



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 61 - 24 juillet 2007



# S O M M A I R E

**Edito du Président** p. 3

## Notes de Travail

- ▶ **Projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté.** p. 4
- ▶ **Projet de loi de règlement définitif du budget de l'année 2006** p. 9
- ▶ **Débat d'orientation budgétaire pour 2008** p. 18
- ▶ **Finances locales : pas d'éclaircie en vue** p. 22
- ▶ **Débat d'orientation budgétaire sur les finances sociales** p. 35
- ▶ **Présentation générale du projet de loi TEPA** p. 40
- ▶ **Projet de loi TEPA : Heures supplémentaires - Revenu social d'activité** p. 43

## Actualité européenne

- ▶ **Etat des lieux dossier PNR - Protection des données des passagers** p. 51
- ▶ **Proposition de directive relative à l'achèvement du marché intérieur postal** p. 54

## Dans la presse

- ▶ **Modernisation des institutions - Pierre MAUROY** p. 56
- ▶ **Les dangers d'une décision discrétionnaire - Jean-Pierre SUEUR** p. 57
- ▶ **Le prix de l'information - Catherine TASCA** p. 58

## Communiqués de presse

- ▶ ***Service minimum : le Groupe socialiste dénonce une opération de communication*** p. 59
- ▶ ***Service minimum : le Groupe socialiste continue le combat*** p. 60



# Edito du Président

## Le principe de réalité va bientôt s'imposer

**L** Le texte le plus important du début, voire de l'ensemble, du quinquennat est soumis cette semaine au Sénat. Eclairé par la loi de règlement du budget 2006 et le débat d'orientation budgétaire pour 2007, ces mesures

fiscales en faveur des plus favorisés vont coûter entre 13 milliards d'euros, selon la ministre de l'Economie, et 15 milliards, selon le rapporteur général de la commission des Finances du Sénat. Alors que cette somme colossale aurait pu être consacrée à la préparation de notre avenir, à muscler notre recherche et à donner à l'université les moyens d'affronter la compétition internationale, à renforcer nos services publics, le gouvernement espère réaliser un « choc fiscal » capable de générer le surcroît de croissance nécessaire au financement de la politique économique du nouveau gouvernement.

Pour respecter nos engagements européens, l'équilibre des finances publiques étant reportée de 2010 à 2012, une croissance de 3 % est nécessaire, comme l'a reconnu le ministre du Budget. Mais aucun institut de conjoncture ni aucun économiste sérieux ne croit que cet objectif ambitieux puisse être atteint. Et le point de croissance qui manque, manquera encore davantage à l'issue des réformes présentées cette semaine. Le paquet fiscal est en effet destiné à stimuler la demande alors que chacun s'accorde à considérer que c'est l'offre qui reste trop faible en France.

Une dégradation des finances publiques est aussi à craindre.



La discussion budgétaire à l'automne risque donc de sonner comme l'heure de vérité du nouveau gouvernement, qui n'a pas osé présenter cet été de collectif budgétaire au Parlement, alors qu'il aurait pu mettre en ouvre le thème de la « rupture » chère au chef de l'Etat. Comment la note des cadeaux fiscaux sera-t-elle financée ? Pour financer les baisses d'impôt, réduire le déficit et la dette, équilibrer les comptes pour 2012, sans rien sacrifier aux autres promesses du chef de l'Etat, on devine quels ajustements seront opérés. Des recettes de poche seront trouvées, avec l'ouverture du capital d'EDF, malgré la rente fournie par les dividendes, et de nouvelles privatisations. Des postes de fonctionnaires vont être massivement supprimés, à une échelle sans précédent, notamment dans l'éducation nationale. A l'impécuniosité de l'Etat va s'ajouter celle des collectivités locales, elles aussi mises à contribution, avec la réduction des concours de l'Etat qui vont placer certains départements dans une situation critique. Tous les Français finiront bien par subir la hausse de la fiscalité indirecte, sans doute après les élections municipales ! Enfin, la dégradation des comptes sociaux atteignant elle aussi la côte d'alerte, avec une dérive du déficit de l'assurance-maladie de 8 à 12 milliards d'euros en 2008, année qui devait, selon l'ancien ministre Douste-Blazy, être celle de l'équilibre des comptes, les assurés sociaux seront de leur poche, avec les « forfaits » qui rendront plus difficile l'accès aux soins pour les plus pauvres.

L'habileté prêtée au chef de l'Etat va se confronter plus tôt qu'il ne le croit à une situation économique des plus inquiétantes. Nous mettons en garde les Français contre l'illusion de cette stimulation fiscale de courte durée et la triste réalité, celle d'une aggravation plus durable des inégalités.

Jean-Pierre BEL



# Note de travail

## Projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté

### Calendrier :

- Conseil des ministres le 9 juillet 2007
- Examen du rapport de Jean Jacques Hyst en commission des lois au Sénat, envisagé le 25 juillet 2007
- Examen en séance publique au Sénat envisagé le 30 ou le 31 juillet 2007 (ce texte pourrait être examiné par l'Assemblée Nationale à la rentrée)

**O** bjet : ce texte institue un contrôleur général des lieux de privation de liberté, soit environ 5500 lieux. Ce contrôleur nommé par simple décret, aura un mandat de 6 ans non renouvelable. Il sera assisté par des contrôleurs dont le rôle sera précisé par décret en Conseil d'Etat.

Il pourra être saisi par les membres du Gouvernement et par les Parlementaires mais également par les personnes physiques ou morales s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux. Toutefois, la formulation vague ne garantit pas que les personnes privées de liberté pourront le saisir sous pli cacheté comme le réclame l'Observatoire national des prisons. Il doit s'assurer du respect des droits fondamentaux dont les personnes privées de liberté restent titulaires. Quant aux conditions d'intervention, elles restent floues et beaucoup plus encadrées que dans les propositions qui avaient été faites sur le même sujet.

Cette mesure imposée par le protocole à la convention des Nations unies contre la torture que la France a signé en 2005 est attendue depuis 1999. Toutefois, compte tenu de son mode de désignation qui permet de s'interroger sur la réalité de son indépendance, de son champ d'action très large, l'ensemble des lieux privés de liberté et non seulement les prisons, des entraves

qui sont posées à son pouvoir d'intervention, le contrôleur général des lieux de privation de liberté est bien en deçà de l'autorité prévue par le rapport Canivet et approuvée et relayée tant par la droite et la gauche que par les associations et tous les acteurs concernés.

**A** pparition de la question du contrôleur des prisons : La question du contrôleur général des prisons est apparue au grand jour le 4 mai 1999, lorsque l'OIP révèle les faits graves survenus pendant trois ans à la maison d'arrêt de Beauvais. Le scandale est tel qu'à l'initiative de l'association, le 23 juin plusieurs organisations interpellent les parlementaires pour réclamer l'instauration d'un contrôleur indépendant.

Le 8 juillet, pour la première fois, Elisabeth Guigou admet « l'insuffisance des mécanismes de contrôle existants au regard des réalités pénitentiaires ».

Elle demande à Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, d'animer une commission chargée de faire des « propositions novatrices et ambitieuses ».

S'appuyant sur une analyse extrêmement critique de l'état du droit de la prison, son rapport préconise la création d'un dispositif de contrôle constituant « un tout indivisible » mais structuré en trois organes distincts. Chacun doit répondre à l'une des trois fonctions identifiées comme constitutives du contrôle : la vérification des conditions de détention et de l'application effective du statut du détenu, la médiation, c'est-à-dire l'examen des requêtes des détenus et le traitement des conflits les opposant à l'administration pénitentiaire et l'observation confiée à des citoyens bénévoles afin d'instaurer l'indispensable transparence qui doit permettre d'éviter des dysfonctionnements graves.

Par ailleurs, il ressort du constat dressé par le groupe d'expert au terme de huit mois de travail, de visites et d'auditions, que l'instauration d'un contrôle suppose l'élaboration préalable d'une loi pénitentiaire. En effet, « un contrôle aussi perfectionné soit-il, ne peut pallier les carences du droit, ni celles de son application. Instaurer un contrôle suppose un appareil normatif de qualité qui en constitue l'indispensable cadre de référence », estime la commission Canivet.

Quelques mois plus tard, les deux rapports des commissions d'enquête parlementaire, respectivement présidées par Louis Mermaz à l'Assemblée Nationale et Jean Jacques Hyst au Sénat, reprennent à leur compte le principe du contrôleur général des prisons.

Le 26 avril 2001, le Sénat adopte en première lecture une proposition de loi de Jean Jacques Hyst et Guy Cabanel visant notamment à la création d'un contrôleur général des prisons conforme à l'esprit des propositions Canivet.

Rendu public le 18 juillet 2001, l'avant projet de loi pénitentiaire préparé par le gouvernement Jospin intègre la même perspective.

Mais, comme les propositions déposées par la suite par les députés Michel Hunault en 2002 et Marylise Lebranchu en 2004, aucun de ces textes ne sera examiné par l'Assemblée Nationale.

Pascal Clément, précédent garde des sceaux, prévoyait de confier la mission de contrôleur général des prisons au médiateur de la République, en faisant l'équivalent des « ombudsman » scandinaves, défenseurs de tous les citoyens. Une expérience dans ce sens avait été faite par Dominique Perben qui avait signé le 16 mars 2005 une convention avec le médiateur Jean-Paul Delevoye, mettant en place dans 10 prisons tests une permanence du médiateur.

Les Gouvernements précédents avait également envisagé de renforcer et de développer les prérogatives des instances existantes et plus particulièrement celles de la commission nationale de déontologie de la sécurité CNDS qui exerce déjà des missions de contrôle de l'administration pénitentiaire comme nous le verrons ultérieurement.

**L**a pression internationale : Cela fait pourtant 20 ans que le Conseil de l'Europe invite ses Etats membres à s'engager sur ce chemin.

Les règles pénitentiaires de 1987 insistaient déjà sur le fait « que les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlés par un ou des organismes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiquement ».

En 1998, le Parlement européen a enjoint aux Etats de l'Union européenne, dans une résolution du 17 décembre, d'élaborer une « loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires » et de créer « un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits.

Les normes du Comité européen de prévention de la torture relatives à la lutte contre l'impunité recommandent également la mise en place d'inspections « indépendantes de l'institution ».

Plus récemment, le 18 décembre 2002, les Nations Unies ont adopté un Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Il vise à compléter le dispositif régional mis en place par la Convention européenne pour la prévention de la torture de 1987, à la fois sur le plan international, en créant une Sous-section de la prévention, et, sur le plan interne, à travers un ou plusieurs « mécanismes nationaux de prévention ». Ces derniers auront pour tâche « d'examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté » afin « d'améliorer leur traitement ».

La France a été très active dans le processus d'adoption du Protocole, en revanche, elle n'a signé le protocole que le 16 septembre 2005 et qu'aucun calendrier n'est fixé pour la ratification alors que le texte onusien est entré en vigueur le 22 juin 2006.

**L**e point sur les contrôles existants dans les lieux de détention :

- Le Garde des sceaux, la direction de l'administration pénitentiaire, les neuf directions régionales des services pénitentiaires et la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer assurent un contrôle hiérarchique sur l'ensemble des établissements pénitentiaires. L'inspection des services judiciaires est également compétente, sur demande du Garde des sceaux.

Mais c'est surtout à l'inspection des services pénitentiaires qu'incombe au terme de l'article D. 229 du code de procédure pénale, la mission d'inspecter les établissements pénitentiaires. Cette dernière effectue des contrôles de routines (visite d'un établissement pénitentiaire pendant une ou deux journées par deux inspecteurs), les missions de contrôle général (consiste à peigner un établissement du sommet jusqu'à la base par cinq personnes) et le contrôle des conditions de détention (entretiens avec des membres du personnel mais également avec des détenus). Il y a également des missions sur événements (évasion, prise d'otages, mutineries...) et les missions disciplinaires après dénonciations de l'autorité administrative, judiciaire ou les syndicats de détenus ;

- En application des articles D. 176 à D. 179 du code de procédure pénale, les autorités judiciaires ont l'obligation de visiter régulièrement les établissements pénitentiaires de leur ressort et d'adresser des observations aux autorités compétentes pour y donner suite :

▶ **le juge de l'application des peines** visite au moins une fois par mois. Par ailleurs, il participe à la commission de surveillance ; il a la possibilité d'entendre à tout moment les détenus ou de recevoir les observations de détenus isolés ou punis ; il est informé de tout incident grave concernant un détenu ;

▶ pour **le président de la chambre d'accusation**, visite au moins une fois par trimestre des maisons d'arrêt de son ressort ;

▶ pour **le juge d'instruction**, visite aussi souvent qu'il l'estime de la maison d'arrêt de son ressort ;

▶ pour **le juge des enfants**, visite au moins une fois par mois pour y vérifier les conditions dans lesquelles sont détenus les mineurs ;

▶ pour **le procureur de la République**, visite au moins une fois par trimestre des établissements de son ressort ; il doit également au terme des articles L. 553-3 et L. 223-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, visiter, les zones d'attente, les centres de rétention administrative et au terme de l'article 41 du code de procédure pénale les locaux de garde à vue, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an ;

▶ pour **le procureur général**, visite au moins une fois par an des établissements de son ressort ;

▶ la **commission de surveillance** composée de 20 membres qui sont les autorités judiciaires et administratives locales, se réunit, sous la présidence du préfet au moins une fois par an ; elle entend le rapport du chef d'établissement et peut procéder à l'audition de toute personne et visiter l'établissement ; elle reçoit les requêtes des détenus et fait un rapport au ministre de la justice dans lequel elle formule critiques et propositions ;

▶ depuis la **loi présomption d'innocence de 2000**, les députés et les sénateurs ont la possibilité de visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention administrative, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires (article 719 code de procédure pénale) ;

▶ depuis 2001, la **commission nationale de déontologie de la sécurité CNDS**, est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, ce qui comprend la garde des détenus, mais il résulte des derniers rapports annuels d'activité de cette instance que le champ pénitentiaire est assez peu appréhendé par ses investigations et que son mode de saisine par l'intermédiaire d'un parlementaire reste assez peu propice à l'émergence de tous les dysfonctionnements de la prison ;

▶ enfin, le **comité européen de prévention de la torture CPT** institué par la Convention européenne du 26 juin 1987 dont l'activité s'inscrit dans le cadre de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales offre des garanties de contrôle de niveau supérieur comme l'a montré le rapport de visite de Gil-Robles remis le 15 février 2006 au gouvernement. En consacrant un droit d'ingérence au plan européen, ce comité vérifie, par des visites régulières des lieux de détention, les conditions de vie des détenus et notamment le surpeuplement carcéral et les régimes de détention qui leur sont appliqués. Toutefois, si les résultats de ce contrôle extérieur obligent les autorités du pays visité à devoir présenter un rapport de suivi, il n'en demeure pas moins épisodique et n'assure pas la continuité au plan du territoire national.

Par ailleurs, cet organisme n'est pas qualifié pour enquêter sur les demandes et les réclamations des détenus ainsi que sur les incidents survenus en prison. Enfin, l'Etat dont le CPT envisage la visite peut s'opposer à sa réalisation dès lors qu'elle allègue des circonstances exceptionnelles.

*Les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée Nationale comme la mission Canivet ont constaté que les contrôles prévus sont nombreux et variés mais qu'ils sont à peu près dépourvus d'effets, soit parce qu'ils ne sont pas exercés, soit parce qu'ils sont exercés de manière trop formelle, soit encore parce que l'habitude a été prise de faire preuve de beaucoup moins de rigueur, notamment en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, dans le contrôle des établissements pénitentiaires que dans celui des autres établissements recevant du public.*

**L**e contrôleur des prisons de la commission « Canivet » : La commission Canivet avait proposé la création d'un contrôleur général des prisons, confié à un contrôleur général assisté d'un corps de « médiateurs des prisons » ; ce contrôleur général aurait pour compétence le contrôle des conditions générales de détention, de l'état des prisons, de l'application du statut des détenus, des rapports entre l'administration et les détenus, des pratiques professionnelles et de la déontologie des personnels pénitentiaires, de leur formation, de l'organisation et des conditions de leur travail, de l'exécution des politiques pénitentiaires.

**Pour la commission Canivet :**

▶ Le contrôle doit comprendre trois organes distincts : chacun répondant à l'une des trois fonctions de « **vérification** », de « **médiation** » et d'« **observation** ».

▶ La première fonction est remplie par un **contrôleur général des prisons** qui doit « s'assurer du respect du droit dans la prison et de la réalisation par l'administration des objectifs de ses politiques, nationales et locales ». Il a ainsi pour compétence « le contrôle des conditions générales de détention, de l'état des prisons, de l'application du statut du détenu, des rapports entre administration et détenus, des pratiques professionnelles et de la déontologie des personnes péniten-

tiaires, de leur formation, de l'organisation et des conditions de leur travail, de l'exécution des politiques pénitentiaires.

▶ Sa nécessaire indépendance : pour la commission Canivet, le contrôleur doit être indépendant du pouvoir politique comme de l'administration pénitentiaire, et avoir « une objectivité reconnue de tous ». Pour ce faire, la commission Canivet propose que le contrôleur soit proposé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et désigné par décret du Président de la République. Il est nommé pour 6 ans au moins, non renouvelable, et irrévocable, il n'est soumis à « aucun pouvoir hiérarchique » et ne peut recevoir d'instruction de quiconque. Cette autorité verrait son indépendance renforcée par l'octroi de moyens budgétaires propres, inscrits au budget général de l'Etat.

▶ Assisté d'une vingtaine de collaborateurs, le contrôleur général des prisons dispose d'un « pouvoir de contrôle permanent, de visite, de constat d'audition, d'obtention de documents, d'évaluation, d'observation, d'étude, de recommandation et de publication de ses rapports ». A l'image de celles organisées par le Comité européen de prévention de la torture, trois types de visites sont prévues : les visites « programmées », afin de vérifier de façon approfondie le fonctionnement d'un établissement, des visites « inopinées » faisant suite à des dénonciations de situations ou d'évènements, et des visites « de suivi », pour vérifier les mesures prises à la suite d'une précédente venue. Chacune de ces visites devant faire l'objet d'un rapport, publié avec la réponse du garde des sceaux.

▶ La commission Canivet propose ensuite de créer au niveau régional un **corps de médiateurs des prisons**, chargé des « litiges d'ordre individuel opposant les détenus à l'administration », afin « d'y apporter une solution » et, le cas échéant, de « préciser les points de réglementation présentant des difficultés d'interprétation ». Pour l'instruction des requêtes, ces médiateurs auraient « des pouvoirs de visite, de constat, d'information, d'audition et d'obtention de documents », comprenant notamment le droit de « se faire ouvrir les cellules des détenus même si ceux-ci sont placés au quartier disciplinaire et à l'isolement », de rencontrer toute personne et d'assurer au sein de la prison « toute permanences qu'ils estiment nécessaires ».

► **Ces médiateurs**, organisés dans des services régionaux de médiation pénitentiaire, correspondant aux régions pénitentiaires, et réunis dans « une conférence des médiateurs », doivent être « indépendants, permanents et qualifiés ». Ils sont nommés par le garde des sceaux, tout comme leurs délégués. Ces derniers, des « citoyens bénévoles » nommés dans chaque prison et réunis en comité, constituent quant à eux, l'échelon local. L'objectif est de leur confier le rôle d'une « intermédiation » dans les relations des détenus avec l'administration pénitentiaire, mais surtout « d'introduire un regard extérieur » qui permette un contrôle quotidien identique à celui que pratique un citoyen libre dans la société libre. Ces délégués constitueront un « organe d'information précieux autant pour le contrôleur général que pour les médiateurs. Ils disposent pour cela de « prérogatives de visite, d'audition, de transmission des requêtes des détenus et de saisine du directeur régional ou du ministre de la justice », sans entrave ni restriction.

*Il est important de rappeler que pour la commission Canivet, l'élaboration « d'une loi pénitentiaire définissant les missions de l'administration pénitentiaires, les droits des détenus et les conditions générales de détention » apparaissait comme « le préalable à tout contrôle extérieur efficace ».*

# Note de travail

## Projet de loi de règlement définitif du budget de l'année 2006

### Sources :

▶ Les résultats et la gestion budgétaire de l'État -exercice 2006. Rapport de la Cour des comptes, mai 2007.

▶ Certification des comptes de l'État - exercice 2006, Rapport de la Cour des comptes, mai 2007.

▶ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, 20 juin 2007.

▶ Projet de loi de règlement définitif du budget 2006, déposé à l'Assemblée nationale le 27 juin 2007, n° 3.

### Calendrier :

#### ▶ *Assemblée nationale* :

- Examen en commission : les mardi 10 et mercredi 11 juillet 2007

- Examen en séance publique : le lundi 16 juillet 2007

#### ▶ *Sénat* :

- Examen en commission du rapport de Ph. Marini : le mercredi 18 juillet à 9h30

- Auditions de ministres en commission élargie : mardi 17 juillet à 17h30, mercredi 18 juillet à 15h, jeudi 19 juillet à 9h30.

- Examen en séance publique le lundi 23 juillet à 15h et le soir.

Le règlement du budget 2006 offre la première clôture de cycle budgétaire en mode lolfien. Mais cette première discussion de la loi de règlement nouvelle formule ne se présente pas sous les meilleurs auspices, tant au plan de la méthode que sur le fond.

### Sur la méthode :

▶ D'une part, les délais de dépôt du projet de loi de règlement ne sont pas respectés. En vertu de la LOLF, le Gouvernement doit dorénavant déposer au plus tard le 1er juin de l'année qui suit l'exécution budgétaire, le projet de loi de règlement relatif à l'année considérée. Ce nouveau calendrier, qui permet d'assurer un règlement définitif du budget n-1 avant d'entamer au Parlement les débats sur le budget de l'année n+1, est un outil au service de la logique d'objectif et de performance portée par la LOLF.

Le rapport de la Cour des comptes annexé à ce projet de loi ainsi que, pour la première fois, le rapport de certification des comptes de l'Etat ont été remis le 29 mai.

Après avoir annoncé la date du 6 juin, le Gouvernement n'a finalement déposé son Projet de Loi de règlement à l'Assemblée que le 27 juin 2007.

▶ D'autre part, élections obligent, le débat risque fort d'être tronqué cette année, faute pour les parlementaires d'avoir en face d'eux les ministres effectivement aux responsabilités lors de l'exercice budgétaire jauté. *C'est une des limites de l'exercice.*

### Sur le fond :

▶ La Cour des comptes a insisté sur les difficultés qu'elle a pu rencontrer dans l'analyse des résultats de la gestion budgétaire. Ces difficultés ont été liées tant à l'absence de rénovation des systèmes informatiques et d'informations comptables des services qu'aux retards pris dans la remise des rapports annuels de performance (RAP) par les différents responsables de programmes et missions. Ces RAP ont pourtant vocation à être la pierre angulaire de l'analyse de l'exécution budgétaire.

► Surtout, l'amélioration de la situation des comptes publics en 2006 est totalement factice :

Elle a été obtenue au prix d'opérations de caisse et de mesures « à un coup », grevant les marges de manœuvre financières de l'Etat pour l'avenir. Aussi, c'est au prix de privatisations et de cessions d'actifs à hauteur de 16,7 md€ que le gouvernement peut afficher en 2006 un reflux de la part de la dette de l'État dans le PIB, après quatre années d'augmentation exponentielle.

Reflux de circonstance, puisque vraisemblablement les choses se sont de nouveau gâtées dès le début de l'année 2007 : au premier trimestre, l'INSEE note que le poids de la dette a de nouveau augmenté pour remonter à 65% du PIB... une embellie de courte durée.

## I - ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE ET FINANCES PUBLIQUES EN 2006 : PEUT MIEUX FAIRE !

### A - UNE EMBELLIE BIEN LIMITEE DE LA CROISSANCE FRANÇAISE EN 2006

► En 2006, la croissance du PIB à 2% remonte par rapport à 2005 (1,7%). Mais elle correspond à l'hypothèse basse de construction du budget 2006 (entre 2 et 2,5% de croissance). Le Gouvernement tablait fin 2005 sur l'accélération des exportations, et sur un redémarrage de l'emploi salarié qui viendrait compléter ses deux plans pour l'emploi. En 2006, les exportations françaises ont bien bénéficié du regain de la demande étrangère, notamment Allemande et l'on a assisté à une confirmation du retournement du marché de l'emploi amorcé en 2005.

- Pour autant, la France reste bien en deçà des performances de la zone euro (2,7 % en 2006 contre 1,5% en 2005), et en particulier de l'Allemagne (+ 2,7%).

Tableau 1 - Croissance du PIB en volume

En %	Moyenne 1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006
France	3,0	1,0	1,1	2,5	1,7	2,0
Allemagne	2,1	0,0	-0,2	1,2	0,9	2,7
Zone euro	2,8	0,9	0,8	2,0	1,4	2,7

Source : INSEE (France) et Commission européenne

- Le Gouvernement Français n'a donc pas su activer les leviers de politique économique pour bénéficier à plein de l'amélioration de la conjoncture, et corriger significativement la situation de ses comptes publics.

► La croissance française reste principalement tirée par la consommation des ménages, en hausse de 2,7% en 2006, soit la plus forte augmentation annuelle depuis 2000.

- On peut difficilement attribuer ce dynamisme de la consommation aux mesures gouvernementales : le principal dispositif de la Loi de finances pour 2006, le bouclier fiscal, ne concerne en effet que 93 000 foyers, pour l'essentiel parmi les plus aisés. Ce type de mesure contribue plus à nourrir l'épargne qu'à dynamiser la consommation.

► Ce dynamisme de la consommation intérieure, portant notamment sur des produits importés, creuse par ailleurs le solde du commerce extérieur (-22 mds€ en 2006).

### B - UN DEFICIT PUBLIC EN RETRAIT EN 2006

► La part du déficit public se réduit à 2,5 % du PIB contre 3 % en 2005<sup>1</sup>, sous l'effet d'une hausse des recettes (+4.6%) plus importante que celles des dépenses publiques (+3,8%). Néanmoins, sa réduction est là encore inférieure aux performances de nos voisins européens (-1% de PIB en moyenne).

Du reste, il demeure environ deux fois supérieur en volume à celui de 2001 (23,2 Md€).

► Trois mesures exceptionnelles ont principalement contribué à réduire le déficit public en 2006 :

- Une soulte de 2 Md€ a été versée par La Poste à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste relevant de l'administration centrale.

- La modification du calendrier de versement des acomptes d'impôt sur les sociétés intervenue fin 2006 a procuré à l'État un supplément de recettes fiscales estimé à 1 Md€.

<sup>1</sup> Cela a conduit Bruxelles à clôturer début 2007 la procédure pour déficit excessif contre la France.

- Enfin, la taxation anticipée des Plans d'Épargne Logement (PEL) a permis à la Sécurité Sociale d'enregistrer un produit exceptionnel estimé à 2,1 Md€.

**Le montant cumulé de ces trois recettes s'établit à 5,1 Md€, soit 0,3 % du PIB.**

► Le déficit public de 2006 serait donc de 2,8% du PIB hors mesures exceptionnelles.

► **D'autre part, les besoins de financement sont contrastés selon les administrations :**

- **L'État et les administrations centrales** sont les principaux contributeurs à la baisse des déficits publics (-5Md€ en 2006 par rapport à 2005), en raison notamment de la réduction du périmètre des politiques mises en œuvre ...

- **Le déficit des collectivités locales** s'accroît de 1,3 Md€ du fait de la hausse traditionnelle des investissements avant les élections municipales ainsi que de l'augmentation des prestations et transferts sociaux (APA en augmentation de 10 %, RMI ... ) ;

- **Celui des administrations de Sécurité Sociale augmente également, à hauteur de + 3 Md€<sup>2</sup>.** Par ailleurs, la « dette sociale », définie comme la somme de la dette des administrations de Sécurité Sociale et de celle portée par la CADES, représente pour la première fois plus de 10% de la dette publique totale.

## C - DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN HAUSSE CONTINUE

Le niveau des prélèvements obligatoires atteint ainsi 44,2 % du PIB après 43,8% en 2005, en augmentation pour la troisième année consécutive.

## D - LA DETTE PUBLIQUE EN 2006 : UN REFLUX DE CIRCONSTANCE

La part de la dette publique s'établit en 2006 à **63,7% du PIB, en retrait par rapport à 2005 où elle s'élevait à 66,2 % du PIB.**

► **Un résultat à relativiser**

Le poids de la dette publique augmente néanmoins en volume : 1 142,2 Md€ au 31 décembre 2006 contre 1 136,8 Md€ au 31 décembre 2005, ce qui représente un montant de 18 000 € par habitant et de 43 500 € par ménage.

D'autre part, la dette publique telle qu'elle est calculée ne prend pas ici en compte les dettes de certaines entreprises publiques qui pourtant, en présentent toutes les caractéristiques : il en va ainsi d'une partie de la dette ferroviaire (22 Md€ environ à fin 2006, soit 1,2 points de PIB), dont la charge d'intérêts et le remboursement sont, en réalité, supportés par le budget de l'État, via les subventions annuelles qu'il verse aux deux entreprises.

En parallèle, le Gouvernement n'a pas préparé la France à faire face à des dépenses certaines, liées aux enjeux du vieillissement de la population française, puisque **le Fonds de Réserve des Retraites n'a pratiquement pas été abondé<sup>3</sup>.**

► **Un résultat qui ne repose pas sur un assainissement durable des finances publiques, comme le démontrent les premières tendances pour 2007.**

Cette amélioration ne tient qu'à deux types de mesures dont les effets sont de nature conjoncturelle :

1) **Les opérations de privatisations ou de cessions de titres** qui atteignent un niveau historique, et ont été affectées à hauteur de **16,7 Md€** (Sociétés d'autoroutes, Aéroport de Paris, Alstom) au désendettement.

- Il s'agit là d'un « fusil à un coup » : pour pouvoir afficher une réduction de son endettement, l'État vend *les bijoux de famille* et se prive de recettes pérennes et de leviers d'action dans des secteurs stratégiques.

2) **Les mesures de « gestion active de la trésorerie »**, qui, selon l'analyse de la Cour des comptes ont produit l'essentiel de leurs effets potentiels en 2006.

<sup>2</sup> Mais ce résultat ne traduit pas une dégradation, dans la mesure où le solde 2005 des administrations de Sécurité Sociale bénéficie d'une ressource exceptionnelle de 8,4 Md€ avec la soulte venant de l'intégration du régime de retraite des industries électriques et gazières au régime général.

<sup>3</sup> Le FRR a été abondé de 1,5 md€ en 2006 contre 5,5md€ en 2002.

Il s'est en fait agi de réduire le fonds de trésorerie de l'État afin de limiter des émissions injustifiées de dette à court terme, et ainsi à alléger ses charges d'intérêts. Cela a permis d'abonder à hauteur le remboursement de la dette.

- Cependant, si cette pratique devait générer des tensions excessives sur les liquidités du Trésor et obliger à des emprunts à très court terme, très coûteux, pour faire face à des besoins non couverts, alors les résultats en termes de coûts de gestion de la dette seraient contreproductifs...

Mais la réduction de la part de la dette dans le PIB a bien été de courte durée : elle est repartie à la hausse dès le début 2007, et s'inscrirait selon l'INSEE à 65% du PIB à l'issue du premier trimestre. Fin mai, la dette financière de l'État avait augmenté de 43 mds€ en cinq mois<sup>4</sup>.

La preuve s'il en était besoin, que le reflux affiché en 2006 était un mirage.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA SITUATION DES COMPTES PUBLICS EN 2006

► Soit, la situation budgétaire de la France s'est améliorée en 2006. Mais le retrait des déficits n'a pas été la hauteur de ce qu'il aurait pu être, eu égard à la dynamique de croissance constatée dans la zone euro.

Ainsi, cette amélioration reste à la fois limitée et fragile.

- **Limitée** car elle ne permet pas de passer durablement sous le seuil de stabilisation de la dette.  
- **Fragile ensuite**, parce qu'elle s'explique principalement par des surcroûts de recettes relevant plus des effets de la conjoncture et de manipulations comptables, que des effets de la politique menée par le Gouvernement

► La France reste donc dans une situation d'endettement et de déficits élevés, et non maîtrisés. Or, le niveau de la dette et des déficits publics est préoccupant, car il ne sert pas à financer des dépenses d'avenir, ou à alimenter la croissance économique.

► Les conséquences de cette situation sont néfastes pour la France :

- cela rend notre pays vulnérable à la remontée des taux d'intérêt entamée depuis la fin de l'année 2005.

- l'absence de maîtrise de l'endettement limite fortement les marges de manœuvres financières et fiscales des gouvernants, pour mener une politique de relance (par l'offre ou par la demande), mais aussi pour faire face aux surcroûts de dépenses qui ne manqueront pas d'intervenir avec le vieillissement de la population.

Notons que cela ne semble pas arrêter le nouveau Gouvernement qui présente un « **paquet fiscal** » estimé par lui-même à **13 Md€ de moindres recettes fiscales annuelles**, et prévoit d'importantes augmentations des dépenses pour 2008, repoussant ainsi ses engagements en matière de réduction des déficits publics à 2012.

- In fine, cela désobéit au principe d'équité entre les générations, puisque l'emballage de la dette publique revient à faire payer aux générations futures le poids des dépenses actuelles non financées.

## II - LE RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2006 : BILAN DE L'EXÉCUTION ET ANALYSE DE LA GESTION

### A - LE SOLDE BUDGÉTAIRE : UN RESULTAT EN TROMPE L'OIL

1. Une amélioration superficielle du solde par rapport aux prévisions initiales

► Aux termes du Projet de Loi de règlement, le déficit budgétaire de l'État pour 2006 s'établit à 42,4 mds €<sup>5</sup>, soit tout juste 1 md€ de moins qu'en 2005, mais 6,5 md€ de mieux que les prévisions en LFI (48,9 mds€ de déficits annoncés). Le solde d'exécution des Lois de finances est quant à lui de 35,7 mds€.

<sup>4</sup> Source : rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, 20 juin 2007 (page 48).

<sup>5</sup> Solde général, qui prend en compte la dépense imputée sur 2006 (3,27 Mds €) au titre de la régularisation du calendrier du règlement des pensions des agents de l'Etat.

- Le Gouvernement se targue ainsi d'avoir cette année un solde primaire<sup>6</sup> proche de l'équilibre pour la première fois depuis 2001. Pourtant, **le déficit public n'est revenu qu'au niveau du « solde stabilisant »**, à savoir le niveau permettant uniquement de stabiliser dans la durée le ratio d'endettement (dette publique/PIB) et non de le réduire.

Du reste, la baisse de ce ratio en 2006 a été obtenue par des moyens contestables. Pour que la part de la dette publique dans le PIB se réduise dans les années futures, il faudrait que le déficit public soit ramené sensiblement en deçà de 2,5% du PIB. Les premières tendances pour 2007 contredisent la réalisation de cette thèse.

► **Le taux de couverture des dépenses par des recettes atteint tout juste 85,5% en 2006 : un mois et demi de dépenses sont donc financées par le déficit.**

► **Cette amélioration est superficielle**

L'affichage favorable du solde budgétaire relève pour une part non négligeable d'opérations de caisse. En effet, l'analyse budgétaire de la Cour des comptes démontre que des décaissements ont été repoussés au-delà de l'exercice 2006, alors que des encaissements ont été anticipés.

a. - **L'absence d'imputation sur 2006 de dépenses pourtant payées en 2006**

Plusieurs opérations n'ont pas été prises en compte dans le règlement du budget pour 2006 :

- **Emprunt** auprès du Crédit Foncier de France pour financer la forte demande de primes PEL (495 M€), en raison de la modification du régime fiscal des PEL en LFI 2006.

- **Emprunt** pour couvrir les dépenses du CNASEA (36M€).

**Si ces dépenses avaient été intégrées comme il se doit, le déficit serait donc de 43 mds €.**

- La Cour des comptes relève par ailleurs que le traitement de plusieurs flux financiers au sein des comptes publics n'est pas assuré, alors que cela pourrait avoir un impact sur le solde budgétaire. Elle souligne en particulier la non comptabilisation des pertes et profits sur les opérations de rachat de dettes qui représentent un solde de 99 mds€ en comptabilité générale.

**b - L'augmentation des reports de charges et des restes à payer en 2006**

- La Cour des comptes évalue à 9,3 mds€ les reports de charges en fonctionnement et interventions, dont plus de 2 mds au titre de la mission Défense, ou encore 300 M€ pour la mission Ville et Logement en raison de la non inscription en LFR de crédits pour financer les aides personnalisées au logement.

- Les dettes de plus de un an ne sont pas non plus comptabilisées, et porteraient sur 9,5 mds€, dont 5,22 mds à l'égard de la Sécurité Sociale.

**c - Des recettes exceptionnelles**

- **des recettes ont été encaissées par anticipation** : on relèvera en particulier que les modalités d'encaissement anticipé de l'Impôt sur les Sociétés ont été reconduites en 2006, permettant un surcroît de recettes de 3,9 mds €.

- Le budget de l'État a par ailleurs bénéficié de la mobilisation de ses soldes excédentaires au sein de plusieurs opérateurs publics, à hauteur de 4,75 mds€ (2,5 mds€ sur la COFACE et 1,45 mds€ sur plusieurs fonds d'épargne), soit 1,22 mds€ de plus que l'an dernier.

- Il a par ailleurs opéré un **prélèvement exceptionnel**, sur le Fonds de Garantie à l'Accession Sociale à hauteur de 1,4 mds€, prélèvement vivement contesté par notre Groupe lors de la discussion du PLF au Sénat, et condamné par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire.

**2. Des rentrées fiscales opportunément plus importantes que prévues**

► Les rentrées fiscales ont été objectivement sous estimées lors de la construction de la LFI 2006. L'augmentation des recettes (+ 22 mds€) a ainsi été supérieure de 10,2 mds€ à ce qui était prévu. Elles atteignent **267,9 mds€ en loi de règlement contre 257,7 mds€ prévus en LFI.**

- Le principal facteur en est l'impôt sur les sociétés dont le produit a augmenté de 19%, en plus value de 6,4 mds€.

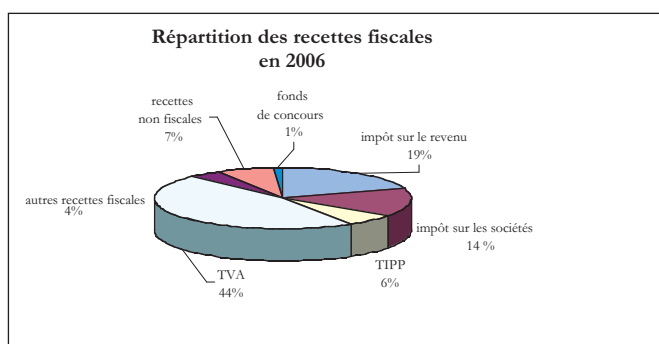
- L'IR est quant à lui en plus value de 1,1 mds€ et la TVA de 1,4 mds€.

<sup>6</sup> Écart entre les recettes et les dépenses avant paiement des charges de la dette.

- Les impôts assis sur les actifs ont connu également une progression importante, notamment les impôts sur les donations et successions (+500M€) et l'ISF (+450M€).

- A contrario, la TIPP s'inscrit une nouvelle fois en retrait à - 500M€.

► La Cour relève ainsi que les impôts de moindre rendement ont vu leur produit significativement diminuer en 2006, en raison notamment des transferts de recettes aux organismes de Sécurité Sociale 19,7 Mds€ ) et aux collectivités territoriales. Ces évolutions accroissent la part des principaux impôts (impôts sur le revenu et sur les sociétés ; TVA) dans les recettes de l'Etat.



### 3. Une norme de dépense respectée, mais de faible portée

► La norme de dépense a été formellement respectée : les dépenses ont augmenté de 1,9% en euros courants en 2006, soit quasiment une évolution zéro en volume. Elles s'élèvent à 272,8 mds€ (hors remboursements et dégrèvements d'impôts).

► Un respect de la norme permis par d'importantes débudgétisations :

- Si l'on réintègre la débudgétisation des allègements de charges sociales (18,9 MDE en 2006) transférés aux comptes de la Sécurité Sociale, l'augmentation des dépenses est en réalité de 2,3 %.

- Des dépenses importantes ont été financées de manière « extra budgétaire » (primes PEL, CNA-SEA) ;

- On constate une forte tendance au remplacement des dépenses budgétaires par des affectations de recettes (+ 50% depuis 2004), ce qui permet là encore d'afficher une baisse du niveau des dépenses.

La mission Ecologie et développement durable, et en son sein le financement de l'ADEME, est emblématique de ce constat. Ainsi, en 2006, les affectations de recettes ont représenté 165,4 mds€ soit 60% du budget général.

► D'une façon générale, cette norme de dépense n'a qu'une portée limitée : en effet, si le gouvernement a, dans la période récente, durci l'objectif affiché, la norme de dépenses a porté en 2006 sur 272,8 Mds € (montant des dépenses nettes du budget général, sans compter les prélèvements sur recettes), à comparer aux plus de 500 Mds € de dépenses brutes totales.

## B - LA GESTION DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2006 : LE JUGEMENT MITIGE DE LA COUR DES COMPTES

### 1. Une utilisation encore trop prudente des outils de gestion budgétaire offerts par la LOLF

► Peu de mouvements de crédits au sein des programmes :

Un des objectifs de la LOLF est d'apporter une plus grande souplesse dans l'exécution budgétaire, notamment via l'application du principe de fongibilité des crédits.

La Cour des comptes constate que pour cette première année, les responsables de programmes ont fait preuve d'une grande prudence et ont finalement assez peu utilisé leur faculté de reventilation. Les mouvements de crédits n'ont ainsi concerné que 400 M€, à rapporter aux 272,8 milliards d'euros des dépenses nettes du budget.

► L'analyse de la performance reste lacunaire faute d'outils efficaces :

L'analyse de la performance par la Cour des comptes relève par ailleurs le caractère très insuffisant du contrôle de gestion au sein des administrations. Cela nécessiterait la mise en place d'une véritable comptabilité analytique, « élément central pour l'évaluation de la performance », ce qui est loin d'être acquis dans de nombreuses administrations, tant pour des raisons matérielles que culturelles.

## 2. Une gestion budgétaire dont la régularité est mise en cause

► D'une part, la Cour des comptes a relevé plusieurs irrégularités dans l'exécution :

On citera en particulier l'avance de trésorerie mobilisée auprès du CFF pour financer la forte demande de prime PEL. Cette opération n'est retracée nulle part. Or, l'article 29 de la LOLF prescrit que les ressources et les charges de trésorerie doivent faire l'objet d'un suivi comptable permettant de les identifier.

► D'autre part, le Gouvernement a détourné l'utilisation des décrets d'avance :

Quatre décrets ont été publiés en 2006, pour un volume de crédits 1,64 Mds € en CP (1,87 Mds € en 2005). Or ces outils de régulation budgétaire font l'objet d'une utilisation opportuniste par le Gouvernement, en déni de leur fonction légale.

*La Cour des comptes elle-même souligne que la majorité des ouvertures de crédits opérées par le biais de ces décrets d'avance, normalement justifiées par un critère d'urgence, sont en fait emblématiques de la sous évaluation « significative et récurrente » des dotations budgétaires initiales.*

Il s'agit notamment :

- des crédits inscrits au titre des opérations extérieures (OPEX) et des opérations de maintien de la paix (OMP),
- des crédits du fonds de garantie des calamités agricoles (FNGCA),
- des dotations du FNADT pour l'exécution des contrats de plan,
- des crédits destinés au financement de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des personnes en situation de précarité
- et des dotations des dispositifs d'aide à l'emploi, pour un total de près de 1,14 Mds€.

**Or, ce montant représente 70 % des crédits ouverts par décret d'avance en 2006.**

De plus, il s'avère que dans plusieurs cas, les crédits qui ont été annulés pour financer ces ouvertures, ont du être de nouveau abondés en Loi de Finances rectificative : c'est notamment le cas au sein de la mission Défense qui a bénéficié de 323 M€ de crédits supplémentaires en LFR, après avoir subi des annulations en cours d'exécution à hauteur de 491,6 M€.

## C - OBSERVATION GENERALE : 2006, UN BUDGET INSINCERE

La Cour des comptes pointe cette année encore les défauts de sincérité du budget de l'Etat.

► L'utilisation détournée des outils de régulation budgétaire porte préjudice à la sincérité du budget de l'Etat : cela est non seulement contraire au droit, mais contrarie l'efficacité des politiques mises en oeuvre au travers des Missions et programmes du budget de l'Etat, en modifiant en cours d'année les équilibres budgétaires adoptés au Parlement.

► En raison des irrégularités constatées dans les comptes d'exécution, tant en recettes qu'en dépenses, le fait que le niveau de déficit ait été réduit par rapport aux prévisions initiales n'est plus un gage d'amélioration effective des comptes publics, les premières tendances pour 2007 le confirment.

En définitive, de nombreuses opérations budgétaires et comptables ont eu pour seule visée de masquer la réalité budgétaire, et altèrent ainsi la sincérité de l'exécution du budget pour 2006.

## III - LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT : PREMIÈRE

### Pour mémoire : les résultats comptables retranscrits en loi de règlement

L'article 37 de la LOLF précise que la loi de règlement retrace désormais trois résultats, devant chacun être approuvé par le Parlement :

1. le compte budgétaire qui retrace le **résultat budgétaire** ;
2. le **tableau de financement** qui retrace le montant des ressources et des charges de trésorerie qui ont concouru à la réalisation de l'équilibre financier; ce tableau retrace ainsi la façon dont le déficit budgétaire a été financé et dont, corrélativement, la dette a évolué.
3. le **résultat en comptabilité générale**, appréhendé au moyen du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie.

## A - DEFINITION ET PORTEE DE LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT

La certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables.

► En application de l'article 27 de la LOLF, l'État tient désormais une **double comptabilité** :

- une **comptabilité budgétaire**, qui retrace les recettes et des dépenses de l'État sur l'exercice,
- et une **comptabilité générale** reprenant l'ensemble de ses opérations, y compris celle touchant à son patrimoine.

► Dans ce cadre, la certification délivrée par la Cour des comptes porte sur les états financiers issus de la comptabilité générale, rassemblés dans le compte général de l'État, lui-même joint au Projet de Loi de règlement (article 54-7 de la LOLF) et comprenant la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan.

Ce compte doit permettre d'avoir une photographie du patrimoine de l'État et de son évolution au cours de l'exercice mais aussi de connaître ce que l'État doit et ce qu'il devra payer dans l'avenir.

► La Cour des comptes précise que sa mission de certification « n'a pas pour objet d'interpréter les états financiers qui composent le compte général de l'État. Elle est uniquement la constatation de leur conformité aux règles qui leur sont applicables, au premier rang desquelles les principes de régularité, de sincérité et de fidélité posés à l'article 27 de la LOLF ainsi que les normes comptables de l'État. »

## B. UNE CERTIFICATION AVEC RESERVES

En dépit des nombreuses difficultés rencontrées, la Cour des comptes a décidé de certifier le compte général de l'État arrêté au 31 décembre 2006. **Pour ce faire, il a fallu établir un « bilan d'ouverture » au 1er janvier 2006 selon les nouvelles normes comptables.**

La certification s'appuie sur un bilan au 31 décembre 2006, selon lequel l'actif de l'État s'élève à 538 mds€ et le passif à 1131 mds€, soit une différence de 593 mds€. Une partie importante du passif est constituée par la dette financière de l'État (894 mds€).

En revanche, la Cour n'a pu certifier sans réserve les comptes de l'État, étant donné les limitations qui ont affecté son contrôle, et les incertitudes ou désaccords persistants concernant telle ou telle opération.

Elle a donc formulé sur une certification assortie de **13 réserves substantielles, déclinées comme suit** :

### LES TREIZE RESERVES DE LA COUR DES COMPTES

#### 1. Les systèmes d'information financière de l'État sont lacunaires.

La Cour relève avoir été confrontée à des limitations d'ordre général dans son contrôle, liées à l'absence de systèmes d'informations financières, adaptés aux exigences de la comptabilité générale.

#### 2. Le dispositif de contrôle et d'audit internes pour accompagner le recensement comptable est insuffisant.

#### 3. Les actifs du ministère de la défense sont sous évalués

Le recensement des actifs du ministère de la défense, évalués dans les comptes de 2006 à 184 Mds€, n'est pas complet. Plusieurs biens ont été exclus du périmètre de valorisation (matériels en opérations extérieures ou situés Outre-mer, satellites, missiles nucléaires, etc.).

De plus, les immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant aux armements, ainsi que les stocks, ont été valorisés selon des méthodes non conformes. Il en résulte une sous-évaluation des actifs de l'État qui n'a pas pu être chiffrée avec précision, mais « porte sur plusieurs milliards ».

#### 4. Les comptes des opérateurs publics sont incomplets

La valeur des participations de l'État dans ses opérateurs, évaluée dans les comptes de 2006 à 53,7 Mds€, n'a pu être validée par la Cour en raison des multiples défauts des comptes des opérateurs.

Environ deux tiers des opérateurs, représentant 28 % de la valeur des entités contrôlées par l'État, n'ont pu, cette année, établir leurs états financiers 2006 dans les délais requis.

**5. Certaines immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques ne figurent pas à tort dans les comptes de l'État** (biens remis en concession, partenariats public-privé ou assimilés).

**6. Les conditions d'utilisation des contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette sont contestées par la Cour des comptes.**

**7. Le compte des opérations de la Coface (17 mds€), effectuées avec la garantie de l'État, n'a pas été intégré à tort dans les comptes de l'État.**

**8. La section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des Dépôts et Consignations (Livret A...) devrait figurer à l'actif de l'État (7,1 mds€ au bilan) au titre des entités non contrôlées par l'État figurant à son bilan.**

**9. L'évaluation du réseau routier national existant est jugée approximative (104,3 mds€) et celle des infrastructures en cours de construction (9,5 mds€) est jugée non fiable.**  
En particulier, la part du réseau transféré aux collectivités locales n'a pas été retirée du bilan de l'État.

**10. L'évaluation du parc immobilier (49,1 mds€) n'est pas fiable et n'est pas exhaustive.**

**11. Les obligations fiscales de l'État, à savoir ses dettes vis-à-vis des contribuables (crédit de TVA et divers autres crédits d'impôts) n'ont pas pu être évaluées de façon fiable, notamment en raison du caractère reportable de ces créances.**

**12. Les passifs au titre des dépenses d'intervention (dépenses de transferts) sont mal évalués car le recensement des mesures d'intervention n'est pas exhaustif.**

**13. Les comptes des Pouvoirs publics (AN, Sénat, Présidence de la République et Conseil Constitutionnel), qui ne sont que partiellement intégrés aux comptes de l'État, n'ont pu être vérifiés par la Cour, en raison du principe d'autonomie financière qui les caractérise.**

Les Assemblées ont décidé de mettre en place une procédure d'examen de leurs comptes par une « entité tierce » qui sera effective dès l'exercice 2007. Cela devrait permettre de les intégrer dans les comptes généraux de l'État.

### Observations :

Ces 13 réserves démontrent l'inachèvement, tant de la démarche de recensement du patrimoine de l'État, que de la modernisation des méthodes de gestion au sein des administrations et des opérateurs publics.

Pour ce premier opus, la Cour des comptes a pris une décision politique en décidant de certifier les comptes de l'État, prenant ainsi le contre-pied de ses homologues étrangers, refusant majoritairement la certification comptable du budget de l'État la première année.

Le Président Seguin a jugé pour sa part que la certification est « la position la plus juste, la plus pédagogique et la plus stimulante ». Il s'agit finalement plus d'un encouragement que d'un quitus.

Il n'en reste pas moins que d'importants progrès restent à accomplir, au titre du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques.

La question des moyens confiés à la Cour des comptes pour assumer cette mission devra également être posée.

# Note de travail

## Débat d'orientation budgétaire pour 2008

### I - LE CONTEXTE : UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE TOUJOURS FAIBLE

- **Croissance** - Si la croissance du PIB en volume a été plus dynamique en 2006 (2 %) qu'en 2005 (1,7 %), elle a été, pour la première fois depuis 1994, **nettement inférieure à celle de l'Allemagne (2,7 %) et à celle de la zone euro (2,7 %, et 2,9 %) hors France**.
- **Commerce extérieur** - La croissance est affectée depuis 2003 par la contribution négative des échanges extérieurs, **reflet de pertes de parts de marché à l'exportation et sur le marché intérieur français**. Le commerce extérieur est aujourd'hui **le point faible de l'économie française** : mauvaise spécialisation des productions, insuffisance de la recherche, notamment privée, et insuffisance subséquente de l'innovation contribuent à expliquer le déficit persistant du commerce extérieur.
- **Consommation** - La consommation des ménages est restée **le moteur principal de la croissance française en 2006**, les ménages ayant continué à puiser dans leur épargne, vu la faiblesse de l'augmentation de leur pouvoir d'achat moyen, et la dégradation du pouvoir d'achat des ménages modestes. L'évolution combinée de la dégradation des échanges extérieurs et de la bonne tenue de la consommation, préoccupante sur le plan économique général, a contribué au niveau élevé des recettes fiscales en 2006, la **consommation intérieure procurant d'importantes recettes de TVA**.

### II - LES FINANCES PUBLIQUES : UNE SITUATION AMÉLIORÉE OPTIQUEMENT

(qui a tendance à se dégrader depuis le début de 2007)

- **Un déficit public** ramené en 2006 à 45,5 MD€, soit 2,5 % du PIB (contre 3 % en 2005), le solde budgétaire s'étant établi à fin 2006 à 35,7 MD€ (au lieu de 46,9 MD€ prévus) mais :
  - qui reste **deux fois supérieur à celui de 2001 (23,2 MD€)**,
  - **nettement supérieur à ceux de l'Allemagne et de la zone euro**,
  - qui a bénéficié de **trois mesures exceptionnelles** :
    - \* **une soulte de 2 MD€** versée par La Poste à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste,
    - \* **la modification du calendrier de versement des acomptes d'IS** intervenue fin 2006, qui a procuré à l'Etat un supplément de recettes fiscales estimé à 1 MD€,
    - \* **la taxation anticipée des plans d'épargne logement**, qui a permis à la Sécurité sociale d'enregistrer un produit exceptionnel estimé à 2,1 MD€.
  - qui, sans le montant cumulé de ces trois recettes (5,1 MD€, soit 0,3 % du PIB), aurait été de 2,8 %.
- **Un déficit qui s'améliore lentement en termes structurels** : à 2,3 % du PIB, c'est-à-dire corrigé de l'impact des variations conjoncturelles et des mesures exceptionnelles, son solde reste trop élevé pour permettre le maintien du déficit public sous le plafond des 3 % du PIB en cas de nouvelle dégradation de la conjoncture.
- **Des recettes consolidées** des administrations publiques (910,5 MD€ en 2006) qui ont augmenté de 4,6 %, après l'avoir fait de + 5,8 % en 2005.

- Le taux des prélèvements obligatoires a augmenté en 2006 pour la troisième année consécutive, atteignant 44,2 %, soit son plus haut niveau depuis 1999, sa hausse en 2006 (+ 0,4 %) étant principalement due à des évolutions spontanées, et non à des mesures nouvelles.

- Des dépenses publiques qui continuent à croître fortement, bien qu'ayant légèrement fléchi en 2006 :

- + 3,8 % en valeur, et 2 % en volume en 2006, contre + 4,4 % en valeur, et + 2,7 % en volume en 2005,
- cet infléchissement reflétant principalement la diminution des dépenses d'assurance maladie et la diminution des prestations chômage, mais étant compensé par la forte progression des dépenses locales.

- Une dette publique qui, bien que contenue en 2006, reste très élevée. Elle a baissé pour la première fois depuis 2001 : 63,7 % à fin 2006, contre 66,2 % en 2005, mais :

- elle excède encore largement la limite de 60 % du PIB prévue par le Traité de Maastricht,
- elle reste supérieure de 6,3 points de PIB à son niveau de 1996,
- sa baisse en points de PIB en 2006 ne résulte pas d'un rééquilibrage structurel et durable des comptes publics, mais de deux catégories d'opérations spécifiques, donc non durablement reconductibles :

- 95 % des cessions d'actifs (16,3 M€),
- une réduction de la trésorerie de précaution de l'Etat en fin d'année.

- Ces mesures spécifiques n'améliorent pas la situation patrimoniale des administrations publiques, puisqu'en diminuant leur passif (la dette), elles réduisent d'autant leurs actifs (les participations et la trésorerie), cette diminution de la trésorerie pouvant présenter l'inconvénient supplémentaire de nécessiter, si besoin en était, un accroissement de la dette à court terme !

- et la dette continue à financer davantage des dépenses courantes (de fonctionnement, de transfert, de charge de la dette, notamment sociale) que des dépenses d'investissement, c'est-à-dire des dépenses d'avenir...

## ► Début de 2007 : détérioration de l'ensemble des finances publiques

- L'exécution du budget de l'Etat au cours des premiers mois de 2007 est marquée, en comparaison avec la situation d'il y a un an, par :

- un accroissement des dépenses,
- un recul des recettes nettes,
- une aggravation du déficit,
- une remontée rapide de la dette de l'Etat :

plus de 43 M€ sur les cinq premiers mois (pour la dette publique : + 33,7 M€ au premier trimestre, se traduisant par une progression du ratio d'endettement de 63,7 % à 65 % du PIB.

- Vive progression des dépenses des collectivités locales

- Aggravation de la situation de la Sécurité sociale

## III - LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR 2008

a) Le premier budget de la présidence Sarkozy ressemble à un numéro d'équilibrisme, puisqu'il devrait concilier l'inconciliable :

- financer les baisses d'impôts,
- réduire le déficit,
- réduire la dette,
- équilibrer les finances publiques en 2012, voire dès 2010,
- ne rien sacrifier aux promesses du chef de l'Etat pour la recherche et l'université...

- Mais :

- Remontée des taux d'intérêt, qui renchérit la charge de la dette : vers un réexamen des dépenses d'investissement de l'Etat ?

- Comme les pensions des retraités de la fonction publique vont continuer de progresser fortement, ce sont les autres dépenses qui vont être sérieusement mises en cause.

- Donc :

- Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique : le bloquer à 1 % (contre 2,25 % en moyenne ces dix dernières années), pour dégager en 2008 près de 10 M€ de marge de manoeuvre, soit l'équivalent, peu ou prou, du coût du PJJ TEPA, alors que le Gouvernement vient de s'engager à Bruxelles sur 2,4 % de déficit public en 2007, et qu'il n'espère qu'une « légère baisse du

déficit public en 2008 », ce qui ne laisse pas d'inquiéter si l'on veut parvenir, au terme du quinquennat, à un déficit nul.

- **Discipline sur les investissements** : stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, en comptant les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales, au prix d'une « discipline conséquente » sur les dépenses, non seulement de fonctionnement, mais aussi sur d'investissement, ce qui est nouveau.

• **Quelle est la crédibilité de cette feuille de route**, la dépense publique ayant augmenté de 9,7 % durant le quinquennat précédent, pour représenter 52,9 % du PIB fin 2007, contre 52,6 % fin 2002 ?

**b) Une orientation budgétaire marquée par :**

- la rigueur,  
- et le pari du Gouvernement d'une croissance à 2,5 %, alors qu'aujourd'hui, l'Insee table sur une croissance à 2,1 %, et que l'évocation du point de croissance qui manque relève de l'incantation, au nom du soit disant « choc fiscal », représenté par les 15 Md€ de cadeaux fiscaux, du P.J.L. TEPA.

- par ailleurs, le Gouvernement parie sur le fait qu'une croissance, en suivant, de 3 % permettrait de faire passer la dette sous les 60 % du PIB et d'atteindre l'équilibre des finances publiques en 2010, et que même si la croissance ne s'élevait qu'à 2,25 %, l'équilibre des finances publiques serait atteint quand même, bien que seulement en 2012.

**c) Malgré les dépenses engagées, pour gagner un point de croissance, le Gouvernement promet la baisse :**

- de la dette publique,
- du taux des prélèvements obligatoires,

• **Par :**  
- la diminution des dépenses, dépenses d'intervention, comme dépenses de personnels, la diminution de celles-ci reposant largement sur la diminution du nombre des fonctionnaires,  
- et une révision générale de l'efficacité des politiques publiques.  
- Les dépenses de santé ne devraient pas croître de plus de 2 % en moyenne, de 2008 à 2012.

- **Dès 2008, les concours aux collectivités locales** qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité se verraient appliquer la même norme que celle qui sera imposée aux autres dépenses de l'Etat.

• **Les dépenses :**

- Elles ne devront pas augmenter plus vite que l'inflation, cette norme s'appliquant désormais sur un périmètre plus large, puisqu'incluant les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales.

- Les ministères vont devoir restreindre leurs prévisions de dépenses, alors que le Président dit vouloir augmenter de 50 % le budget de l'enseignement supérieur, et que le Premier ministre dit vouloir « désenclaver les cités », tout en faisant 15 Md€ de cadeaux fiscaux !

- Maîtriser les dépenses ne voudrait-il pas dire remettre en cause des politiques publiques, et gêner les collectivités locales ?

• **Les fonctionnaires :**

- Le Gouvernement prévoit de supprimer 30 000 à 40 000 postes, l'Education nationale représentant la moitié des effectifs.

- Education nationale : le Gouvernement envisage la suppression de 17 000 de postes :

- pour le ministre de l'Education nationale : 10 000 postes en moins ;  
- pour le ministre du Budget : 7 000 de plus, ce qui correspond davantage aux engagements de campagne du candidat Sarkozy, à savoir : non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ;

- mais 10 000 postes en moins, c'est déjà une centaine de postes par département ! Cet objectif ne pourrait, en tous cas être atteint que par une révision de l'offre éducative pour la rentrée 2008, à savoir, notamment, la diminution des horaires des élèves et la promotion de la bivalence des enseignants (enseignement de deux matières) !...

• **Mais :**

- le non remplacement du départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux pourrait faire économiser, au mieux, 4,5 Md€ d'ici 2012,

- et le Gouvernement s'est engagé à redistribuer 50 % de ces gains de productivité aux fonctionnaires en poste, ce qui pourrait rapporter, au mieux, 2,5 MD€, soit l'équivalent du cadeau fiscal représenté par l'exonération des droits de succession.

\* \* \*

\*

### ► **Les dépenses déjà engagées pour 2008**

- **En 2008, les dépenses de l'Etat**, y compris les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, seront stabilisées en volume, soit une hausse de 5,7 MD€ en valeur.

- Le « **paquet fiscal** » mobilisera 8 MD€ supplémentaires (en plus du 1,4 MD€ comptabilisé en 2007).

- **Les baisses d'impôt** déjà engagées, au premier rang desquelles l'allègement de la taxe professionnelle, atteindront 1,6 MD€.

- Au total, les montants distribués en 2008 représenteront 15,3 MD€.

- **Avec une croissance à 2,25 %**, le déficit de l'Etat augmenterait de 5 MD€.

- **Avec 3 %**, il diminuerait de plus de 10 MD€.

### ► **Les effectifs de l'Etat sont restés stables en 2005**

(Rapport annuel de la fonction publique)

- Fin 2005, la France comptait 2,543 millions d'agents de l'Etat.

- Alors que le Gouvernement ne veut désormais remplacer qu'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, **les effectifs de la fonction publique de l'Etat sont restés stables en 2005**, avec 2,543 millions d'agents.

- **C'est un petit coup d'arrêt par rapport à 2004**, où le nombre d'agents avait diminué pour la première fois : en 2005, la baisse des effectifs des ministères (- 0,7 %) aura juste compensé la hausse des effectifs enregistrée dans les établissements publics administratifs (+ 7,8 %) auxquels sont transférées des compétences.

- Ainsi, 9.800 postes de maîtres d'internat et surveillants d'externat ont été supprimés à

l'Education nationale, mais ils ont été remplacés par 10.200 assistants d'éducation, pris en charge par les établissements publics locaux d'enseignement.

- De même, 4.800 fonctionnaires des armées sont passés sous statut privé, mais, dans le même temps, l'ANPE a recruté 4.600 agents.

- **Le nombre total de fonctionnaires a continué de progresser** (+ 1,2 %, soit 61.000 nouveaux fonctionnaires) en raison des hausses d'effectifs dans les fonctions publiques hospitalière (+ 2,5 %) et territoriale (+ 2,2 %). Hors emplois aidés, fin 2005, les trois fonctions publiques employaient 5,2 millions de personnes.

- De plus, alors que le Gouvernement veut s'appuyer sur l'augmentation mécanique des départs à la retraite dans la fonction publique d'Etat (56.600 départs en 2005, et 61.700 en 2006), **ces cessations d'activité ont été moins nombreuses que prévu** : 6.000 de moins que ce que prévoient les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), les départs pour carrière longue restant peu nombreux.

- **Les départs devraient se stabiliser en 2008 et 2009** (autour de 66 000 par an), avant une décline à partir de 2010.

- **De 1994 à 2005, les effectifs de l'Etat ont moins progressé** (+ 4,5 %) que ceux des deux autres fonctions publiques, mais on constate que les ministères régaliens se sont renforcés : la préoccupation sécuritaire du Gouvernement s'est traduite par des recrutements à l'Intérieur (+ 6,4 %), à la Défense (+ 12 %) et surtout à la Justice (+ 23,6 %), au détriment de l'Economie (- 6,6 %) et de l'Equipement (- 5,3 %). En 2005, l'Intérieur et la Justice sont les seuls grands ministères dont les effectifs n'ont pas diminué.

# Note de travail

## Finances locales : pas d'éclaircie en vue - Débat d'orientation budgétaire pour 2008 -

### Sources :

- Rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation budgétaire, 12 juillet 2007
- Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au Débat d'orientation budgétaire, Cour des comptes, juin 2007
- Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2006, Cour des comptes, mai 2007
- Les finances locales en 2007, Joël Bourdin, Observatoire des Finances locales, juillet 2007
- Finances locales en France, les grandes tendances 2006-2007, Dexia Crédit local, février 2007

### Ces dernières années ont bouleversé les cadres financiers locaux :

La décentralisation Raffarin, en organisant une compensation insuffisante des transferts de compétences, a mis les finances locales sous tension.

En parallèle, les gouvernements successifs ont adopté des réformes fiscales qui ont réduit les marges de manœuvre financières des collectivités : exonération de 20% de la TFNB, plafonnement de la taxe professionnelle...

La morosité économique ambiante a entraîné une forte augmentation des dépenses sociales, qui incombent désormais majoritairement aux collectivités locales. Les échelons locaux sortent essouffés de cette période.

Mais alors que la Décentralisation a été un leitmotiv de la précédente législature, elle est totalement occultée par le nouveau Gouvernement et son Président. Pas une seule fois Nicolas Sarkozy n'a cité, dans son discours d'Epinal sur les Institutions, le mot « Décentralisation », ni « collectivités territoriales ».

Pour autant, les perspectives qu'offre le nouveau Gouvernement ne sont pas pour rassurer les collectivités. En effet, les finances locales pourraient

constituer dans l'avenir une commode variable d'ajustement des finances publiques. Car, il s'agira de calmer les critiques qui ne manqueront pas d'apparaître face à la déroute annoncée des comptes publics.

Dans sa déclaration de politique générale, François Fillon a peu évoqué les collectivités locales. Mais il a tout de même pris le temps d'annoncer la fin du contrat de croissance et de solidarité dès 2008. Pire, le flou reste entier sur le périmètre effectivement retenu par le gouvernement pour limiter l'indexation des concours de l'Etat à l'inflation. Il pourrait en effet dépasser l'enveloppe normée pour englober les compensations des allègements de fiscalité locale. Par contre, la priorité au renforcement de la péréquation n'est toujours pas à l'ordre du jour...

La perspective d'une nouvelle réforme de la taxe professionnelle, lancée par le Président, n'est pas plus rassurante.

Enfin, les conditions de compensation financière des transferts de compétence récents ou à venir laissent plusieurs questions épineuses en suspend. **Pas d'éclaircie en vue pour les finances locales !**

### I - FINANCES LOCALES : LES GRANDES TENDANCES 2006 - 2007

#### A) Bilan 2006 : l'effet de ciseau sur les finances des collectivités s'accroît

##### ► La hausse des dépenses locales est plus contenue

Les dépenses des administrations publiques locales ont fortement augmenté au cours des vingt dernières années.

Leur montant représente en 2006 : 11,1 % du PIB, contre 8,8% en 1985.

En 2006, cette hausse se poursuit, mais elle a été globalement plus contenue : (+5,2% en 2006, après 6,1% en 2005).

La dynamique des dépenses de fonctionnement (+4,6%) est largement liée aux dépenses de personnels (+5,5%) notamment à raison du premier volet de transfert des agents TOS aux départements et aux régions. Leurs frais de personnel sont en effet en forte progression en 2006 : + 7,8% pour les départements et +26,5% pour les régions.

D'une façon générale, la Cour des comptes relève que les dernières réformes de décentralisation ont pesé lourdement sur les charges de fonctionnement des collectivités locales. Dans le domaine social, les versements au titre du RMI ont augmenté de 7,2% en 2006 pour s'établir à 5,9 Md€ ; l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a connu une progression plus forte encore (+10%, soit 4,3 Md€ en 2006). Les départements ont également dû prendre en charge, à compter du 1er janvier 2006, la nouvelle prestation de compensation du handicap.

Autre explication, après douze années de baisse ininterrompue, les frais financiers sont repartis à la hausse en 2006 (+ 6,7 %) du fait de la remontée des taux d'intérêt.

Par ailleurs, l'investissement local reste très dynamique à + 7,1% (+10,2% si l'on prend en compte l'ensemble des administrations publiques locales).

► **La part des collectivités locales au sein de l'investissement public ne cesse d'augmenter.** En 2006, leurs investissements (43,5Md€) ont ainsi représenté 72,4% de l'investissement public, contre 69,1% en 2002.

► **Une progression des recettes qui reste plutôt dynamique**

Les recettes de la fiscalité directe locale augmentent une nouvelle fois de manière significative en 2006 (+ 5,9% après 6,3% en 2005), sous l'influence conjointe d'un effet base et d'un effet taux.

Le produit total des impositions indirectes croît globalement de 9%. Mais le taux d'évolution de ce poste est en recul par rapport à 2005 (+16,5%).

La principale augmentation concerne les Régions (+33%).

Les impôts indirects des Départements augmentent aussi de 8,4% grâce à un transfert d'une fraction supplémentaire du taux de la TSCA, et au dynamisme du produit des droits de mutation.

► **Au total, la situation des collectivités locales s'est néanmoins dégradée en 2006**

L'autofinancement ne permet à aucune catégorie de collectivités de financer la totalité de ses investissements en 2006.

Leur recours à l'emprunt progresse donc de 4,6%. Dans ce contexte, l'endettement des seules collectivités augmente de 5,1 milliards d'euros (+5,5%) en 2006 pour s'établir à 98,4 milliards d'euros <sup>1</sup>.

► Sur la période 2002-2006, la progression des recettes, en moyenne de 5,6 % par an, a été rapide, mais moins que celle des dépenses. Le solde des comptes de l'ensemble des Administrations Publiques Locales s'est donc dégradé : il fait apparaître depuis 2004 une nette inflexion, avec un besoin de financement grandissant (4,6 Md€ en 2006, après 3,3 Md€ en 2005 et 2,4 Md€ en 2004).

**B) Premières tendances 2007 : des collectivités locales fragilisées**

Malgré une situation financière d'ensemble qui reste plutôt saine, les éléments de fragilité des collectivités vont en s'aggravant en 2007. En effet, la dynamique de la dépense locale, tant en fonctionnement qu'en investissement, est confrontée plus que jamais à des incertitudes sur les recettes futures.

D'autre part, les perspectives d'emprunt se profilent dans des conditions financières moins favorables. Cela intervient dans un contexte d'alourdissement des charges obligatoires des collectivités, alors que le Gouvernement affiche le souhait d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

► **L'ensemble des dépenses des collectivités locales devrait atteindre 189 milliards d'euros en 2007**, et progresse de 5,2%. En particulier les dépenses de gestion connaissent une forte augmentation à +6%, compte tenu du transfert des TOS. D'autre part, les frais financiers des collectivités sont encore en hausse sensible en 2007 (+12%), du fait de la hausse de l'endettement et de l'augmentation des taux d'intérêt.

<sup>1</sup> MINEFI premières tendances des finances locales 2006, juin 2007

► Au plan des recettes, le produit voté des quatre taxes locales devrait connaître en 2007 une dynamique limitée à +4,8 % en raison de plusieurs facteurs concomitants :

- une moindre augmentation des taux des impôts directs (+0.9% après +2,4% en 2006), marquant la fin d'un cycle de réajustement dans les Départements et les Régions ;

- la réduction du rendement des droits de mutation en raison de la perte de vitesse du marché immobilier (produit attendu : 10,4 md€) ;

- l'impact de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle (- 200 M€ ?) ;

- à contrario, l'utilisation par les Régions de leur pouvoir de modulation de la TIPP à la hausse, joue dans le sens de l'augmentation de leurs recettes (+500M€).

L'investissement local reste dynamique, bien que de nouveau en recul par rapport à 2006 (+5,1%), pour la première fois, il devrait dépasser le cap des 50 mds €.

La dette des collectivités devrait s'alourdir de 4 md€ cette année mais à rebours des déclarations gouvernementales, sa proportion dans le PIB devrait rester stable à 6,3% du PIB.

## II - PERSPECTIVES GÉNÉRALES POUR 2008 : LE COUP DE GRÂCE ?

### A) Les collectivités locales vont subir les dommages collatéraux des réformes fiscales annoncées

Si le Gouvernement ne compte pas réformer à court terme la fiscalité locale, il n'en demeure pas moins que les collectivités vont nécessairement être mises à contribution des coûteuses réformes fiscales engagées.

► Les collectivités vont contribuer à financer le « bouclier fiscal »

En abaissant le bouclier à 50% des impôts acquittés, le Gouvernement va accroître la part de la fiscalité locale soumise à plafonnement, et grever d'autant plus les dotations aux collectivités. En effet, la quote-part des impôts locaux faisant l'objet d'une restitution au contribuable est prélevée sur le montant global de DGF : toutes les collectivités vont donc payer la note.

► La TVA sociale, mise à l'étude par le Gouvernement pèserait lourd sur les finances locales

Le projet de TVA « sociale » comporte un risque inflationniste pour les impôts locaux. Elle serait financée « sur le dos » des collectivités locales, car contrairement aux entreprises, les collectivités ne récupèrent pas ou très peu la TVA.

Celles-ci seraient contraintes de financer ce coût supplémentaire par une augmentation de leurs impôts locaux, au détriment des foyers les plus modestes. Ces derniers seraient alors doublement pénalisés par l'augmentation du taux de TVA : au titre de leur consommation, et au titre des impôts supplémentaires qu'ils auraient à acquitter.

*Jean Paul Bret, Maire de Villeurbanne, évalue ainsi l'impact de la TVA sociale sur son budget à 1,1 millions d'euros, soit l'équivalent de 2,2 points d'impôts supplémentaires...*

► Une annonce de réforme de la taxe professionnelle qui ne dit rien qui vaille

Nicolas Sarkozy a annoncé une nouvelle réforme de la taxe professionnelle, à l'horizon 2009, alors qu'entre en vigueur cette année la dernière réforme adoptée en 2006.

Est ce à dire que la majorité ne croit plus dans la réforme qu'elle a votée comme un seul homme il y a moins de deux ans ? Cela serait souhaitable, car ce dispositif est mauvais, inique et désastreux pour la dynamique intercommunale.

Les conséquences du plafonnement de la TP sur les finances locales en 2007.

*Coût direct : 200 millions d'euros dès 2007<sup>2</sup>.*

*Coût indirect : Autre conséquence, celle sur les régimes fiscaux des intercommunalités : la mise en œuvre de la réforme a conduit de nombreux groupements à renoncer à la TPU pour adopter un régime de fiscalité mixte (TPU + fiscalité additionnelle) (+ 17% dès 2006), mouvement qui semble se poursuivre en 2007.*

<sup>2</sup> En vertu du secret fiscal, il est quasiment impossible de connaître le coût mis à la charge des collectivités dès aujourd'hui. Néanmoins les dernières évaluations l'estimaient à plus de 200 M€.

Pour le Président Sarkozy, cette nouvelle réforme viserait à «*alléger la charge qui pèse sur l'industrie et [à] prendre en compte la santé financière de l'entreprise* »<sup>3</sup>. Il a ajouté que cette réforme doit être «*un remède anti-délocalisation* ».

Cela n'est pas un bon argument. On le sait, la fiscalité n'est pas un critère déterminant de localisation des entreprises : selon une étude récente, elle n'arrive qu'au 6ème rang des préoccupations des entreprises pour leur implantation, après la qualité des infrastructures et des services publics...

Pour autant, il semble indispensable de refonder la fiscalité économique locale, notamment pour la rendre plus lisible, et plus en phase avec les impératifs économiques des entreprises. Mais il faut en parallèle être vigilant à ne pas porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités, ce qui n'a pas été le cas dans la réforme adoptée en 2006. Rappelons que la taxe professionnelle couvre près de la moitié des recettes de la fiscalité directe locale. Or, d'aucun pensent que la réforme annoncée pourrait conduire à la suppression pure et simple de l'impôt économique local et réduire fortement l'autonomie fiscale des collectivités.

► **Ces mesures pourraient porter le coup de grâce aux finances locales ...** en effet, leurs marges de manœuvres financières se réduisent en peau de chagrin ces dernières années, sous l'effet des allègements de la fiscalité directe existante, et du transfert de nouvelles ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune marge de manœuvre : si le ratio d'autonomie financière des collectivités ne présente pas de dégradation en 2005, au regard des critères d'évaluation définis, il y a en réalité un recul évident de l'autonomie de gestion des collectivités locales

#### L'amélioration du ratio d'autonomie financière en 2005 : un écran de funée

##### Le ratio en 2004

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	57,21	30,17	6,54
Autres ressources (en Md€)	36,13	17,43	9,49
Ressources totales (en Md€)	93,34	47,60	16,03
Ratio constaté pour 2004	61,3 %	63,4%	40,8%

#### L'évolution du ratio en 2005

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	59,54	33,52	8,16
Autres ressources (en Md€)	37,71	16,98	10,36
Ressources totales (en Md€)	97,25	50,51	18,52
Ratio constaté pour 2005	61,2 %	66,4%	44,1%

Conformément aux dispositions de la loi organique relative à l'autonomie financière adoptée en 2004, le Gouvernement est tenu de justifier l'évolution du ratio d'autonomie financière (ressources propres rapportées au total des ressources).

La publication début juillet du rapport Bourdin de l'Observatoire des Finances locales a été l'occasion<sup>4</sup> de diffuser ces données.

Les tableaux montrent que le ratio d'autonomie financière s'est amélioré entre 2004 et 2005 pour les Départements et les Régions.

**Mais cette amélioration est en partie factice,** car elle repose sur une définition très extensive de la notion de ressources propres : le ratio prend en compte au titre des ressources propres les nouvelles ressources transférées aux collectivités dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétences, à savoir la TIPP et la TSCA, sur lesquelles les collectivités ne disposent pas, à l'exception de la TIPP régionale, de pouvoir de modulation. Cela explique l'augmentation importante en volume des « ressources propres » entre 2004 et 2005. Pour autant, cela ne renseigne pas sur l'autonomie effective de gestion dont disposent les collectivités : dans le même temps, elles se sont vu transférer des charges nouvelles dont le coût n'est pas couvert par ces nouvelles ressources...

<sup>3</sup> Discours prononcé au salon du Bourget le 23 juin 2007.

<sup>4</sup> Les finances locales en 2007, Joël Bourdin, Observatoire des Finances locales, juillet 2007.

Par contre, le ratio des communes s'est légèrement dégradé. Cette baisse est due à la croissance moins soutenue des ressources propres (+4,1%), par rapport à l'ensemble des ressources (+4,2%), sachant que les communes n'ont pas bénéficié de nouvelles « ressources propres », dans le cadre des transferts de compétences.

## **B) Le Gouvernement veut faire des collectivités locales une variable d'ajustement de ses choix politiques.**

Le Gouvernement apparaît fermement décidé à faire participer les collectivités locales plus qu'à leur tour à l'exigence de rigueur budgétaire.

Alors que le Gouvernement a repoussé ses objectifs de réduction des déficits pour l'Etat à 2012, on a le sentiment qu'il veut faire peser d'autant plus sur les administrations locales la responsabilité d'une bonne tenue des comptes publics. Or, les collectivités locales sont d'ores et déjà tenues par un ensemble de règles budgétaires plus strictes que celles qui s'appliquent aux autres administrations publiques.

Pour ce faire, le Gouvernement n'y va pas de main morte : il veut tout à la fois réduire la progression des ressources des collectivités, et leur prescrire une norme drastique d'évolution de leurs dépenses.

### **1. au plan des recettes locales : fin de l'indexation des dotations**

#### **► La fin du contrat de croissance et de solidarité**

Alors que le projet était dans les tiroirs depuis début 2006, François Fillon a allumé la mèche : le contrat de croissance et de solidarité ne sera pas reconduit en 2008.

A l'occasion de son discours de politique générale, il a ainsi déclaré : « *Les dotations de l'Etat qui sont allouées [aux collectivités] ne pourront pas globalement croître au-delà de l'inflation en 2008, et nous devons rebâtir avec elles une relation contractuelle responsable* ».

Sous couvert d'orthodoxie budgétaire, **c'est un moyen tout à fait commode de financer une part des mesures fiscales adoptées cet été.**

En effet, l'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités représente le deuxième poste de dépenses de l'Etat (45,2 mds€ en 2007). Le principe de son indexation annuelle constitue donc une charge non négligeable pour le budget : environ un milliard par an. **La limitation de l'indexation à l'inflation devrait permettre d'économiser plus de 300 millions d'euros dès l'an prochain, et près d' 1,6 md€ à cinq ans.** (cf : infra. Développement dans le III).

### **2. au plan des dépenses : « une norme d'évolution zéro volume »**

Outre l'alignement des dotations de l'Etat aux collectivités sur l'inflation, le Gouvernement compte bien mener à son terme le projet de fixation d'une norme de dépense locale, jusque là avorté.

Rappelons en effet que l'an dernier déjà, le gouvernement Villepin avait souhaité prescrire aux collectivités une telle norme. S'appuyant sur les propositions du Rapport Pebereau<sup>5</sup>, le Conseil d'Orientation des Finances Publiques (COFIPU) avait suggéré d'imposer aux collectivités locales de suivre une norme d'évolution des dépenses locales proche de celle de l'Etat (0 en volume). Ce projet a finalement été écarté avant les élections, faute d'adhésion.

#### **► Vers la fixation d'une norme de dépense locale en 2008**

Dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2008, le nouveau Gouvernement revient à la charge, et précise que la « mobilisation de l'ensemble des acteurs de la dépense publique devrait permettre d'atteindre l'objectif de diviser par deux la progression de la dépense publique tous secteurs confondus ». Il propose donc un « *nouveau pacte avec les collectivités territoriales* ». S'appuyant cette fois sur le rapport Richard<sup>6</sup>, il « *considère que la maîtrise des dépenses et déficits locaux constitue un enjeu majeur pour l'assainissement [des] finances publiques* ».

<sup>5</sup> Michel Pébereau, des finances publiques au service de notre avenir, rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale, rapport remis au Premier ministre, décembre 2005.

<sup>6</sup> Pierre Richard, « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques »

Sur les modalités le Gouvernement reste prudent. Sibyllin il indique : « *ce scénario repose aussi sur l'hypothèse que les collectivités stabilisent leur endettement, en modérant leurs dépenses.* »

Le Premier ministre a cependant enfoncé le clou : il a fait des « relations État-collectivités » un des quatre chantiers transversaux de son ambitieux « **plan de révision générale des politiques publiques** » présenté le 11 juillet dernier, et destiné à améliorer les politiques publiques, et à réduire la dépense.

**Cette démarche minimise de manière tout à fait volontaire la montée en charge des nouvelles compétences** exercées par les collectivités, notamment au plan social.

Plus grave encore, elle s'inscrit en déni du principe de libre administration des collectivités locales.

► En fait, le Gouvernement cherche à faire peser sur les finances locales la responsabilité d'endiguer la spirale de l'endettement public, alors même qu'il prend des mesures qui vont creuser les déficits de l'Etat...

La Cour des comptes, favorable à la fixation d'une telle norme relève cependant qu'elle doit faire l'objet d'importantes contreparties : « *En tout état de cause, toute initiative visant à favoriser la compatibilité de la progression des dépenses locales avec les contraintes globales des finances publiques devrait avoir pour contrepartie le respect par l'État de plusieurs engagements à l'égard des collectivités territoriales, en particulier la neutralité financière des transferts de compétences, une prévisibilité suffisante de l'évolution des concours financiers et la consultation des élus, sur tout projet de texte ayant une incidence financière significative sur les budgets locaux.* »

► Le Gouvernement annonce donc des contreparties, bien loin cependant de celles préconisées par la Cour.

► **Des contreparties insuffisantes : une meilleure association des collectivités, au prix d'un renforcement de la logique de décentralisation libérale.**

A titre de « compensation », il leur propose « *des marges de manœuvre accrues dans l'exercice de*

*leurs compétences* », et une « *meilleure association aux décisions les concernant* » reprenant ainsi à son compte les lignes directrices fixées lors du COFIPU de juin 2006. Le Gouvernement propose par ailleurs « *la mise en place d'outils adaptés aux besoins d'information financière des collectivités locales.* »

► **Création d'un « comité des exécutifs territoriaux**

Le Gouvernement confirme par ailleurs dans son rapport préalable au DOB, le souhait avancé par F. Fillon de mettre en place une « *conférence nationale des exécutifs territoriaux* ». Son rôle serait de **garantir l'association des collectivités locales à l'élaboration des normes qui les concernent**, en liaison avec le Comité des Finances Locales.

Mais le rapport va plus loin, puisqu'il propose par ce biais « **d'élargir les marges de manœuvre dont disposent les collectivités dans la mise en œuvre de leurs compétences** ». Est-il question d'ouvrir la voie à une généralisation de la logique d'expérimentation ? **Ou à la territorialisation, non plus de la gestion, mais des principes même des politiques ?** Il cite ici explicitement l'exemple de la gestion du RMI.

Notons au passage que **le Gouvernement a confirmé le maintien du COFIPU**, comme outil de pilotage renforcé des finances publiques. On peut s'interroger sur l'articulation du COFIPU avec cette future conférence nationale des exécutifs. La « comitologie » devient un sport national avec ce nouveau Gouvernement ...

► **Le Gouvernement se drape de bonnes intentions, en prétendant vouloir améliorer les relations entre l'État et les collectivités locales. Comment peut-il être crédible à ce sujet, alors même qu'il commence justement par supprimer le « contrat » financier qui liait l'État aux collectivités, sans que la moindre concertation ait été organisée en amont.**

Il est certain que les collectivités locales ont leur rôle à jouer dans la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique. Mais elles ne peuvent pas tout à la fois supporter le poids des compétences dont l'Etat ne veut plus, et porter seules la stratégie de désendettement de la France...

## C) L'antienne toujours manquant : la péréquation

► Avec la décentralisation libérale mise en oeuvre depuis 2004, la fracture territoriale s'est creusée.

Un des maux les plus durs, qui affectent aujourd'hui le processus de Décentralisation, tient dans l'inégale répartition des moyens financiers entre les territoires.

Le renforcement des politiques de solidarité territoriale aurait du être la priorité de ce début de mandat.

L'État doit tenir son rôle de gardien de la solidarité nationale, et participer plus qu'il ne le fait aujourd'hui à la péréquation des ressources entre les collectivités : c'est comme cela que pourra être assuré un égal accès de tous, aux services publics sur l'ensemble du territoire.

De cela, il n'est pas question dans les projets gouvernementaux, qui en prennent plutôt le contre-pied. La suppression du contrat de croissance pèsera sur les masses affectées à la péréquation. La Cour des comptes admet d'ailleurs que la remise en cause du rythme de progression des concours de l'État « *n'aurait de sens que dans le cadre d'une démarche visant à rationaliser l'architecture des concours de l'État aux collectivités, et à renforcer les mécanismes de péréquation.* »

► Il est aujourd'hui indispensable de fixer des contours précis au principe dorénavant constitutionnel de péréquation.

En effet, le 5ème alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise désormais que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Or, à la différence de ce qui existe chez nombre de nos voisins (Allemagne, Espagne, Italie...) ce principe de péréquation ne fait l'objet d'aucun cadre précis.

Comment renforcer la péréquation des ressources si l'on ne fixe pas les objectifs à atteindre, le niveau souhaitable de réduction des inégalités ?

**A quand une grande loi de péréquation ?**

### BILAN : MAIS COMMENT LES ELUS VONT-ILS BOUCLER LEUR BUDGET POUR 2008 ?

Toutes ces annonces affectent les finances des collectivités locales.

- alors que la réforme de la taxe professionnelle pèse lourd dans de nombreuses communes et intercommunalités,

- alors que le Gouvernement annonce une indexation des concours financiers de l'Etat limitée à l'inflation soit 1,8 point,

- alors que le « panier du maire », indiquant la progression réelle des charges des collectivités, connaît ces dernières années ses plus grosses progressions à plus de 3,5%,

**Comment les élus locaux vont-ils boucler leur budget 2008, à quelques mois des renouvellements dans les communes et les départements ?**

## III. - LES GRANDS THÈMES DE LA PRÉPARATION DU BUDGET POUR 2008

**A) Les concours financiers de l'Etat : la mort du contrat de croissance de solidarité**

### 1. le cadre actuel

Aujourd'hui, l'essentiel du financement des collectivités par l'État se fait au travers d'une « enveloppe normée »<sup>7</sup> de dotations, s'élevant à environ 45,2 mds € en 2007.

En vertu du contrat de croissance et de solidarité (CCS), mis en place pour trois ans en 1999 et reconduit depuis, cette enveloppe augmente chaque année selon une indexation basée sur l'inflation et 33% du PIB. En son sein, la DGF bénéficie d'une indexation portant sur 50% du PIB.

Lors de la mise en place de ce **contrat de croissance et de solidarité**, la prise en compte du PIB dans l'indexation visait à faire bénéficier les collectivités locales de l'évolution de la richesse nationale, dont elles sont aujourd'hui plus que jamais parties prenantes.

<sup>7</sup> Incluant notamment la DGF, la DCTP, la Dotation Elu Local, la DGE, la DGD...

En effet, les collectivités locales occupent une place toujours plus importante dans le PIB, et elles contribuent à l'essentiel de l'investissement public, facteur de croissance.

Comme son nom l'indique, le CCS n'est donc pas un privilège, mais, bien une sorte de juste retour sur investissement pour les collectivités locales, et un outil de solidarité nationale.

## 2. Modalités de la mesure, méthode... et effets immédiats

► Pour réduire la part des dotations dans le budget de l'État (il s'agit en effet du deuxième poste budgétaire de l'État en volume), le Premier Ministre a annoncé la fin du CCS en supprimant la composante PIB de cette indexation.

► Les modalités : dans le budget pour 2008, le Gouvernement va donc intégrer les prélèvements sur recettes aux collectivités territoriales, dans la norme de dépenses « zéro volume » du budget de l'État, comme l'y invitait d'ailleurs tant le rapporteur Carrez<sup>8</sup> que la Cour des comptes.

*Concrètement, cette réforme entraînerait dès 2008 une perte de recettes pour les collectivités de l'ordre de 330 millions d'euros<sup>9</sup> au titre de l'enveloppe normée, et de près de 440 millions d'euros au titre de la DGF.*

► Une grande inconnue demeure : la limitation de l'indexation à l'inflation sera-t-elle confinée à « l'enveloppe normée », cadre du contrat de croissance et de solidarité, ou ira-t-elle au-delà ? Les déclarations de François Fillon et sa rencontre avec les différentes associations d'élus laissent planer le doute.

Pour limiter encore plus les dépenses de l'Etat, le gouvernement pourrait tout à fait appliquer cette norme « zéro volume » de manière plus large : il pourrait notamment inclure les compensations pour allègement de fiscalité locale, faisant l'objet d'indexations annuelles complexes, et qui s'élèvent plus de 14 md€ en 2007. C'était d'ailleurs le sens de l'interpellation du rapporteur Gilles Carrez<sup>10</sup> dans son rapport.

La facture serait encore plus lourde pour les collectivités.

*Le flou des réponses du gouvernement à ce sujet lors de sa rencontre avec l'ADF ce lundi 16 juillet 2007, ne permet pas d'exclure cette éventualité.*

► La méthode : Cette annonce est particulièrement brutale. Elle n'a fait l'objet d'aucune consultation en amont auprès des associations d'élus.

De plus, alors que le scénario de suppression, présenté l'an dernier dans le cadre de la conférence annuelle des finances publiques, prévoyait une suppression progressive du CCS sur trois ans, le nouveau Gouvernement procède par coupe franche : la réforme serait effective dans sa totalité dès 2008.

► Ce faisant, le gouvernement Fillon continue sur la voie de la rupture avec les collectivités comme ses prédécesseurs. Il va encore plus loin en brisant là un « contrat » appliqué depuis 10 ans. Or, cette indexation annuelle des dotations au-delà de l'inflation, avait permis ces dernières années de compenser, au moins en partie, l'écart entre les charges transférées aux collectivités et les ressources apportées en contrepartie. Cette mesure est tout simplement inacceptable, dans un contexte où les collectivités assument des charges toujours plus importantes découlant de décisions imposées par l'État.

► Dorénavant, les collectivités seront plus démunies que jamais.

## 3. Les conséquences sur les finances locales

► Dans la mesure où les marges de manœuvre dégagées au profit des dotations de la péréquation découlent directement de l'indexation annuelle, la logique de péréquation sortira affaiblie de cette réforme. Les collectivités les plus démunies en pâtiront une fois de plus. Nous avons ici une nouvelle démonstration de l'approche libérale de la décentralisation.

<sup>8</sup> L'exécution du budget 2006, premiers éléments, rapport d'information n° 3782, remis par Gilles Carrez au nom de la Commission des finances, Assemblée nationale, mars 2007 ; pages 17 et 18.

<sup>9</sup> Évaluation sur la base d'une inflation à 1,8 % et une croissance du PIB à 2,25%. L'enveloppe normée à 46,34 mds€ (45,2md€ +2,54%) avec CCS et à 46,01 md€ (45,2 md€+1,8%) sans CCS.

<sup>10</sup> op.cit

► Comment évoluera la **Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle**<sup>11</sup> (1,1 mds € en 2007) ? Elle sert en effet de variable d'ajustement du CCS, et **subira de fait une réduction importante**. Elle pourrait même totalement disparaître à terme.

► Par ailleurs, la **Dotation de Solidarité Urbaine**, qui atteint 1 md€ cette année, pâtira sans nul doute de cette mesure.

En vertu de la loi de cohésion sociale de 2004, entre 2005 et 2009 le montant de la DSU est abondé chaque année de 120 millions d'euros, prélevés sur la masse globale de DGF affectées aux communes et intercommunalités. Mais, lorsque l'évolution annuelle de la DGF des communes et des intercommunalités est inférieure à 500 M€, la loi prévoit que l'affectation est limitée à 24% de l'augmentation constatée.

C'est ce qui se produira si l'indexation de la DGF est limitée à l'inflation. Dans ce cas, **l'abondement de DSU en 2008 serait inférieur à 100 millions d'euros**.

Les « ambitions » du plan Borloo se trouveront donc largement écornées par cette coupe franche dans la DGF... De plus, **cela paraît plutôt contradictoire avec l'annonce d'un « plan Marshall pour les banlieues »**.

► **Cette réforme va inéluctablement créer un effet de ciseau sur les finances locales.**

Les dotations de l'État évoluant comme l'inflation, progresseront bien moins rapidement que les dépenses des collectivités. En particulier, les dépenses sociales connaissent ces dernières années un rythme bien supérieur à l'inflation. Une étude réalisée pour l'ADF en 2006 a démontré que 90% de la hausse des dépenses de fonctionnement des Départements proviennent de facteurs exogènes.

L'évolution de l'inflation constatée pour les collectivités locales, en fonction de critères qui lui sont spécifiques attestent cette théorie, et nourrit les inquiétudes sur les finances locales : alors que l'inflation admise est de 1,7% en 2006, le « panier du maire » a lui crû de 3,9%.

► **Cela pourrait donc obliger les collectivités à une nouvelle augmentation de la pression fiscale locale.**

#### **Un autre mode de calcul de l'inflation pour les collectivités locales : Le « panier du maire »**

L'AMF et Dexia crédit local ont développé un **indice spécifique qui mesure l'évolution des prix constatée pour les collectivités locales**. En effet, l'inflation mesurée par l'INSEE ne tient pas compte de tous les coûts assumés par les collectivités.

Au regard du « panier du maire », le dynamisme de l'inflation supportée par les communes ne se dément pas en 2006. Elle tient notamment à la forte augmentation des taux d'intérêt et à la hausse des prix de l'énergie. **Elle atteint même un niveau inégalé à +3,9%** (après 2,9% en 2005), alors que l'indice des prix à la consommation (hors tabac) progresse de 1,7%. L'écart entre ces deux indices continue donc de s'accroître (plus de 2 points d'écart en 2006 contre environ 1 point en 2005).

#### **4. une nouvelle régularisation négative de DGF**

► **A cela vient s'ajouter la régularisation négative de la DGF 2006 à hauteur de 84 M€,** qui viendra s'imputer sur le montant de DGF mis en répartition en 2008.

Cette régularisation négative tient à la différence entre les taux prévisionnel de croissance et d'inflation 2006, retenus pour définir le montant de DGF pour 2006, et leur niveau définitif.

Fin 2005, la DGF 2006 a en effet été calculée en appliquant au montant de DGF 2005 un indice égal à la somme du taux de l'inflation 2006 et 50% du PIB 2005. Ce montant fait toujours d'objet d'une régularisation avant le 31 juillet de l'année n+1, en l'occurrence 2007.

Or, l'inflation 2006 avait été évaluée à 1,8% et s'est finalement inscrite à 1,7%, tandis que la croissance du PIB 2005 a été évaluée à 1,75%, alors qu'il a été de 1,7% <sup>12</sup>.

<sup>11</sup> La DCTP vise la compensation des pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allègement de la taxe professionnelle (plafonnement des taux communaux, abattement général à la base, réduction pour embauche et investissement ...).

<sup>12</sup> Fin juin le PIB 2006 était évalué à 1,2% mais l'INSEE a rectifié ce résultat à 1,7%. Cela explique la différence entre le montant de régularisation annoncé par le CFL (177 M€) et le montant effectivement régularisé (84M€).

Dans ces conditions, l'indice définitif d'indexation de la DGF est donc de 2,55%, et non de 2,675 % comme prévu en LF 2006.

Au vu des différents rebasages intervenus, le montant définit de DGF 2006 est de 38,106 milliards d'euros, soit 84 millions de moins que le montant provisionné.

Au total, le manque à gagner pour les collectivités en 2008 sera donc de l'ordre de 520 millions d'euros au titre de la DGF. Cela est sans compter les effets du bouclier fiscal.

## B) LA FISCALITÉ LOCALE DANS LE BUDGET POUR 2008

### 1 - L'abaissement du bouclier fiscal : les collectivités mises à contribution

Les impôts locaux, (taxes foncières et taxe d'habitation) supportés à raison de l'habitation principale, ont été inclus dans le bouclier fiscal à 60% adopté en loi de finances pour 2006.

La quote-part des impôts locaux devant faire l'objet d'une restitution au contribuable est prélevée sur le montant global de DGF avant répartition.

► En abaissant le bouclier à 50%, CSG et CRDS incluses, le Gouvernement va accroître la part des impôts locaux soumis à plafonnement, et grever d'autant plus les dotations à l'ensemble des collectivités locales. Elles vont devoir payer collectivement pour une réforme qui ne bénéficie qu'à une poignée de contribuables aisés....

***Le coût de cette réforme pour les collectivités locales n'a pas été évalué précisément par le Gouvernement.***

### 2 - Le prochain budget devra absorber le coût de la réforme de la taxe professionnelle

La réforme de la taxe professionnelle adoptée en loi de finances pour 2006 doit être mise en application en 2007. Cette réforme s'appuie sur un plafonnement absolu de la TP versée par les entreprises à 3,5% de leur valeur ajoutée.

► **Le remboursement par l'Etat aux entreprises du « trop payé » de TP interviendra en 2008.**

Le dispositif adopté compense aux collectivités<sup>13</sup> locales les pertes de recettes résultant de ce plafonnement, sur la base des taux votés en 2004, taux majorés selon les catégories de collectivités pour tenir partiellement compte des évolutions de taux intervenues en 2005.

Cette compensation va donc se substituer à une cotisation de référence théorique, calculée sur la base d'un taux gelé à son niveau de 1995, qui servait jusqu'alors de référence pour calculer le droit à compensation des collectivités, à raison du plafonnement à la valeur ajoutée préexistante.

► **Le coût du rattrapage 1995-2004 pour l'État est évalué à environ 2 milliards d'euros.**

► Au total le coût de la réforme devrait être de 2,7 milliards d'euros<sup>14</sup> en 2007, et passer à 3,4 mds€ en 2008.

Dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques, le budget de l'État pour 2008 voit donc ses marges de manœuvre fortement grevées par la mise en œuvre de cette réforme qui ne satisfait personne...

Rappelons par ailleurs qu'avec cette réforme, au moins 200 millions d'euros seront mis à la charge des collectivités locales dès cette année.

## C) LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

### Pour mémoire :

#### Le cadre législatif de la compensation financière des transferts

Le cadre de la compensation des transferts de compétence, prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, est fixé par le 4<sup>ème</sup> alinéa du nouvel article 72-2 de la Constitution, au terme duquel : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences, ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales, est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

La nature de la compensation a été précisée par la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités, selon laquelle la part des ressources propres des collectivités, définies de manière abusivement large comme étant les impositions de toute nature dont le taux, le tarif ou l'assiette est « localisable », ne doit pas être inférieure au niveau constaté en 2003 par catégorie de collectivités.

<sup>13</sup> Taux de l'année 2004 majoré de 5,5% pour les communes, de 7,3% pour les départements et de 5,1% pour les régions.

<sup>14</sup> Montant incluant le « dégrèvement pour investissements nouveaux ».

A l'horizon 2007, la quasi-totalité des transferts de compétences prévus par la loi relative du 13 août 2004 est intervenue. La dernière commission consultative d'évaluation des charges (CCEC du 13 mars 2007) a arbitré les modalités de compensation des transferts des ports maritimes et aéroports, à titre expérimental, adoptées en Loi de Finances pour 2007. Mais des questions épineuses restent en suspens.

### 1 - La question du financement des transferts de personnels n'est pas entièrement résolue

#### ► La poursuite du transfert des agents TOS

93 000 agents des collèges et des lycées doivent quitter l'éducation nationale entre 2006 et 2008. (46 000 pour les collèges 47 000 pour les lycées). Pour les Régions, cela revient à multiplier par 2, 4 voire 10 (Ile de France) leur effectif.

Depuis le 1er janvier 2006, les personnels peuvent mettre en œuvre leur droit d'option (choisir entre le maintien dans la fonction publique d'État, en détachement, ou rejoindre la fonction publique territoriale).

Sur cette base, le transfert s'opère en deux fois : le 1er janvier 2007 puis le 1er janvier 2008.

Reste à finaliser en loi de finances pour 2008, le financement du « deuxième volet » du transfert aux Départements et aux Régions, des personnels TOS ayant fait jouer leur droit d'option. L'an dernier, plus de 40 000 TOS, sur les 93 000 recensés, avaient fait jouer leur droit d'option vers la fonction publique territoriale.

#### Deux sujets demeurent sensibles :

- *Les emplois aidés (environ 14 000 postes)* : la compensation de leur transfert a été acquise mais seulement sur la base d'une part des montants engagés (les crédits du ministère de l'Éducation mais pas ceux du ministère de l'Emploi).

- *Les postes vacants* : ils seront compensés sur une base minimale (le pied de corps) alors que les Départements souhaitaient une compensation sur la base du salaire médian de carrière, plus conforme à la situation effective des personnels qui sont recrutés.

#### ► Le transfert des personnels de l'équipement n'est pas non plus achevé

Ces transferts sont consécutifs à celui du réseau transféré (routes départementales, routes nationales d'intérêt local, ports, aéroports...) et concerneraient 30 741 agents<sup>15</sup>.

A compter du 1er janvier 2007 s'est ouverte la période de droit d'option, pendant laquelle ces agents peuvent choisir leur affectation.

Elle sera traduite en loi de finances pour 2008.

► Avec ces transferts, l'équilibre du régime de retraite des fonctionnaires n'est pas assuré.

Le transfert de ces personnels, du régime de retraite de l'État vers celui de la CNRACL, va déséquilibrer à court terme la situation financière du régime des pensions de l'État, en réduisant brutalement le volume de cotisations.

La question du financement des retraites de ces agents par la CNRACL n'est pas plus réglée. **Après l'annulation par le Conseil Constitutionnel de l'amendement « Domeizel » le précédent Gouvernement s'est engagé à ce que l'État assure la compensation du coût des pensions des TOS (8 à 10 milliards d'euros). Qu'en sera-t-il avec le gouvernement Fillon ?**

### 2 - La problématique du financement du RMI reste entièrement posée

► Alors que cette dépense sociale a été très dynamique ces dernières années (+ 10% de Rmistes en 2004, puis + 5% en 2005 et 2006), les recettes de TIPP affectées en contrepartie aux Départements sont structurellement en retrait. La sous compensation du RMI se traduit par un déficit qui pourrait avoisiner 1,1 milliards d'euros en 2006, après 880 millions d'euros en 2005. **Le déficit cumulé par les Conseils Généraux, au titre du RMI, atteindrait ainsi 2,35 milliards d'euros en 2007.**

► Le Fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI) abondé de 500 millions d'euros en 2007 devrait normalement être reconduit, pour la dernière fois, en 2008 (au titre des dépenses engagées en 2007).

<sup>15</sup> « Acte II de la Décentralisation : bilan financier » rapport d'information n° 3523 de MM. Marc Laffineur et Augustin Bonrepaux, Assemblée nationale, décembre 2006.

Il faudra veiller à ce que le nouveau Gouvernement tienne à minima cet engagement, même si ce n'est qu'un pis aller face au sous financement structurel du RMI.

► Pour résoudre la « quadrature du cercle », le Gouvernement pourrait être tenté de laisser des libertés aux Départements pour déterminer l'accès au RMI, comme l'y invite le dernier rapport de l'Observatoire de la Décentralisation au Sénat<sup>16</sup>.

A l'appui de cette allégation, relevons que cette solution est évoquée de manière quasi explicite dans le rapport du Gouvernement, préalable au DOB.

La départementalisation du RMI reviendrait à remettre en cause le caractère national, et donc universel, des politiques sociales et de solidarité. Cela ouvrirait la porte à une « territorialisation du social », à rebours de la solidarité nationale et du principe d'égalité.

### 3 - D'autres questions en suspend concernant de nouvelles compétences locales

► La mise en œuvre de la réforme des tutelles : pas de financement prévu pour les Départements

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs va générer de nouveaux transferts de responsabilités vers les Conseils Généraux en matière de gestion des tutelles.

Ils vont notamment devoir mettre en place de nouveaux dispositifs d'accompagnement. Mais la loi ne prévoit aucune compensation financière aux Départements, de ces nouvelles compétences leur incombant ; en totale contradiction avec les principes, *tant constitutionnels que législatifs, d'obligation de compensation par l'État de toute charge nouvelle imposée aux collectivités locales.*

► La préparation de la loi de finances pour 2008 devra être l'occasion de rappeler le Gouvernement à ses obligations en la matière.

► L'expérimentation du RSA pourrait donner lieu à des compensations financières dans le cadre de la prochaine loi de finances.

Le projet de loi « TEPA » actuellement en cours de discussion précise et élargit le cadre de l'expérimentation par les Départements d'un « revenu de solidarité active », déjà prévue par l'article 141 de la loi de finances pour 2007.

Dans son article 10, le texte prévoit la possibilité d'une prise en charge partielle par l'État du coût de l'expérimentation, au sein de la convention entre l'État et le Département expérimentateur.

Mais il ne fixe pas la proportion de cette prise en charge, contrairement à ce qui est prévu pour les primes de retour à l'emploi, contrats d'avenir ou RMA, par la loi de finances pour 2007.

► Là encore, les prochaines lois de finances devraient légitimement venir préciser le cadre de cette compensation financière.

► Formation des assistants maternels : une compensation est à prévoir

Le décret n° 2006-464 du 20 avril 2006, relatif à la formation des assistants maternels, faisant suite à la loi de 2005 les concernant, prévoit l'allongement de la formation obligatoire, et de nouvelles obligations de formation au secourisme pour cette profession.

► La responsabilité de cette formation incombant aux seuls Départements, la loi de finances rectificative pour 2007 devrait donc prévoir une compensation pérenne des nouvelles charges engendrées par ce décret.

### CONCLUSION :

Au total, le manque à gagner pour les collectivités en 2008 sera donc de l'ordre de **600 millions d'euros, sans compter le coût de la mise en œuvre du bouclier fiscal.**

Les gouvernements de droite passent, les inquiétudes demeurent : les contraintes qui pèsent sur les collectivités vont en augmentant, cependant que les marges de manœuvre sur leurs recettes diminuent.

Le gouvernement Fillon se veut exemplaire sur la méthode, pour camoufler ses effets d'annonce coûteux : il pose avec force communication les instruments de sa stratégie d'encadrement, tant des recettes que des dépenses des collectivités, en déni complet de leur autonomie institutionnelle et financière.

<sup>16</sup> « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses » Rapport d'information n° 206 (2006-2007) de Monsieur Michel MERCIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé au Sénat le 1er février 2007.

Il s'agit une nouvelle fois de cristalliser l'attention sur la « mauvaise gestion locale », et décrédibiliser ainsi les politiques menées par la gauche dans les territoires. Dans la ligne de mire : les prochaines élections. La ficelle est trop grosse, et c'est vite oublier que les élus locaux de droite sont eux aussi renouvelables ...

# Note de travail

## Débat d'orientation budgétaire sur les finances sociales (note d'orientation)

Ce débat est déterminé par le rapport de la cour des comptes établi en application de la loi organique du 1er Août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

### SITUATION DES COMPTES DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE EN 2006.

En 2006, le déficit de la sécurité sociale (ensemble des régimes de base + FSV) s'est réduit d'un peu plus de 3 MD€ passant de 14,2 MD€ en 2005 à 10,9 MD€ en 2006

L'amélioration porte sur le régime général (+2,9 MD€) et le FSV (+0,7MD€).

Il faut noter que cette amélioration repose sur un financement exceptionnel et non renouvelable, celui des prélèvements sociaux sur les plans d'épargne logement dont la recette a été de 2,1 MD€. Sans cette recette l'amélioration aurait été moindre et le déficit aurait approché les 13 MDS €. Ainsi c'est une recette artificielle, ponctuelle et non structurelle qui conduit à une amélioration des comptes, amélioration pour le moins tout à fait relative qui ne se reconduira pas sur 2007. Il est plus judicieux de parler d'une atténuation du déficit et non comme certains le disent d'une embellie.

#### Le régime général

##### a) Le déficit d'ensemble.

Le déficit du régime général : 11,9 MD€ en 2004, 11,6 en 2005 a été réduit à 8,7 MD€ en 2006, en partie suite à la recette exceptionnelle des prélèvements sociaux sur les comptes d'épargne.

Il ne s'améliore donc que très lentement et un retour à l'équilibre paraît irréalisable en l'état de la situation.

Les recettes de l'année ont été supérieures à celles attendues, mais dans le même temps les dépenses se sont révélées supérieures aux prévisions dans les branches maladie et retraites. Ainsi les objectifs annoncés n'ont pas pu être tenus, l'amélioration du déficit tient essentiellement à l'apport de nouvelles recettes et en aucun cas aux différentes mesures visant à réduire les dépenses de santé !

##### b) La situation des différentes branches

Comme en 2005, les quatre branches sont déficitaires en 2006.

*La branche maladie* a réduit son déficit (-8 en 2005, -5,9 en 2006) Ce résultat obtenu grâce à une palette de mesures portant plus spécialement sur le médicament, n'a toutefois pas permis le respect de l'ONDAM voté par le parlement, celui-ci a été dépassé de 1,2 MD€ pour atteindre 140,7 MD€.

*La branche famille* a très légèrement réduit son déficit.

*La branche retraite* s'est stabilisée à 1,9 MD€ en 2006 grâce à un relèvement du taux des cotisations de retraite de 0,2 point au 1er janvier 2006. Toutefois si l'on ajoute la part du déficit du FSV correspondant à la créance que la CNAV a sur lui, le déficit global de la branche retraite est de 3 MD€.

La forte croissance des prestations retraite en 2006 traduit l'arrivée à 60 ans de la première génération du baby boom et la poursuite de la montée en charge des retraites anticipées.

## TENDANCE À L'AGGRAVATION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2007

La prévision des comptes associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 est celle d'un déficit du régime général contenu à 8 MDE.

La réalité est autre, les prévisions 2007, conduisent à une envolée du déficit plus qu'à une stagnation ou à une régression de celui-ci.

Le déficit se creuserait en 2007 pour atteindre 12 MDE et retrouver ainsi ses plus hauts niveaux de 2004 et 2005. La réduction du déficit de près de 3 MDE obtenue en 2006 et qui reposait en partie sur des éléments exceptionnels non reconductibles, serait ainsi suivie d'une rechute du même ordre de grandeur, voire même supérieure

*S'agissant des recettes*, la masse salariale qui constitue la composante principale de l'assiette des prélèvements sociaux est restée dynamique fin 2006 et début 2007 occasionnant des recettes plus importantes que celles annoncées.

L'évolution des produits a été moins régulière. Leur augmentation forte en 2005 et 2006 due à des recettes exceptionnelles estimées autour de 2 MDE serait plus modérée en 2007 et contribueraient d'autant à réduire celui-ci.

C'est donc du côté des dépenses qu'il faut trouver des aggravations d'autant plus importantes et préoccupantes que les recettes ont été dynamiques.

*S'agissant des exonérations de cotisations sociales*, celles-ci sont plus élevées en 2006 et 2007 que prévues. Les allègements généraux de cotisations sont financés par un panier de recettes fiscales depuis le 1er janvier 2006. Les prévisions de l'automne dernier tablaient sur des surplus de recettes fiscales par rapport au montant des allègements en 2006 comme en 2007 qui devaient être affectés à la CNAM en 2007 selon une disposition de la loi de financement. Cependant aujourd'hui le montant des exonérations se révèle nettement plus élevé que prévu, si bien qu'il a été juste couvert par le panier de recettes en 2006 et qu'il lui serait nettement supérieur en 2007.

En conséquence, la non réalisation des excédents se traduit par une perte de recettes de 580 M€ en 2007 pour le régime général.

A cela s'ajoute le fait que le mécanisme d'équilibrage qui garantissait au régime général un montant de recettes au moins égal à celui des allègements en 2006 ne joue plus pour 2007 : l'insuffisance de financement des allègements généraux pour le panier de recettes, qui est estimé à 850 M€ en 2007, se traduira donc par une perte de produits dans les comptes du régime général.

Au total, la disparition des excédents qui étaient anticipés et l'apparition d'un déficit important en 2007 pour les allègements généraux réduisent les produits du régime général de 1,45 MDE par rapport aux prévisions du PLFSS pour 2007

Il n'est pas admissible que les caisses de sécurité sociale subissent la politique de l'emploi du gouvernement. Cette moins value devrait être compensée par l'Etat et non payée par les assurés d'autant plus que les allègements vont augmenter de 4 milliards en 2008 avec les exonérations sur les heures supplémentaires.

Notons que la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale est de 5 milliards et que c'est l'assurance maladie qui est la plus touchée par les exonérations de charges puisqu'elle voit s'évaporer tous les ans 1 million d'€ de recette

*S'agissant des dépenses*, les charges des branches maladie et vieillesse sont revues à la hausse de plus de 3 MDE.

### *En matière d'assurance maladie :*

A partir des taux de croissance très élevés enregistrés en 2002 et 2003, l'augmentation des dépenses d'assurance maladie (tous régimes) s'est ralentie chaque année jusqu'en 2006 : 6,4% en 2003, 4,9 % en 2004, 4 en 2005 et 3,1 % en 2006.

Le déficit de l'assurance maladie s'établirait aux alentours de 6,4 MDE contre 3,9 prévus initialement en début d'année.

La loi de financement de la sécurité sociale a fixé l'ONDAM à 144,8 MDS. Ce montant correspondait à une augmentation de 2,6 % par rapport aux dépenses de 2006 cependant, les dépenses de soin de ville connaissent depuis mi 2006 et début 2007 une croissance supérieure à celle qui avait été retenue dans la construction de cet ONDAM ( 5,4 % pour les honoraires médicaux et dentaires, de 4,6 % pour les indemnités journalières et de 3,7% pour les médicaments.

L'augmentation des dépenses de soins de ville depuis le 1er janvier est donc de 4,8% contre 1,1% prévue annuellement, la hausse des tarifs de consultation des généralistes de 21€ à 22€ à partir du 1er août représentera un coût supplémentaire de 130 millions d'€ en 2007 et 500 millions en année pleine, la revalorisation des actes infirmiers pèsera aussi dans la balance et cela rappelons-le , **malgré des efforts considérables qui ont été demandés aux assurés :**

- franchise de 1€ sur les consultations et actes médicaux ;
- hausse du forfait hospitalier de 1€ ;
- augmentation de la CSG et du CRDS, calculée sur 97% des revenus et non plus 95% ;
- un moindre remboursement pour ceux qui n'ont pas fait le choix du médecin traitant ;
- un forfait de 18€ sur les actes lourds de plus de 91€.

Dans son avis rendu le 29 mai et qui ne porte pas sur les dépenses des établissements de santé, le comité d'alerte a estimé le seul dépassement des soins de ville à environ 2 MDE. Le seuil d'alerte étant de 1,1 MDE il a ainsi déclenché la procédure d'alerte définie par l'article L.114-4-1 du code de la sécurité sociale, en application duquel les caisses nationales d'assurance maladie doivent proposer des mesures de redressement dans un délai d'un mois à hauteur d'au moins 900 M€.

**En matière de retraites**, la situation se dégrade : en dépit de la hausse de 0,2 point du taux de cotisation retraite dans le secteur privé au 1er janvier 2006 et du dynamisme de la masse salariale dans ce même secteur, le déficit de la branche est de 1,9 MDE. A ce déficit, il convient d'ajouter celui du Fonds de solidarité vieillesse qui, pour 2006 est de 1,3MDE. Pour 2007, le déficit de la seule branche retraite du régime général est prévu à 3,5 MDE par la LFSS.

Mais les tendances actuelles conduisent à une augmentation des dépenses plus forte que celle envisagée dans le cadrage de la loi de financement pour 2007, le nombre de départs en retraite atteignant en 2006 : 710 000 contre 640 000 en 2005 (+ 12 %). Le nombre de départs continuerait d'augmenter en 2007 pour atteindre : 740 000, la génération 1947 étant encore plus nombreuse que la précédente.

Cette prévision suppose la reproduction des comportements de départs observés en 2006, sans retenir d'impact particulier des dispositions prises pour inciter à la poursuite de l'activité (surcôte) qui n'ont pas produit les effets attendus.

Les charges des prestations pourraient être révisées à la hausse d'environ 1 MDE.

A plus long terme, les prévisions actualisées faites par le Conseil d'orientation des retraites dans son rapport de janvier 2007 montrent que les mesures prises dans le cadre de la loi sur les retraites de 2003 ne sont pas suffisantes pour assurer le financement des retraites puisqu'il subsiste un besoin de financement de 0,7 point de PIB à l'horizon 2020 et ce dans l'hypothèse où le plein emploi serait assuré à partir de 2015.

Dans ces conditions , le rendez-vous prévu en 2008 par la loi de 2003 pour procéder aux ajustements est crucial. La cour des comptes a donc souhaité que pour des raisons tant financières que d'équité entre les retraités, voire de respect des règles européennes de concurrence, le rendez-vous de 2008 intègre les régimes spéciaux dans le champ des réformes

**En résumé, les révisions à la hausse s'annoncent plus fortes pour les dépenses que pour les recettes. En l'absence de mesures nouvelles, le rapport de la Cour des comptes souligne que le déficit du régime général serait supérieur à ceux qui figurent dans les PLFSS 2006 et 2007.**

## **PLAN DE REDRESSEMENT PRÉSENTÉ PAR L'ASSURANCE MALADIE ET LE GOUVERNEMENT**

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Mutualité sociale agricole et le régime social des indépendants ont présenté des propositions le 19 juin dernier, celles-ci ont été avalisées par le gouvernement le 4 juillet dernier.

Le plan de redressement présenté par le gouvernement prévoit 1,455 MDE d'économie en année pleine, au lieu des 900 millions prévus initialement le 29 mai, au moment de la procédure d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie. 417 millions devraient être économisés avant la fin de l'année alors que le déficit de la branche maladie est de 6,4 MDE au total.

Les assurés seront mis à contribution à hauteur de 350 millions par an.

Certaines de ces propositions peuvent être prises par voie réglementaire, d'autres vont nécessiter des négociations conventionnelles, voire des dispositions d'ordre législatif.

Il est à noter que la CNAM a été quelque peu surprise de voir le gouvernement minorer son plan de redressement alors que la loi l'invitait à proposer des mesures supplémentaires. La contribution de 200 millions suggérée pour les complémentaires santé n'a pas été retenue, elle avait provoqué un tollé de la part des mutuelles et des assurances. Quant à lui, le comité d'alerte a jugé ce plan très insuffisant.

### **Le plan d'économies retenu propose :**

**Diminution du remboursement pour les patients qui ne respectent pas le parcours de soins.** Les patients qui consulteront un spécialiste sans passer par la case « médecin traitant » ne seront remboursés qu'à 50% par la sécurité sociale contre 60 % auparavant et 70% pour ceux qui respectent le parcours de soins.

**Economie attendue : 150 millions en année pleine, dont 50 millions en 2007**

**Franchise de 1 euro multipliée par quatre.** Le forfait d'un euro par acte médical et consultation, jusqu'ici plafonné à 1 € par jour, pourra atteindre 4 euros par jour en cas de consultations multiples  
Economie attendue : 200 millions d'€ en année pleine, dont 80 millions en 2007.

**Le tiers payant sera réservé aux génériques.** Les assurés ne pourront bénéficier du tiers payant (absence d'avance des frais) qu'à la condition que ceux-ci acceptent la délivrance de médicaments génériques

**Economie attendue : 60 millions d'€ en année pleine, dont 15 en 2007.**

**La baisse des tarifs des actes techniques des radiologues et des biologistes.** Cette mesure devrait prendre effet en août, sauf en cas de désaccord avec les syndicats médicaux, il faudrait alors attendre la loi et le prochain PLFSS

**Economie attendue 190 millions dont 47 millions en 2007**

Baisse des prix des médicaments et nouveaux tarifs forfaitaires de responsabilité pour les génériques insuffisamment substitués ainsi que révision des modalités de délivrance de certains médicaments à l'hôpital

**Economie attendue 210 millions en année pleine dont 55 millions en 2007**

**Baisse des prix de certains dispositifs médicaux** (pansements et prothèses notamment)

**Economie attendue : 50 millions en année pleine.**

**Les hôpitaux et cliniques** seront poussés à développer la chirurgie ambulatoire par la baisse des tarifs d'hospitalisation classique.

**Economie attendue : 150 millions en 2008.**

**Lutte contre les abus et les fraudes,** celle-ci sera renforcée avec notamment le contrôle systématique des arrêts de travail de plus de 45 jours au lieu de 60 jours.

**Economie attendue : 95 millions en année pleine dont 50 en 2007.**

**Gel de crédits sur la dotation prévue pour la mise en ouvre toujours retardée du dossier médical personnalisé** ainsi que diverses autres mesures.

**Economie attendue : 150 millions dont 120 en 2007**

La réforme Douste-Blazy de 2004 qui promettait un retour à l'équilibre des comptes pour l'année en cours, n'a modifié en rien l'organisation des soins et n'a pas réglé le déficit

On peut regretter que ce plan fasse principalement reposer l'effort sur les assurés. Aucune mesure structurelle n'est proposée, il s'agit comme à chaque plan de mesures de réajustements, de rustines, sans réflexion profonde et sans solutions sur les causes profondes du dérapage.

Ce déficit est le résultat d'une politique comptable qui ne s'attaque pas à l'organisation des soins et qui n'améliore en rien la qualité et qui creuse encore un peu plus les inégalités sociales et territoriales d'accès aux soins

Nous sommes très loin de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale auquel le gouvernement Jospin était parvenu entre 1999 et 2001

Difficile, dans ces conditions d'accorder le moindre crédit à la batterie de mesures présentées par le gouvernement. Les franchises utilisées de plus en plus souvent ne permettent pas de régler le problème.

Ce projet de franchises a été avancé pendant la campagne par le candidat Sarkozy de façon très approximative.

**C'est une solution purement financière et artificielle qui a tendance à se multiplier.** C'est un déremboursement qui pèse sur les assurés et qui ne change rien aux causes profondes du déficit. Elles sont utilisées comme bouées de sauvetage, elles ajoutent seulement un étage supplémentaire aux autres dispositifs qui reposent sur la seule responsabilisation des malades. Cette mesure est à sens unique puisque dans le même temps les médecins voient les tarifs de leurs consultations augmenter.

*Martin Hirsch est à l'origine du premier « couac » gouvernemental, en dénonçant le caractère injuste de ces franchises puisqu'elles pèsent uniformément sur les patients quelque soient leurs ressources.* Il a proposé à la place un bouclier sanitaire. En mettant à plat tous les régimes d'exonérations existants et reposant sur le principe que les sommes annuellement à charge pour l'assuré ne doivent pas dépasser de 3 à 5% de son revenu.

**Cette proposition pose plusieurs interrogations.**

- La première et la plus évidente, c'est qu'elle ne présente pas d'alternative à la dérive des comptes, et qu'elle se justifie pour contrer les injustices que met en place le gouvernement.
- Le deuxième élément est le risque de voir les ménages les plus aisés contourner le régime d'assurance maladie au profit d'une couverture à la carte, via les assurances privées, s'écartant donc de notre système de solidarité.

C'est une politique de santé qui aboutit à renvoyer les assurés sociaux vers des couvertures individuelles

Même situation pour les retraites, là aussi on peut parler de **déroute des réformes** et souligner que la dette sociale va s'accroître d'un montant identique aux cadeaux fiscaux consentis à quelques-uns par le gouvernement

# Note de travail

## Projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

### Calendrier

#### • Assemblée nationale

- Rapport de G. Carrez n° 62 pour la Commission des finances
- Rapport pour avis n° 61 de D. Tian pour les affaires sociales sur les articles 1er ; 8-11
- Rapport pour avis n° 58 de S. Huyghe pour la Commission des lois sur l'article 7
- Rapport pour avis n° 59 de J-Ch. Taugourdeau pour les affaires économiques
- Discussion en séance publique : 10, 11, 12, 13 et 16 juillet 2007

#### • Sénat

- Rapporteur pour la Commission des finances : Ph. Marini
- Rapporteur pour avis pour la Commission des affaires sociales : A. Vasselle
- Discussion en séance publique : 25, 26 (et 27) juillet 2007
- Responsables pour le Groupe socialiste : N. Bricq (général), R. Le Texier (Heures supplémentaires), B. Cazeau (RSA)

### I - ARGUMENT DU PROJET DE LOI

a) **Un argument de forme et d'affichage** : ce projet de loi est un arsenal de mesures pragmatiques pour relancer l'emploi, la consommation et, partant, la croissance nécessaire à l'amélioration de l'économie française et des finances publiques.

► Ce projet de loi, qui se voudrait porteur d'un « choc fiscal », traduit le pari du Gouvernement Sarkozy, selon lequel la relance nécessaire de la croissance de l'économie française (en même temps que l'amélioration du taux d'emploi) peut être obtenue par l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés et des rentiers,

par une incitation à la consommation dans l'immobilier, et par une incitation à certains investissements, grâce à :

- la facilitation du **recours aux heures supplémentaires**, par leur détaxation (lutte contre la pauvreté au travail ; le fameux « Travailler plus pour gagner plus », ou l'ode à la « valeur travail »),
- l'institution d'un **revenu de solidarité active** (RSA), qui vise à rendre plus attractif le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux (lutte contre le chômage),
- l'incitation au **travail salarié des étudiants**, par sa défiscalisation,
- la facilitation et l'accélération de la **transmission intergénérationnelle des patrimoines** (le fameux « On n'a pas à s'excuser d'avoir un patrimoine en contrepartie de son travail » ou la fameuse « transmission du fruit d'une vie de travail »), par la quasi-suppression des droits de succession,
- l'accroissement de l'**attractivité fiscale** de la France par le renforcement du bouclier fiscal et la poursuite de l'allègement de l'ISF,
- l'incitation à une **accession plus rapide à la propriété immobilière**, par l'allègement fiscal du poids des intérêts d'emprunts,
- l'incitation à l'**investissement dans les PME** pour les redevables de l'ISF.

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, une **relative progression de la « moralisation » de la gouvernance d'entreprise**, par un certain renforcement de l'encadrement des « parachutes dorés » susceptibles d'être versés aux dirigeants d'entreprises lorsqu'ils sont amenés à quitter celles-ci.

b) **Un argument de fond** : ce projet de loi est un arsenal de mesures à fondement idéologique, d'une idéologie que l'on peut qualifier, pour faire

« moderne » de « libérale », ou plutôt « néo-libérale », mais qui n'est, au fond, que banalement conservatrice ; Il s'agit d'accepter une inégalité inévitable, la progression de cette inégalité, et les bienfaits « stimulants » de cette inégalité entre des individus membres « décomplexés » d'une société inégalitaire assumée.

## II - PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI

- **Article 1er** - Exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires entraînant la diminution du coût du travail pour les entreprises qui augmentent la durée de travail de leurs salariés, tout en incitant ceux-ci à travailler plus, par la garantie d'une augmentation de leurs revenus. Mesure applicable dès le 1er octobre 2007 à l'ensemble des entreprises et des salariés du secteur privé. Applicable également, selon des modalités adaptées, au secteur public.

- **Article 1er bis nouveau** - Rapport sur l'intégration des chômeurs d'outre-mer dans les statistiques nationales du chômage.

- **Article 2** - Elargissement des conditions d'exonération d'IR des salaires perçus par les étudiants de moins de 26 ans qui doivent travailler pour financer leurs études, dans la limite de trois fois le SMIC mensuel, pour améliorer leur situation.

- **Article 3** - Allègement d'IR de 20 % du montant des intérêts d'emprunts pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, pour aider les personnes qui acquièrent leur résidence principale à financer cet investissement. Les emprunts déjà souscrits ou à souscrire pour l'acquisition de la résidence principale donneront droit, les cinq premières années, à un crédit d'impôt sur le revenu égal à 20 % des intérêts versés, dans la limite d'un avantage fiscal annuel de 1 500 € pour un couple. Crédit d'impôt pour les ménages non imposables.

- **Article 3 bis nouveau** - Rapport d'évaluation de l'efficacité de la mesure instaurée par l'article 3.

- **Article 4** - Réduction de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit, et modification de l'imposition des stock-options, pour faciliter la transmission des patrimoines. Exonération de 95 % des successions en ligne directe de droits de mutation.

Conjoint survivant, marié ou pacsé, entièrement exonéré. Dons aux jeunes générations favorisés par une franchise d'impôt allant jusqu'à 20 000 € pour chacun des enfants et petits-enfants.

- **Article 4 bis nouveau** - Exonération de droits de mutation par décès pour les frères ou sœurs de plus de 50 ans, ou atteints d'une infirmité ne permettant pas l'autonomie par le travail.

- **Article 5** - Renforcement du bouclier fiscal. Depuis le 1er janvier 2007, les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus, hors contributions sociales. L'abaissement de ce seuil de 60 % à 50 % (et la prise en compte de la CSG et de la CRDS) est censé améliorer la compétitivité fiscale de la France en contribuant au maintien ou au retour en France des investisseurs.

- **Article 5 bis nouveau** - Augmentation de 20 % à 30 % de l'abattement applicable à la résidence principale en matière d'ISF.

- **Article 5 ter nouveau** - Rapport sur une IRPP minimale, à examiner lors de la discussion du PJJ 2008.

- **Article 6** - Réduction de l'ISF en faveur des investissements dans les PME et des dons au profit d'organismes d'intérêt général, les PME jouant un rôle moteur dans le processus d'innovation, de création d'emplois et de croissance. Les sommes investies dans le capital de ces entreprises pourront être déduites de l'ISF, dans la limite de 50 000 € par an. La même mesure bénéficiera aux organismes d'insertion, aux établissements publics de recherche et d'enseignement, et aux fondations d'utilité publique, dont les ressources seront ainsi renforcées.

- **Article 6 bis nouveau** - Exclusion des charges déductibles des indemnités de départ et de licenciement quand elles dépassent 1 M€ pour une personne.

- **Article 7** - Encadrement des rémunérations différées des dirigeants des sociétés cotées.

Depuis la loi de confiance et de modernisation de l'économie du 26 juillet 2005, les éléments de rémunération différée des dirigeants des entreprises cotées sont :

- soumis au régime des conventions réglementées,
- sont, par conséquent, préalablement autorisées par le conseil d'administration (ou de surveillance),
- font l'objet d'un rapport spécial des commissaires aux comptes sur lequel statue l'assemblée générale des actionnaires,
- et sont soumises à l'approbation de l'assemblée générale des actionnaires.

Ce dispositif apparaissant aujourd'hui insuffisant, notamment lorsque l'ampleur de la rémunération différée apparaît, au moment de son versement, sans commune mesure avec la performance du dirigeant (ou la situation de l'entreprise), l'octroi de ces indemnités de départ sera subordonné à l'appréciation des performances du bénéficiaire au moment de son départ : les indemnités de départ (ou « parachutes dorés ») ne seront plus automatiques et feront l'objet d'une plus grande transparence.

**Articles 8 à 11 :** Expérimentation du revenu de solidarité active (RSA)

- **Article 8** - Définition des principes du RSA : garantissant un revenu cible, qui dépend des ressources d'activité professionnelle et de la configuration familiale.

**Il a pour objectif :**

- d'assurer l'augmentation des ressources de toute personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, ou qui exerce ou accroît son activité professionnelle,
- et de lutter contre la pauvreté au travail.

► Ce RSA est présenté comme la préfiguration d'une plus large réforme des minima sociaux destinée à permettre une meilleure articulation entre les prestations sociales et les revenus du travail.

- Le projet de loi poursuit et amplifie une démarche d'expérimentation conduite dans les départements volontaires, pour les personnes bénéficiant du RMI et de l'allocation de parent isolé (API).

- Les départements pourront garantir aux titulaires du RMI, par une modulation des prestations existantes, une augmentation du revenu pour l'exercice de toute activité professionnelle, pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans.

- Sur les territoires concernés, l'État mettra en place un dispositif analogue pour les personnes qui bénéficient de l'API et qui ne sont, actuellement, pas suffisamment concernées par les actions d'insertion et de retour à l'emploi.

- **Article 9** - Extension des possibilités d'expérimentation concernant le RMI à des conseils généraux volontaires.

- **Article 10** - Dans les départements ou les territoires dans lesquels est conduite l'expérimentation du RMI, l'État pourrait, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, conduire une expérimentation équivalente à celle conduite par les conseils généraux pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), le coût de cette expérimentation étant pris en charge par l'État.

- **Article 11** - Fixation des conditions d'entrée en vigueur de l'expérimentation du RMI et, en particulier, des modalités du choix des départements qui seront habilités à conduire des expérimentations.

- **Article 12 nouveau** - Rapport sur l'expérimentation du RSA.

- **Article 13 nouveau** - Rapport sur la prime pour l'emploi.

# Note de travail

## Projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

### [ Heures supplémentaires - Revenu social d'activité ]

Ce projet de loi mérite bien mieux son appellation familière de « paquet fiscal », que son titre officiel. En effet, les mesures proposées, particulièrement les exonérations d'impôts et de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ne garantissent en rien davantage de travail, ni d'emplois, ni un meilleur pouvoir d'achat.

Il s'agit à nouveau d'un **effet d'annonce**, mais qui dissimule l'objectif réel, comme d'habitude dans le respect des instructions du MEDEF, **de faire disparaître sans le dire les « 35 heures »**, et de poursuivre **le transfert du financement de la protection sociale sur les ménages**. Il importe donc peu que les inconnues et les effets pervers de ce dispositif soient nombreux.

**S'agissant du RSA, le PjL se situe simplement dans le prolongement des modifications qui ont déjà été adoptées en matière de minima sociaux.** Il ne s'agit en aucun cas d'une innovation révolutionnaire de M. Hirsch, mais simplement **d'un nouveau pas en faveur de la gestion par les départementaux, et de la fusion des deux principaux minima, le RMI et l'API.** Lors du débat à l'AN, (séance du 11/07) M.Hirsch a d'ailleurs annoncé : « Nous préparons pour 2008 une réforme des minima sociaux. »

La question majeure concerne les incertitudes budgétaires quant à la contribution exacte de l'Etat à la mise en place du RSA pour les allocataires du RMI, qui vient s'ajouter à la difficulté actuelle : il manque toujours 1 milliard d'euros aux transferts que l'Etat s'est engagé à assurer aux départements pour le financement du RMI. Seules les promesses sont aujourd'hui parvenues à leurs destinataires.

L'observation liminaire que l'on peut faire est que le PjL ne trouve sa raison d'être, et l'exprime d'ailleurs « en creux », que dans un seul motif, le bas niveau des salaires. Les bas salaires sont passés de 11% du total en 1983 à 20 % en 2006.

En effet, le PjL propose aux salariés de réaliser des heures supplémentaires pour gagner plus, en faisant financer ce supplément éventuel par la collectivité par le moyen d'exonérations fiscales et sociales, patronales et salariales.

D'autre part, il propose à des allocataires du RMI et de l'API de travailler moyennant un intéressement, ie un complément de revenu financé par la collectivité, sous forme monétaire et de prestations en nature.

Dans le cas des heures supplémentaires, la majorité des salariés concernés sont des personnes dont les salaires ne sont pas élevés. On peut d'ailleurs noter que les exemples de salaires donnés dans les rapports et avis de l'AN sont révélateurs : ils ne dépassent pas 1,6 SMIC (brut), montant limite de l'exonération générale de cotisations sociales patronales. Ce n'est donc pas un hasard.

En Commission des Finances à l'AN (p. 8) la ministre a indiqué : « ***On peut parler d'incitation pour les employeurs à recourir aux HS, en particulier pour les bas salaires dans la mesure où c'est jusqu'à 1,5 SMIC (brut) que l'avantage consenti sera supérieur à l'augmentation du coût salarial résultant de la majoration des HS.*** »

Dans le cas du RSA, l'évidence est encore plus grande : le texte met un butoir au niveau d'1,4 SMIC pour une personne seule et de 2 SMIC pour un couple au gain procuré par le RSA, le reste dépendant du nombre d'enfants.

L'amélioration de pouvoir d'achat supposée être réalisée dans les deux cas ne sera donc pas financée par le prix du travail, mais par la collectivité. Au final, il y a donc à la fois un allègement pour les entreprises et un alourdissement pour les finances publiques.

Dans le même temps, le Président de la République a refusé le traditionnel « coup de pouce » au SMIC, qui irrigue toute l'échelle des salaires petits et moyens. 3 millions de salariés sur les 9 millions du secteur non marchand ne sont toujours pas couverts par une convention collective débutant au moins au niveau du SMIC. Il est prévu de soumettre dès la rentrée la revalorisation du SMIC à un « Comité des sages » pour y mettre « un peu de rationalité économique et un peu moins de démagogie ». N. Sarkozy - Les Echos - 21/06/07.

On peut aussi noter la déclaration récente de Vladimir Spidla, Commissaire européen à l'Emploi : « Il est clair qu'il n'est pas possible d'introduire un salaire minimum en Europe. On peut simplement envisager un revenu minimum et rechercher des outils et des méthodes pour caractériser celui-ci, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Mais sans pour autant parvenir à fixer un montant. » C'est exactement ce que propose le texte du gouvernement avec le RSA.

**Au final, le PjL est une incitation de plus aux entreprises à NE PAS augmenter les salaires.** Cette incitation est d'autant plus forte en direction des bas et moyens salaires. On peut s'interroger. **Hors HS, l'employeur n'a-t-il pas tout intérêt à bloquer les salaires à 1,5 SMIC, pour un travail à temps plein bien entendu ?** Quand aux HS exonérées, elles ne lui coûteront finalement rien. Il a donc tout intérêt à ce que les HS (vraies ou fausses) remplacent l'augmentation de salaire. C'est ce à quoi le gouvernement l'incite.

Pour des salariés au RSA, quel serait l'avantage pour l'employeur à augmenter les temps de travail et les salaires dans la mesure où le complément indispensable est assuré par l'impôt, alors que lui-même bénéficie de l'exonération générale sur les bas salaires ? D'autre part, y a-t-il une limite dans le temps à ce qu'une personne demeure au RSA ? (en dehors des trois ans fixés par le PjL pour l'expérimentation du dispositif).

Deux questions peuvent être posées :

**- ce PjL ne conduit-il pas, par ces deux mesures, à pérenniser le phénomène des travailleurs pauvres mais aussi à augmenter leur nombre ?**

**- comment vont être financées, d'une part les exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires, et d'autre part l'intéressement des salariés en RSA ?**

La réponse est donnée par plusieurs publications d'économistes libéraux, par exemple cet extrait d'article de Jean-Charles Simon qui présente une synthèse très dense du projet économique et social des libéraux - La Tribune - 03 avril 2007 :

« Le remède aux difficultés réelles de pouvoir d'achat de nombreux Français ne devrait donc pas pouvoir venir de hausses très fortes de salaires horaires qui pourraient au contraire ralentir. Ce constat devrait conduire soit à une pure modulation salariale, soit, de manière plus positive pour tous, à **une augmentation du temps travaillé qui ne soit pas totalement compensée en matière de revenus.....**

Reste l'écart entre le coût du travail et le salaire net des Français, et donc l'importance des cotisations sociales. Pour diminuer ce coin social considérable, on peut, soit abaisser ces cotisations, mais il faudrait alors réduire les prestations qu'elles financent (ce qui est en cours de réalisation), soit transférer ces prélèvements sur d'autres assiettes. Le travail est à exclure d'emblée puisqu'il s'agit d'alléger sa fiscalité ; le capital, mais on revient alors sur l'imposition de l'entreprise, au risque de dégrader encore sa rentabilité. Il n'y a finalement que l'imposition de la consommation qui peut être envisagée, avec ce paradoxe apparent : **chercher à résoudre les problèmes de pouvoir d'achat par une hausse de la TVA.**

**Pour « Réhabiliter la valeur travail » et améliorer le pouvoir d'achat, il convient donc que les Français travaillent plus, pour un revenu moindre, et en payant davantage de TVA. Il y a un hiatus de plus en plus grand entre la valeur, purement morale et « rédemptrice » du travail après les errements des 35 heures, et son prix. Plus la valeur monte plus le prix baisse.**

Une fois de plus, la diminution du « coût du travail » pour les employeurs est transférée sur la collectivité, dont elle aggrave artificiellement le déficit.

Combiné avec ses dispositions fiscales, ce PjL se situe pleinement dans un projet politique visant à construire une société fondée sur l'inégalité durable des conditions. La bataille médiatique fait autour des slogans sur l'augmentation du pouvoir d'achat et le « Travailler plus pour gagner plus » constitue l'une des plus belles « arnaques » que l'on ait vu depuis longtemps.

## EXONERATION FISCALE ET SOCIALE DES HEURES SUPPLEMENTAIRES

La législation et la réglementation des heures supplémentaires, complémentaires et choisies, de la rémunération, de la forfaitisation, de la compensation, des périodes d'équivalence, de la monétarisation des repos compensateurs,...etc, est d'une extrême complexité, auquel ce projet de loi ajoute incertitude et confusion.

### 1/ L'état du droit.

Les heures supplémentaires (HS) doivent être réalisées par le salarié à la demande de son employeur. **Le fait pour un salarié de refuser d'effectuer des heures supplémentaires dans le cadre du contingent est une faute passible de licenciement.**

L'employeur peut librement recourir aux HS dans la limite d'un contingent annuel de 220 heures par salarié et par an (130 heures avant le décret du 21/12/04). Depuis la loi du 4 mai 2004, **il est possible de fixer par accord de branche, d'entreprise ou d'établissement un contingent plus élevé.** La durée maximale légale du travail est de 48 heures au cours d'une même semaine, et de 44 heures sur une période de 12 semaines.

Jusqu'au 31 décembre 2008, les HS ne s'imputent sur le contingent qu'à partir de la 36ème heure dans les entreprises comprenant 20 salariés ou moins au 31 mars 2005. De même, les HS donnant lieu à un remplacement intégral par un repos compensateur équivalent ne s'imputent pas sur le contingent.

Les HS réalisés au-delà du contingent légal ou conventionnel doivent être autorisés par l'inspecteur du travail, le cas échéant après avis du CE ou des délégués du personnel.

En application de la loi du 31 mars 2005, des heures choisies peuvent être effectuées par le salarié, en accord avec son employeur, lorsqu'un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement le prévoit. Ces heures donnent lieu à une majoration de salaire et, le cas échéant seulement, à des repos compensateurs. Ces heures choisies ne sont pas soumises à l'autorisation de l'inspecteur du travail. La création de ces heures choisies par F. Fillon visait à contourner le contingent et l'inspecteur du travail, en faisant croire à la fiction de la demande du salarié.

Les HS sont en principe rémunérées par un salaire majoré de 25 % pour les huit premières, et de 50 % pour les suivantes. Un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement peut toutefois prévoir une majoration différente, qui ne peut être inférieure à 10 %. **De même, dans les entreprises de 20 salariés ou moins au 31/03/05, la majoration est de 10 % ; sauf accord de branche étendu.**

**Le paiement des HS peut être remplacé par un repos compensateur équivalent** lorsque qu'un accord le prévoit ou que les délégués du personnel ne s'y opposent pas. Pour les HS réalisées hors contingent, le repos est de 50% du temps dans les entreprises de 20 salariés au plus, et de 100 % dans les autres.

**Des accords d'annualisation du temps de travail, ou d'attribution de jours de RTT à l'issue d'une période de 4 semaines travaillées, modifient ces règles.** Sur la semaine, les HS sont celles effectuées au-delà de 39 heures, et sur l'année, celles effectuées au-delà de 1607 heures. L'intérêt pour l'employeur est évidemment de ne plus avoir à décompter des HS hebdomadaires, ce qui en diminue le nombre, et permet de disposer de personnel flexible.

La rémunération des salariés **au forfait heures et au forfait jours** s'est considérablement développée. Destinée initialement aux seuls cadres autonomes, elle s'applique maintenant à de nombreux salariés non cadres, mais en fait rémunérés en fonction des tâches qui leur sont confiées.

Dès lors, seules les règles des 11 heures de repos quotidien, plus 24 heures de repos hebdomadaire, et des six jours maximum de travail par semaine s'appliquent.

En ce qui concerne les salariés à temps partiel, les heures réalisées hors du temps fixé par le contrat de travail sont des heures complémentaires qui ne font pas l'objet d'une majoration. Ils ne peuvent en principe réaliser plus de 10 % d'HC, sauf accord collectif permettant d'aller jusqu'à 33 %.

## 2/ Résumé des modifications proposées par le projet de loi

Le texte propose :

*- d'exonérer de l'IRPP les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, complémentaires, et de 218 jours pour les salariés au forfait*

*- de neutraliser les effets de cette exonération dans le calcul du revenu fiscal de référence et de la prime pour l'emploi*

*- d'alléger les cotisations sociales patronales et salariales dues au titre des heures exonérées d'IRPP au moyen d'une réduction forfaitaire de 21,46 %. Ce taux correspond, selon les calculs de l'ACOSS, à une rémunération inférieure au plafond de la Sécurité sociale, soit 2682 euros bruts par mois. Ne sont pas concernées par ce volet la CSG et la CRDS, les cotisations de retraite complémentaire, les cotisations à l'assurance chômage*

*- d'abroger le régime dérogatoire transitoire de majoration salariale à 10 % pour les entreprises de 20 salariés ou moins.*

Sont compris dans le champ du texte,

- les heures complémentaires,
- les salaires versés par les particuliers employeurs au titre des heures supplémentaires mais pas des heures complémentaires (alors que la plupart des emplois de service à domicile sont à temps partiel),
- les salaires aux assistants maternels au titre des HS et des HC,
- les éléments de rémunération des fonctionnaires au titre des HS et des temps additionnels

## 3/ Observations

a/ L'argumentation du gouvernement et de la majorité pour justifier la mise en place de cette « usine à gaz » est essentiellement fondée sur la comparaison avec les Etats-Unis, dont les habitants travaillent 20 % de plus qu'en 1970, ce qui représente certainement un progrès social. Un actif américain travaille chaque année 269 heures de plus qu'un actif français, soit près de 18 %. (rapport AN. P. 52). Le taux de chômage ne dépasse pas 4%, ce qui se conçoit dans ces conditions.

Cette différence, à l'exclusion semble-t-il de toute autre, expliquerait la faiblesse de l'économie française par rapport à d'autres, et notre taux de chômage. La pratique courante du double emploi pour parvenir au revenu indispensable, et les données internationales et monétaires sont laissées de côté.

Curieusement, il n'est pas fait mention des pays nordiques, dont le modèle est pourtant fréquemment cité pour promouvoir la disparition de la législation actuelle sur le contrat de travail et la « sécurité sociale professionnelle ». Par exemple, la Norvège, avec un nombre annuel d'heures travaillées inférieur de 175 heures à la France, connaît un taux de chômage beaucoup plus bas, de 3,5 %. De même, les Pays-Bas ont une durée du travail inférieure de 150 heures à la France, et le taux de chômage des Pays-Bas reste inférieur. L'explication réside sans doute ailleurs, mais n'est pas opportune en l'espèce.

Pour une fois, la Grande-Bretagne n'est pas non plus citée, ce qui peut paraître curieux puisque le taux de chômage y est officiellement de 5,5 %, avec une durée du travail extensible, grâce à la pratique de l'opt out (dérogation à la durée maximale du travail de 48 heures hebdomadaires en Europe). Mais il est notoire que ce chiffre est faux, surtout en raison de la mystérieuse croissance exponentielle du nombre de personnes « inaptés » : 2,7 millions, soit cinq fois plus en dix ans. La plupart des cas récents ont été enregistrés dans les anciens centres industriels, comme Glasgow ou Liverpool. Les chercheurs de l'Université de Sheffield ont réalisé une étude et constaté que 40 % de ces personnes ne sont en rien inaptés.

En fait, l'allocation chômage est de 87 euros par semaine, alors que l'allocation handicap est de 111 euros, soit 444 euros par mois. Pour d'évidentes raisons politiques, il y a une entière tolérance sur ce système, qui coûte à l'Etat 18 milliards d'euros. On ne peut s'empêcher de comparer le montant mensuel de cette allocation handicap avec celui du RMI (440 euros), et le fait qu'en France, l'UNEDIC ayant décidé de réduire la durée d'allocation chômage, de nombreux chômeurs ont été basculés au RMI. Le résultat est donc strictement équivalent, avec des bricolages juridiques différents.

L'argumentation du gouvernement, selon laquelle les difficultés économiques de la France viennent du manque de travail des Français relève **davantage du catéchisme libéral et de la volonté de détruire à terme toute législation sur le temps de travail** que de l'observation de la réalité. Il est clair que les comparaisons internationales ne sont pas fiables, dans la mesure où elles ne prennent en compte, pour les besoins de la cause, qu'une partie de l'ensemble des éléments qui se conjuguent pour aboutir à une situation économique.

#### **b/ L'effet sur l'emploi sera négatif**

Il est curieusement critiqué par des économistes connus d'obédience libérale, tels Pierre Cahuc - La Tribune 20/02/07.

« Une telle mesure **aurait un effet ambivalent sur l'emploi** : d'un côté elle inciterait les entreprises à faire travailler davantage leurs salariés en HS, lesquels y répondraient favorablement car elles leur seraient bien mieux payées que le temps de travail ordinaire. Mais de l'autre, elle constituerait un véritable **frein à l'embauche puisque le coût du travail en HS serait inférieur au coût du travail normal**. L'impact global de ces deux effets contradictoires sur le nombre total d'heures travaillées serait incertain et en tout état de cause, de faible ampleur.

A cela s'ajouterait **le problème du financement**, car ce travail en HS venant se substituer à un travail entraînerait **une perte significative de cotisations pour les organismes sociaux**. Perte qu'il faudra rapidement refinancer par des charges additionnelles... Est-ce une dynamique vertueuse pour l'économie ?

On appelle cela **de la redistribution et non de la création de richesse**. Laquelle de surcroît apporterait **une complexité de gestion** supplémentaire dans un système déjà bien embouteillé ».

Même Michel Godet, économiste du CNAM systématiquement hostile à la RTT écrit dans la Tribune le même jour : « **Il ne faut surtout pas soustraire les entreprises aux cotisations comme le propose l'UMP**. Cela aurait un effet d'aubaine par lequel les entreprises s'arrangeraient pour moins embaucher et faire travailler plus de salariés sous le régime des HS, privant ainsi le système de cotisations sociales substantielles. »

Ainsi, on peut facilement calculer que pour une entreprise de 50 salariés, 3 HS par semaine et par salarié, permet d'économiser 4 embauches.

Il n'est donc pas discutable **que ce dispositif n'aura pas d'effet positif sur l'emploi, au contraire**. Même les experts de droite le disent. Mais ils constatent aussi que l'avantage sera pour les employeurs et pour les salariés qui bénéficieront du système, ce qui créera au passage une inégalité source possible d'inconstitutionnalité au regard de la loi fiscale.

Le nombre d'HS susceptible d'être réalisé en plus est également sujet à caution. Actuellement, seules les branches en tension (BTP, hôtellerie-restauration) utilisent le contingent, plus de nombreux intérimaires. Dans les autres branches, le nombre d'HS demeure très inférieur. Il ne va pas augmenter en fonction de la législation, mais de la situation de l'économie.

#### **c/ Les effets pervers sont en revanche bien réel.**

**Le risque de fraude** concertée entre l'employeur et le salarié est également grand. Il sera plus avantageux de ne pas payer au salarié des primes, et de les convertir en HS non imposables et exonérées de cotisations patronales et salariales. Le PjL l'interdit, mais omet de préciser comment le contrôler. Seules les URSSAF pourront le déceler, mais pour les primes préexistantes.

**La question se pose également pour les salariés à temps partiel**. Ne sera-t-il pas plus profitable de faire travailler des salariés à temps plein en HS plutôt que d'augmenter la durée du travail des salariés à temps partiel ?

Ne sera-t-il pas plus intéressant de transformer un contrat de 20 heures en un contrat de 18 heures plus 2 heures complémentaires ? Seul l'Etat est perdant.

**On risque donc de voir surgir du néant des quantités d'HS purement fictives. Des heures aujourd'hui non déclarées vont aussi apparaître, comme cela a été le cas lors de la création du chèque emploi service (mais dans ce cas, les cotisations sociales sont acquittées). Financièrement, le système peut donc exploser.**

#### **d/ La dégradation des conditions de travail**

Le dispositif est à l'opposé de ce que l'on peut espérer en matière de protection de la santé et de la sécurité des salariés, qui, pour gagner plus, seront obligés de s'exposer à de nouveaux risques et fatigues. A cet égard, le PjL est à mettre en rapport avec le refus du patronat, d'avancer dans la négociation sur la pénibilité du travail demandée par les syndicats, en vue de permettre aux salariés ayant commencé très jeunes à travailler dans certains métiers pénibles de partir plus tôt en retraite.

Pourtant, lors de la dernière réunion du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, le ministre, X. Bertrand a insisté sur l'amélioration des conditions de travail et annoncé une conférence à la rentrée, préparée par l'ancien ministre G. Larcher. Prendra-t-elle en compte l'augmentation du temps de travail par les HS ?

Les dernières statistiques font état d'une augmentation du nombre d'accidents du travail de 1%, et de 7,73 % des maladies professionnelles. Les troubles musculo-squelettiques, les affections péri-articulaires, directement liés à la fatigue et au stress augmentent régulièrement de 5 à 6 % chaque année.

#### **e/ le coût de ce dispositif demeure dangereusement inconnu.**

Pendant la campagne électorale, l'UMP avait évalué le coût du dispositif à 3 milliards d'euros.

A l'AN, la ministre a évalué, à la louche, le stock d'HS réalisées aujourd'hui à 900 millions.

En réalité, il n'existe aucune statistique sur le sujet, notamment en raison du nombre d'HS et d'HC dissimulées. Sur ce fondement, elle estime que le coût du dispositif serait de 6 milliards d'euros sur trois ans. Si la mesure s'applique au 1er octobre 2007, elle coûtera 1,115 milliard d'euros en 2007, 3,765 milliards en 2008 et 1,1 milliard en 2009.

En réalité, ces montants ne prennent pas en compte une éventuelle augmentation du nombre d'HS. Le ministère des Finances se base plutôt, si le nombre d'HS, d'HC et de jours supplémentaires des salariés au forfait jour augmente globalement de 20 %, sur un montant de 7,2 milliards d'euros. A 30 % d'augmentation le coût serait de 8 milliards. Or, il y aura forcément augmentation, au moins apparente, par effet d'aubaine.

**En Commission à l'AN, il a été précisé que le gouvernement a estimé la seule exonération de cotisations sociales à 2,7 milliards d'euros, alors que l'ACOSS prévoit 5 milliards. D'ailleurs, l'ensemble des caisses sociales a voté contre le texte.**

Le PjL prévoit une compensation obligatoire de l'Etat à la Sécurité sociale. **Il faut rappeler que la dette de l'Etat à la sécurité sociale se monte déjà à 5,1 milliards d'euros au 31 mars 2007.**

De plus, le rapport de l'ACOSS (p. 20) exprime certaines inquiétudes. Le PjL indique implicitement que deux modes de compensations devront être pris en compte : l'un sur les réductions de cotisations, et l'autre sur l'accroissement des allègements généraux.

Dans les deux cas, les modalités de la compensation et la modification du panier de recettes fiscales ne seront inscrites que **dans la prochaine loi de finances.**

La mise en place des compensations ne sera donc effective au mieux qu'en janvier 2008. **Le manque à gagner potentiel serait d'un sixième de l'ensemble, soit deux mois de trésorerie pour 2007.** Cela risque d'entraîner le dépassement du plafond de ressources non permanentes défini en LFSS.

## LE REVENU SOCIAL D'ACTIVITE

Ce thème a donné lieu à l'AN à une discussion très courte, qui a porté surtout sur les transferts de l'Etat aux départements.

**1/ La création du RSA trouve pleinement sa justification dans les efforts réalisés depuis 2003 par les départements pour renforcer le volet insertion du RMI.**

Selon une enquête de la DREES de juillet 2007, après avoir défini le volet « attribution des allocations », ils ont mis en place leur politique d'insertion. **Neuf départements sur dix ont élaboré un plan départemental d'insertion (PDI).**

Les PDI s'attachent à

- l'insertion professionnelle avec la mise en place de contrats aidés, notamment du CIRMA et de parcours d'insertion
- l'insertion sociale axée surtout sur la santé et le logement, l'alphabétisation semblant un thème en recul.

Les équipes d'insertion ont été renforcées, par transferts de l'Etat (29 %) et redéploiement interne (18 %), avec l'intervention désormais obligatoire d'un référent.

Les départements organisent l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires de CIRMA et de contrats d'avenir (CA) en lien avec l'ANPE et l'AFPA. Il s'agit surtout de veiller au bon déroulement et d'assurer une médiation avec l'employeur en cas de conflit. Seul un tiers des départements accorde une attention particulière à la formation et un quart se soucie de la pérennisation du poste.

**Six départements sur dix ont aménagé les CIRMA et les CA pour les rendre plus attractifs.** En améliorant l'accès à la formation par un financement supplémentaire, en accordant une aide supplémentaire à l'employeur, en fixant une durée minimale de travail pour le CIRMA ou en proposant des primes à la pérennisation de l'emploi.

Des accords sont passés avec les partenaires du secteur associatif spécialisés sur la santé et le logement. L'implication dans les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) concerne neuf départements sur dix.

Depuis 2005, les partenariats avec l'AFPA (39 %) et l'ANPE (85 %) se sont généralisés. Ils portent essentiellement sur le financement de postes de conseillers emploi.

**Les ¾ des départements disent contrôler davantage la démarche d'insertion des bénéficiaires** Un tiers déclare suspendre les allocations en cas de non respect du contrat ou de non présentation à des convocations. La même tendance a été constatée de la part des CAF.

Le nombre d'allocataires du RMI a baissé de 3,9 % au premier trimestre 2007, comme entre mars 2006 et mars 2007. Ainsi, on compte 1,21 million d'allocataires du RMI contre 1,26 million un an auparavant. En dehors de l'amélioration de la conjoncture générale, la DREES estime que la moitié de ce résultat est due à la réforme de l'intéressement. Elle observe que le nouveau dispositif de prime de retour à l'emploi et de prime forfaitaire conduit à réduire la durée de cumul de l'allocation avec un revenu d'activité. Le système s'appuie maintenant sur des primes détachées du RMI. Il conduit en moyenne à des sorties plus rapides du RMI.

Ces observations devraient être de nature à tempérer l'enthousiasme des gouvernements de droite sur les résultats de leur politique en matière d'emploi

**2/ Le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand devrait diminuer d'un tiers au deuxième semestre.**

On retrouve ici la politique mise en oeuvre par F. Fillon lorsque qu'il était ministre du gouvernement Raffarin, qui consistait à axer toute politique en matière d'emploi vers le seul secteur marchand.

**Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), subventionnés jusqu'à 95 % du SMIC et surtout utilisés par les collectivités locales et les associations, passeront de 134 000 à 86 000.**

**Les contrats d'avenir (CA) réservés aux allocataires de minima sociaux, passeront de 51 000 à 44 000.**

Seules les subventions à l'apprentissage et aux contrats de professionnalisation (inventés par F. Fillon) seraient maintenues. Le gouvernement argue que 114 000 emplois ont été créés dans le secteur concurrentiel au premier semestre.

En réalité, poursuivre les contrats aidés implique de trouver 600 millions d'euros supplémentaires par rapport aux 3,4 milliards destinés à la remise en emploi des « publics fragiles », ce qui nuirait à la politique fiscale du gouvernement.

# Actualité européenne

## Etat des lieux dossier PNR - Protection des données des passagers

### Rappel<sup>1</sup>:

- **Historique** : accord UE/Etats-Unis signé le 28 mai 2004 - dépôt d'un recours devant la CJCE déposé en mai 2004 par le Parlement Européen - réserves émises par la DAE du Sénat sur le respect de la protection des données personnelles des citoyens européens, suite à un rapport de la CNIL et du Groupe Article 29<sup>2</sup>.

- Le 30 mai 2006, la CJCE décide d'annuler cet accord en contestant sa base juridique, mais pas son contenu. Pour la CJCE, cet accord relève du troisième pilier, et non du premier (communautaire).

- Le 19 octobre 2006, un accord temporaire est conclu avec les Etats-Unis, expirant le 31 juillet 2007 au plus tard. En février 2007, le Conseil donne mandat à la Présidence de l'UE, assistée de la Commission, à négocier un accord de long terme sur la question.

### - Développements récents :

- Le 11 juin 2007, le contrôleur européen des données écrit à la future Présidence portugaise pour lui demander d'être extrêmement attentive à toutes les implications de la protection des données avant que les initiatives du Conseil ne soient adoptées. « Il semble qu'un certain nombre d'accords sur des nouvelles mesures anti-terroristes aient été conclus récemment sans vraiment tenir compte de l'impact sur les droits fondamentaux ».

- Le 28 juin 2007, les Etats-Unis et l'UE arrivent à un texte d'accord (d'une durée de sept ans), sous réserve de conclusion formelle par les Etats-membres. Cet accord est assorti d'une lettre du ministère américain de la sécurité intérieure relative aux assurances données par les Etats-Unis quant à la conservation des données PNR.

- Le 12 juillet 2007, le Parlement Européen adopte une Résolution, où il fustige l'accord avec les Etats-Unis concernant l'utilisation de données des dossiers des passagers aériens<sup>3</sup>.

### Eléments de l'accord

#### Principales concessions des Etats-Unis :

- Réduction du champ de données PNR à transmettre de 34 à 19<sup>4</sup> ;
- Mise en place du système « PUSH » au plus tard au 1er janvier 2008 pour les compagnies aériennes à la place du système « PULL » en vigueur (conformément aux demandes notamment de la DAE du Sénat et du Parlement Européen) ;
- Extension de la loi américaine sur la protection de la vie privée ("US Privacy Act") aux ressortissants européens.

#### Interrogations et problèmes de fond subsistants :

- Définition floue des « cas exceptionnels » dans lesquels les autorités américaines pourront disposer de données à caractère sensible sur les passagers (religion, opinion politique, vie sexuelle...)
- Insécurité juridique liée à la nature de la lettre du ministère de sécurité intérieure américain et de sa relation avec l'accord à proprement parler ;
- Durée de conservation des données portée de trois ans et demi à quinze ans (sept années « actives » et huit années « dormantes ») ;
- Insécurité quant à l'usage des données par des pays tiers et par d'autres entités gouvernementales américaines.
- Régime linguistique en contradiction avec la Constitution française.

<sup>1</sup> Voir également la note de Nadja Ganem du 14 septembre 2006.

<sup>2</sup> Qui réunit les autorités nationales de protection des données.

<sup>3</sup> TA (2007) 0347.

<sup>4</sup> Pour le Parlement Européen, ceci est en grande partie « de pure forme, les champs ayant été fusionnés et rebaptisés, et non pas effectivement supprimés ».

## Une procédure parlementaire court-circuitée

Compte-tenu de l'enjeu politique de l'accord et des répercussions importantes sur la vie et les libertés des citoyens, il est à regretter que les Parlements nationaux n'aient été pas ou peu associés à la définition du mandat de la Présidence, et aux négociations avec les Etats-Unis. Selon l'article 24 du Traité sur l'Union européenne le Conseil peut engager, puis conclure, des accords avec des Etats tiers. Cet article précise toutefois qu'aucun accord conclu en application de cette même disposition « ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles ». Il convient donc de faire pression sur le gouvernement français pour qu'il décide de soumettre l'accord à l'approbation du Sénat et de l'Assemblée Nationale (cf. conclusions de la DAE du Sénat du 11 juillet dernier). Néanmoins, dès la signature de l'accord par les deux parties (UE et Etats-Unis), l'accord s'appliquera de manière provisoire en attendant que les procédures dans les 27 Etats membres soient closes.

Exclu en grande partie de la procédure (le troisième pilier ne lui donnant qu'un rôle consultatif), le Parlement Européen n'a eu de cesse d'exiger plus de contrôle sur cet accord, à la fois pour lui-même, comme pour les parlements nationaux (ce qui n'est pas forcément cohérent juridiquement). Dans sa nouvelle Résolution, il demande à ce que le nouvel accord soit réexaminé à la lumière des réformes institutionnelles envisagées après le Conseil Européen de juin 2007. Compte-tenu du calendrier très serré, cette demande n'a que peu de chances d'aboutir. Elle illustre néanmoins le déficit démocratique de la procédure au niveau national comme au niveau européen, mais également une possible confusion (et concurrence) juridique entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Enfin, il est par ailleurs intéressant de remarquer que si un large consensus s'est exprimé au sein de la DAE du Sénat sur les inquiétudes suscitées par l'accord, le groupe conservateur au Parlement Européen (PPE) soutenait l'accord (!). La Résolution du Parlement Européen a été adoptée par les principaux autres groupes, à savoir les socialistes (PSE), les verts, les libéraux

(ALDE) et les communistes et rattachés (GUE/NGL). On ne manquera pas de souligner l'absence de cohérence de la droite à ce sujet.

## Vers un système PNR européen ?

La Commission s'était engagée à réaliser une étude de faisabilité sur la création d'un système PNR européen. A ce jour et après confirmation de la personne en charge de ce dossier à la Commission Européenne, cette étude n'est pas finalisée et doit prendre en compte les changements institutionnels potentiels résultant de la future CIG. Il n'est pas certain qu'elle soit rendue publique, une fois terminée. La Commission a cependant promis de « présenter ses idées » (...) au second semestre 2007.

En tout état de cause, on pourra s'interroger sur la valeur ajoutée de la collecte des données PNR par rapport aux mesures de contrôle d'ores et déjà appliquées à l'entrée sur le territoire de l'UE pour des raisons de sécurité, comme le système Schengen, ou le système d'information sur les visas. Dans sa Résolution du 12 juillet 2007, le Parlement Européen demande d'ailleurs à la Commission de justifier cet aspect ainsi que « la nécessité opérationnelle et l'utilité de la collecte des données PNR à l'entrée sur le territoire de l'UE » et « l'utilisation prévue des données PNR, en précisant notamment s'il s'agit d'identifier les personnes qui pénètrent sur le territoire de l'UE ou d'établir de façon généralisée un profil négatif ou positif des passagers ».

Réagissant à la Résolution du Parlement Européen, la Commission Européenne a déclaré le 13 juillet dernier que le système européen « ne sera pas identique » à celui mis en place avec les Etats-Unis, même si pour des raisons pratiques les champs de données pourraient s'y apparenter (!...). Ce système sera restreint à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, selon la Commission.

## Calendrier politique et institutionnel :

- Conseil Affaires Générales du 23 Juillet 2007 : Approbation attendue des 27 et signature de l'accord par la Présidence de l'Union Européenne ; la signature officielle des Etats-Unis est prévue dans les prochaines semaines. Application provisoire de l'accord.

- Automne 2007 : Procédures d'approbation parlementaire dans chaque Etat Membre, en conformité avec leur Constitution. Une fois cette étape franchie, l'accord pourra formellement entrer en vigueur. Le groupe devra suivre de près l'attitude du gouvernement français sur ce sujet.

- Automne 2007 (éventuellement) : analyse juridique de l'accord PNR du point de vue de sa conformité avec les législations nationales et communautaires par le Groupe Article 29 et le contrôleur européen de la protection des données.

- Automne 2007 : Travaux de la Commission sur la mise en place d'un système PNR dans l'UE à suivre de près.

# Actualité européenne

## Proposition de directive relative à l'achèvement du marché intérieur postal

### RAPPEL

#### Historique de l'ouverture à la concurrence

- Février 1999 : envois dont le poids est supérieur à 350g (ou 5 fois le tarif applicable)
- Janvier 2003 : envois dont le poids est supérieur à 100g (ou 3 fois le tarif applicable)
- Janvier 2006 : envois dont le poids est supérieur à 50g (ou 2 fois le tarif applicable)

#### Objectif de la présente proposition de Directive :

- Janvier 2009 : fin du monopole du domaine réservé (envois de moins de 50 grammes)
- Normes applicables au service universel (SU) : levée et distribution des envois au moins 5 jours ouvrables par semaine (inchangé); maintien de tarifs uniformes que pour les envois uniques et quelques autres articles postaux
- Mécanismes de financement du SU : Les Etats membres (EM) pourront choisir entre différentes solutions : marchés publics de services, aides d'Etat, redevance sectorielle et fonds de partage des coûts du service universel.

#### Des problèmes fondamentaux en matière de maintien du service public postal et par là même de cohésion sociale et territoriale :

Si les principes du « service universel » sont rappelés, il n'en demeure pas moins que la fin du monopole des envois de moins de 50g pose inévitablement la question du financement du service universel postal. Or les réponses apportées par la Commission sont loin d'être satisfaisantes, à la fois sur le fond (fin du prix unique du timbre, calcul des coûts du SU et péréquation) que sur la forme (hétérogénéité du traitement du SU dans les EM).

#### Etat des lieux du marché postal au niveau européen :

- Pays ayant déjà totalement libéralisé leur marché postal : Suède (depuis 1994, avec toutefois un opérateur resté public), Royaume Uni (depuis 2006)
- 34 000 emplois détruits en Suède, 30 000 au Royaume-Uni
- Pays s'appêtant à totalement libéraliser : Allemagne et Pays-Bas (en 2008)
- Nombre de travailleurs dans le service postal dans l'UE : entre 1, 27 et 1, 6 millions<sup>1</sup>

### Principaux résultats de la première lecture du Parlement Européen, 11 juillet 2007

Le 11 juillet 2007, le Parlement Européen (dominé par les conservateurs) a adopté des amendements en première lecture, sans toute fois remettre en cause les fondamentaux de la proposition. Ces amendements du Parlement concernent les principaux points suivants :

- Modification de la date butoir pour l'ouverture à la concurrence au **31 décembre 2010** ;
- Octroi d'un report de deux années (31 décembre 2012) pour les Etats membres qui ont adhéré après 2004, ceux qui ont une faible population et un taille géographique limitée, ou ceux qui ont une topographie difficile (îles) ;
- **Publication par la Commission de lignes directrices concernant le calcul des coûts nets des obligations de service public avant le 1er janvier 2009** ;
- Notification par les Etats membres à la Commission de leurs **plans nationaux de financement du SPU avant le 1er janvier 2010** ;
- Possibilité pour les Etats membres d'imposer des **conditions à la fourniture de services postaux pour des raisons non économiques d'ordre général** telles que le respect des conditions d'emploi et des régimes de sécurité sociale.

### Position des Socialistes français et européens

#### Groupe Socialiste du Sénat :

En janvier 2007, la Commission des Affaires Economiques du Sénat a adopté une Résolution sur le projet de Directive, suite au rapport de M. P. Hérisson.

<sup>1</sup> Une note interne de la Poste française observe « des signes inquiétants dans l'évolution récente de l'emploi dans le secteur postal », tels « des pertes nettes d'emplois, une redéploiement de l'emploi en faveur des temps partiels et des tendances fortes à la précarisation du travail ».

Au nom du groupe socialiste, M. Teston avait déposé un amendement contestant les objectifs de la proposition de Directive :

- « Cette proposition oublie un peu vite que le secteur réservé finance le service public postal, c'est-à-dire la distribution journalière et universelle du courrier sans condition d'accessibilité, par péréquation interne entre les territoires « rentables » et les territoires les plus fragiles. »

- Aucune garantie d'accès à un service universel postal de qualité « à un prix abordable » n'est donnée, et notamment en terme de prix unique.

L'amendement concluait que le secteur réservé devait être maintenu tant qu'un mode alternatif et équivalent de financement du service universel n'y était pas substitué. Le maintien du secteur réservé est « un bon compromis entre l'objectif de construction du marché intérieur des services postaux de la Communauté et un financement solide, juste et pérenne du service universel ».

Par ailleurs, rappelons que la loi de 2005 relative à la régulation des activités postales avait prévu un fonds postal national de péréquation territoriale, mais que ce fonds n'a jamais été abondé.

### Parlement Européen :

Les inquiétudes du groupe socialiste au Sénat ont été relayées par la délégation socialiste française du Parlement Européen. Très tôt, certains parlementaires européens appelaient d'ailleurs à signer une pétition européenne contre la proposition de Directive<sup>2</sup>. Mais la bataille au sein du PSE fut rude, certains pays ayant déjà libéralisé leur marché postal. C'est ainsi que le groupe socialiste européen a choisi de renforcer les dispositions concernant le mécanisme de financement du service universel postal, à travers l'obligation de notification des Etats, l'obligation pour la Commission de clarifier les coûts nets de ce service et les garanties d'emploi plutôt que de rejeter la proposition. Selon l'eurodéputé travailliste anglais Brian Simpson, « Pour cette ultime étape [de l'ouverture de la concurrence], nous avons le choix entre laissez-faire ou bien négocier des règles de protection sociale. Le Parlement a opté pour une ouverture du marché postal contrôlée accompagnée de garanties sociales ».

Les socialistes français, accompagnés des socialistes belges et des verts français ont choisi quant à eux de rejeter la proposition, même amendée. Ils ont dénoncé « une directive de désharmonisation européenne » et Gilles Savary, député européen, a dénoncé un « ultralibéralisme aveugle ». Enfin, pour l'eurodéputée socialiste française Pervenche Bérès, le délai supplémentaire accordé à certains Etats membres témoignait de « la difficulté à concilier ouverture du marché et maintien du SPU ».

### Réaction des groupes d'intérêt

Il est par ailleurs utile de noter que les opérateurs publics postaux de douze États membres (Autriche, Belgique, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pologne, Slovaquie) ont pris acte dans un communiqué « des améliorations apportées par le PE » qui modifient « de façon significative » la proposition législative. Notamment, ils accueillent favorablement les dispositions visant les « modes de financement du service universel et les risques de dumping social », la demande du « report de la date de réalisation du marché intérieur des services postaux » ainsi que « la référence aux fonctions économiques et de cohésion territoriale et sociale » de la poste en Europe. Insistant néanmoins sur le fait que « le report » de l'ouverture finale des marchés postaux « ne constitue pas une réponse aux nombreuses questions juridiques, économiques et techniques » encore sur la table, les douze opérateurs postaux « appellent le Conseil à suivre l'approche prudente adoptée par le PE et à enrichir le projet de directive en répondant (à ces) questions ».

Réaction intéressante, l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) s'est réjouie dans un communiqué du vote du PE en faveur de la libéralisation et du renforcement des « garanties pour le service universel ».

<sup>2</sup> Le 3 juillet, A. Hutchinson, député européen socialiste belge, en compagnie du Président de la Fédération Européenne des syndicats de service public, a remis au Commissaire Mac Creevy et au Président du Parlement Européen la pétition signée par près de 130 000 personnes ! Il est à regretter que la campagne présidentielle et législative n'ait pas permis une mobilisation plus forte en France sur ce sujet.



# Article de Pierre MAUROY

Sénateur du Nord

La Croix Jeudi 19 juillet 2007

## Modernisation des institutions

SOLENN DE ROYER

La question du jour

**Pourrait-on se passer de premier ministre en France ?** Nicolas Sarkozy qui a installé hier le comité chargé de réfléchir à la modernisation des institutions, a indiqué que la réforme sera votée avant les élections municipales de mars 2008. Présidé par l'ancien premier ministre Édouard Balladur, le comité compte 13 membres, dont le socialiste Jack Lang, qui s'est prononcé hier dans le quotidien Le Parisien pour la suppression du poste de premier ministre. L'ancien chef du gouvernement, Pierre Mauroy explique pourquoi il n'est pas d'accord.

**Pierre Mauroy**

**Ancien premier ministre, président de la communauté urbaine de Lille**

« Je suis résolument opposé à la proposition de Jack Lang. Il s'agit d'une proposition dangereuse, parce que cela reviendrait à toucher à un équilibre subtil mais fort. N'oublions pas que la France est une République d'origine parlementaire. Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont déjà accru le pouvoir du président de la République. S'y ajoutent le tempérament du nouveau chef de l'État et sa façon de gouverner, qui renforcent encore les pouvoirs du président. Nicolas Sarkozy laisse très peu d'espace à son premier ministre. Si l'on continue dans la voie d'une présidentialisation accrue, la France se dirigera vers un régime bonapartiste, et par conséquent dangereux. Cela serait quand même extraordinaire que la République de 1789 se termine ainsi !

Quant à moi, comme premier ministre de François Mitterrand (1981-1984), j'ai évidemment le sentiment d'avoir servi une gouvernance équilibrée de la France.

Les charges du pouvoir sont telles qu'elles ne peuvent peser sur le seul président. S'établit entre lui et son premier ministre un équilibre. Le choix d'un premier ministre, celui d'en changer, permet au chef de l'État de suivre les pulsations du pays et de tenir compte de sa majorité parlementaire. Avec François Mitterrand, nous avons travaillé dans un climat de confiance. J'aurais mal vécu l'interventionnisme de l'Élysée sur tout, y compris les moindres détails. Je n'aurais pas aimé non plus recevoir des conseils ou des consignes de la part des collaborateurs du président. Les lois se préparaient à Matignon. Le président envoyait des conseillers de son cabinet aux réunions interministérielles mais il leur interdisait de prendre la parole. Ces derniers se contentaient de rendre compte. Si quelque chose n'allait pas, j'en parlais avec le président. Nous avons un calendrier de rencontres rigoureux, plusieurs fois par semaine. François Mitterrand appréciait d'être un peu en recul, avec un premier ministre au charbon. Il gardait une certaine réserve. Il pensait que c'était l'une des caractéristiques du pouvoir suprême que de ne pas être toujours aux avant-postes, tout en gardant l'autorité pour trancher en dernier ressort. Comme premier ministre, j'ai donc disposé de tout l'espace nécessaire pour gouverner, et même dire ce que je pensais de la politique menée.

En revanche, il est urgent de donner plus de pouvoirs aux parlementaires et de réformer le Sénat, trop désuet. Sinon, je reste favorable à un régime parlementaire, mâtiné d'une dose de présidentialisme. Aller au delà, supprimer le poste de premier ministre, reviendrait à céder à la tentation du pouvoir personnel. Je mets en garde contre cette tentation. »



# Article de Jean-Pierre SUEUR

## Sénateur du Loiret

Le Monde - 19 juillet 2007

### Les dangers d'une décision discrétionnaire

L'hyperprésidentialisme est dans l'air du temps. Est-ce une raison pour qu'il devienne l'alpha et l'oméga de la gouvernance (autre terme désormais incontournable) des universités ?

Avec nombre de mes collègues socialistes, j'aurais souhaité pouvoir m'abstenir sur le projet de loi présenté par le gouvernement, étant attaché à ce que nos universités disposent d'une plus forte autonomie, dès lors que les moyens seraient donnés pour éviter d'insupportables inégalités territoriales en matière d'enseignement supérieur.

Mais nous n'avons pas pu nous abstenir en raison - tout particulièrement - des dispositions inscrites dans le texte sur les modalités de recrutement des enseignants-chercheurs, que le gouvernement n'a pas voulu modifier sur l'essentiel, en dépit des nombreux amendements déposés de toute part en ce sens.

De quoi s'agit-il ? Le projet de loi prévoit qu'un président d'université pourra recruter un enseignant-chercheur contre l'avis de l'instance scientifique de l'université (commission de spécialistes transformée en "comité de sélection") et sans qu'aucune instance scientifique nationale ait été appelée à donner un avis.

Autrement dit, si le texte était voté en l'état, le président pourrait recruter de sa propre autorité pour une durée indéterminée tout enseignant-chercheur dans toute discipline.

#### QUALITÉ DU DIALOGUE

Loin de moi l'idée d'exprimer une quelconque défiance à l'égard des présidents d'université. J'observe d'ailleurs que la ministre Valérie Pécresse n'a cessé de se féliciter de la qualité du dialogue noué avec ces présidents, pourtant élus

par un collège électoral large et très représentatif qu'elle veut aujourd'hui vouer aux gémonies !

Ce ne sont pas les présidents qui sont en cause, c'est le système qu'on veut mettre en place.

Les procédures actuelles de "recrutement par les pairs" ne sont certes pas sans défaut, et rien n'empêche de les améliorer. Mais invoquer leurs défauts pour instaurer une décision discrétionnaire du seul président, c'est rompre avec un principe très ancien et qui est constitutif de la notion même d'université, qui procède - est-il besoin de le rappeler ! - de l'ordre du savoir, de la connaissance et de la science.

On nous dit que ce pouvoir discrétionnaire ne s'appliquera que peu. Mais la loi est la loi. Elle fonde un droit. Et s'il ne s'agissait que de pouvoir saisir les "étoiles filantes mondiales de l'excellence scientifique" que nos procédures rebutteraient, pourquoi tant d'insistance de la part de la ministre à refuser toute modification de son texte sur ce point ? Et ce jusqu'à demander une seconde délibération pour repousser un amendement d'un élu de l'UMP, pourtant adopté par le Sénat, stipulant que l'avis de l'instance scientifique compétente devrait être "avis conforme" ?

Ne nous trompons pas. Il s'agit là d'une question majeure. C'est une certaine idée de l'université qui est en cause dans cette unique disposition qu'aucun discours sur la "gouvernance" ne justifiera. C'est un changement fondamental qui voit une conception du management l'emporter sur les critères scientifiques et pédagogiques. Le débat à l'Assemblée nationale permettra-t-il d'éviter la dérive si lourde de conséquences que porte en germe un alinéa apparemment anodin du projet de loi ?



# Article de Catherine TASCA

## Sénatrice des Yvelines

Les Echos - 19 juillet 2007

### Le prix de l'information

Le Président Nicolas Sarkozy a cru faire un bon mot en se moquant des journalistes de La Tribune et des Echos qui se plaignent « les uns d'être vendus par Monsieur Bernard Arnault et les autres de pouvoir être rachetés par lui ». Il est toujours facile d'amuser la galerie sur des sujets économiques que bien peu connaissent. Or l'indépendance de la presse d'information, fût-elle la presse économique, est un sujet trop grave pour en rire. Et le Chef de l'Etat ne peut pas oublier qu'il doit être le garant de cette indépendance, quels que soit ses liens personnels avec tel ou tel des grands entrepreneurs. Ce qui semble avoir échappé au Président de la République, c'est que le problème, c'est justement que ce soit le même personnage qui vend et qui achète. En l'occurrence, Monsieur Arnault fait la démonstration que ce qui compte pour lui, c'est de passer d'un titre à un plus gros, c'est de réaliser la meilleure opération financière, ce qui est bien son droit.

Mais cela nous prouve, s'il en était besoin, que la presse est, pour ce genre d'investisseur, « une marchandise comme les autres ». Ce contre quoi la France s'est inscrite en faux depuis la Libération. C'est toute la bataille pour le pluralisme de l'information et pour la diversité culturelle qui est en cause. Car ne soyons pas naïfs : au-delà d'une opération financière rentable, c'est bien l'outil d'influence que peuvent constituer les medias qui est en perspective.

Avec La Tribune aujourd'hui, puis demain peut-être Les Echos, c'est bien à fortifier son pôle medias déjà conséquent que travaille le patron de LVMH. L'inquiétude des rédactions est pleinement justifiée.

La question de l'indépendance est d'autant plus aiguë dans la presse économique que celle-ci doit traiter de sujets où les enjeux financiers sont considérables, alors même que la concentration et la mondialisation tissent entre les opérateurs économiques des liens visibles ou souterrains de plus en plus étroits. Il y a donc urgence à ce que notre pays se dote d'une réglementation actualisée et plus rigoureuse pour parer à la concentration croissante dans les medias et pour renforcer le statut des journalistes afin qu'ils ne soient ni isolés ni résignés face aux pressions directes ou indirectes de leurs propriétaires. Une information sérieuse et crédible est à ce prix.



# Communiqué de Presse

« SERVICE MINIMUM » : LE GROUPE SOCIALISTE DÉNONCE  
UNE OPÉRATION DE COMMUNICATION POLITIQUE !

Communiqué diffusé le 17 juillet 2007

**A** l'occasion de l'ouverture des débats au Sénat sur le texte, les socialistes, et notamment Yves KRATTINGER, ont dénoncé un projet de loi inacceptable, inopérant et provocateur.

Inacceptables parce qu'il touche de manière insidieuse au droit de grève. Obliger les salariés à une déclaration préalable individuelle pour exercer le droit de grève - 48 heures à l'avance - et à un vote à bulletin secret au bout de huit jours, c'est les exposer à une pression importante dans leur entreprise. Cette disposition est inapplicable.

Inapplicable aussi en cas de grève émotionnelle : comment ne pas prendre en compte l'émotion légitime des salariés après l'agression d'un des leurs ?

Provocateur : il obligerait les élus locaux à restreindre le droit de grève en leur imposant de définir localement les priorités de desserte, la liberté des élus est un leurre !

Inopérant enfin : les vrais problèmes ne sont pas réglés ! Le gouvernement aurait mieux fait, pour améliorer la qualité de service des transports en commun, de rétablir les aides financières qu'il a supprimées en 2003, et de promouvoir l'amélioration de la qualité du service partout en France. 97% des incidents qui surviennent sur les réseaux sont dus à sa propre carence dans l'entretien des infrastructures ou des matériels !



# Communiqué de Presse

## “Service minimum” : le Groupe socialiste continue le combat !

Communiqué diffusé le 18 juillet 2007

**L**es sénateurs socialistes continuent de se battre contre le projet de loi sur le « service minimum » présenté par le gouvernement. Vu l’hostilité des syndicats, les socialistes mettent en garde la majorité parlementaire sur les perturbations sociales que pourrait causer un tel texte.

Soulignant à la fois les incohérences du texte, ses difficultés opératoires et son caractère provocateur à l’égard des partenaires sociaux, les sénateurs socialistes ont déposé nombre d’amendements.

**Ils soulignent que 97 % des incidents qui surviennent sur les réseaux sont dus à la carence dans l’entretien des infrastructures ou à des raisons techniques.**

La nuit dernière en offre quelques exemples :

Entre Paris et la Bretagne, une dizaine de TGV a été bloquée plus de 9 heures par une intempérie. Toujours dans la même soirée, un retard entre Paris et Clermont-Ferrand, de plus de 2 heures est survenu après qu’un train ait heurté mortellement une personne entraînant des problèmes de correspondance. Et pour finir, on a pu constater une perturbation, pendant plus de deux heures, sur le trafic TGV entre Lille et Tourcoing suite à un acte de vandalisme causant des problèmes d’alimentation électrique.

Cela démontre bien que les perturbations les plus pénalisantes et les plus courantes ne sont qu’exceptionnellement dues aux grèves de personnel.

Le groupe socialiste au Sénat voit en ce projet de loi **une provocation manifeste à l’égard des partenaires sociaux.**



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

**avec la participation des collaborateurs du groupe**

**Tel : 01 42 34 34 21 ou 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 45 03**