Etat**

Le dispositif de compensation mis en place par le gouvernement entraîne une augmentation des dotations perçues par les collectivités territoriales de 7,5 milliards d'euros (ou 3,2 Mds€ selon le gouvernement). **Au regard du traitement récent des dotations de l'Etat aux collectivités, on peut légitimement craindre pour le maintien de ces compensations dans l'avenir.**

#### **Le principe d'autonomie financière : un leurre pour les collectivités territoriales mis en place par la majorité parlementaire actuelle**

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit à l'article 72-2 de la Constitution les principes d'autonomie financière des collectivités territoriales et de péréquation.

**Pour son application, le principe d'autonomie financière nécessitait l'adoption d'une loi organique. Ce fut la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriale, qui a introduit et définit la notion de ressources propres, d'une manière défavorable aux collectivités..**

Ainsi, selon son article 3, « au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

**Ainsi à la différence de l'autonomie fiscale, l'autonomie financière prend en compte les recettes fiscales dont la collectivité n'a nullement la maîtrise, puisque c'est la loi qui en définit l'assiette et le taux.**

Le respect du principe d'autonomie financière est caractérisé par un niveau de ressources propres perçues par la collectivité dont le montant ne peut être inférieur au niveau constaté en 2003 (ratio d'autonomie financière).

**Cette définition, introduite par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (aujourd'hui ardent défenseur des collectivités territoriales !) est largement défavorable aux collectivités territoriales. En effet, c'est cette définition trop large de la notion de ressources propres, qui permet aujourd'hui au gouvernement de satisfaire aux objectifs fixés par la Constitution.**

Selon les données fournies par le gouvernement, la suppression de la taxe professionnelle diminue l'autonomie financière des collectivités, mais les impôts transférés aux collectivités territoriales en compensation, lui permettent néanmoins de respecter la Constitution.

L'autonomie financière des régions est la plus impactée, puisqu'elle perd près de 5 points d'autonomie. Par ailleurs, elle sera le seul niveau de collectivité locale à ne plus percevoir d'impôt ménage.

**A l'inverse, le gouvernement ne fournit aucune donnée quant à l'autonomie fiscale des collectivités puisqu'il ne reconnaît pas cette notion.**

Néanmoins, les chiffres transmis par les associations d'élus sont alarmants et prouvent un véritable recul du pouvoir fiscal local.

Ainsi, les départements verraient chuter leur autonomie fiscale de 333% aujourd'hui à environ 12%.

Pour les régions, le pouvoir de fixation des taux ne représenterait plus que 10% des recettes contre 28% actuellement.

**Le principe de péréquation, pourtant introduit au même moment dans la Constitution n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune application pratique.**

#### - **Manque de lisibilité et de dynamisme des impôts transférés**

Disposer de recettes dynamiques, assise sur des assiettes peu versatiles, est essentielle pour les collectivités territoriales qui, lorsqu'elles s'engagent dans des investissements coûteux et de longues durées, ont besoin de sécurité financière et de prévisibilité.

Le projet de loi de finances créé pas moins de 7 taxes sur les entreprises en réseaux pour un montant total de 1,5 milliards d'euros. Pour l'heure, le dynamisme de ces impôts sur une longue période est loin d'être vérifié.

**Par ailleurs, le gouvernement transfère des taxes dont le produit est fortement corrélé à la situation économique du pays** (ex : droit de mutation à titre onéreux en forte baisse due à un recul du marché de l'immobilier), voir même en baisse ces dernières années (ex : taxe sur les surfaces commerciales).

2. Une réforme dont l'architecture globale n'a pas été remise en cause lors de l'examen devant l'Assemblée nationale, malgré quelques avancées importantes pour les collectivités territoriales.

#### **a) La majorité parlementaire obligée de reculer face au gouvernement à l'Assemblée nationale**

Si la discussion à l'Assemblée nationale a permis d'avancer sur de quelques points, notamment, l'affectation d'une partie de la cotisation complémentaire au bloc communal, la territorialisation de la nouvelle cotisation complémentaire et la création de deux fonds de péréquation départemental et régional (cf. note de présentation de la réforme de la TP), **les critiques principales faites à la réforme, par les sénateurs socialistes perdurent.**

⇒ Recul de l'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales, puisque le taux de la cotisation complémentaire sera adopté au niveau national (signe du gouvernement de sa volonté de protéger les entreprises).

⇒ Réforme élaborée dans le seul intérêt des entreprises, entraînant de fait des recettes fiscales trop faibles pour les collectivités territoriales

⇒ Le lien entre les entreprises et le bloc communal a été restauré, mais très faiblement avec le transfert de 20% de la cotisation complémentaire à leur profit.

⇒ Sous compensation pour l'année 2010 (non prise en compte des taux de TP le plus récent 2009).

⇒ Absence d'impôt ménage pour les régions

⇒ Basculement de la charge de l'impôt local sur les ménages

⇒ Mise sous tutelle financière des collectivités par le biais des compensations budgétaires

⇒ Absence de péréquation au niveau communal et intercommunale.

Faute de réelle recette fiscale (90% des entreprises sont exonérées), aucun mécanisme

## La mise en place d'un mécanisme de péréquation communal et intercommunal : le travail du Sénat ?

A de nombreuses reprises, les députés et le gouvernement y ont fait référence en reportant ce débat au Sénat.

**Gilles Carrez, rapporteur général UMP :** « Mais tout le monde sur ces bancs à l'unanimité, s'accorde à dire que la péréquation infra départementale est extrêmement importante et doit être sauvée ». « Nous comptons beaucoup sur le travail du Sénat pour établir les péréquations au niveau des intercommunalités. »

**La ministre de l'économie, Christine Lagarde :**

« Nous devons trouver un mécanisme de répartition qui permette une juste redistribution. Il nous faudra par conséquent débattre de la péréquation au niveau de s intercommunalités. »

« Compte tenu de l'évolution de la position du gouvernement sur l'attribution aux intercommunalités d'une partie de la cotisation complémentaire, il va falloir, mutatis mutandis, répercuter également un fonds de péréquation au niveau communal ».

« Plutôt que d'adopter un rapport avant mars 2010, je préfère - et j'en prends l'engagement devant vous- que l'on ai trouvé une solution, pour le PLF 2011, c'est-à-dire avant la fin de l'année 2010, à la question de la péréquation intercommunale »

**Jérôme Cahuzac, député socialiste :** « Depuis 2007, il se confirme en effet que chaque fois qu'un texte important est soumis au Parlement, c'est au Sénat que se déroulent les discussions décisives et non plus à l'Assemblée nationale(...).Ce n'est pas la meilleure façon de promouvoir ce que d'aucuns appellent la coproduction législative ».

**Jean-François Copé, Président du groupe UMP à l'Assemblée nationale :** « Il est en tout cas un point sur lequel je vous rejoins, Monsieur Migaud, et sur lequel je m'adresse au gouvernement : pour que la combinaison de la territorialisation et du renoncement au barème fonctionne, il est indispensable que la péréquation soit assurée pour les communes et les EPCI de petite taille, dotés pour l'essentiel de petites entreprises. »

Les discussions renvoient donc tantôt au Sénat tantôt au PLF 2011, laissant ainsi le temps de l'année 2010 pour trouver une solution.

### b) Une discussion au Sénat qui s'annonce difficile pour le gouvernement

Malgré ces appels lancés au Sénat, la discussion qui se profile pourrait se dérouler tout autrement avec la fronde montante de nombreux sénateurs de la majorité.

**En effet, le gouvernement ne pourra pas comme à l'Assemblée nationale, compter sur une majorité absolue prête à tous les renoncements.**

**La tribune publiée récemment dans le Journal du Dimanche, à l'initiative de Jean-Pierre Raffarin et de 23 autres sénateurs le prouve.** Ses auteurs s'opposent à la réforme de la taxe professionnelle « actuellement proposée par l'exécutif », au motif que « l'actuelle proposition n'est ni claire, ni juste, ni conforme à nos convictions d'élus enracinés. » Il récuse l'adoption du volet territorial de la réforme de la taxe professionnelle, avant que soit discutée la réforme des compétences des collectivités territoriales (dont le projet de loi ne serait examiné qu'à partir de juillet 2011, c'est le dernier des quatre textes prévus pour la réforme des collectivités territoriales à être examiné).

Cette critique d'agenda est reprise notamment par **Edouard Balladur** qui lui aussi avait jugé qu'on « ne peut pas faire une véritable réforme fiscale avant de savoir quelles sont les compétences de chacun des niveaux de collectivités territoriales ».

**Jean Arthuis, Président de la commission des finances au Sénat, défend également cette position.** Il a demandé qu'on « nous laisse suffisamment de temps pour délibérer en pleine connaissance de cause. (...). Le texte ne peut certainement pas être voté en l'état, c'est d'ailleurs ce que je dis depuis un moi. » Il dénonce également la « complexité dans précédent » du texte adopté à l'Assemblée nationale.

**Le Président de la commission des finances estime que le volet de la réforme applicable aux entreprises peut l'être dans le cadre de la loi de finances, mais pas celui portant sur les collectivités territoriales.**

La réaction du gouvernement ne s'est pas fait attendre. **La ministre de l'économie, Christine Lagarde, doit recevoir mercredi 4 novembre les sénateurs UMP. Mais le ministre du budget Eric Woerth a néanmoins opposé une fin de non recevoir à la demande de report des sénateurs.** Il a déclaré que « la réforme de la taxe professionnelle doit se faire et elle se fera dans ce budget...Il n'y aura pas d'inversion des textes... parce que le budget, c'est maintenant, ce n'est pas dans les mois qui viennent ».

### **Alors quelle importance accordée à la fronde des sénateurs UMP face au gouvernement ?**

A l'Assemblée nationale, après de vifs débats, les députés UMP ont finalement reculé face au lobbying du Medef et à la pression du gouvernement. Néanmoins, au sénat, le gouvernement ne dispose pas de la majorité absolue et à de nombreuses reprises le Sénat a adopté des amendements importants contre l'avis du gouvernement (amendement Arthuis sur le FCTVA dans le plan de relance).

### **Quelle capacité de résistance auront les sénateurs centristes et UMP au Sénat ?**

Le gouvernement, de manière stratégique, n'a pas peut-être pas tout accordé à l'Assemblée nationale, afin de pouvoir envoyer des signes favorables aux sénateurs. **En tout état de cause, il est fort peu probable que l'architecture globale de la réforme soit remise en cause, notamment le cadeau fiscal accordé aux entreprises entraînant une perte de recettes pour les collectivités territoriales.**

A noter également que si le gouvernement accédait à la demande de JP Raffarin et M. Arthuis, il faudrait attendre le PLF 2012 et non celui de 2011 avant d'adopter le volet territorial de la réforme de la TP. **Est-il possible, dès lors que la TP sera supprimée dès le 1er janvier 2010 pour les entreprises, de laisser dans l'incertitude et l'insécurité financière, les collectivités territoriales qui seront entièrement soumises aux dotations de l'Etat? N'y-a-t-il pas un risque alors de bloquer tout projet d'investissement local, les collectivités étant dans l'ignorance des financements qu'elles pourront y apporter ?**

## **II. Des critiques de gestions dispendieuses des collectivités territoriales largement infondées**

### **A. La décentralisation : un bouleversement institutionnel traduit par une nouvelle répartition des dépenses publiques**

Lorsque le gouvernement évoque la dépense publique, notamment locale, il ne s'attache qu'aux seules dépenses de fonctionnement.

Or, il est intéressant d'examiner l'évolution de l'ensemble des différentes catégories de dépense publique sur une longue.

Ainsi, en 2008, la dépense publique a représenté 1027 Md€ soit 52,7% du PIB. Parmi ces dépenses, 6,4% était destiné à l'investissement, 44,1% aux prestations sociales, et 34,5% au fonctionnement, 5,3% des intérêts de la dette publique.

A partir du rapport sur la dépense publique et son évolution et du rapport économique et financier, tous deux annexés au projet de loi de finances, il est intéressant de comparer la répartition de la dépense publique sur le long terme.

#### **• Evolution de 1978 à 2008**

Ainsi de 1978 à 2008, la dépense publique a augmenté de 8,3% du PIB, en raison principalement de l'augmentation des dépenses de transferts (dont les prestations sociales (+5,1%).

Il est à l'inverse intéressant de noter que la part des dépenses de fonctionnement est stable depuis 30 ans, proche des 18,1% du PIB. Les dépenses d'investissement ont quant à elle faiblement augmenté en proportion (+0,2% du PIB) et restent globalement autour de 3% du PIB.

**Par contre, la répartition de ces dépenses entre les différentes administrations publiques a quant à elle profondément évolué.**

#### ⇒ Evolution des dépenses d'investissement

Concernant les dépenses d'investissement, la part de l'Etat a diminué de moitié, passant d'environ 20% à 10% de l'investissement public civil. Ce ralentissement de l'investissement de la part de l'Etat a été entièrement compensé par les collectivités territoriales dont la part a augmenté d'autant sur la même période.

#### ⇒ Evolution des dépenses de fonctionnement entre 1978 et 2008

Concernant les dépenses de fonctionnement, leur part dans le PIB (18,1%) est quasiment stable depuis 30 ans, bien que leur importance dans la dépense publique ait diminué (40% en 1978 contre 34,5% en 2008)).

La part des collectivités territoriales dans les dépenses de rémunérations de l'ensemble des administrations publiques a évolué de 21,5% en 1978 à 26,2% en 2008. De son côté, l'Etat a vu sa part diminué de plus de 10% (de 58,5% à 47,7%).

#### • Evolution des dépenses entre 1995 et 2008

A partir des comparaisons retracées dans les tableaux ci-dessous sur la période 1995-2008, on peut dire que si les dépenses des collectivités territoriales ont doublé, dans le même temps, leurs dépenses d'investissement ont également quasiment doublé et le volume des prestations sociales et des subventions qu'elles versent, a triplé.

Pour sa part, l'Etat a vu sa masse salariale augmenté de seulement un tiers, mais à l'inverse ses dépenses d'investissements ont quasiment stagné, les prestations sociales qu'il verse ont augmenté de moitié et les subventions qu'il octroi ont baissé d'un tiers.

Si l'on tient compte de l'impact de la dépense publique dans le PIB, les tendances constatées sont presque identiques.

Pour les collectivités locales, la part de leurs dépenses de salariés a progressé de 22%, mais la part des prestations sociale a augmenté de 50%, celle des subventions de 75% et l'investissement a progressé de 4,5%.

Pour l'Etat, la part de ses rémunérations a baissé de 18%, mais sa part d'investissement a chuté de 50%, les subventions de 62,5% et les prestations sociales de 9,1%.

**Outre la simple information statistique, ces constatations traduisent le formidable bouleversement institutionnel qu'a connu notre pays depuis bientôt trente ans.**

En effet, la situation administrative de notre pays a été transformée par l'essor du mouvement décentralisateur. Les grandes lois de décentralisation de 1982-83 puis l'Acte II de la décentralisation avec les lois de 2003 ont modifié considérablement l'architecture institutionnelle de notre pays transférant de nombreuses compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Outre ces transferts techniques, c'est également d'un transfert de pouvoir politique et décisionnel dont ont bénéficié les collectivités territoriales.

**N'est-ce pas aujourd'hui, sous couvert d'orthodoxie budgétaire et d'efficacité territoriale, cette réalité décentralisatrice que n'admet ni le Président de la république ni le gouvernement actuel ? S'il faut admettre que la décentralisation a augmenté les dépenses publiques des collectivités locales, il est juste de reconnaître que le champ de leur compétence s'est considérablement élargi. Mais la question de leur responsabilité doit être justement posée. De nombreuses charges, notamment sociales, sont des dépenses contraintes, les collectivités intervenant comme de simple guichet de paiement. Par ailleurs, l'acte II de la décentralisation leur a transféré des dépenses dynamiques mais avec des recettes totalement atones.**

Enfin, l'Etat fait de plus en plus souvent appel aux collectivités territoriales pour intervenir dans son champ de compétence (plan campus, LGV, logement, rénovation des quartiers anciens, etc.)

## **B. La dérive des comptes publics largement imputable à l'Etat**

Le tableau ci-dessous permet de constater la part respective de l'Etat et des collectivités territoriales dans l'aggravation de la situation des comptes publics depuis 30 ans.

- **La dette publique** (En euros)

De 1978 à 2008, alors que le montant de la dette du pays a été multiplié par 18, la part de l'Etat a été multipliée par 23 tandis que celle des collectivités n'a été multipliée « que » par 6.

En fonction du PIB

Sur cette même période, alors que la part de la dette a été multipliée par 3,2, celle de l'Etat a quadruplé tandis que la part des collectivités territoriales a faiblement augmenté.

**Par conséquent, la contribution des collectivités territoriales à l'accroissement de la dette publique est résiduelle. L'Etat est le principal responsable de cette dérive budgétaire, dont il entend aujourd'hui faire payer les conséquences aux collectivités.**

- **Le déficit public** (En euros)

De 1978 à 2008, alors que le montant du déficit du pays a été multiplié par 12, la part de l'Etat a été multipliée par 60 tandis que celle des collectivités n'a été multipliée « que » par 2,15.

En fonction du PIB

Sur cette même période, alors que la part du déficit dans la PIB a été multipliée par un peu plus de 2, celle de l'Etat a quasiment été multipliée par 10, tandis que la part des collectivités territoriales a été divisée par 3.

**Par conséquent, les remarques sont les mêmes pour le déficit public. La contribution des collectivités territoriales à l'accroissement du déficit est très faible. L'Etat est encore le principal responsable de cette dérive budgétaire, dont il entend aujourd'hui faire payer les conséquences aux collectivités.**



# Note de travail...

## Projet de loi de finances pour 2010

### Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (articles 2 bis et 3, puis articles 13 à 20, puis article 23)

Outre la réforme de la taxe professionnelle, la première partie du projet de loi de finances traite, comme tous les ans, des prélèvements sur recettes effectués au profit des collectivités territoriales ainsi que des ajustements aux compensations financières qui leur sont allouées dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation.

En ce qui concerne les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, la politique du gouvernement ne subit aucune rupture depuis 2007 et la continuité est le maître mot : **diminuer l'évolution des dotations perçues par les collectivités territoriales.**

Depuis maintenant trois ans, le gouvernement, à l'occasion de chaque budget, a modifié les règles du jeu en matière d'évolution des dotations, accentuant ainsi l'insécurité financière pour les collectivités territoriales.

La situation s'aggrave en 2010. La contrainte s'exerçant sur la Dotation globale de fonctionnement, s'accroît, puisque son évolution en 2010, sera réduite à la moitié de l'inflation (soit 0,6%). Quant aux compensations d'exonérations de fiscalité locale, elles chuteront de près de 6% l'année prochaine.

Cette contrainte est depuis l'année dernière accentuée par l'intégration au sein de l'enveloppe, du Fonds de compensation pour la TVA. Outre l'impact budgétaire, cette restriction budgétaire ne laisse que de très faibles marges de manœuvre pour la péréquation verticale, obligeant les parlementaires à de nouvelles « manipulations budgétaires ».

Le choix du gouvernement d'accentuer la contrainte pesant sur les dotations s'explique au regard du poids que celles-ci représentent au sein de son budget, à savoir près du tiers de ses recettes. Ainsi, l'objectif du gouvernement de réduire les dépenses publiques passe inévitablement pour une réduction des dotations budgétaires, notamment celles allouées au fonctionnement.

Sont également traités dans cette note, deux articles « satellites » de la suppression de la taxe professionnelle. L'Assemblée nationale a adopté la création d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrements départementaux, afin de pallier aux inégalités territoriales. Enfin, le financement des chambres de commerce et d'industrie, assuré en partie par une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, est également remis en cause du fait de la réforme. Si une solution temporaire est prévue pour l'année 2010, le projet de loi n'apporte aucune réponse d'avenir.



# Fiche Bilan...

## Grenelle 2

### Dispositions sur les déchets ménagers

#### Rappel des engagements du Grenelle

L'article 46 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dit Grenelle 1) donne clairement la **priorité à une politique de réduction des déchets** en amont tout en faisant référence à la hiérarchie des actions à mener **imposée par la directive européenne de 2008 relative aux déchets** : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination.

#### Enfin, la loi Grenelle 1 énonce les objectifs suivants :

- réduire la production d'ordures ménagères et assimilées par habitant de 7% dans les 5 ans ;
- réduire de 15% d'ici à 2012 la quantité des déchets partant en incinération ou en stockage ;
- augmenter le recyclage matière et organique : 35% en 2012, 45% en 2015 (contre 24% en 2004) ;
- étendre le principe de responsabilité élargie des producteurs sur les déchets issus de leurs produits : prise en compte par les contributeurs de 80% des coûts nets de référence du service de collecte, de tri voire de recyclage et modulation des contributions en fonction des critères d'éco-conception ;
- développer des filières appropriées de collectes sélectives et contrôler leur gestion financière
- introduire dans un délai de 5 ans, une part variable incitative dans la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

#### Des dispositions très limitées dans le projet de loi Grenelle 2

- Un article rend obligatoire pour les pharmacies et les laboratoires de biologie médicale la **collecte gratuite des déchets d'activités de soins perforants** quand il n'existe pas de dispositif de collecte de proximité spécifique. Jusqu'à présent, ces déchets étaient majoritairement éliminés par la filière des ordures ménagères, ce qui a pu provoquer des accidents au niveau de la collecte des déchets voire des centres de tri.

- Un article vise à **étoffer le contenu des priorités énoncées par le plan départemental ou inter-départemental d'élimination des déchets ménagers**.

Le plan devra désormais **donner la priorité à la prévention à la source des déchets produits et au recyclage** (objectifs de tri, de collecte sélective puis de valorisation matière). Il introduit une limite des capacités d'incinération et d'enfouissement par rapport à l'objectif de valorisation d'au moins 40% des déchets et un échéancier de révision des plans d'élimination des déchets existants.

- Un autre article impose **une limite de la capacité de traitement annuelle aux installations d'incinération ou de stockage des déchets ménagers** afin de ne pas handicaper les efforts de développement de prévention de la production des déchets et de valorisation.

- Un dernier article **impose la collecte séparée** des déchets organiques pour les gros producteurs en visant notamment les déchets de la restauration et les déchets du commerce et de la distribution.

#### Nos propositions retenues en commission :

- Les distributeurs d'équipements électriques et électroniques sont soumis à l'obligation de récupérer les déchets de leurs produits. Ils **doivent assurer gratuitement la reprise des équipements en fin de vie en les confiant à la filière agréée par les pouvoirs publics** afin d'atteindre les objectifs européens de dépollution et de recyclage transposés au niveau national.

Ils sont dans l'obligation de garantir aux consommateurs qui paient une contribution financière que ces équipements en fin de vie seront traités de façon efficace afin de réduire leur impact environnemental.

- **Introduire un dispositif de responsabilité élargie du producteur dans le secteur de l'ameublement.** En effet, les déchets d'ameublement ne cessent d'augmenter et sont aujourd'hui totalement à la charge des collectivités territoriales et sont rarement valorisés.

- **Développer une signalétique harmonisée sur les emballages qui indiquerait les consignes de tri** alors qu'actuellement la signalétique « Point vert » atteste uniquement que le conditionneur a bien payé sa contribution pour la gestion des déchets d'emballage mais ne donne aucune information sur le caractère recyclable ou non de cet emballage.

- Les collectivités responsables de la collecte et/ou traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir un **programme local de prévention des déchets**. (objectifs et mesures mises en place)

**Nos propositions en séance :**

• **Prendre en compte les spécificités des territoires notamment d'outre-mer**

- Un décret définira les modalités, procédures d'élaboration, d'évaluation et de révision des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers. Il devra prendre en compte les spécificités économiques et techniques de la gestion des déchets des territoires dont ceux d'outre-mer. (adopté).

- Par ailleurs, nos amendements demandant, que ce plan prévoit des cas de coopération transfrontalière ou interrégionale dans la gestion des déchets ménagers, n'ont pas été adoptés (notamment prise en compte des besoins et capacités des régions voisines d'autres Etats et possibilité de transfert de déchets dans le respect du règlement européen).

- Nos propositions visant à prendre en compte les déficits structurels en matière de gestion des déchets des territoires d'outre-mer ont été rejetées. (allègement temporaire de la taxe sur les activités polluantes en cas d'investissements visant à mettre aux normes leurs dispositifs de traitement des déchets et à moderniser les installations, étude de faisabilité)

• **Développer le principe de responsabilité élargie des producteurs (REP)**

- Entériner le principe de responsabilité élargie des producteurs en le citant explicitement dans le Code de l'environnement (adopté)

- Augmenter le niveau de la contribution des filières dédiées de responsabilité élargie des producteurs afin qu'elle permette une prise en charge de 80% des coûts de collecte, de valorisation et d'élimination du gisement des déchets concernés. (rejeté)

- Elargissement à l'ensemble des produits de grande consommation de la REP (rejeté)

- Définir le montant de la contribution de chaque produit soumis à un dispositif de REP en fonction des coûts réels de traitement des déchets générés et donc du caractère recyclable ou non du produit, de son éco conception... (adopté)

- Les produits de grande consommation ne participant pas à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs sont soumis à la TGAP. (rejeté)

- Un prélèvement de 1% des recettes de contribution des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs est réalisé afin de financer la création d'une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées de responsabilité élargie des producteurs. (Irrecevable - art.40)

- Obliger les producteurs de gaz à introduire une consigne minimum pour les bouteilles de gaz destinées à l'usage individuel. (adopté)

• **Impliquer la grande distribution dans la collecte et le traitement des déchets d'emballage ainsi que dans la valorisation des produits les moins générateurs de déchets**

Ces propositions impliquent la grande distribution dans la gestion des déchets, facilitent les comportements éco-responsables des consommateurs tout en déchargeant les collectivités territoriales d'une partie des coûts de traitement des déchets. Elles émanent d'AMORCE, association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur et ont été défendues par les groupes parlementaires de Gauche mais aussi par quelques sénateurs de l'Union centriste et de l'UMP.

En dépit de l'opposition du rapporteur et d'une demande de scrutin public du groupe UMP, un compromis a pu être adopté demandant que :

- chaque établissement de vente de plus de 500 mètres carrés au détail proposant, en libre-service, des produits alimentaires et de grande consommation, soit dans l'obligation de se doter d'un point d'apport volontaire des déchets d'emballages et d'en assurer le traitement ;

- chaque établissement de vente au détail soit dans l'obligation de mettre en place un affichage en rayon des produits les moins générateurs de déchets.

- **Coopération décentralisée dans le domaine de la gestion des déchets**

La loi Houdin a introduit des dispositions dans le code général des collectivités territoriales afin que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz puissent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, puissent mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Le Groupe socialiste proposait d'étendre ces dispositions à la gestion des déchets afin de financer des programmes de coopération décentralisée ou des actions d'aide d'urgence ou de solidarité internationale dans les domaines de la collecte, du tri, du recyclage, de la valorisation ou de l'élimination des déchets. **Notre amendement a malheureusement été déclaré irrecevable au titre de l'article 40.**

#### **Conclusion :**

Les dispositions adoptées au Sénat permettent d'aborder la problématique des déchets dans son ensemble et de souligner les responsabilités de chacun en amont et en aval : industriels, distributeurs, consommateurs, collectivités territoriales, filières de traitement agréées.

Face à l'inflation de déchets ménagers et à l'augmentation constante des coûts de collecte et de traitement, il était important de rappeler qu'une politique environnementale de gestion des déchets ne serait crédible et efficace que si nous recherchions d'abord à réduire les déchets à la source. Il est donc nécessaire de continuer à développer la **prise de conscience** des citoyens afin que l'acte de consommation soit plus responsable et durable. Mais **l'essentiel des efforts** ne peut reposer que sur eux. Le principe de responsabilité élargie des producteurs doit être renforcé afin de développer l'éco-conception des produits. Les grandes surfaces doivent désormais être impliquées dans la collecte des déchets d'emballages et la valorisation des biens de consommation les moins générateurs de déchets.



# Fiche Bilan...

## Grenelle 2

## Dispositions sur l'agriculture

### Produits phytopharmaceutiques

Le Grenelle 1 a fixé un objectif global de réduction de moitié des usages de produits phytopharmaceutiques sur 10 ans en proposant notamment d'accélérer la diffusion de méthodes alternatives et de faciliter les procédures d'autorisation des produits naturels peu préoccupants.

Dans cette perspective, le PjL Grenelle 2 propose :

- de renforcer l'encadrement des activités de vente, d'application et de conseil des produits phytopharmaceutiques. (agrément et certificat d'acquisition des connaissances nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement - sanctions pénales) ;
- de rendre les distributeurs responsables de la collecte et de la destruction des produits retirés du marché ;
- d'interdire la publicité pour les pesticides destinés aux jardiniers amateurs.

Nous avons obtenu :

- l'interdiction de l'épandage aérien et un encadrement des possibilités de dérogations ;
- l'interdiction de l'utilisation de ces produits ou son encadrement dans les zones utilisées par le grand public et des groupes vulnérables ;
- un rapport annuel du gouvernement au Parlement sur les volumes de produits phytopharmaceutiques utilisés dans le secteur agricole et hors secteur agricole ;
- la conformité du matériel agricole aux exigences sanitaires, environnementales et de sécurité (et non seulement leur bon fonctionnement) ;
- la délivrance d'une préconisation écrite lors d'un conseil spécifique à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (substance active, cible, dose recommandée, conditions de mise en œuvre...) ;

Par contre, nous n'avons pas réussi à faire adopter nos amendements visant à :

- détailler les types de connaissances nécessaires pour manipuler ces produits dangereux ;
- imposer aux distributeurs des produits phytopharmaceutiques un principe de non rémunération des vendeurs aux volumes vendus, afin qu'ils puissent véritablement accompagner les agriculteurs dans une démarche plus durable ;
- orienter la recherche agronomique sur les objectifs des politiques environnementales ;
- faciliter la mise sur le marché et la vente des produits naturels peu préoccupants puisque le décret publié en juin ne résout rien en assimilant les substances actives aux éléments naturels.

### Certification environnementale des exploitations

Dans le Grenelle 1, on s'est fixé un objectif de 50% des exploitations certifiées en 2012.

Dans le Grenelle 2, il est proposé que la certification environnementale, qui remplace l'agriculture raisonnée dans le Code rural, comporte trois niveaux différents de certification dont le plus élevé correspondrait à une haute valeur environnementale (décret à venir pour les conditions de certification).

Les produits issus d'exploitations de haute valeur environnementale pourront porter une mention valorisante HVE.

La majorité a rejeté nos amendements visant à assortir la HVE d'une gestion intégrée des facteurs de production, à encadrer l'étiquetage afin de réduire la confusion avec d'autres mentions valorisantes comme la Bio, à prendre en compte les contraintes techniques et financières des petites exploitations qui auront des difficultés à intégrer ce nouveau processus de certification.

### **Agriculture biologique**

Le Grenelle 1 souhaitait le développement de l'agriculture biologique : 6% de la SAU en 2012, 20% en 2020.

Le crédit d'impôt dont bénéficient les agriculteurs bio a été doublé en 2009 et la bilan de santé devrait fléchir 170 millions sur cette filière.

Dans le Grenelle 2, il était seulement proposé de prévoir des dédommagements pour les propriétaires bio ayant perdu des parcelles certifiées en bio à la suite d'aménagements fonciers (paiement d'une soulte par le département). Nous avons étendu ce droit aux exploitants bio en fermage et nous avons proposé de leur donner accès en priorité à des terrains déjà certifiés. Nous avons aussi obtenu une étude sur la diffusion des produits bio dans la restauration collective et sur l'évolution des surfaces cultivées.

### **Protection des eaux contre les pollutions d'origine agricole**

Le Grenelle 2 propose, en cas de menace pour la qualité de l'eau potable, de délimiter des aires d'alimentation de captage d'eau dans lesquelles l'usage agricole sera encadré pendant 3 ans : prairies permanentes ou cultures sans intrants chimiques. Des compensations sont prévues.

Par ailleurs, comme cela était prévu dans le Grenelle 1, la couverture environnementale permanente de 5 m en bordure des cours d'eau est généralisée.

### **Conclusion**

Au final, ces dispositions apparaissent bien faibles en comparaison avec les objectifs affichés dans le Grenelle 1. Elles auraient du être accompagnées, en priorité, d'efforts tant au niveau de la formation des agriculteurs que celui de la recherche pour la lutte intégrée contre les ravageurs, pour des pratiques culturales plus économes en intrants...

Or dans le projet de loi de finances pour 2010, le gouvernement a prévu pour le budget agricole, le non remplacement d'une partie des fonctionnaires ou encore la quasi stabilité des crédits pour l'enseignement supérieur et la recherche. Le Grenelle de l'environnement ne pourra pas être mis en oeuvre correctement dans ces conditions.



# Interventions...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Discussion générale

par Bernard CAZEAU, sénateur de la Dordogne

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**adame la ministre, voilà quelques mois, lors du vote du projet de loi HPST, je vous interrogeais sur la validité d'une loi d'organisation du système de soins qui n'abordait pas la question de son financement. Vous m'aviez alors répondu qu'il ne fallait pas tout confondre, que les choses viendraient en leur temps, que le PLFSS serait l'occasion d'obtenir des réponses de fond à la seule question qui vaille : peut-on continuer à financer la sécurité sociale à crédit ?



Nous y sommes, mais, après ce que j'ai entendu ce matin, je crains que les réponses tant attendues ne soient pas au rendez-vous. Nous nous trouvons en effet devant un texte empreint de fatalisme et de résignation, alors même que la situation n'a jamais été aussi grave et que les déficits n'ont jamais été aussi importants.

Les représentants des organismes gestionnaires que nous rencontrons dans nos auditions sont effarés de l'insouciance qui règne. Les élus de votre propre majorité sont, au fond d'eux-mêmes, consternés par tant d'inaction. L'opposition vous somme de prendre vos responsabilités. Les assurés sociaux sont pantois devant des gouvernants qui prennent les risques les plus insensés sur leur dos. Oui, madame la ministre, nous vivons un moment surréaliste.

Pourquoi une telle attitude ? Quel est donc cet impératif qui vous contraint à ne rien faire alors que la sécurité sociale s'écroule sous nos yeux ? Le calendrier électoral est-il la seule chose qui importe pour l'actuelle majorité ?

À l'heure où nous parlons, les chiffres sont pourtant sans appel : l'enlisement est total.

Certes, la crise économique est responsable d'un déficit des recettes, mais nous ne partons pas de rien. Il suffit de faire l'addition des déficits depuis 2003 pour s'en convaincre. L'absence de mesures de rééquilibrage des comptes au fil des années n'a fait qu'amplifier le déficit global. À cet égard, le cycle 2008-2010 s'annonce comme un triste record.

Ainsi, 2008 aura été une année de rechute : le déficit, supérieur de 20 % aux prévisions, a replongé à 10,2 milliards d'euros et la branche vieillesse a confirmé sa dégradation constante depuis 2005. Ce chiffre de 10,2 milliards d'euros, correspondant à une période « normale », constitue le plancher des besoins de financements permanents nécessaires au régime général pour approcher l'équilibre en période de stabilité. C'est sur ce montant irréductible que nous attendons de votre part des solutions, car le temps presse.

Quant à 2009, c'est l'année de l'escalade ! Le déficit, qui atteint plus de 23 milliards d'euros, acte avec dureté l'entrée dans la crise, une crise qui déprime les recettes de CSG, amenuise les recettes des cotisations assises sur les salaires et réduit les produits des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. La récession et le chômage sont passés par là et font des ravages.

Je me souviens qu'il y a un an nous examinions un PLFSS pour 2009 dans lequel le déficit attendu du régime général était évalué à 10,5 milliards d'euros.

M. Woerth, qui faisait ce matin la leçon à sa majorité, savait ce qui se préparait ; il connaissait la violence de la dépression qui frappait le pays et

son impact prévisible sur les recettes, mais, disait-il, « il faut prendre le temps nécessaire à l'analyse », il faut attendre pour « dégager une tendance raisonnable et claire »... « Le retour à l'équilibre demeure plus que jamais notre objectif », concluait-il, en reprenant un leitmotiv déjà ancien.

Jamais projet de loi de financement de la sécurité sociale n'aura semblé aussi insincère, aussi déraisonnable, aussi imprévoyant.

L'année 2010, elle, sera l'année de l'effondrement, avec un déficit atteignant, malgré les mesures de limitation contenues dans le PLFSS, 33,6 milliards d'euros, et même 38,8 milliards d'euros si l'on ajoute les pertes des fonds de financement. En clair, la dette augmente de près de deux points de PIB sur un seul exercice ! Ce n'est « pas admissible », a jugé la Cour des comptes avec sa sagesse habituelle.

Le pis est que le déficit de crise est en train de se transformer en déficit structurel. La Commission des comptes de la sécurité sociale est formelle : on ne peut plus continuer à qualifier de « conjoncturel » un déficit dont on sait qu'il va durer et s'accroître si rien n'est fait.

Les prévisions pluriannuelles du PLFSS ne laissent augurer aucun redressement à moyen terme, avec au mieux 30 milliards d'euros de déficit par an d'ici à 2013, au prix d'hypothèses dont le réalisme reste à démontrer, comme l'ont relevé plusieurs orateurs de la majorité ce matin.

Bref, le temps n'est plus à la diversion. Ce que nous espérons, ce n'était pas la promesse habituelle de jours meilleurs : c'étaient des décisions sans plus attendre. Hélas ! vous n'agissez qu'à la marge.

Pour ce qui est de l'assurance maladie, on constate quelques prélèvements nouveaux, mais qui sont sans commune mesure avec les enjeux.

Quelques niches sociales seront bien assujetties aux prélèvements sociaux - enfin, pourrait-on dire ! -, mais vous devez aller au bout du raisonnement : taxez les plus-values des stock-options et les cessions d'action, comme vous le demandait Philippe Séguin voilà un an !

Abrogez les privilèges, à commencer par le bouclier fiscal qui met les plus favorisés à l'abri de tout nouveau prélèvement social.

Où est la cohérence dans vos propositions si vous taxez l'assurance vie, l'épargne d'entreprise et l'intéressement, qui concernent des millions de Français, mais que vous exonérez d'avance les plus riches de nos concitoyens de tout effort supplémentaire ?

Toutes vos propositions ne sont pas inutiles, mais leur faible impact leur enlève tout crédit.

En fait, le problème est ailleurs : il est dans l'entêtement de votre gouvernement à faire payer les malades ; il est dans ce travers permanent qui consiste à reporter toujours plus de dépenses sur les assurés.

Pour les patients, en effet, le tour de vis continue. D'après le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, pour les seuls soins de ville, 3 milliards d'euros ont été reportés sur les assurés depuis 2004.

Pour la troisième année consécutive, les remboursements vont se poursuivre et les redevances continueront d'augmenter. Il en sera ainsi du forfait hospitalier, porté à 18 euros par jour, ce qui fait tout de même 540 euros mensuels !

Je puis vous garantir que le moment n'est pas loin où certaines personnes devront renoncer à l'hospitalisation en raison des frais d'hébergement.

À ces pénalités directes s'ajoute une sanction indirecte du fait du renchérissement prévisible du prix de la couverture complémentaire.

La Mutualité française a en effet annulé l'impact des mesures contenues dans les PLFSS pour 2009 et pour 2010 par des hausses tarifaires des cotisations se situant dans une fourchette de 4 % à 7 % ! Voilà qui ne va pas dans le sens du rétablissement du pouvoir d'achat. Alors que 8 % des Français sont déjà dépourvus de couverture complémentaire, ce n'est pas en provoquant une hausse des tarifs que l'on arrangera la situation.

J'attire de plus votre attention sur la création en cours d'un secteur tarifaire optionnel pour certaines spécialités de médecine. Par ce biais, les dépassements d'honoraires seraient légalisés, mais mieux encadrés. À ce jour, les mutuelles ne se sont pas engagées clairement sur la prise en charge de ces nouvelles formes de dépassement.

Qu'en sera-t-il de l'accès aux soins dans ces conditions ?

Autre refrain souvent entonné, la régulation des dépenses hospitalières, avec la mise en œuvre de la tarification à l'activité comme outil de gestion : en ligne de mire, l'hôpital public, réputé mal géré et en surcapacité, comme le répète le rapporteur général.

Sur le terrain, les choses se compliquent. Nous avons tous lu, monsieur Vasselle, le rapport 2009 de la Cour des comptes : il met en lumière les difficultés majeures que rencontrent un grand nombre d'établissements pour élaborer une tarification compatible avec les objectifs budgétaires qui leur sont alloués.

Le codage et la facturation de l'activité des soignants ne sont pas une évidence, monsieur Vasselle. Les infirmiers et les médecins ne s'occupent pas des malades avec une calculatrice dans une main et un chronomètre dans l'autre !

Les missions d'intérêt général, les pathologies atypiques, l'enseignement, l'aménagement sanitaire du territoire, l'amortissement des investissements, le service public, tout cela ne se facture pas au microscope !

La T2A à 100 % et la convergence tarifaire apparaissent aujourd'hui illusoire à bien des professionnels.

Les conséquences de ces deux mesures ne sont pas tirées, avec un ONDAM hospitalier en hausse de moins de 3 % pour 2010 qui s'appuie sur les progrès supposés de la T2A.

On notera cependant un effort en ce qui concerne l'un des sous-objectifs de l'ONDAM 2010. Vous constatez, madame la ministre, que je reconnais de temps à autre des points positifs... Je veux parler de l'ONDAM médicosocial, qui approchera 6 % de hausse, en cohérence avec les orientations des plans gouvernementaux successifs, même si, hélas ! Mme Desmarescaux, qui nous a rafraîchi la mémoire ce matin, a montré que la hausse était encore insuffisante...

De plus, il ne faudrait pas, comme cela a été le cas cette année, que la CNSA, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, revoie à la baisse, dans le même temps, les concours qu'elle verse aux conseils généraux pour la prise en charge des personnes âgées.

Sinon, ce serait incohérent et dangereux pour des collectivités déjà en grande difficulté du fait de la crise et que votre gouvernement souhaite encore plus corseter pour l'avenir.

On le voit, les années passent, les problèmes restent, les pétitions de principe se répètent et les déficits se creusent !

Le constat est identique pour les trois autres branches, vieillesse, famille et accidents du travail ; mes collègues du groupe socialiste y reviendront.

C'est notamment le cas pour la branche vieillesse, à propos de laquelle l'actuel Premier ministre, alors ministre des affaires sociales, avait dit, le 18 juillet 2003, après le vote sur l'ensemble du projet de loi portant réforme des retraites : « Pour notre part, avec la majorité, nous avons fait notre devoir : nous avons sécurisé les retraites. »

Le déficit était de 900 millions d'euros en 2003 ; il sera de plus de 11 milliards d'euros en 2010. Cela se passe de commentaires !

On l'observe au terme de ce bref descriptif : le rouge est mis, toutes les branches s'enfoncent inexorablement dans les déséquilibres, la sécurité sociale est à bout.

En trois ans, la présidence de Nicolas Sarkozy se sera soldée par trois points de PIB de dette sociale en plus. C'est un record sans égal depuis la création du système français de protection collective.

Dans un contexte où l'on blâme les collectivités territoriales pour leurs carences et notamment leurs carences de gestion, voilà qui ne manque pas de piquant ! Une chose est certaine, nous touchons aux « limites de l'attentisme » dont a parlé Alain Vasselle dans son rapport.

Nous savons désormais que la résignation tiendra lieu de ligne de conduite et que vous laisserez filer les choses - ce sont donc les générations futures qui auront à assumer la charge des déséquilibres actuels -, mais reste à savoir à quel rythme et sous quelle forme. Cette année, ce sera par du découvert, du crédit : vous explosez le plafond d'avances de l'ACOSS en le fixant à 65 milliards d'euros. « Il faudra les trouver », commentait, perplexe, l'autre jour, le directeur de l'ACOSS.

En agissant de la sorte, vous générez une dette qu'aucun mécanisme d'amortissement ne viendra alléger, une dette intégrale, figée et stockée dans la banque de la sécurité sociale.

Il faudra bien en sortir ! Plus vous attendrez, plus le coût de la reprise des déficits de 2009 et de 2010 par la CADES, la caisse d'amortissement de la dette sociale, sera prohibitif et plus la pilule sera amère pour les contribuables.

Si vous attendez un an de plus, il vous faudra doubler le taux de la CRDS pour apporter suffisamment de ressources à la CADES ; si vous attendez deux ans, il vous faudra le tripler, et ainsi de suite !

Vous prétendez, une fois encore, que nous ne vous proposons rien de concret. Bien au contraire, nous vous invitons à vous laisser guider par la sagesse et le sens de la responsabilité de votre majorité, qui n'en peut plus de votre surdité.

Mme Montchamp à l'Assemblée nationale, MM. Vasselle et Jégou ce matin dans notre assemblée, n'ont pas dit autre chose. M. Vasselle appelait même, dans une interview récente, à ne pas rester les bras ballants devant une telle impasse. Nous sommes prêts, pour notre part, à participer à l'indispensable réflexion qu'il faut ouvrir sur les prélèvements sociaux de demain. Car, plus que quiconque, nous tenons la protection sociale pour constitutive de notre civilisation. Nous y voyons la garantie de la société face à la fatalité de l'existence individuelle et de ses aléas. Nous y voyons une solidarité moderne qui ne laisse pas le malade, le dépendant, le chômeur ou l'exclu sans secours ni soutien.

Pour que la sécurité sociale, ce patrimoine de ceux qui n'en ont pas, n'impluse pas, nous vous demandons de ne plus tergiverser et d'apporter la preuve de votre détermination à agir par des mesures fortes et courageuses. Espérons qu'il est encore temps de le faire !



# Interventions...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Discussion générale

par Christiane DEMONTES, sénatrice du Rhône

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, je ne reviendrai pas dans le détail sur la situation ô combien ! préoccupante dans laquelle la majorité a plongé l'ensemble de notre régime de protection sociale. S'il est de bon ton, en ces temps de crise, de louer le rôle d'amortisseur social de ce régime comme d'appeler à la régulation du système capitaliste, les Français savent plus que jamais qu'il y a d'un côté les discours, de l'autre les actes, qu'il y a les effets de scène et leur réalité quotidienne.



Ils découvrent âprement la polysémie du terme « rupture » : pour une infime minorité, celle qui est protégée par le bouclier fiscal, cela rime avec consolidation des privilèges ; pour la très grande majorité, cela signifie descendeur social. Il en va ainsi pour l'ensemble de notre population, qu'elle soit retraitée ou pas.

La crise impacte nécessairement nos comptes. Elle contracte le volume des recettes, c'est un fait. Pour autant, nous ne devons pas nous limiter à cette seule observation. Pour reprendre les termes de M Dominique Leclerc, rapporteur : « La crise ne doit pas servir d'alibi pour masquer la réalité. »

Bien sûr, les déficits ont précédé la crise. Quant aux perspectives, elles ne sont guère rassurantes : le total cumulé des déficits sur la période 2010-2013 est estimé à 120 milliards d'euros, qui seront à la charge des générations futures. Parallèlement, la CADES a déjà plus de 100 milliards d'euros sur les bras !

À cet égard, notre collègue Jean-Jacques Jégou observait justement que la perspective de voir nos enfants, voire nos petits-enfants, être dans l'obligation de régler l'addition de nos dépenses inquiétait beaucoup les Français. Sur l'emprunt présidentiel, je partage votre point de vue, monsieur Jégou, et je ne suis pas certaine que les générations futures aient à s'en réjouir.

Venons-en maintenant à la situation de la branche vieillesse, sur laquelle je centrerai mon propos.

Si le PLFSS de 2009 contenait quatorze mesures qui impactaient cette branche, le PLFSS pour 2010 n'en comporte qu'un nombre très restreint. Chaque PLFSS contient des dispositions symboliques : l'année dernière, vous aviez soumis le versement de la pension de réversion à une condition d'âge et repoussé à soixante-dix ans l'âge de la retraite. Cette année, vous vous attaquez à l'article 38, en réduisant un avantage acquis par les femmes depuis 1975. Je ne m'attarderai pas sur cette question ; ma collègue Gisèle Printz développera ce sujet, après les interventions de Mmes André et Panis, au nom de la délégation au droit des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

En 2003-2004, la branche vieillesse enregistrait un excédent de 600 millions d'euros. Depuis, elle est déficitaire. Supérieur à 4,5 milliards d'euros en 2007, atteignant 5,6 milliards d'euros en 2008, le déficit devrait être de 8,2 milliards d'euros cette année ; il dépassera la barrière des 10,5 milliards d'euros en 2010. Pis encore, selon les projections figurant à l'annexe B du projet de loi, et à législation constante, en 2013, le déficit atteindra 14,5 milliards d'euros, voire 15,7 milliards d'euros si nous intégrons le Fonds de solidarité vieillesse.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés a vu le volume des prestations

servies croître en 2008 et en 2009 respectivement de 6,3 % et de 4,9 %. Ce ralentissement tient essentiellement au changement de règles encadrant les départs en retraite anticipée et entraîne une diminution de 270 millions d'euros du coût du dispositif, qui est ainsi ramené à 2,1 milliards d'euros. Aussi la retraite anticipée devrait-elle contribuer négativement pour 0,4 point à la croissance des droits propres.

Concernant les ayants droit, nous constatons une stagnation. En effet, hors dispositif de préretraite en 2008 comme en 2009, ce sont 650 000 personnes qui ont pris leur retraite. Quant à la part des retraités de plus de soixante ans, elle a progressé de 3,6 % en 2008 et de 3,5 % en 2009, ce qui explique l'augmentation des droits constatés.

Le PLFSS de 2009 a été construit, cela a déjà été dit, sur des hypothèses de croissance totalement irréalistes, voire farfelues.

Avec plus d'un demi-million de demandeurs d'emploi en plus, soit une contraction de 2 % de la masse salariale sur 2009, l'agrégat « cotisations » recule de plus de 0,4 %. Certes, une compensation partielle sera trouvée avec la hausse du transfert au titre du chômage du FSV pour 1,3 milliard d'euros. En cas de dégradation de l'emploi, il jouera le rôle d'amortisseur sur les produits de la CNAV. S'y ajoutera aussi une augmentation des recettes fiscales, notamment avec la fraction du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital qui lui est allouée, soit 400 millions d'euros.

Il n'en demeure pas moins que la situation de la CNAV est fort préoccupante. L'année 2010 ne marque pas de rupture, loin s'en faut. La croissance des prestations est estimée à 4,5 %, en recul de 0,4 %, du fait, notamment, de la forte baisse des départs en retraite anticipée, ce qui ramènerait le coût du dispositif à 1,6 milliard d'euros. Conjointement, les droits dérivés devraient enregistrer une hausse de 4,9 % par rapport à 2009.

Pour ce qui est des produits, la Commission des comptes de la sécurité sociale estime la progression à 0,8 % en 2010, pour atteindre 92,1 milliards d'euros. L'agrégat « cotisations » diminuerait encore, conséquence de la baisse prévue de la masse salariale.

Par ailleurs, à compter de 2010, la CNAV n'enregistrera plus de contributions sur le montant des indemnités de mise à la retraite.

Le moins-perçu devrait avoisiner 400 millions d'euros en 2010.

Quant au FSV, sa dégradation est réelle. Si 2007 et 2008 ont été des années de retour à l'excédent, 2009 se solde par une perte record de plus de 3 milliards d'euros.

J'évoquerai maintenant, cela n'a pas été fait jusqu'à présent, le Fonds de réserve pour les retraites, le FRR. Outil essentiel de notre système de retraite, il a été institué en 1999. Rappelons qu'en constituant des provisions financières ce fonds a pour objet de consolider le financement des retraites servies par le régime général et les régimes alignés. À ce titre, il participe à la pérennisation de notre système par répartition. Son rôle sera très important à compter de 2020, lorsque la transition démographique entraînera un doublement du besoin de financement du régime général.

Lors de la réforme de 2003, l'actuelle majorité était tout acquise aux logiques individuelles et de capitalisation. Elle leur prêtait la vertu de pouvoir répondre aux contraintes démographiques et budgétaires qui ne manqueraient pas de peser rapidement. Dans le même temps, elle ignorait l'importance stratégique du FRR. C'est une faute grave ! En 2008, la perte financière a été de 2,6 milliards d'euros. Pour 2009, la Commission des comptes de la sécurité sociale estime que son solde financier pourrait être de moins 700 millions d'euros. À l'horizon 2020, l'actif du FRR devrait être de l'ordre de 83 milliards d'euros courants. C'est à cette date que les premiers décaissements débiteront.

Nous l'avons dit, 2010 sera un rendez-vous important pour nos retraites. Notre pays, comme l'ensemble des pays occidentaux, doit faire face au papy-boom, à l'allongement de la durée de la vie et à une faible progression de sa population active. Nous comptons aujourd'hui 1,45 cotisant par retraité et les volumes financiers consacrés aux pensions augmentent de 5 % à 6 % par an.

Le rapporteur Dominique Leclerc a déclaré, voilà quelque temps, que la réforme Fillon n'avait pas répondu aux attentes, pourtant nombreuses, sur le financement du système de retraite. C'est un euphémisme ! Il suffit de considérer notamment le niveau des retraites et le pouvoir d'achat de nos aînés pour en être persuadé : « la présidence du pouvoir d'achat » est bel et bien remise au rang de slogan.

En 2003, l'actuel Premier ministre nous promettait que le déficit serait maîtrisé et les recettes sécurisées. Or, dès 2004, les premiers déficits ont été enregistrés. Par ailleurs, cette réforme reposait sur le pari d'une croissance forte et d'un pouvoir d'achat croissant. On voit ce que cela a donné ! La politique économique menée depuis a généré tout le contraire ; faute de temps, je citerai simplement le rapport annuel sur la pauvreté du Secours catholique, qui en est une illustration parfaite. Notre pays compte 6 millions de personnes âgées qui vivent avec des pensions largement inférieures au SMIC ; un million de retraités connaissent la pauvreté et 620 000 d'entre eux relèvent du minimum vieillesse. La baisse du taux de remplacement, liée à la précarité salariale que la droite ne cesse de vouloir généraliser, fragilise les mécanismes solidaires de retraite.

Pour relever ce défi, il faut réunir tout le monde autour de la table. Certains des partenaires sociaux reçus par le groupe socialiste ont souhaité un « Grenelle des retraites ». Les partenaires sociaux doivent être respectés et entendus à l'occasion d'une authentique négociation collective. C'est un préalable pour qui veut réformer les retraites dans un esprit de consensus et de cohésion sociale.

Il importe de maintenir un système de retraite par répartition solidaire et universel, fondé sur une démarche intergénérationnelle, juste et efficace. Une politique dynamique est également indispensable dans le domaine de l'emploi, qui doit être durable et correctement rémunéré. Enfin, un mécanisme d'amélioration pérenne du pouvoir d'achat de tous les retraités, et d'abord de ceux qui perçoivent les plus petites retraites, doit être mis en œuvre.

Il nous faut apporter un certain nombre de garanties : le maintien d'une durée de cotisations de quarante ans ; l'amélioration sensible du taux d'activité des plus de cinquante ans ; la préservation du droit à l'accès à la retraite à 60 ans, qui est une conquête sociale majeure ; la conclusion des négociations sur la question de la pénibilité des métiers, monsieur le ministre du travail, conformément aux engagements pris dans la loi Fillon ; la proratisation du nombre d'années de référence pour le calcul des pensions en fonction du nombre d'annuités pleines pour les carrières incomplètes ; je pense aux femmes en particulier. Enfin, en termes de financement, nombreuses sont les pistes qui existent.

En définitive, ce PLFSS illustre une nouvelle fois le choix fondateur de cette législature : refuser systématiquement toute remise en cause des niches et des exonérations sociales, comme du bouclier fiscal. Il s'agit d'une politique de déremboursements et de transferts de la sécurité sociale vers les organismes complémentaires et assurantiels. En d'autres termes, c'est une privatisation qui ne veut pas dire son nom ! Ce choix est une remise en cause des principes fondateurs de notre régime de protection sociale, qui veulent que chacun reçoive selon ses besoins et contribue selon ses moyens.

Voilà ce que vous remettez en cause en assumant la faillite de la sécurité sociale, faillite que vous avez provoquée et à laquelle nous ne pouvons souscrire.

Parce que nous considérons que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 n'est pas acceptable, nous le combattons.



# Interventions...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Discussion générale

par Annie JARRAUD-VERGNOLLE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques  
[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, je vais examiner le volet médicosocial, afin de vous éclairer sur les interrogations qui sont légitimement les nôtres quant aux difficultés auxquelles nous nous exposons, dans ce domaine comme dans les autres.



Avant de m'y atteler, je souhaite attirer votre attention sur la qualité du travail fourni par notre rapporteur général sur ce texte. Je partage ses inquiétudes et je souscris pleinement à certaines de ses observations, parfois ouvertement critiques. Si je dis cela, ce n'est certainement pas par complaisance ; c'est plutôt pour souligner l'importance de nos travaux en commission. Il m'est en effet arrivé précédemment d'émettre quelques réserves sur le fond au moment de voter les textes de la majorité dans notre hémicycle et de regretter que le rapporteur adopte, au moment du vote, une position plus souple que celle que laissent présager ses critiques en commission et qu'il se rallie à la cause de la majorité en toute dernière instance. Espérons que ce sera différent cette année.

Qu'à cela ne tienne ! Attelons-nous plutôt au contenu de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

D'une manière générale, il n'est pas usurpé de prétendre que l'horizon est plutôt brumeux.

Le déficit massif de la sécurité sociale cette année, s'il est en partie lié à la crise économique, cache en fait un déficit structurel que le Gouvernement renonce à résorber.

La crise « pour raisons conjoncturelles » a bon dos. Elle permet d'expliquer beaucoup de choses. Elle est néanmoins très insuffisante pour justifier de nombreux choix, qui relèvent de la seule volonté, parfois très idéologique et a fortiori contestable, de ce gouvernement ; je devrais dire de notre Président de la République.

À la rationalisation des dépenses, engagée, je vous le concède, par la majorité - mais, rappelons-le, en faisant appel à un effort collectif des plus faibles, c'est-à-dire les malades - il est assez simple d'opposer l'argument de la menace des équilibres par l'effondrement des recettes.

Comment concevoir que l'on vise un quelconque équilibre, alors que M. Woerth proposait, ce matin même, pour sortir de la crise, de ne pas toucher aux allègements de charges, aux niches sociales, aux prélèvements, c'est-à-dire, en un mot, de ne pas rechercher de recettes complémentaires, instaurant par là même - et durablement, je le crains - un déficit structurel ?

D'ailleurs, il est urgent de prendre nos distances avec les hypothèses par trop volontaristes que vous avez retenues et que je n'hésiterai pas à qualifier, à mon tour, de « mensongères ». Vous prévoyez un taux de 2,5 % de croissance par an après 2010 et une augmentation de la masse salariale de 5 %. Et, malgré ces prévisions, vous prévoyez un déficit cumulé des comptes de la sécurité sociale de plus de 150 milliards d'euros à l'horizon 2013, alors même que les instituts de prévision ne sont pas en mesure d'attester d'une quelconque reprise...

Voilà qui me paraît pour le moins hasardeux. Et s'il est bien un registre dans lequel il convient de ne rien laisser au hasard, c'est, sans aucun doute, la santé des Français, leur retraite, leur famille... Alors, pourquoi reporter à plus tard les réformes structurelles à même de tendre vers l'équilibre des comptes ?

Je ne vous cache pas que je suis assez lasse de l'irréalisme en politique. On peut sortir des batteries de chiffres tous plus favorables ou effrayants les uns que les autres, selon que l'on se place ou non du côté des prêcheurs. Derrière les arguments conjoncturels et, a fortiori, la réalité structurelle des finances sociales, se nichent en fait trois questions fondamentales.

D'abord, il y a l'absence de contribution au redressement des finances sociales, que la récente intervention de l'État dans le cadre de la crise économique via le soutien financier apporté aux banques rend incompréhensible, voire inacceptable.

Ensuite, l'accumulation massive de déficits laisse se profiler à l'horizon 2013 une dette colossale que nous léguerons en héritage aux prochaines générations.

Enfin, on met à mal un principe fondateur de notre système de protection sociale, celui de la répartition dans un souci de justice sociale. Depuis 2002, le système de redistribution fonctionne à l'envers. C'est aux plus fragiles que l'on demande de fournir un effort, tandis que ce sont les plus aisés qui se voient exonérés par ailleurs. Aux mesures d'économies évoquées plus haut, on opposera simplement la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, ou loi TEPA, dont le bouclier fiscal et les exonérations sociales sur les heures supplémentaires, la forfaitisation des dividendes et le refus du Gouvernement d'aborder franchement la taxation des hauts revenus.

Il s'agit bien pour moi d'atteindre ici le cour du sujet. En arrière-plan de nos discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, c'est la question du service public qui est posée. Comme dans les débats qui nous animent concernant la programmation de la privatisation de La Poste, j'entrevois dans la dégradation des finances du secteur de la santé et du médicosocial une manœuvre de désengagement de l'État de notre système de protection sociale.

La spécificité du champ médicosocial me servira à démontrer à quel point la démarche du Gouvernement est cousue de fil blanc et relève d'une idéologie très libérale, très classique et très visible. En adoptant un point de vue synoptique sur les mesures récentes prises par ce gouvernement et en inscrivant ce projet de loi de financement de la sécurité sociale dans un contexte général de dérégulation, il apparaît simplement que la dégradation des finances publiques et des équilibres sociaux de notre pays relève bien d'une orchestration savante.

Au moment où ce Gouvernement désengage l'État de ses missions de service public en général, et de santé publique en particulier, il procède à un renforcement de la participation des conseils généraux et de la contribution des particuliers. Autrement dit, alors que ce gouvernement défait les départements en les privant notamment de certains financements, il les charge d'assumer davantage les coûts induits par les missions de protection sociale.

J'en veux pour exemple la situation particulièrement représentative des maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, qu'il m'a été donné d'aborder dans le cadre d'une mission d'information ayant abouti à la publication d'un rapport au mois de juillet dernier. Les concours au financement des MDPH, de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, et de la prestation de compensation du handicap, la PCH, ont été diminués à deux reprises. Aussi, les fonds transférés aux conseils généraux pour financer l'APA et la PCH sont moins élevés que prévu.

Pour l'APA, ils passent de 32,9 % en 2008 à 28,5 % en 2010. Le taux de couverture de la PCH, qui était de 100 % en 2008, sera ramené à 76,8 % en 2010. Inévitablement, les départements devront prendre le relais : pour la première fois, en 2009, leur participation au titre de l'APA devrait être supérieure à 70 %.

Dans notre rapport d'information sur les MDPH, mon collègue Paul Blanc et moi-même avons rappelé l'État à ses obligations, en soulignant que l'apurement de ses dettes et le respect de ses engagements étaient indispensables au bon fonctionnement de ces structures. Or une enquête réalisée par les directeurs des MDPH en octobre 2009 démontre que l'enveloppe de 10 millions d'euros promise en 2008 par Mme Valérie Létard pour com-

penser les charges non couvertes au titre de l'exercice de cette même année a servi en fait à financer l'exercice 2009, après avoir été scindée en deux sous-enveloppes : l'une de 3,57 millions d'euros pour compenser les postes non pourvus par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la DDTEFP, l'autre de 6,3 millions d'euros, qui sert finalement non pas à compenser les postes vacants, comme prévu initialement, mais à financer les postes relevant de la fongibilité asymétrique pour 2009.

Cela signifie qu'aujourd'hui le montant de la dette cumulée par l'État au titre de la compensation des postes vacants s'élève à 34 millions d'euros.

Jusqu'à maintenant, les conseils généraux ont accepté de se substituer provisoirement à l'État pour financer ces postes, dans un souci de garantir la continuité du service public. Je m'abstiendrai de vous rappeler quels projets nourrit le Gouvernement à l'égard des conseils généraux et des départements, projets qui ne sont pas de nature à nous rassurer quant au sort qui leur sera réservé en matière de financement.

Pour sa part, le Gouvernement se garde bien de nous renseigner sur les solutions qu'il imagine à cet égard. Pourtant, cette question d'un financement viable, propre à garantir un service public de qualité, inquiète bon nombre de parlementaires, l'ensemble des personnels des MDPH, ainsi que les personnes handicapées et leurs représentants. À titre d'exemple, l'État doit plus de 1 million d'euros à la MDPH de mon département.

Par ailleurs, suite à l'affichage d'un engagement du Gouvernement en matière de gratification des stages, j'ai personnellement interrogé le ministre sur le cas particulier des stagiaires du secteur médico-social, soumis à l'obligation d'effectuer une période de stage pendant leur formation post-baccalauréat. À son tour, ma collègue Christiane Demontès a posé une question orale : elle a obtenu une réponse « copiée-collée », méthode que la majorité, à l'instar du Président de la République, semble affectionner !

Dans sa réponse, le Gouvernement nous promettait la mise en place d'un dispositif adapté correspondant à ses engagements. Constatant, sur le terrain, que cette promesse n'était pas suivie d'effet, ma collègue et moi-même avons conjoin-

tement présenté un amendement en commission, qui visait à inscrire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale la mise en œuvre de cette disposition législative. Contre toute attente, cet amendement a été retenu par la commission des finances.

Aujourd'hui, les établissements n'ont pas les moyens d'accueillir les stagiaires, ce qui remet gravement en cause la formation des travailleurs sociaux, sans que le Gouvernement semble s'en soucier plus que cela ni prendre le soin d'évaluer la non-conformité, faute de moyens, du cahier des charges spécifique à ces formations à la réalité des faits. Quant au taux de progression de l'ONDAM médico-social, il est plus qu'artificiel, du fait, notamment, du gel des dotations médico-sociales.

C'est pour toutes ces raisons que j'ai souhaité insister dès le début de mon intervention sur l'inquiétude que nous inspire l'examen d'un texte qui suscite tant de critiques venant de toutes parts, mais qui risque, une fois de plus, de faire l'objet d'un vote conforme... à la volonté du Gouvernement.



# Interventions...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Discussion générale

par Jacqueline ALQUIER, sénatrice du Tarn

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, encore une fois, nous devons faire le constat que les réponses du Gouvernement, devant le déficit abyssal des comptes de la sécurité sociale - 134 milliards d'euros de déficits cumulés depuis 2002 et 31 milliards d'euros cette année -, relèvent de l'irresponsabilité, voire de la provocation.



Une fois de plus, c'est aux assurés sociaux que l'on demande de mettre la main à la poche : multiplication des franchises, recul de 35 % à 15 % du taux de remboursement d'une centaine de médicaments - les mutuelles, excédées, ont déjà annoncé qu'elles ne prendraient pas en charge la différence -, baisse des pensions, lutte contre la fraude, que tout le monde sait marginale mais dont on se sert encore pour stigmatiser les assurés, augmentation du forfait hospitalier, qui passe de 16 euros à 18 euros, hausse forcée des tarifs des mutuelles d'au moins 3,9 % en 2010, dépassements d'honoraires autorisés, voire encouragés, fiscalisation envisagée des indemnités versées aux accidentés du travail... Aucune réforme de fond n'est entreprise, mais les personnes les plus fragiles, les malades, les handicapés, les personnes âgées sont culpabilisés de façon injuste, au motif qu'ils coûtent à la collectivité ! Il est permis de s'interroger, comme nous le faisons déjà en 2008 : s'agit-il d'une œuvre de destruction voulue et organisée de la solidarité nationale ?

Le Gouvernement, clairement, ne souhaite plus assumer son devoir de solidarité, sans doute par crainte d'indisposer les siens : les plus riches n'ont

jamais aussi peu contribué à l'effort commun ! La part des entreprises dans le financement de la protection sociale a aussi été réduite, passant de 40 % à 34 % pendant que celle des ménages augmentait de 31,1 % à 46,6 %.

Or les moyens de rétablir l'équilibre existent. Ils sont volontairement ignorés ou repoussés. Vous avez choisi de laisser courir la dette jusqu'en 2012 : qu'en sera-t-il ensuite ? La prochaine étape sera, on peut le deviner, très douloureuse pour les assurés.

Vous pourriez pourtant envisager de supprimer le bouclier fiscal, évidemment, mais aussi de limiter et de conditionner à des contreparties tangibles votre politique d'exonérations de charges sociales, qui, outre qu'elle n'a pas d'incidence sur l'emploi, freine la hausse des salaires et dégrade le pouvoir d'achat, voire empêche l'entrée des jeunes diplômés dans le monde du travail. Il s'agit de mesures aveugles, qui entraînent un manque à gagner en termes de cotisations puisqu'elles ne sont pas compensées totalement par l'État, ce que nous dénonçons depuis des années.

Vous ne voulez pas l'entendre, mais l'instauration d'un régime d'imposition spécifique pour les stock-options ou pour les retraites chapeaux serait un vrai signe de partage de l'effort.

Pour notre part, nous préconisons la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, assorti d'une vraie progressivité. De votre côté, vous préférez taxer davantage les assurés sociaux, les salariés, les retraités et les accidentés du travail, plutôt que de chercher de nouvelles recettes !

Le Gouvernement ne prouvera sa volonté de pérenniser une prise en charge solidaire que quand il acceptera de mener un débat de fond sur ce sujet avec les Français !

Il faut réorienter le financement de la protection sociale pour tenir compte de l'évolution d'un contexte qui, ne nous leurrant pas, amènera un accroissement des dépenses de santé étant donné le vieillissement de la population et le progrès des technologies médicales.

La réflexion doit être commune, car nous avons des idées et ne demandons qu'à les développer, comme nous le ferons au cours de l'examen de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Nous devrions, notamment, tirer des conclusions pratiques du débat mené dans cette enceinte, il y a quelques jours, sur les prélèvements obligatoires : il y va de notre avenir et de celui de nos enfants, pour lesquels nous voulons garantir la stabilité et la pérennité de notre système social, même si nous avons bien conscience qu'il doit évoluer.

Refuser l'augmentation des prélèvements obligatoires sous prétexte que ce serait porter atteinte au pouvoir d'achat des Français relève de l'hypocrisie, quand il est demandé par ailleurs à nos compatriotes de déboursier toujours plus pour se soigner ! Oui, c'est bien de l'hypocrisie, puisque vous n'hésitez pas à prélever des taxes à tire-larigot sur le tabac, le carburant, les assurances, les mutuelles, etc.

Les déficits sont reportés d'année en année sur la CADES, donc mis à la charge des générations futures. L'augmentation de la CRDS est devenue inévitable pour faire face solidairement à l'explosion de la dette sociale. Tous les spécialistes sont d'accord sur ce point, mais le Gouvernement s'entête à choisir une autre option : ce sera l'ACOSS qui, en relevant son plafond d'emprunt de 65 milliards d'euros, portera les nouvelles dettes. Alourdir la dette, tel est votre programme !

Si les difficultés étaient seulement conjoncturelles, comme vous le prétendez, ce serait compréhensible ; mais ce n'est pas le cas. La crise économique n'explique pas tout. Le déséquilibre de nos finances est ancien et structurel, et les perspectives, contrairement à ce que vous annoncez de façon irréaliste, pour ne pas dire utopiste, ne sont pas bonnes.

Ainsi, faute de faire les bons choix dans l'intérêt commun, le recul des acquis sociaux se poursuit : ceux qui le peuvent accroissent leur effort de capitalisation en vue de la retraite, et le transfert de la protection aux mutuelles et aux assurances en matière de santé s'accélère. C'est bien vers

une privatisation que nous nous dirigeons !

D'année en année, les inégalités dans l'accès aux soins s'accroissent : aujourd'hui, plus de 30 % des Français ne se soignent plus ou retardent les soins, et bénéficier d'une mutuelle devient un luxe. Les fractures, sociale et territoriale, s'aggravent. C'est ainsi que 182 blocs opératoires ont été fermés, pour de prétendues raisons de sécurité : n'en doutons pas, il s'agissait plutôt d'une question de rentabilité !

Ainsi, la mise en œuvre d'une logique libérale affirmée précipite le détricotage de notre système sanitaire et social. Nous sommes bien loin de l'esprit du pacte social issu du programme du Conseil national de la Résistance, qui préconisait « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail », et prévoyait « une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours ». À ce propos, le rendez-vous de 2010 sur les retraites ne se présente pas sous les meilleurs auspices : aucun des engagements pris n'a été tenu, qu'il s'agisse de l'intégration de la pénibilité dans les critères d'évolution du dispositif ou de l'application de mesures visant à augmenter le taux d'emploi des seniors.

À la suite de ma collègue Christiane Demontès, je voudrais insister sur la situation des agriculteurs retraités. Encore une fois, tout comme leurs conjoints, ils sont les oubliés du projet de loi de financement de la sécurité sociale ! Il est particulièrement choquant, voire indécent, de laisser les retraités d'un secteur qui subit une crise sans précédent vivre avec des revenus si faibles, inférieurs au minimum vieillesse.

N'est-il pas indécent qu'il faille déposer des amendements pour obtenir que les pensions de retraite des non-salariés agricoles atteignent 791 euros par mois pour les chefs d'exploitation, et 628 euros pour leurs conjoints en 2012 ? N'est-il pas indécent qu'il faille déposer des amendements pour que la retraite des agriculteurs non salariés ayant eu une carrière complète atteigne 85 % du SMIC en 2012 ?

Injustice, imprévoyance et inefficacité qualifient ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, que nous ne pourrions voter en l'état. Nous réclamons une réforme structurelle du financement de notre système de santé, afin que puisse être préservé le bien commun, pour nous et pour



# Interventions...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Discussion générale

par Gisèle PRINTZ, sénatrice de la Moselle

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, mon intervention portera sur le régime spécial des retraites des femmes salariées ayant élevé des enfants, aujourd'hui remis en cause par le Gouvernement au motif qu'il serait discriminatoire envers les hommes.

La majoration de durée d'assurance, la MDA, permet aux femmes salariées de gagner un trimestre de cotisations de retraite à la naissance, à la prise en charge ou à l'adoption de l'enfant. Un trimestre complémentaire de cotisations de retraite est accordé à chaque trimestre anniversaire de l'enfant, jusqu'à l'âge de seize ans, dans la limite de sept trimestres au maximum.

Ainsi, depuis 1971, la MDA est prise en compte dans le calcul de la retraite des femmes au titre de l'incidence de la maternité et de l'éducation des enfants sur leur vie professionnelle, mais aussi de l'insuffisance de leur pension de retraite, liée aux discriminations qu'elles subissent tout au long de leur vie professionnelle, que ce soit en matière de salaire ou de déroulement de carrière. En effet, les femmes gagnent en moyenne 24 % de moins que les hommes et, à compétences égales, leur salaire est inférieur de 7 % à celui des hommes. En outre, elles sont plus souvent victimes du chômage et du temps partiel subi. Tous ces facteurs ont une incidence sur le montant de leur pension de retraite.

La MDA est donc pour les femmes la juste compensation d'un parcours inégalitaire dans le monde du travail, compensation du reste bien



insuffisante, puisque, actuellement, 83 % des femmes retraitées perçoivent une pension d'un montant plus faible que celui du minimum vieillesse et inférieure, en moyenne, de 38 % à celle des hommes.

Remettre en cause cette majoration constitue un recul que nous ne pouvons accepter, d'autant qu'il n'y a pas urgence.

La Cour de cassation et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, se sont certes exprimées, mais, avant elles, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 14 août 2003 sur la réforme des retraites, avait admis l'attribution aux mères d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants afin de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet. Aux dernières nouvelles, une décision du Conseil constitutionnel s'impose à la Cour de cassation, qui, de plus, pourrait opérer ultérieurement un revirement de jurisprudence.

Il eût été préférable d'agir contre les injustices et les discriminations que subissent les femmes sur le marché du travail : tout d'abord, en instaurant des sanctions à l'encontre des entreprises qui ne respectent pas la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes - mais on nous dit qu'une septième loi est en préparation et va apporter la solution : soyons optimistes ! ; ensuite, en permettant l'accès des femmes aux postes de responsabilité, ce qui représente aussi un atout économique, selon des études qui se multiplient, les firmes dont le taux d'encadrement féminin est supérieur à 35 % voyant leur chiffre d'affaires progresser davantage que les autres ; enfin, en favorisant l'emploi des femmes grâce au développement de modes de garde des enfants performants.

Pour l'heure, nous constatons encore que, dans le secteur privé, les trois quarts des employeurs préfèrent, à salaire égal, embaucher un homme plutôt qu'une femme, à cause des congés de maternité puis des congés parentaux, ce qui est inacceptable !

Au lieu d'adopter une telle attitude volontariste, le Gouvernement nous propose un dispositif complexe, visant à ajouter trente alinéas à l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, qui n'en comptait qu'un seul : cette « usine à gaz » soulève beaucoup de questions.

Ainsi, dorénavant, une première majoration de durée d'assurance de quatre trimestres sera attribuée aux femmes, pour chacun de leurs enfants, au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement. Une seconde majoration de quatre trimestres sera instituée au bénéfice du père ou de la mère, au titre de l'éducation de l'enfant pendant les trois années suivant sa naissance ou son adoption, après entente entre les deux parents.

Cependant, que se passera-t-il en cas de désaccord, fort probable si les parents se séparent ou divorcent ? L'article 38 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans sa version initiale, précise que, en pareil cas, « la caisse désigne celui des parents qui établit avoir contribué titre principal à l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue ou, à défaut, décide que la majoration sera partagée par moitié entre les deux parents ».

Laisser le choix de l'attribution de cette majoration à un tiers peut créer des tensions au sein du couple, et les situations où l'autonomie des femmes n'est pas garantie ne permettront pas réellement de parvenir à un libre accord entre conjoints. En cas de désaccord, il y aura donc partage, lequel aboutira à diminuer l'avantage accordé aux femmes par rapport à ce que prévoit la législation actuelle. Encore une fois, les femmes seront pénalisées !

À l'heure où les inégalités perdurent sur le marché du travail, où le Secours catholique souligne la grande précarité des femmes, premières victimes de la crise, s'attaquer à la retraite des femmes est, je le répète, inacceptable !

Il n'y a aucune urgence à remettre en cause le dispositif actuel : attendons le projet de loi sur les retraites pour en discuter. Pour l'instant, maintenons-le !



# Question préalable...

## Projet de loi de financement de la Sécurité sociale par Raymonde LE TEXIER, auteure de la motion, sénatrice du Val d'Oise

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, « près de 170 milliards d'euros de déficits cumulés à l'horizon 2013, près de 90 milliards d'euros de dette à amortir reprise par la CADES, une autorisation de découvert à court terme de l'ACOSS à hauteur de 65 milliards d'euros, un déficit du régime général de plus de 30 milliards d'euros pour 2010 : autant d'évolutions sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale dans notre pays. »



« Les chiffres atteignent un tel niveau qu'ils finiraient par en perdre toute signification et suggérer ainsi, paradoxalement, que les déficits peuvent s'accumuler année après année sans que rien ne change fondamentalement. » « Or, il ne s'agit plus d'une aggravation du "trou de la sécu" comme notre pays en a connu au cours des deux dernières décennies mais d'un changement d'échelle, d'une situation totalement inédite face à laquelle les solutions habituelles seront insuffisantes. » Ce PLFSS est ainsi « le projet de loi de tous les records : le plus court, mais surtout celui dans lequel se succèdent des chiffres que chacun s'accorde à décrire comme "vertigineux" ou "abyssaux". »

« Ces déficits mettent en danger le socle même de notre protection sociale obligatoire. Dès lors, on ne peut plus exclure une augmentation des prélèvements sociaux. Ce serait une capitulation et l'explosion assurée du système. Je sais que cette idée reste taboue, mais si on ne la traite pas frontalement, on n'aboutira jamais qu'à de fausses solutions. »

Face à un enjeu aussi crucial pour l'avenir de la cohésion sociale, on nous propose « un projet d'attente », alors même que, nous le savons tous : « Plus l'heure des choix est retardée, plus ceux-ci sont porteurs de conséquences douloureuses. »

Madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour la plupart, les mots que je viens de prononcer depuis le début de mon intervention ne sont pas de moi, mais émanent de M. Vasselle, de M. Bur, de M. Séguin ; ils constituent la toile de fond des interventions des parlementaires de droite qui maîtrisent ces dossiers.

Tous rappellent que, si la crise a aggravé la situation, la sortie de crise ne ramènera pas les déficits à la situation antérieure. Tous affirment que notre protection sociale a été un rempart efficace pour protéger les citoyens des effets les plus violents de la crise. Tous disent que le système est au bord de l'explosion. Tous constatent que ce PLFSS n'est pas à la hauteur des enjeux.

Certes, cela fait des années que les mêmes qui tiennent des discours alarmistes en commission, voire en séance publique, n'en tirent aucune conséquence dans leur vote. Il est donc logique que le Gouvernement ne tienne pas compte de leur parole.

C'est ainsi qu'avec une augmentation dérisoire du forfait social et une taxation ridicule des « retraites chapeau », le Gouvernement est en train d'acheter le droit de dilapider l'héritage du Conseil national de la Résistance et de saper les fondamentaux de notre protection sociale. Et vous le laissez faire !

Il faut dire que le « trou » de la sécu a ceci de pratique qu'année après année il permet de justifier tous les reculs, tous les abandons, tous les fatalismes.

Or, plutôt que d'agir pour le renouvellement du système, le Gouvernement préfère assister à sa débâcle pour faire accepter le sacrifice de l'essentiel au nom de la préservation de l'indispensable.

Certes, l'ampleur de la dette cumulée et de celle qui est à venir implique des réformes structurelles, le groupe socialiste en est conscient, mais ce que le Gouvernement appelle « réforme » tient plus de la liquidation que de la refondation. En démocratie, on ne borne pas son action à « sauver ce qui peut être sauvé ». Un gouvernement n'est pas un syndic de faillite !

En démocratie, on se bat pour faire vivre ses valeurs dans le champ du réel. Et quoi de plus structurant pour une société que la solidarité entre ses membres, la dignité face à la vieillesse et la maladie, la protection partagée face aux aléas de la vie ? C'est à cette aune qu'il faut mesurer ce PLFSS. Or, que constate-t-on ?

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, comme ceux qui l'ont précédé, est financièrement mensonger, il organise l'injustice sociale, détruit la solidarité entre les générations et ne prend pas en compte le détournement du contrôle démocratique de l'organisation des soins.

Il est financièrement mensonger. Non seulement les déficits sont colossaux, mais ils sont sous-évalués. La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes des branches famille et vieillesse. La commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas approuvé ce PLFSS. En effet, une fois de plus, les hypothèses économiques sur lesquelles vous fondez vos prévisions sont, au mieux, surévaluées, au pire, surréalistes - croissance annuelle de la masse salariale de 5 % à partir de 2011, croissance du PIB de 2,5 %. C'est un pari perdu d'avance quand on sait que la masse salariale n'a jamais progressé à ce niveau depuis 2002, et qu'un rythme de croissance de 2 % par an est considéré comme normal.

L'espoir vous fait vivre, mais il risque de nous coûter cher !

Ce PLFSS est socialement injuste. C'est une constante de ce gouvernement : tandis que les réformes de l'impôt favorisent systématiquement les plus riches - bouclier fiscal, forfaitisation des

dividendes, baisse des droits de mutation, et j'en passe -, celles de la sécurité sociale pèsent essentiellement sur les ménages modestes - impôts proportionnels et non progressifs, déremboursements, forfaits, franchises, baisse des pensions de retraite et, cerise sur le gâteau, imposition des indemnités journalières versées aux victimes d'accidents du travail. C'est la redistribution à l'envers !

Selon une note de la fondation Terra Nova, près de 20 milliards d'euros seront prélevés en 2010 sur les classes moyennes pour être versés aux plus aisés.

Autre exemple : au congrès de la Mutualité française, le Président de la République a clairement annoncé sa volonté de voir les complémentaires prendre le relais de l'assurance maladie.

Il ne peut qu'être exaucé : hors affections longue durée, autrement dit pour les maladies ou traitements qui concernent 80 % des Français, le taux de remboursement, hors mutuelles ou hors assurances, tombe à moins de 55 %.

Une bonne affaire pour le Gouvernement : les mutuelles prennent de plus en plus en charge ce qui devrait relever de la solidarité nationale, et les Français, pour l'instant, ne s'en rendent pas trop compte, pour l'instant seulement, car ce transfert de charge sera bien sûr répercuté sur le coût des contrats complémentaires.

Mais, surtout, avec ce déplacement des frontières entre ce qui relève de la solidarité et ce qui relève de l'assurance individuelle, c'est tout l'esprit du système qui est nié.

Enfin, outre qu'il est financièrement mensonger et socialement injuste, ce PLFSS détruit la solidarité entre les générations : avec une dette sociale de 170 milliards d'euros et une extinction de la CADES prévue en 2021 pour les plus optimistes, nous faisons déjà lourdement peser sur les épaules de nos enfants et petits-enfants le poids de nos dépenses sociales.

Que faire alors de la dette qui s'est accumulée et qui n'a pas été transférée à la CADES ? La faire porter par l'ACOSS, bien sûr ! Et peu importe si, pour cela, il faut porter le plafond des emprunts que le régime général est autorisé à contracter à un niveau inégalé de 65 milliards d'euros !

Cette gestion de gribouille est devenue l'alpha et l'oméga des plans de financement de la droite au pouvoir. Vos propres troupes le disent. Je cite les propos de Marie-Anne Montchamp, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale : « Plus la reprise de dette interviendra tardivement, plus elle sera coûteuse. Attendre 2011 exigerait, pour une reprise de dette de plus de 50 milliards, le doublement du taux de la CRDS. C'est tout simplement impossible. » Elle n'a, bien sûr, pas été entendue.

Pourtant, face à une situation aussi dramatique, des propositions ont été faites en matière de recettes, pour veiller à ce que les évolutions fiscales servent la justice sociale. C'est ainsi que le groupe socialiste a été rejoint par certains de vos amis dans le combat qu'il mène contre le bouclier fiscal.

La position de M. Warsmann en témoigne. Il estime que la CRDS devrait être retirée des impositions prises en compte dans le bouclier fiscal, car, je le cite, « lutter contre cette dette est une cause nationale qui suppose la solidarité de tous. La CRDS se distingue de l'impôt. Sa seule raison d'être est le remboursement de la dette sociale. » Les membres du groupe socialiste réclament depuis longtemps la mise à plat de la politique d'exonérations de charges accordées aux entreprises et un véritable travail sur la fin des niches fiscales. Il semble que ces demandes aient finalement rencontré un certain écho ici.

Ainsi, les politiques d'exonérations sociales représentent un total annuel de près de 76 milliards d'euros. Les dispositifs ont été sans cesse multipliés. Au nombre de 46 en 2006, ils sont 65 cette année !

Selon le rapport d'Alain Vasselle, « l'État fait le choix délibéré de mettre à la charge de la sécurité sociale des politiques qui sont de sa responsabilité ».

Enfin, la crise des finances sociales est adossée sur un confortable magot, celui des niches fiscales. La France détient le record en la matière, puisqu'elle compte plus de 470 de ces niches, pour un coût budgétaire supérieur à 110 milliards d'euros. Ainsi, en 2008, 100 contribuables ont pu économiser pas moins de 1,5 million d'euros chacun ! Grâce à tous ces aménagements, jamais les plus aisés n'auront aussi peu contribué à l'effort commun.

Et au cas où certains n'auraient pas su tirer toutes les ressources des niches fiscales, le bouclier fiscal a fait le reste ! Nous souhaiterions que les assurés sociaux fassent l'objet d'autant d'attentions.

La question du financement de la sécurité sociale ne saurait être résumée au seul travail sur les recettes. La refondation du système doit également être évoquée. Or, en la matière, les garanties démocratiques ne sont pas au rendez-vous. Les négociations entre l'assurance maladie et les professions médicales, par exemple, influencent lourdement la lettre comme l'esprit de notre système, mais tendent à échapper au contrôle du Parlement. Pourtant rien n'est moins neutre pour la protection de chacun des habitants de notre pays que les discussions actuelles entre l'UNCAM et les professions médicales, notamment sur la création d'un secteur optionnel.

Les déserts médicaux s'étendent ; les dépassements d'honoraires sont depuis longtemps pratiqués hors de toute notion de « tact et mesure » ; la prévention et la santé publique sont fort peu prises en compte ; les refus de soins ne diminuent pas ; la permanence des soins est de moins en moins assurée par la médecine de ville. Et c'est le moment que l'on choisit pour proposer aux médecins de secteur 1 de pratiquer des dépassements d'honoraires, sans vraiment exiger de ceux du secteur 2 de revenir à des tarifs plus raisonnables.

À terme, le secteur optionnel porte en lui la fin du secteur opposable.

Il faut le rappeler : l'économie de la santé est largement socialisée. Il serait temps d'en tirer les conséquences en termes de priorité et de rappeler que l'égalité d'accès aux soins est constitutionnellement garantie. Mais, pour l'instant, ces réformes sont négociées ailleurs. Or cela pose un réel problème de gouvernance démocratique.

Le Parlement est largement évincé de la question de l'utilisation d'un budget qui est, je le rappelle, supérieur à celui de l'État. Ni les contribuables, ni les usagers du système de soins ne sont invités à la table des négociations.

L'avenir de notre protection sociale est ainsi largement compromis et le terme ne cesse de se rapprocher. Face à la dégradation sans précédent des comptes sociaux, le PLFSS pour 2010 ne contient que des mesures techniques ou des ajustements de dispositifs existants.

Rien ne permet d'espérer un quelconque redressement.

Pourtant, c'est le socle même de notre cohésion sociale qui est ici en cause. Je sais que de nombreux collègues de la commission des affaires sociales, qu'ils soient de droite ou de gauche, partagent ce constat.

Même si nous ne proposons pas tous les mêmes solutions, nous avons tous, en tant que parlementaires, le même devoir, le même pouvoir : le devoir de protéger nos concitoyens, de lutter contre tout ce qui pourrait défaire notre pacte social et le pouvoir d'empêcher un gouvernement de nous conduire à la catastrophe.

Chers collègues de la majorité, si les mots ont encore un sens, comment pouvez-vous donner un blanc-seing à un gouvernement qui, face à une crise structurelle sans précédent, pratique à dessein la politique de l'autruche ? Un parlement n'est pas qu'un espace de parole ; c'est aussi un lieu d'action.

Est-il utile de débattre d'un PLFSS qui ne nous propose rien d'autre que de fermer les yeux collectivement et d'entonner le fameux « jusqu'ici tout va bien » de celui qui dégringole du haut de la tour Montparnasse ?

Nous valons tous mieux que cela. Surtout, nous avons des obligations, de par la mission dont nous sommes investis.

Parce que l'enjeu, aujourd'hui, n'est rien d'autre que la fin d'un modèle social, nous devons refuser que le Gouvernement se détourne de l'intérêt général. Rappelons-le à cette exigence en assumant le mandat qui nous a été confié.

Telles sont les raisons pour lesquelles les membres du groupe socialiste vous invitent, mes chers collègues, à voter la motion tendant à opposer la question préalable.



## Demande de renvoi en Commission...

### Projet de loi de financement de la Sécurité sociale

par Yves DAUDIGNY, auteur de la motion, sénateur de l'Aisne

[séance du mardi 10 novembre 2009]

**M**onsieur le président, madame, monsieur le ministre, mes chers collègues, après toutes les déclarations prononcées depuis ce matin à cette tribune, vous avez l'occasion d'être cohérents avec vous-mêmes et de prendre une décision qui serait, certes, inaccoutumée - le renvoi en commission -, mais à la hauteur de la situation exceptionnelle que nous connaissons.



Vous l'avez tous souligné : les comptes sociaux sont au bord du gouffre. Plusieurs « grandes premières » ont été citées par les orateurs qui m'ont précédé. En voici une autre : pour la première fois, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas adopté le projet de loi de financement de la sécurité sociale, faute de majorité ! Notre collègue députée qui remplissait les fonctions de rapporteur a jugé les choix du Gouvernement « peu vertueux et surtout risqués » et son projet « insuffisant », et elle-même s'est abstenue.

Nous aussi, les parlementaires, nous avons une responsabilité, et s'il ne nous appartient pas d'assumer celle du Gouvernement, nous ne pouvons cautionner un projet d'une telle indigence face au danger que représente, à très court terme maintenant, une dette insoutenable. La litanie des chiffres donne le vertige. Les déficits explosent. En 2010, toutes les branches seront dans le rouge. La fin de la crise laisse-t-elle présager le retour à l'équilibre ? Non ! Nous le savons, la dette qui était pour partie conjoncturelle dans ses causes, bien sûr, est devenue totalement structurelle.

De même, le déficit est permanent, et il est malheureusement prouvé que le retour de la croissance ne permettra pas de le supprimer. C'est bien la pérennité même de notre système de protection sociale qui en jeu.

Or quelle est la réponse du Gouvernement ? Un projet d'attente, surréaliste - le terme a déjà été utilisé -, celui précisément qui est proposé à l'examen de la Haute Assemblée.

Madame la ministre, je vous ai interrogée récemment ici même pour savoir quel pouvait être l'objectif d'un gouvernement dont on a le sentiment qu'il regarde couler ce vaisseau, pourtant au cœur de notre identité nationale. Votre réponse a été un peu décalée. Vous m'avez reproché de mélanger les différentes branches de la sécurité sociale. J'en profite donc pour vous confirmer que j'évoquais bien le déficit du régime général : 10,2 milliards d'euros en 2008, 23,5 milliards d'euros en 2009, 30,6 milliards d'euros prévus pour 2010, 30 milliards d'euros pour 2011, pour 2012 et pour 2013.

J'évoquais également le plafond des avances de trésorerie autorisé de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACOSS, qui serait porté à un montant historique de 65 milliards d'euros. À ce rythme, en 2013, les déficits cumulés atteindront 170 milliards d'euros : 150 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes et 20 milliards d'euros pour le Fonds de solidarité vieillesse. Madame la ministre, je ne peux pas non plus ne pas réagir lorsque vous affirmez lutter contre les refus de soins par des mesures de plus en plus précises en prévoyant des sanctions à l'encontre des professionnels de santé qui ne respectent pas leurs obligations. Or vous vous êtes prononcée contre la légalisation du testing que nous défendions lors de l'examen du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux ter-

ritoires ; vous avez refusé l'instauration de sanctions à l'encontre des comportements discriminatoires que nous proposons également ; vous avez choisi de laisser peser l'entière charge de la preuve de la discrimination sur l'assuré.

Que doit-on croire, madame la ministre : ce que vous dites ou ce que vous faites ? Vos discours, aussi assurés et volontaires qu'ils soient, ne peuvent tenir lieu de politique !

En matière ambulatoire, qu'avez-vous fait pour instaurer un réel accès aux soins ? Vous avez accordé des augmentations de rémunérations sans contreparties. Vous avez abandonné - ce sont les médecins qui l'affirment ! - l'outil conventionnel, qui est aujourd'hui à bout de souffle. Et la perspective de la création d'un secteur optionnel, depuis la signature, le 15 octobre dernier, d'un protocole entre l'assurance maladie, une partie des représentants des médecins et des organismes complémentaires, ressemble fort à un marché de dupes pour la sécurité sociale et les mutuelles.

Vous ne répondez pas à cette question fondamentale pour nos concitoyens. Pourquoi ne dites-vous pas la vérité, qui est qu'en laissant passivement filer les déficits depuis des années, vous procédez, avec la sécurité sociale, comme vous venez de le faire pour l'hôpital ? C'est une triste valse à trois temps : désengagement de l'État, asphyxie financière, dilution dans le privé.

Les victimes, ce sont les Françaises et les Français, surtout les plus humbles d'entre eux. Car à l'impéritie vous ajoutez l'injustice sociale, en faisant peser sur l'usager la responsabilité et le coût de la dette. Ce projet de loi ne déroge pas à ce qui est devenu la règle : nouvelle hausse du forfait hospitalier, nouveau déremboursement de médicaments, nouveau transfert sur les mutuelles. Vous organisez ainsi, peu à peu, année après année, franchise après franchise, de manière peu visible mais certaine, la baisse constante de la part socialisée des dépenses de santé.

Nous le savons, les économies attendues de ces mesures sont dérisoires au regard de l'ampleur de la dette. En revanche, elles sont lourdes de conséquences pour les budgets et la santé des familles. Mais, au nom d'un vieil évangile fiscal, imprimé rue du Faubourg-Saint-Honoré, vous trouvez juste de taxer les plus fragiles plutôt que d'avoir recours aux prélèvements obligatoires et de répartir la charge sur tous.

Au nom du saint bouclier, vous préférez laisser enfler la dette sociale, alors que vous pourriez à tout le moins en atténuer la charge en rétablissant la CRDS dans le droit commun des cotisations, ce que des voix réclament dans votre propre camp.

Les ressources nouvelles que vous nous proposez d'adopter sont tout aussi marginales et loin d'être à la hauteur des enjeux.

« Un déficit structurel appelle des réformes également structurelles qui ont rarement un impact immédiat. » Ainsi s'exprimait le Premier président de la Cour des comptes devant la commission des affaires sociales du Sénat. Il n'y a pas à chercher : rien de tel dans ce texte. Et force pour nous est de débattre non pas sur ce qui y est, mais sur ce qui n'y est pas.

J'en viens au secteur médico-social. Je souligne que, pour la deuxième année consécutive, nous disposons de l'excellent rapport, à la fois objectif et enrichissant, de notre collègue Sylvie Desmarescaux.

Les comptes présentés apparaissent favorables, avec un taux de progression global des deux ONDAM de 5,8 %. Mais nous avons constaté un certain manque de sincérité si l'on tient compte du « débasage » de 150 millions d'euros sous-consommés et réintégrés l'année dernière dans les comptes de l'assurance maladie, ainsi que des opérations de transfert entre secteurs.

On se souvient également de la charge nouvelle que constitue la partie des contrats de projets État-régions imputée à la CNSA, à hauteur de 30 millions d'euros en 2009.

Ces multiples « tuyautages » rendent évidemment l'appréciation des chiffres malaisée et plus encore celle de leur fléchage.

Nous sommes bien sûr inquiets du déséquilibre naissant des comptes de la CNSA. Quelles sont les garanties d'un financement pérenne de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, et de la prestation de compensation du handicap, la PCH, dont la montée en charge constitue un poids croissant pour les départements ? Les finances des conseils généraux sont durement affectées par l'effondrement des droits de mutation, par l'explosion des dépenses sociales, par des transferts de compétences mal compensés, sans parler de la

suppression de la taxe professionnelle, que l'on nous annonce.

La répartition de la part nouvelle du financement de l'APA devait, à l'origine, être établie à parité avec l'État. Or les départements assument aujourd'hui 70 % du fonctionnement ! Contrairement à ce qu'affirmait Nadine Morano à cette même tribune tout à l'heure, à partir de 2009, aucune couverture globale de la charge de la prestation de compensation du handicap par la CNSA n'est prévue pour les départements ! Nous demandons depuis des années que la solidarité nationale assume le fonctionnement des allocations universelles, dont les élus locaux ne décident ni du principe ni du montant.

En outre, quelles seront les conséquences de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires sur le secteur médico-social, avec la disparition des comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale, les CROSMS ? Comment s'articuleront les compétences actuelles des départements et les coopérations avec les agences régionales de santé ? Nombre d'incertitudes demeurent et vous prenez dans la caisse de l'assurance maladie pour assurer le financement du fonctionnement des agences régionales de santé.

La nouvelle tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les EPAD, suscite les mêmes inquiétudes et les enjeux en sont tout aussi fondamentaux.

À quel moment le facteur humain et la préservation des liens sociaux, aspects majeurs s'il en est, sont-ils pris en compte dans les référentiels ?

En réalité, la vision strictement comptable du Gouvernement aboutit à ce paradoxe que les places créées deviennent inaccessibles à une grande partie de celles et de ceux qui en ont le plus besoin !

Aujourd'hui, les personnes âgées dépendantes et les familles ne demandent plus où et comment elles pourront être accompagnées mais pour combien ! Celles et ceux qui viennent nous voir demandent non plus une place, mais un prix !

C'est que la question même de la prise en charge solidaire de la dépendance en est toujours au stade initial.

Déclarations, engagements et rendez-vous solennels du Gouvernement restent conjugués au futur...improbable !

Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 le confirme, lui qui ne traite aucune des questions que je viens d'évoquer, hormis dans un unique article, relatif à la prise en charge des frais de transports des adultes handicapés. Et encore est-ce pour le seul accueil de jour et a minima. C'est certainement la « politique des petits pas », dont parle notre collègue Alain Vasselle !

La même indigence frappe votre politique familiale, que résume la seule disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 consacrée à la branche, disposition qui plus est parfaitement marginale, pour ne pas dire vénielle, tandis que les mesures adoptées l'année dernière pour l'accueil de la petite enfance tardent toujours à produire les effets annoncés. De l'avis même des professionnels, elles n'ont, pour l'instant, que contribuer à dégrader les conditions d'accueil.

Car telles sont nécessairement les conséquences des décisions qui poussent la quantité à la hausse, mais qui tirent à la baisse les qualifications requises !

Par ailleurs, les comptes de la branche famille font apparaître un déficit nouveau et préoccupant, alors que des mesures d'économies avaient déjà fortement contraint les dépenses et que la tendance à la réduction des familles nombreuses devrait tirer le volume des prestations vers le bas. Certes, et nous sommes d'accord sur ce point, il faut tenir compte des effets de la crise - 1,6 milliard d'euros de perte de recettes -, et particulièrement de la dégradation de l'emploi, qui entraîne une forte augmentation de l'allocation logement. Mais le rôle essentiel d'amortisseur social que jouent les allocations familiales s'en trouve amoindri et l'annonce d'un possible gel de la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE, du complément familial et de l'allocation de rentrée scolaire en 2010 est fort malvenu pour les familles et les enfants. D'ailleurs, rien dans ce projet de loi de financement ne montre que vous vous préoccupez vraiment des enfants et des familles.

Il vous aura fallu pas moins de deux ans pour enfin installer le Haut Conseil de la famille.

Vous avez purement et simplement renoncé à la mise en place du Fonds national de financement de la protection de l'enfance. Vous décidez de supprimer l'institution du Défenseur des enfants. Vous mettez à mal l'existence du Fonds d'aide aux mineurs isolés.

Tout cela démontre encore, si besoin était, l'illusion que serait le vote de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 par la représentation nationale.

Enfin, je ne peux passer sous silence l'article 38 de ce texte, qui construit un magnifique prototype d'usine à gaz. La question ici posée aurait tout de même mérité que l'on y réfléchisse un peu mieux ! Travaillons donc ensemble à son élaboration et à sa rédaction.

Voilà une raison supplémentaire de renvoyer ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 à nos travaux de commission, sauf à légiférer vite, mal, inutilement et injustement.

Qui contesterait en effet que nous sommes soumis à un stakhanovisme législatif invraisemblable, qui nous monopolise en séance publique presque sept jours sur sept maintenant ? Nous avons eu connaissance du texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale il y a quelques jours seulement !

Les rapports ont été examinés en commission dès le lendemain, tandis que se tenaient dans le même temps, en séance publique, de jour comme de nuit, un important débat sur la privatisation de La Poste et, en commission, plusieurs auditions ouvertes sur les projets de réforme de la taxe professionnelle et des collectivités territoriales.

Il serait sage que nous nous accordions un temps de réflexion supplémentaire.

Mes chers collègues, vous avez jugé depuis ce matin la copie du Gouvernement mauvaise : il faut donc la revoir !

Monsieur Vasselle, voilà peu, en 2006, à l'occasion de l'examen d'une motion de renvoi à la commission déposée sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, vous affirmiez n'être pas persuadé que son adoption apporterait des éléments nouveaux, car, disiez-vous, « les fondements de la réforme sont là ».

J'en déduis que vous serez, cette année, très favorable à cette motion visant au renvoi à la commission des affaires sociales du présent texte, tant les fondements de la réforme font aujourd'hui défaut.

En effet, nous sommes parfaitement d'accord avec vous lorsque vous constatez l'irréalisme des hypothèses de croissance de ce projet de loi, pudiquement qualifiées de « volontaristes », lorsque vous déplorez la « politique des petits pas », c'est-à-dire l'attentisme gouvernemental, lorsque vous regrettez un texte « peu foisonnant », c'est-à-dire indigent. Vous le voyez, maintenant je sais lire du Vasselle dans le texte !

Mes chers collègues, nous sommes à un tournant. Une décision s'impose. Tout au long de la discussion générale, vous avez sonné l'alerte au feu. Vous faites résonner le tocsin. Réagissons !

Répondez présents à cet appel que vous lançait déjà notre collègue Raymonde Le Texier l'année dernière, dans les mêmes circonstances, quand elle nous invitait à ne pas laisser passer cette « occasion de travailler ensemble sur la refondation de notre système social, et ce en conservant comme objectifs les idéaux qui ont présidé à sa construction par le Conseil national de la Résistance. »

Oui, madame la ministre, je reprends à mon compte les mots de notre collègue, à quelques heures des commémorations de l'armistice du 11 novembre 1918 : ce que nos pères ont pu faire alors qu'ils sortaient d'une des guerres les plus meurtrières du siècle,...alors que leur pays était en ruine et leur économie dévastée, nous pouvons de nouveau le faire si le courage politique et l'ambition humaniste nous animent encore.



# Question d'actualité...

## Situation de l'économie

par Jean-Pierre BEL, Président du groupe socialiste, sénateur de l'Ariège

[séance du jeudi 5 novembre 2009]

**M**a question s'adresse à M. le Premier ministre. Il faudrait vraiment être sourd et aveugle pour ne pas constater l'émotion considérable que soulèvent actuellement les grands projets du Gouvernement, émotion qui est partagée, au-delà de la seule opposition, par de nombreux élus de la majorité, dont des personnalités de premier plan : à l'instant, M. Arthuis l'a exprimée avec force.



Tous ces élus sont notamment affligés par l'impréparation, l'absence d'anticipation et même de simulations qui président à la suppression de la taxe professionnelle, dont le produit représente tout de même 26 milliards d'euros. Tous savent que c'en sera fini de la libre administration des collectivités locales et de leur autonomie fiscale.

Mais cette émotion a aussi gagné les citoyens, qui ont bien compris que l'allègement de la fiscalité des entreprises, à hauteur de 11 milliards d'euros en 2010 et de 8 milliards d'euros les années suivantes, sera forcément compensé par une augmentation, sans doute de l'ordre de 30 %, des impôts pesant sur les ménages. C'est considérable !

Monsieur le Premier ministre, vous qui avez déclaré que la France était en faillite, pensez-vous vraiment que la situation catastrophique des comptes publics vous autorise à charger la barque du déficit de 11 milliards d'euros supplémentaires en 2010 ? Le déficit budgétaire s'élève déjà à 140 milliards d'euros en 2009, montant auquel il faut ajouter les 28 milliards d'euros de déficit de

la sécurité sociale, et la dette publique du pays sera supérieure en 2010 à 84 % du PIB : comment pouvez-vous, dans ces conditions, justifier les 50 milliards d'euros de cadeaux fiscaux consentis depuis 2002 ?

Demain, c'est nous, mes chers collègues, qui devons supporter les conséquences de cette asphyxie financière. Nous serons contraints de réduire drastiquement les services publics de proximité, pourtant si nécessaires à ceux qui vivent dans nos territoires, et d'augmenter les impôts locaux pesant sur les ménages.

Monsieur le Premier ministre, les problèmes que vous rencontrez avec votre majorité sont votre affaire, mais soyez attentif aux appels au bon sens qui vous sont adressés. Par exemple, ne mettez pas la charrue devant les bœufs : commencez par définir les compétences des collectivités territoriales et par estimer le coût de leur exercice, avant de régler la question du financement !

Dites-nous si, en ces temps tumultueux, vous resterez « droit dans vos bottes », ou si vous laisserez le temps à la réflexion, à la concertation, en un mot au débat démocratique ?

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

Monsieur le sénateur, pour juger de l'efficacité d'une politique économique, il faut la comparer à celle des autres pays développés ou aux politiques alternatives éventuelles. Je constate qu'en 2009, dans un contexte de récession extrêmement sévère, les résultats de l'économie française seront les meilleurs de la zone euro.

Ainsi, la récession sera deux fois moins forte chez nous : l'Allemagne sera à moins 5 %, le Royaume-Uni à moins 4,9 %, l'Italie à moins 4 %.

Pour 2010, l'Union européenne nous prédit une croissance supérieure à 1,2 %, soit le double de ce qu'elle prévoit pour la zone euro.

Ces résultats sont dus aux décisions que nous avons arrêtées depuis le début de la crise pour sauver le système financier puis mettre en œuvre le plan de relance et surtout aux décisions structurelles que nous prenons depuis deux ans et demi pour améliorer la compétitivité de l'économie française.

Monsieur Bel, je croyais que vous souhaitiez parler de l'économie française, de sa compétitivité, de sa capacité à produire de la richesse, mais vous ne parlez en fait que de l'organisation des collectivités locales. Certes, il s'agit d'une question très importante, mais elle est subordonnée à celle de la création de richesse dans notre pays !

Quelles solutions proposez-vous ?

Depuis le début de la crise, vous avez d'abord suggéré de baisser la TVA. Le seul pays qui s'est engagé dans cette voie s'en mord aujourd'hui les doigts, car il a les plus mauvais résultats économiques de l'Union européenne.

Par ailleurs, vous ne cessez de préconiser une augmentation de la fiscalité pesant sur les entreprises, alors que la compétitivité de celles-ci est précisément le grand problème de notre pays.

Si vous n'écoutez pas, nous ne pourrions pas dialoguer ! Dans ces conditions, ce n'est pas la peine de prôner la concertation ! Pour ma part, j'ai écouté M. Bel respectueusement, et j'ai entendu ses arguments. Je vais y répondre, si vous me laissez conduire mon raisonnement. Prenons un exemple. Au début des années quatre-vingt, la part de l'industrie automobile française sur le marché mondial était de 10 % ; aujourd'hui, elle est tombée à 5 %.

Dans le même temps, la part de l'industrie automobile allemande est passée de 11 % à un peu plus de 10 %. Cela montre que nous avons un problème majeur de compétitivité, ... en particulier face à notre voisin et principal concurrent, l'Allemagne. Nous avons donc le devoir d'améliorer la compétitivité de nos entreprises. Comment peut-on y parvenir ? En baissant les charges sociales ? Depuis des années, tous les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, l'ont fait !

La seule possibilité qui subsiste encore, aujourd'hui, est d'abaisser les cotisations retraite et chômage sur les bas salaires. Mais personne, naturellement, ne proposerait de retenir une telle solution !

Il est donc indispensable, si l'on veut favoriser la création de richesse dans notre pays, si l'on veut que les communes, que vous représentez ici, conservent une activité industrielle, de supprimer la taxe professionnelle.

Telle est la politique que nous allons conduire. Nous en profiterons pour appliquer enfin cette fameuse péréquation réclamée de manière unanime depuis des années, mais que personne n'a encore jamais mise en œuvre !

Les collectivités territoriales, notamment les communes et les intercommunalités, bénéficieront finalement de cette réforme. La péréquation permettra de mettre enfin un terme aux injustices que ni vous ni nous n'avions su corriger par le passé.



# Question d'actualité...

## Situation de l'emploi

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

[séance du jeudi 5 novembre 2009]

**M**a question s'adresse à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Les chiffres du chômage ne sont pas bons : septembre 2009 a été marqué par une nouvelle progression du nombre des demandeurs d'emploi, qui a augmenté de 25 % en un an. D'autres indicateurs témoignent de la gravité de la situation. Ainsi, le nombre de chômeurs de moins de vingt-cinq ans a crû de 30 % en un an. Rendez-vous compte : aujourd'hui, près d'un jeune actif sur quatre est sans emploi !



Ce constat recouvre des situations très disparates selon les territoires. Par exemple, ma région, la Franche-Comté, qui est la plus durement touchée, connaît une augmentation dramatique du nombre de ses chômeurs, de 35,5 % en un an. Corrélativement, on enregistre une chute de 17 % sur un an du nombre des offres d'emploi collectées au plan national par Pôle emploi. Ces chiffres traduisent la violence de la crise que nous traversons. Comme tout se tient, on enregistre parallèlement une dégradation de nos comptes sociaux, hypothéquant chaque jour un peu plus nos perspectives d'avenir. Mais surtout, derrière ces chiffres, il y a les visages d'hommes et de femmes qui n'arrivent plus à faire face aux nécessités de la vie quotidienne. Ils ne veulent pas une allocation ; ils veulent un emploi susceptible, tout simplement, de leur permettre de vivre dignement.

Vous avez entendu ce matin, madame la ministre, les constats dressés par le Secours catholique. Ils infirment l'argumentaire que vient de développer M. le Premier ministre, car seuls comptent les résultats.

À mi-parcours du mandat présidentiel, n'est-il pas temps d'engager un plan d'action alternatif ? N'est-il pas temps, comme vous y invite le Bureau international du travail, d'adopter une stratégie en faveur de l'emploi plus ambitieuse que votre trop faible plan de relance ? N'est-il pas temps d'en finir avec les cadeaux fiscaux consentis aux plus favorisés ? Ces avantages, tel le bouclier fiscal, sont devenus insupportables. N'est-il pas temps de sortir d'une politique du coup par coup ? N'est-il pas temps de repenser l'ensemble de notre système fiscal, pour le mettre au service d'une double exigence : l'efficacité économique et l'équité sociale ?

**Réponse de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.**

Monsieur le sénateur, je vous remercie d'avoir décrit de manière équilibrée la situation actuelle : c'est l'approche qui convient pour un problème de cette gravité.

Revenons sur les chiffres. Ceux de septembre, comme vous l'avez souligné, dénotent une légère aggravation par rapport au mois d'août. Toutefois, l'examen des données trimestrielles fait apparaître une évolution légèrement favorable. Ce n'est pas une victoire, car il est clair que le nombre des demandeurs d'emploi s'accroîtra au cours de l'année 2010, malgré la reprise évoquée par M. le Premier ministre et la mise en œuvre, prioritaire à nos yeux, d'une politique économique qui soit la plus attentive possible à l'emploi. La nature des crises économiques veut en effet que la reprise doit être amorcée avant que l'on puisse recréer de l'emploi.

En 2009, la croissance mensuelle moyenne du nombre des demandeurs d'emploi a été de 81 200 au premier trimestre, de 25 400 au deuxième trimestre et de 16 800 au troisième trimestre.

Je n'en tire aucune gloire ! Il s'agit simplement d'un ralentissement tendanciel de l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi.

Nous devons impérativement mobiliser tous les moyens de lutter contre le chômage qui sont à notre disposition.

Premièrement, le Fonds d'investissement social, mis en place avec les partenaires sociaux, a été doté de 1,4 milliard d'euros supplémentaires afin d'instaurer des mécanismes spécifiques pour maintenir l'emploi.

Deuxièmement, nous devons soutenir l'activité à temps partiel. La comparaison avec l'Allemagne est éclairante à cet égard. Cela signifie mieux indemniser le chômage partiel et durant des périodes plus longues, afin que les entreprises qui, plongées actuellement dans la crise, ne peuvent sauvegarder l'emploi, soient au moins en mesure de maintenir en vigueur les contrats de travail en vue de leur réactivation au moment de la reprise. Troisièmement, nous devons utiliser les contrats de transition professionnelle, que vous connaissez bien dans votre département, monsieur le sénateur. Au nombre de quarante et un sur l'ensemble du territoire, ils permettent d'assurer une indemnisation à hauteur de 100 % du salaire net pendant douze mois, avec des périodes de formation.

Enfin, s'agissant des jeunes, vous avez raison de souligner qu'ils sont toujours les premiers touchés par le chômage en période de crise.

Nous avons mis en place un plan pour la jeunesse, qui assure le placement de 500 000 jeunes par tous les moyens disponibles, de l'apprentissage à la formation en alternance sous toutes ses formes.

Nous devons impérativement continuer à mettre en œuvre toutes ces mesures et être à l'écoute du marché pour aller chercher les emplois là où ils sont. Dans cette perspective, il est important de renforcer l'attractivité du territoire, et la suppression de la taxe professionnelle jouera un rôle à cet égard.



# Question d'actualité...

## Politique de santé

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du jeudi 5 novembre 2009]

**M**a question s'adresse à Mme la ministre de la santé et des sports et porte sur l'avenir de la sécurité sociale. Comment ne pas s'interroger, madame la ministre, sur les choix du Gouvernement en matière de santé publique et d'accès aux soins pour nos concitoyens ? Sur le plan financier, les déficits sont abyssaux, sidérants, terrifiants : 10 milliards d'euros en 2008 pour le régime général, 23,5 milliards d'euros en 2009.



Toutes les branches sont déficitaires, et la situation ne s'améliorera pas jusqu'en 2013 ; le déficit de la branche maladie a été multiplié par deux et demi ; un plafond historique de 65 milliards d'euros d'emprunts a été atteint pour l'ACOSS, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, en 2010. Le déficit a été certes creusé par la crise, mais il est devenu, à ce stade, structurel, comme en témoignent les déclarations du Premier président de la Cour des comptes : « le déficit très important, qui pourrait atteindre 30 milliards d'euros, est de nature à compromettre la pérennité de la protection sociale ».

Vous allez nous présenter un projet de loi de financement de la sécurité sociale d'attente, indigent, surréaliste. À cette passivité étonnante, coupable, vous ajoutez encore l'injustice sociale ! Aujourd'hui, 27 % de nos concitoyens retardent leurs soins ou renoncent même à se soigner, et cinq millions d'entre eux n'ont pas de couverture complémentaire. Alors que ces renoncements entraînent une aggravation des pathologies, dont la prise en charge coûte très cher à la collectivité, vous entendez, encore et toujours, faire peser sur

les ménages et les familles la responsabilité et la charge du déficit : augmentation du forfait hospitalier, nouveaux déremboursements de médicaments, alourdissement du coût des assurances complémentaires. Vous validez même l'idée de taxer les indemnités versées aux victimes d'accidents du travail, et vous ajouterez aux difficultés financières des inégalités géographiques en généralisant par arrêté les fermetures de blocs opératoires !

De surcroît, vous refusez toujours obstinément, au nom du maintien d'un bouclier fiscal sacralisé, de réintroduire la CRDS dans le droit commun des cotisations, alors même que, dans votre propre camp, certaines voix le réclament.

Madame la ministre, quels sont vos objectifs, quel est votre dessein ? Est-ce d'accompagner l'effondrement financier de la sécurité sociale pour liquider définitivement l'héritage du Conseil national de la Résistance ? Est-ce de substituer aux valeurs de solidarité et de mutualisme, au contrat social, des principes de concurrence, de rentabilité, d'individualisme ? Est-ce de confier au marché notre protection en matière de santé ?

Madame la ministre, quand allez-vous dire enfin la vérité aux Françaises et aux Français quant à l'avenir de leur protection sociale ?

**Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports.**

Monsieur le sénateur, vous avez allègrement mélangé les chiffres entre les différentes branches de la sécurité sociale ! Les objectifs que nous avons fixés à la branche maladie pour 2009 ont été tenus. Les dépenses ont pu être contenues, et je tiens à en remercier tous les acteurs de l'assurance maladie.



## Dans la presse...

**“Au Sénat, la Droite a eu un comportement idéologique sur La Poste”**

**Interview de Jean-Pierre BEL, Président du Groupe socialiste - Le Monde (11 novembre 2009)**

**L**e projet de loi sur le changement de statut de La Poste a été adopté, lundi 9 novembre au Sénat, après huit jours de "résistance" de la gauche. Il sera examiné à partir du 15 décembre à l'Assemblée nationale. Cinq syndicats - CGT, SUD, CFDT, FO, CFTC - appellent les postiers à la grève le 24 novembre pour s'opposer au projet de loi. Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste du Sénat, dénonce "un comportement idéologique de la droite".



### **Quel bilan tirez-vous du débat sur La Poste au Sénat ?**

Tout d'abord, la gauche a été rassemblée : nous nous sommes tous mobilisés pour demander un référendum sur La Poste, nous sommes restés unis pour mener cette bataille. C'est un élément positif. En face, nous avons eu affaire à un comportement idéologique de la droite, méprisant vis-à-vis de l'opposition.

### **N'espérez-vous pas ébranler davantage la majorité ?**

Très sincèrement, jamais je n'ai imaginé que puissent apparaître des fissures au sein de la majorité sur un texte comme La Poste, même si quelques centristes assez isolés, proches de François Bayrou, nous ont rejoints quelquefois. Il y avait un consensus à droite pour considérer que les garanties apportées par le gouvernement étaient suffisantes.

### **La mobilisation engagée autour de la "votation citoyenne" n'est-elle pas retombée au moment de la discussion au Parlement ?**

La réussite de la votation citoyenne, portée par des syndicats, des associations et l'ensemble des partis de gauche, a été remarquable : arriver à faire voter près de 2,5 millions de personnes, c'était un vrai succès.

Après, le relais a été passé aux parlementaires. C'était peut-être se faire des illusions que d'imaginer qu'on allait siéger au Sénat dans un même élan de mobilisation.

### **Sur d'autres textes comme la taxe professionnelle ou la réforme territoriale, les fissures à droite peuvent-elles être plus marquées ?**

Je m'interroge sur la détermination de ceux qui ont su faire entendre une voix différente de celle du gouvernement. Il est vrai que, notamment au Sénat, ils sont très dépendants de leurs territoires et de ceux qui les ont portés ici. Sur la taxe professionnelle et sur la réforme territoriale, Jean-Pierre Raffarin et Gérard Larcher ressentent, peut-être plus que d'autres, ce qui émane de leur base électorale. Il y a un vrai désarroi sur ces questions, qui a conduit à l'amorce de structuration d'une opposition à Sarkozy.

### **Jusqu'où peut-elle aller ?**

Je ne suis pas persuadé que cela aille jusqu'au moment du vote. Les pressions vont s'accroître. Nous savons à quel point il peut être difficile pour un parlementaire de la majorité de s'opposer à Sarkozy. La droite sénatoriale peut parfois, lorsque ça ne porte pas sur l'essentiel, marquer sa différence, mais elle n'a jamais fait défaut dans les moments importants.

### **Qu'en est-il des changements annoncés par M. Larcher au Sénat ?**

Rien, aujourd'hui, ni dans le fonctionnement du Sénat ni dans ses prises de position sur les grands enjeux politiques, n'apporte la démonstration d'une différence par rapport à la période précédente.

Lorsque Gérard Larcher dit que les droits de l'opposition au Sénat sont renforcés, nous nous inscrivons en faux.

Toutes les commissions sont présidées par la majorité et même les deux nouvelles délégations mises en place ont été dévolues à l'UMP. Quant à l'ordre du jour partagé, cela relève plus de la mise en scène que d'un vrai débat parlementaire. On nous laisse nous exprimer, mais le mode de scrutin fait que, même majoritaires dans l'Hémicycle, nous sommes minoritaires à la sortie des urnes. Je n'arrive pas à voir où sont les avancées.

**Propos recueillis par Patrick Roger  
Journaliste au Monde**



# Communiqué de presse...

## Perte de 15 milliards d'euros de recettes fiscales pour les collectivités territoriales

**A** l'issue de l'examen des amendements de la commission des finances au projet de loi de finances pour 2010, jeudi 12 novembre 2009, Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, Vice Présidente de la commission des finances, pointe la confusion qui règne au sein de la majorité sénatoriale, incapable d'apporter des solutions à la perte de 15 milliards d'euros de recettes fiscales pour les collectivités territoriales, dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle.

Le compromis proposé par la commission des finances, de reporter dans la deuxième partie du projet de loi de finances les seules orientations du financement des collectivités territoriales et de renvoyer leurs mises en œuvre ainsi que la péréquation au cours de l'année 2010, n'est qu'un leurre pour masquer le malaise au sein de la majorité sénatoriale.

Seul semble faire consensus, au sein de la majorité, le cadeau fait aux entreprises. Or, adopter la baisse d'impôt pour les entreprises revient à entériner la chute des recettes des collectivités territoriales de 15 milliards d'euros.

Improvisée et illisible, l'adoption de la suppression de la taxe professionnelle plongera les collectivités territoriales dans une insécurité financière insupportable.

C'est la raison pour laquelle les sénateurs socialistes demandent le retrait total de la suppression de la taxe professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2010, et l'examen, au préalable, de la répartition des compétences.

diffusé le 12 novembre 2009



# Communiqué de presse...

## Le groupe socialiste du Sénat en accord avec la proposition du FMI d'une taxe assurantielle systémique pour les banques basée sur le risque

**M**me Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice-présidente de la commission des Finances, prend acte de la proposition faite lors de la réunion du G20 Finances à Saint Andrew (Ecosse) par le Président du Fond Monétaire International (FMI), Dominique Strauss-Kahn, d'une taxe assurantielle pour les banques en fonction du risque qu'elles prennent sur les marchés financiers.

Le groupe socialiste du Sénat a défendu un dispositif similaire, rejeté par la majorité sénatoriale le 29 octobre dans le cadre de sa proposition de résolution européenne sur la proposition de directive du 13 juillet 2009 relative aux "Fonds propres".

A l'occasion du Projet de Loi de Finances pour 2010, le groupe socialiste déposera un amendement visant à mettre en place en France ce dispositif, à condition qu'il ne soit pas compensé par une baisse sur la taxe sur les salaires acquittée par les banques comme le souhaite certains membres de la majorité sénatoriale.

En effet, afin que les contribuables ne soient plus en dernier recours les assureurs du risque systémique, il convient de tout mettre en œuvre pour diminuer la prise de risque dans le secteur financier et d'obliger les banques à constituer un fond de réserve mobilisable en cas de crise.

diffusé le 9 novembre 2009



# Communiqué de presse...

**La majorité de Droite refuse la demande de création d'une Mission d'information sur les conséquences environnementales des essais nucléaires français en Polynésie**

**L**e Groupe socialiste du Sénat proteste contre le refus de la droite sénatoriale d'étudier, à l'heure des « Grenelle », les conséquences environnementales des essais nucléaires français en Polynésie.

La demande du sénateur R. Tuheiava, sénateur de la Polynésie française, soutenue par les sénateurs socialistes, de créer une Mission d'information sur les conséquences \*environnementales\* des essais nucléaires français en Polynésie a été soumise par le Président du Groupe socialiste à la Conférence des Présidents du Sénat.

Lors de la conférence des présidents du 21 octobre, un consensus semblait se dessiner sur la création d'une telle mission : soit au sein de la commission des affaires économiques, soit conjointement affaires économiques et affaires étrangères.

Mais lors de la conférence des Présidents du 4 novembre, le représentant du Président des Affaires économiques s'est déclaré opposé à la création de cette mission au prétexte que ce débat avait déjà eu lieu au sein de la Commission des affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Le Président de la commission des affaires étrangères, Josselin de Rohan, s'est également opposé à la création de cette mission.

Il y a eu vote au sein de la conférence des présidents et la droite, majoritaire, a voté contre la création d'une Mission d'information sur les conséquences \*environnementales\* des essais nucléaires français en Polynésie.

diffusé le 9 novembre 2009



# Communiqué de presse...

## L'arrêté sur les bonus des traders ne changera rien !

**M**me Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice-présidente de la commission des Finances, estime, au nom du groupe socialiste du Sénat, que l'arrêté du 3 novembre du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, concernant les rémunérations des opérateurs de marchés et les traders est trop limité sur le fond et dans sa portée. En l'état et en l'absence d'une loi, cette réglementation n'aura pas de réelle incidence sur le changement des comportements en matière de rémunérations variables et différées dont les excès ont été au cours de la crise financière.

En effet, si la recherche d'un profit à court terme est freinée par le report différé d'au moins 50% sur trois ans de la part variable des rémunérations, le principe d'un malus n'en reste qu'à l'état de recommandation, sans objectif de plafond chiffré ni obligation.

En outre, cet arrêté ne fixe aucun montant maximum pour les bonus, ni en termes absolus, ni en termes relatifs. La limitation du versement des bonus en cash laissera tout le loisir aux banques et aux établissements financiers d'augmenter leur part fixe ou de rémunérer leurs traders en avantages en nature.

Enfin, aucune amélioration des règles de gouvernance et de contrôle en matière de rémunérations n'a été apportée, les rémunérations des dirigeants des banques restant proposées par les comités de rémunération sans aucune garantie de l'indépendance des administrateurs qui y siègent.

Mme Bricq regrette que les propositions faites au Sénat par le groupe socialiste pour encadrer et limiter l'ensemble des rémunérations des opérateurs de marchés, mais aussi des dirigeants et mandataires sociaux des entreprises cotées, n'aient toujours pas été entendues par le Gouvernement et sa majorité.

Le groupe socialiste a notamment proposé que toutes les parties prenantes de l'entreprise soient associées à la politique des rémunérations de leurs dirigeants, avec un vote lors de l'assemblée générale des actionnaires après avis conforme du comité d'entreprise.

diffusé le 6 novembre 2009



## **Bulletin du Groupe socialiste du Sénat**

avec la participation des collaborateurs du groupe

**Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI**

Contact : 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 24 26  
mèl : a.krai@senat.fr