



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 67 - Mardi 6 novembre 2007



S O M M A I R E

- ▶ **EDITO DU PRÉSIDENT** p. 3

- ▶ **INTERVENTIONS EN SÉANCE PUBLIQUE** p. 5
 - ▶ **Question orale avec débat sur l’approvisionnement électrique de la France**
 - Jean-Marc PASTOR
 - Daniel RAOUL
 - Jean DESESSARD

 - ▶ **Proposition de loi d’orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et à la justice fiscale**
 - François MARC
 - Gérard MIQUEL
 - Michel MOREIGNE
 - Jean-Pierre SUEUR

 - ▶ **Projet de loi relatif à la lutte contre la corruption (1ère lecture)**
 - Robert BADINTER

- ▶ **NOTES DE TRAVAIL** p. 20
 - ▶ **Proposition de loi relative à la sécurité des manèges (1ère lecture)**
 - ▶ **Projet de loi relatif à la lutte contre la corruption (1ère lecture)**
 - ▶ **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008**
 - ▶ **Analyse du rapport Balladur.**

- ▶ **COMMUNIQUÉS DE PRESSE** p. 37
 - ▶ **Finances locales : une opposition constructive, un gouvernement sourd et méprisant**
 - ▶ **Rapport Balladur : renforcer les droits du Parlement dès maintenant !**
 - ▶ **Sécurité des manèges : une loi sous le coup de l’émotion pour répondre à un souci légitime des consommateurs**
 - ▶ **Finances locales : il est urgent d’agir - Proposition de loi d’orientation.**



Edito du Président

SIX MOIS DÉJÀ !

Mardi 6 novembre : Sakozy a été élu il y a six mois. Le bilan des 100 jours est déjà loin. Les promesses de campagne aussi. Mais les effets de la « rupture » tardent. Elle avait cependant été préparée avec cynisme par le débauchage de personnalités proches ou issues du PS, du milieu associatif ou du monde sportif, dont on s'interroge encore sur l'apport réel à la ligne politique du gouvernement.



Dès juillet, le gouvernement a choisi une impasse économique qui l'a privé de toute marge de manoeuvre pour l'ensemble du quinquennat. La loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, dit "paquet fiscal", avec des mesures à destination des entreprises et des ménages, une incitation au recours aux heures supplémentaires ("travailler plus pour gagner plus"), une forte réduction des droits de succession et un abaissement du bouclier fiscal aura coûté 15 milliards d'euros, somme qui manque cruellement pour préparer la France de demain et la protéger des chocs économiques comme la flambée du prix de l'énergie.

L'instauration d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers a été tentée, mais la rétroactivité, souhaitée par le gouvernement, a été censurée par le Conseil constitutionnel, sans que la question du logement s'en trouve améliorée pour des millions de Français.

Les plus modestes d'entre eux seront particulièrement pénalisés par l'instauration de franchises médicales non remboursées sur les médicaments,

les actes paramédicaux et les transports sanitaires, sans que le déficit de la Sécurité sociale, proche de la faillite, ne soit efficacement combattu.

La réforme des régimes spéciaux de retraite dans les services publics s'est heurté à une forte résistance des syndicats et a déclenché des grèves massives qui ont révélé les limites de la loi sur le service minimum dans les transports terrestres en cas de grève.

C'est toutefois dans le domaine de la justice et de l'immigration que la rupture avec la tradition républicaine a été la plus forte : la loi antirécidive a créé des peines plancher pour les récidivistes et écarté, dans certains cas, les réductions de peine pour les mineurs de plus de 16 ans. La loi Hortefeux destinée à durcir les conditions du regroupement familial des étrangers a inclus notamment un dispositif très controversé sur les tests ADN actuellement examiné par le Conseil constitutionnel. Ces mesures font honte à la République.

Quant aux décisions en faveur de la protection de l'environnement retenues lors du "Grenelle de l'environnement", concernant l'agriculture, la biodiversité, les transports, l'énergie, les déchets et une taxation d'activités polluantes, on mesurera leur crédibilité lorsque le projet de loi sera présenté au Parlement et lorsque les actes succéderont aux mots.

De même, en matière institutionnelle, on voit que la rupture annoncée pour décembre se heurte au conservatisme de l'UMP, qui ne veut ni d'une vraie proportionnelle à l'Assemblée nationale, ni d'une vraie réforme du Sénat, encore moins d'une limitation du cumul des mandats ou du droit de vote des étrangers aux élections locales, que de toute façon, Nicolas Sarkozy n'a aucunement l'intention de proposer.

Au final c'est bien la possibilité offerte au Président de s'exprimer devant les assemblées qui caractérisera cette réforme institutionnelle manquée.

Enfin, les élus locaux se mobilisent fortement contre un gouvernement qui n'a que faire des territoires, de l'aménagement équilibré des régions ou d'une remise en ordre de la décentralisation. Ils ont déjà fait reculer le gouvernement sur les conditions d'installation des jeunes médecins. Ils sont aussi déterminés sur la réforme de la carte judiciaire qui prévoit la suppression de nombreux tribunaux. Ils jugeront sur pièce le refus de la majorité sénatoriale de refonder sur de nouvelles bases les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui sont dorénavant indexée sur la seule croissance, comme le groupe socialiste l'a proposé la semaine dernière.

L'heure des comptes commence à sonner, et ce sont les territoires les plus concernés par les premiers résultats de cette politique dure à l'égard des Français comme des zones les plus fragiles qui résistent et font reculer le chef de l'Etat.

Jean-Pierre BEL



Intervention en séance publique

QUESTION ORALE AVEC DÉBAT SUR L'APPROVISIONNEMENT ÉLECTRIQUE DE LA FRANCE

Jean-Marc PASTOR
Sénateur du Tarn

Séance du mardi 30 octobre 2007

Je salue l'heureuse initiative de notre collègue et note que nous sommes tous en phase et soutenons tous le rôle de l'acteur public dans le secteur de l'électricité. Au sein de la mission, j'ai été chargé plus spécialement de la production électrique. J'ai constaté, à l'occasion de mes investigations, un certain désordre au plan européen sur la question de l'énergie.



En Allemagne, le même gouvernement comprend des ministres pro-nucléaire et des ministres pro-éolien ; le gouvernement italien refuse le nucléaire mais ne serait pas hostile à ce que soient édifiées deux ou trois centrales nucléaires juste de l'autre côté de la frontière. L'Espagne fait une pause dans le développement de l'éolien, les Anglais s'aperçoivent aujourd'hui, leurs réserves de gaz de la mer du Nord diminuant, que cette source ne suffit pas. Quant aux Polonais, ils sont preneurs de tout ce que l'on pourra leur proposer, 90 % de leurs centrales, au charbon, étant très polluantes.

S'agissant du transport de l'électricité, un code de la route commun serait hautement nécessaire !

La France produit son électricité sur son territoire ; c'est déjà un point très positif ! Les moyens de production doivent être adéquats pour satisfaire

la consommation, c'est une règle de base consacrée dans la loi de février 2000. RTE a depuis deux ans l'obligation d'effectuer un bilan pluriannuel et d'anticiper les risques. Le Gouvernement établit la programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

La PPI, gage de diversité des sources de production, constitue l'une des traductions concrètes de la politique énergétique nationale. Ces deux outils, qui relèvent de la maîtrise publique du secteur, permettent donc d'anticiper et de prévenir les risques de défaillance de l'offre d'électricité. Le bilan de RTE met régulièrement en évidence les fragilités des régions Bretagne et PACA, sous-équipées, la première, en moyens de production et, la seconde, en moyens de transport.

La mission a d'ailleurs préconisé l'institution d'une obligation d'équilibrage régional entre production et consommation qui pourrait être définie sur la base de grandes régions électriques. Cette règle de bon sens est malheureusement loin d'être partagée en Europe : nombre de nos partenaires n'ont pas une conception aussi active de la politique énergétique et font preuve d'une foi intangible dans les vertus du marché dans lequel ils voient un outil efficace de régulation et d'incitation aux investissements. La Commission européenne partage au demeurant cette vision, à laquelle notre mission s'est opposée à l'unanimité. Ce modèle conduit nombre d'États à fonder le développement de leurs moyens de production en très grande partie sur des centrales à gaz. Il est vrai que celles-ci peuvent être mises en service en moins de deux ans et émettent moins de CO₂ que leurs concurrentes directes, les centrales à charbon. Pour autant, cette évolution est assez inquiétante au regard de la sécurité d'approvisionnement et de l'indépendance politique de l'Union européenne. Celle-ci importe déjà près de 57 % de son gaz et ce pourcentage devrait passer à 84 % en 2030.

La diversification permise par le gaz naturel liquéfié ne suffira pas pour réduire le poids dominant de la Russie dans nos importations.

D'autre part, la plupart de ces mêmes pays refusent tout développement de capacités nucléaires sur leur territoire mais verraient d'un bon oeil leur installation chez leurs voisins, en l'occurrence la France pour l'Europe occidentale, ce qui leur permettrait d'importer de l'électricité bon marché. La mission a la conviction que la France n'a pas vocation à devenir le poumon nucléaire de l'Europe et à être le seul pays à devoir gérer tous les à-côtés sociaux et environnementaux de cette option énergétique. Pour ces raisons, il est indispensable de réorienter en profondeur la politique communautaire de l'énergie.

M. Sido a rappelé les principales propositions de la mission : obligation pour chaque État de réaliser des bilans prévisionnels d'équilibre entre l'offre et la demande, ainsi qu'un document prospectif indiquant comment est garanti cet équilibre, construit sur le modèle de la PPI française ; imposition de normes minimales de production afin qu'aucun État ne puisse fonder la satisfaction durable de ses besoins en électricité sur les importations. Dans l'idéal, cette vision prendrait corps au sein d'un pôle européen de l'énergie. Cette organisation, fondée sur une réelle solidarité entre pays, tiendrait compte des conceptions de chacun vis-à-vis du bouquet énergétique.

Malheureusement, les dernières propositions de la Commission européenne ne s'inscrivent absolument pas dans cette logique. Le troisième paquet énergie tend à renforcer la concurrence dans les secteurs de l'électricité et du gaz, et propose la séparation patrimoniale entre les entreprises de production et celles chargées du transport. Cette proposition très dangereuse va casser nos groupes énergétiques alors qu'à l'étranger se constituent des mastodontes qui, comme Gazprom, n'auront pas à subir de telles contraintes.

Quel bilan tirer des premières années d'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques ? Les entreprises qui s'y sont engagées ont demandé une marche arrière... La Commission plaide en faveur d'un recours accru aux marchés libres et considère que les prix de l'électricité ont vocation à converger en Europe au fur et à mesure de l'unification des marchés intérieurs.

Mais plusieurs raisons empêchent d'appliquer à l'électricité les règles habituelles du marché. D'une part, ce bien est tout à fait hors norme en raison de ses caractéristiques physiques : non stockable, il nécessite un équilibre permanent entre l'offre et la demande. D'autre part, les différentes techniques de production n'ont pas le même coût et rien ne justifie que l'électron nucléaire soit facturé le même prix que l'électron issu d'une centrale à charbon ou à gaz. C'est pourquoi nous ne pouvons nous satisfaire du nouveau train de mesures de libéralisation présenté par la Commission.

Les décisions -mais aussi l'absence de décisions- prises par les États ont des effets directs sur l'organisation du secteur électrique des pays voisins. L'Europe de l'électricité présenterait un tout autre visage sans les 63 TWh d'électricité d'origine nucléaire exportés chaque année par la France. Les obligations de réduire les émissions de CO2 vont devenir de plus en plus pressantes, chaque État devra en tirer les conséquences dans la composition de son bouquet énergétique. Il est irréaliste de penser que la Pologne, qui produit plus de 90 % de son électricité à partir de charbon, sera en mesure d'atteindre l'objectif de réduction de 20 % de CO2 d'ici 2020.

Le groupe socialiste souhaite donc que le Gouvernement agisse fermement dans le cadre des négociations sur le troisième paquet énergie pour défendre l'idée d'une politique intégrée de l'énergie, refuser la séparation patrimoniale et défendre l'existence des tarifs réglementés. Et que compte-t-il faire au plan national pour faire vivre les 40 propositions de notre mission, votées à l'unanimité moins une voix, ce qui n'est pas rien ?

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI



Intervention en séance publique

QUESTION ORALE AVEC DÉBAT SUR L'APPROVISIONNEMENT ÉLECTRIQUE DE LA FRANCE

Daniel RAOUL
Sénateur de Maine-et-Loire

Séance du mardi 30 octobre 2007

Comment ne pas évoquer le troisième paquet de libéralisation en matière d'électricité et de gaz ? Il se traduira par cinq nouvelles propositions législatives, dont la mesure phare est la séparation patrimoniale de la gestion des réseaux de fourniture d'énergie ? Neuf États dont la France avaient, en juin, fait part de leur opposition mais la Commission européenne a saisi le Parlement européen le 19 septembre. Pour contourner la minorité de blocage en cours de cristallisation, elle a imaginé ce que Bruxelles nomme dans son jargon le système ISO, mais aucune évaluation des précédentes directives n'a été réalisée.



C'est la fin du service public de l'énergie qui est proposée malgré la désignation de fournisseurs en dernier ressort pour les plus défavorisés. Les questions sur les investissements et la sécurité de l'approvisionnement restent sans réponse. Or les groupes intégrés ont tendance à investir dans les interconnexions alors que les gestionnaires de réseaux vivent sur des goulots d'étranglement. Comment en outre se garantir contre une prise de contrôle par un opérateur extérieur à l'Union européenne ? On évoque un examen des dossiers au cas par cas : c'est reconnaître la nature stratégique du secteur de l'énergie.

Au total, ce troisième paquet est inacceptable, même si la coopération européenne en matière de normes techniques est une bonne chose. La

construction d'une politique européenne de l'énergie ne peut être fondée sur le seul marché ; nous avons besoin d'une véritable politique publique en matière d'objectifs environnementaux, de sécurité d'approvisionnement, de régulation des prix, d'investissement, ainsi que le réclame la Confédération européenne des syndicats. Comme le dit M. Boiteux, dont la compétence ne peut être mise en doute, « l'ouverture du marché n'a pas pour effet de faire baisser les prix ; c'est la hausse des prix qui permet l'existence du marché ».

De plus, le service universel de l'énergie n'est nullement garanti : champ d'application très réduit, absence de financement et de mécanismes de contrôle des prix... On peut également avoir des doutes sur le niveau d'investissement dans les réseaux et sur l'application du principe de proportionnalité.

Avec le troisième paquet, Bruxelles poursuit son offensive, considérant que les entreprises verticalement intégrées ont tendance à sous-investir et à privilégier leurs sociétés de vente. Nous allons vers un démantèlement des opérateurs historiques, car c'est l'architecture même des entreprises et la régulation fondée sur les obligations de service public qui sont attaquées. La séparation patrimoniale ouvre la voie à la privatisation d'EDF -et la rend opérable- et à celle de RTE, comme d'ailleurs de GRT.

Comment construire une politique européenne de l'énergie sans maîtrise publique ? Quelle position le Gouvernement français défendra-t-il lors du conseil des transports de novembre ? La présidence française au second semestre 2008 agira-t-elle pour faire évoluer le dogme de la Commission, selon lequel la concurrence fait baisser les prix, alors que les faits lui donnent invariablement tort ?

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI



Intervention en séance publique

QUESTION ORALE AVEC DÉBAT SUR L'APPROVISIONNEMENT ÉLECTRIQUE DE LA FRANCE

Jean DESESSARD
Sénateur de Paris

Séance du mardi 30 octobre 2007

Je salue M. le ministre des transports, qui sera bientôt celui des autoroutes ferroviaires et maritimes...J'approuve plusieurs points de ce rapport, sa critique virulente de la libéralisation du marché de l'énergie, de l'abandon des tarifs régulés, des projets de directive. L'électricité n'est pas un bien comme les autres, elle ne se stocke pas, c'est un bien de première nécessité, sa gestion détermine notre indépendance énergétique et notre niveau de pollution. Pourquoi certains parlementaires de la majorité critiquent-ils la libéralisation en France alors que leurs collègues du Parlement européen votent en sens contraire depuis dix ans ?



Je le sais d'expérience, il n'est pas facile de faire cohabiter plusieurs courants dans un même parti ! J'approuve aussi cette affirmation du rapport selon laquelle la France n'a pas vocation à se transformer en poumon nucléaire de l'Europe - j'ajouterais : en poubelle radioactive. Arrêtons d'exporter une électricité que nous vendons à perte -d'autant que nous assumons seuls la gestion des déchets ! Notre surplus s'explique par les prévisions surévaluées du lobby nucléaire -nous étions en 2000 deux fois en dessous de celles avancées par EDF en 1975.

La France n'a pas plus vocation à devenir l'exportatrice universelle de la technologie nucléaire : c'est pourquoi il faut refuser la construction de l'EPR, qui produira encore plus d'électricité alors qu'il faudrait l'économiser, et qui servira de maquette pour l'exportation.

C'est dire que les sénatrices et sénateurs Verts n'approuvent pas la position prise par le rapport en faveur du nucléaire ; ils sont rejoints par 54 % des Français qui, conscients des dangers de la filière, jugent anormal qu'on investisse trois milliards d'euros dans une nouvelle centrale. Contrairement à ce qu'affirme le rapport, le nucléaire ne garantit pas notre indépendance énergétique, car il est lui-même dépendant de l'uranium, et donc du Niger, du Canada ou de l'Australie ; ce minerai est une ressource non renouvelable qui sera sans doute épuisée dans soixante-dix ans. (M. Sido le conteste) Son cours a été multiplié par dix depuis 2002. Et la quatrième génération de réacteurs, qui permettrait de recycler ses propres déchets, n'en est qu'au stade de la spéculation...

On peut faire les mêmes remarques pour le gaz, que nous importons en totalité, alors qu'il existe en France de nombreux sites qui pourraient produire du gaz de décharge, bien moins nocif pour l'effet de serre. Le biogaz pourrait représenter jusqu'à 20 % de notre consommation, contre seulement 0,5 % aujourd'hui.

Notre sécurité d'approvisionnement réside avant tout dans les énergies renouvelables. Le Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs ambitieux, mais sans prévoir le financement pour les atteindre. Il y faudrait des milliards, mais on les affecte au nucléaire ! Dans l'hydraulique comme dans les cycles combinés, nous avons perdu notre avance. Il faut faire des choix.

Nous devons en outre consommer moins, ce qui passe par une politique tarifaire incitative et des certificats d'économie d'énergie ambitieux. Notre consommation finale d'électricité a été multipliée par trois en trente-cinq ans.

EDF a longtemps fait la promotion de la surconsommation et ses agents commerciaux sont encore payés au kWh vendu ! Pourtant, les gisements d'économies existent, l'éclairage, l'appareillage, l'isolation des logements, le chauffage électrique, qui représente encore 12 % de la consommation et équipe 70 % des maisons récentes. M. Sido parle d'aberration, mais sans en tirer les conséquences... Pourquoi ne pas imiter les Danois, qui ont interdit ce mode de chauffage, sauf cas de force majeure ?

Toutes ces avancées supposent une régulation forte, une organisation souple, diversifiée, décentralisée -tout le contraire du nucléaire. Comme le rapport fait la part belle à ce dernier, les sénatrices et sénateurs Verts ne peuvent l'approuver.

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI



Intervention en séance publique

PROPOSITION DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES RELATIVE A LA SOLIDARITE FINANCIERE ET A LA JUSTICE FISCALE

François MARC
Sénateur du Finistère

Séance du mardi 30 octobre 2007

Faut-il réformer les finances locales ? Oui : depuis au moins trente ans, la nécessité d'une réforme ambitieuse est régulièrement mise en avant au sein des associations d'élus et dans les multiples colloques consacrés à ce sujet. Pourtant, rien ne bouge vraiment. Réformer les « quatre vieilles », répartir autrement les dotations de l'État, accentuer la péréquation : les axes de la réforme souhaitée font l'objet d'un consensus d'intention. Que faut-il aujourd'hui pour les concrétiser ? Une vraie volonté politique ! Produire des rapports et prononcer des discours réclamant une réforme des finances locales est une chose, la concrétiser par un travail législatif en est une autre. Cette proposition de loi vise à transformer des discours vertueux en acte courageux.



Il y a urgence, car la situation financière des collectivités locales a subi depuis 2002 les effets déstabilisateurs de la décentralisation, avec, notamment, un transfert de la fiscalité d'État vers une fiscalité locale archaïque. Les transferts de charges non compensés ont fragilisé les finances des collectivités les plus exposés. En outre, la répartition des dotations de l'État est contestée ; la péréquation est insatisfaisante.

Les disparités énormes de potentiel fiscal entre les communes posent la question de l'égalité de

nos concitoyens devant les services publics de proximité, comme l'école : dans une commune pauvre, la qualité des infrastructures et des prestations sera inévitablement plus modeste.

Il est urgent d'agir avec pragmatisme et réalisme. Certes, cette proposition de loi ne prépare pas le grand soir de la fiscalité locale : c'est une loi d'orientation qui ouvre la voie à une reconstruction de notre système, en cherchant à corriger des inégalités criantes et à promouvoir une meilleure péréquation. Elle se veut annonciatrice d'évolutions complémentaires et réponse aux préoccupations des élus.

L'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Départements de France (ADF) et l'Association des Régions de France (ARF) sont unanimes sur l'urgence de réformer la fiscalité locale. Leurs priorités, exprimées dans un manifeste commun il y a un mois, sont claires : restaurer l'autonomie fiscale des collectivités ; opérer un transfert de ressources fiscales, par exemple au travers de la création d'une taxe additionnelle de type CSG affectée aux départements, et renforcer la péréquation.

Ces revendications légitimes interviennent dans un climat général d'insatisfaction des élus locaux. Les évolutions liées à l'acte II de la décentralisation ont nourri la méfiance et la colère des collectivités locales. Les charges locales ont explosé et la promesse d'une compensation à l'euro près a fait long feu. La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) n'a été qu'allégée, augmentant encore les dégrèvements et abattements divers. La réformette de la taxe professionnelle a eu des effets redoutables : au lieu de suivre les recommandations de la commission Fouquet, le Gouvernement s'est contenté de simples retouches cosmétiques, laissant ainsi le champ libre aux optimisations fiscales et dépouillant les collectivités locales de leur capacité de décision sur leur principale ressource fiscale.

On évalue les pertes annuelles de recettes à 600 millions d'euros.

Il est inacceptable que l'État dispose ainsi des ressources des collectivités locales sans les consulter. M. Mercier confirmera certainement qu'un tel comportement ne peut que nourrir l'insatisfaction des élus locaux.

En 2005, le rapport Pébereau recommandait déjà à l'État de ne plus imposer unilatéralement aux collectivités de nouvelles ponctions de ressources. Tous les rapports entre 2000 et 2006 ont plaidé pour l'autonomie financière des collectivités et pour une meilleure péréquation : le rapport Mauroy, qui a déjà préconisé une CSG locale, le rapport Pébereau, le rapport Valletoux, qui a prôné la péréquation et avancé l'idée d'une CSG départementale, le rapport Richard, que M. Copé, alors ministre du budget, a qualifié de « fondateur ».

Le 18 octobre dernier, le président Poncelet lui-même a plaidé devant l'ADF en faveur d'« une refondation du financement des collectivités territoriales », citant la CSG comme moyen de financer les dépenses sociales des départements et demandant de nouveaux systèmes de péréquation. Selon M. Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'AMF, « la crise des finances locales est désormais devant nous. Les équilibres budgétaires sont clairement menacés, à moins qu'une réforme profonde de la fiscalité locale ne vienne rendre une réelle liberté fiscale aux collectivités ». M. Mercier a proposé ici, en 2005, d'en « revenir aux vieilles recettes », en envisageant d'instaurer des centimes additionnels sur la CSG, affectés aux départements.

Le constat et les objectifs sont unanimement partagés. Le moment est venu d'entreprendre cette réforme sans plus attendre. C'est d'abord une question de légitimité républicaine.

Le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » Le principe de péréquation doit désormais faire l'objet d'un suivi spécifique, au même titre que le principe de l'autonomie qui a fait l'objet d'une loi d'orientation. C'est, en deuxième lieu, un besoin impératif de corriger les inégalités et de renforcer la justice fiscale.

Nous savons qu'une réforme efficace et adaptée peut remédier aux écarts de ressources entre collectivités. C'est, enfin, une question d'opportunité politique. Les points de convergence sur le sujet l'emportent aujourd'hui sur les points de désaccord. Nous sommes au début d'une législature : c'est le temps de l'action. La conjoncture est aujourd'hui idéale pour lancer la réforme de notre fiscalité locale.

L'article premier de notre proposition de loi limite les écarts de ressources entre les collectivités. Selon le rapport de MM. Gilbert et Guengant, la différence de potentiel fiscal par habitant peut atteindre un rapport de 1 à 8 500 selon les communes ! Nous instaurons donc un filet de sécurité, à travers un mécanisme de seuil, garanti par la péréquation : pour les communes, le potentiel financier ne pourrait être inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de la strate démographique, ce taux étant porté à 90 % pour les départements et à 95 % pour les régions.

L'article 2 pose les jalons d'un impôt local moderne, en s'inspirant de nos voisins européens : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède disposent tous d'un impôt local sur le revenu, particulièrement bienvenu en termes de lisibilité et de justice fiscale. La création d'une contribution additionnelle à la CSG, affectée aux départements, est une piste pertinente, d'autant que les départements assument désormais des dépenses sociales et de solidarité et que l'assiette de la CSG est large. L'article 2 propose donc qu'un rapport étudie, d'ici à la rentrée parlementaire de 2008, les conditions d'une telle réforme et les modalités de mise en oeuvre d'un fonds de solidarité départemental chargé de la péréquation horizontale de cette nouvelle ressource.

Nous sommes à la croisée des chemins face à une fiscalité locale à bout de souffle et au désengagement de l'État, nous devons mettre fin au système financier archaïque et inégalitaire dans lequel se débattent les collectivités sans recourir davantage à des expédients. Il est urgent de garantir une fiscalité locale plus juste et adaptée à leur besoins. A l'heure où l'on parle de la revalorisation de l'initiative parlementaire, où le président du Sénat approuve nos propositions, je compte sur votre mobilisation pour que ce texte aboutisse, dans sa version originale, et que l'on passe enfin à l'acte.

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI



Intervention en séance publique

PROPOSITION DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES RELATIVE A LA SOLIDARITE FINANCIERE ET A LA JUSTICE FISCALE

Gérard MIQUEL
Sénateur du Lot

Séance du mardi 30 octobre 2007

J ai constaté aussi que le Rhône, monsieur le rapporteur, était autrement classé ...Potentiel fiscal du Rhône, 647 euros par habitant -du Lot, 322 ; écart à la moyenne pour le Rhône, + 15,31 % -pour le Lot, - 25,72 %. Potentiel financier du Rhône par habitant, 641,29 euros -du Lot, 474,58 ; écart à la moyenne pour le Rhône, + 14,17 % -pour le Lot, - 15,51 %. Voilà qui démontre la nécessité d'une réforme et la mise en place de mécanismes de péréquation efficaces.



Les dépenses sociales des départements ont progressé de 37 % entre 2002 et 2006 ; leurs investissements comptent pour un tiers de l'effort national ; ils entretiennent 6 750 collèges publics, 385 000 kilomètres de routes ; leurs services sociaux suivent sept millions de personnes. En trois ans et demi, leurs compétences ont fortement augmenté, avec pour conséquences immédiates un accroissement de leurs budgets de 50 % et l'arrivée de sept cents agents supplémentaires en moyenne par collectivité. Et on nous annonce déjà le transfert des parcs de l'Équipement. Quid de la généralisation annoncée du RSA en 2008 et de la fusion des minima sociaux ? Les 25 millions prévus pour financer le surcoût du RSA sont bien insuffisants et le transfert du RMI va entraîner, fin 2007, une surcharge financière évaluée à 2,3 milliards d'euros.

Beaucoup considèrent qu'une réforme des finances locales doit précéder tout nouveau transfert de compétences. Le président Poncelet estimait récemment qu'un renforcement de l'autonomie des collectivités locales était une absolue nécessité. Les départements n'ont pas vocation à devenir les sous-traitants de l'État. Un fort décalage structurel existe entre l'importance du mouvement de décentralisation institutionnelle et les carences de la décentralisation financière qui l'accompagne. Plus de responsabilités pour les conseils généraux, cela veut dire plus d'autonomie financière. Il convient donc de doter les collectivités territoriales d'impôts locaux modernes, justes et dynamiques, de veiller aussi à ne pas creuser les inégalités territoriales, en mettant en oeuvre de nouveaux mécanismes de péréquation. La modernisation des impôts locaux est une des conditions de la justice sociale ; leurs bases, archaïques, sont sources d'injustices, tant pour les contribuables que pour les collectivités, et les correctifs apportés jusqu'ici ont plus conduit à plafonner certains prélèvements qu'à engager une réforme structurelle.

Une récente étude a montré la forte progression des dépenses sociales des départements, 7 % en 2006, et les difficultés qu'ils éprouvent à maîtriser l'évolution de prestations dont ils ne décident ni du montant, ni des critères d'attribution. Dans le même temps, on sait que les compensations de l'État sont gelées à la date des transferts et que les dotations ne vont plus progresser qu'en fonction de l'inflation, avec l'abandon annoncé du contrat de croissance et de solidarité. Quant à la fiscalité locale, elle est obsolète et injuste ; la seule ressource dynamique, la taxe professionnelle, ne progresse pratiquement plus depuis sa récente réforme et le rythme d'augmentation des droits de mutation n'est plus ce qu'il a été.

M. Fourcade a souhaité une expérimentation : pourquoi ne pas la mener au niveau départemental ? Le ministre de l'intérieur a décidé d'affecter aux départements une part des recettes des radars installés sur les routes départementales ; c'est un début, mais il ne s'agit que de 10 % du total. Et il conviendrait de répartir la somme, non en fonction du nombre de radars mais de l'importance du réseau routier.

Comme l'a souligné l'ADF, il faut imposer à l'État de ne plus intervenir dans la fiscalité locale sous la forme de dégrèvements ; confirmer le financement de la protection de l'enfance et instaurer un financement national pour les allocations individuelles de solidarité, tout en en assurant la gestion au niveau départemental ; renforcer enfin la solidarité financière entre les territoires. Aucune réforme de la fiscalité locale ne peut aujourd'hui se concevoir sans un dispositif de péréquation horizontale, car les ressources fiscales sont par nature inégalement réparties sur le territoire.

Pour réduire ces inégalités, il serait bon de créer un fonds de solidarité départemental alimenté par deux dispositifs de péréquation, l'un vertical, l'autre horizontal.

La réforme profonde du financement des collectivités territoriales doit être engagée, répondant aux exigences de simplification et de lisibilité, accompagnée de mécanismes de solidarité. Elle est d'autant plus nécessaire que les départements, comme les autres collectivités, vont devoir faire face aux conséquences du bouclier fiscal, de la réforme de la taxe professionnelle et de la suppression du contrat de croissance et de solidarité. Les travaux du groupe de travail « finances locales et décentralisation » ont dégagé cinq axes de réforme, dont le renforcement des mécanismes de péréquation verticale et le développement de nouveaux outils de péréquation horizontale, et la création d'une CSG locale au profit des départements. Le Président du Sénat y est favorable.

La proposition de loi, en développant ces axes, se propose d'amorcer la réforme. J'invite mes collègues à la voter.

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI.



Intervention en séance publique

PROPOSITION DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES RELATIVE A LA SOLIDARITE FINANCIERE ET A LA JUSTICE FISCALE

Michel MOREIGNE
Sénateur de la Creuse

Séance du mardi 30 octobre 2007

Monsieur Mercier est un docte professeur : qu'il me laisse terminer ! Une péréquation volontaire s'est développée au sein des groupements à fiscalité propre issus de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de 1992. En 1995, l'article 68 de la loi d'aménagement et de développement du territoire a fixé un objectif : parvenir en 2010 à une situation dans laquelle les ressources locales par habitant se situeraient dans une fourchette de 80 % à 120 % de la moyenne nationale. Ce ratio reste cher au coeur des législateurs, puisque notre rapporteur s'y réfère pour trouver satisfaisante la situation de la région Limousin. Mais il oublie les conséquences que peut avoir un petit diviseur sur la valeur d'une fraction.



Sans revenir sur l'histoire récente, maintenant que je me suis un peu libéré, (sourires.) où en est-on ? Les sommes affectées à la péréquation restent insuffisantes ; la taxe professionnelle a subi le sort que l'on sait avec le plafonnement sans péréquation. Certains amendements présentés par le groupe socialiste à ce sujet ont succombé à l'hostilité de la majorité.

Ainsi, nous suggérons récemment de partager quelque peu la manne des droits de mutation à titre onéreux, dont quelques pourcentages prélevés auraient suffi à faire le bonheur de certaines collectivités. Nous avons également proposé une meilleure répartition des charges d'APA revenant à laisser à la charge de certains conseils généraux 21 % de leur potentiel fiscal, qui portait sur le fonds de financement de l'APA, dont 800 millions ne sont pas répartis : le président du conseil général du Rhône s'y était opposé avec une rigueur toute lyonnaise, oubliant que c'est M. Jean Puech, président de l'ADF, qui avait réclamé que les conseils généraux soient chargés de l'APA !

Je passe sur la dotation de fonctionnement minimale, qui oublie les départements les plus pauvres, et sur les conséquences d'une décentralisation toute particulière. La péréquation est loin d'être celle promise par le président de la République en 1990...

Je rends hommage à MM. François-Poncet et Bellot pour leur diagnostic et à M. Bourdin pour son rapport au nom de l'Observatoire des finances locales. La valeur médiane des droits de mutation par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement est de 12,3 %, mais de 6,92 % seulement pour la Creuse, département que j'ai l'honneur de présider ; la contribution directe par habitant médiane est de 278 euros, mais de 217 seulement pour la Creuse -et pourtant le diviseur est petit ; la part médiane des dépenses d'équipement sur les dépenses totales est de 13,9 %, de 11,71 % dans la Creuse, l'épargne de gestion médiane de 148 euros, contre 135 chez nous ; l'épargne nette médiane de 92 euros, contre 72,02 -c'est à se demander comment on épargne encore dans la Creuse !

Les zones rurales aspirent à un aménagement du territoire équilibré, soucieux des particularités régionales et des écarts de richesse.

La Creuse n'est pas les Hauts-de-Seine, comme l'ont récemment rappelé nos plus hautes autorités : je me réjouis de cette reconnaissance, mais les actes ne suivent pas. Les collectivités locales les plus aisées, comme le Rhône, améliorent encore leur santé financière en accroissant leurs bases fiscales et autres droits de mutation. Cela donne des idées : le pacte de croissance et de solidarité des dotations de l'État est écorné dans le budget 2008 ; on évoque aussi une remise en cause du FCTVA, ce qui pénaliserait l'investissement public local.

Depuis 2002, le département de la Creuse a dû augmenter ses impôts de plus de 50 % pour équilibrer son budget. La charge nette de l'APA est passée de quatre millions en 2004 à neuf millions en 2007 ; le déficit cumulé de la compétence RMI est aujourd'hui de cinq millions. La chambre régionale des comptes a constaté que ce département ne peut faire face à ces charges, sinon en augmentant chaque année la pression fiscale, dont le taux atteint les 10 %.

La limitation des exonérations de charges en zone de revitalisation rurale, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, coûtera environ 1,5 million, aggravant encore la situation. Bref, il manque à la Creuse environ 15 millions par an, soit un millième à peine de la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des départements. Le Président de la République s'est engagé à faire bouger les lignes : est-ce à ce point insurmontable de déplacer un millième d'une ligne budgétaire ? Quand on voit avec quelle facilité on a fait cadeau de quinze milliards à une minorité qui n'en demandait pas tant...

Il fallait proposer à nouveau des solutions péréquatrices pour les conseils généraux. Notre collègue rapporteur, élu de l'un des départements les plus nantis, dénature la proposition de loi. A ses yeux, il est urgent de continuer à ne rien faire, si ce n'est compatir -je l'en remercie- et continuer à pouvoir parler de péréquation. Ainsi faisaient ceux de Constantinople qui continuaient leur dispute sur le sexe des anges alors que leurs murailles s'effondraient !

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI.



Intervention en séance publique

PROPOSITION DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES RELATIVE A LA SOLIDARITE FINANCIERE ET A LA JUSTICE FISCALE

Jean-Pierre SUEUR
Sénateur du Loiret

Séance du mardi 30 octobre 2007

Il faut toujours en revenir au célèbre chœur du Faust de Charles Gounod, dans lequel des soldats chantent « Marchons, marchons » -sans bouger d'un pouce. Nous ne cessons de dire qu'il est urgent d'avancer, or nous ne cessons de rester sur place. Heureusement, des élus courageux comme M. François Marc nous invitent à agir. Les griefs de M. Lambert m'ont étonné.



J'ai suivi les travaux qui ont abouti, après deux ans et de nombreuses auditions, au rapport Perspectives de réforme des finances locales. Ce fut un gros travail, qui a permis d'envisager des solutions pour changer les choses. Cette proposition de loi en est directement inspirée.

Bien sûr, il y a Portalis... On nous dit qu'il désapprouverait cette proposition. Je n'en suis pas sûr. S'il revenait aujourd'hui, il constaterait que l'examen de la loi de finances initiale a été derechef interrompu pour qu'arrive de toute urgence devant le Parlement une proposition de loi singulière, à tous les égards, sur le financement de tel parti politique -que M. Mercier connaît bien. Que dirait Portalis ? S'il lisait les projets de loi que nous soumet le Gouvernement, il aurait matière à réflexion. Cette proposition de loi est d'une grande clarté.

Clarté et simplicité qui lui eussent peut-être valu l'attribution du prix Portalis, eût-il existé.

La question de la valeur locative témoigne de l'ahurissant immobilisme de l'ensemble des responsables politiques. Celle-ci est en effet calculée selon des critères établis il y a 46 ans ; pour la taxe d'habitation, le mode de calcul a 37 ans ! Le système est archaïque.

J'habite la ville d'Orléans. Dans le quartier de la Source, ainsi nommé car s'y trouve la source du Loiret, les impôts locaux sont plus élevés que dans des quartiers de l'agglomération qui présentent pourtant des caractéristiques dont cette ville nouvelle ne bénéficie pas.

Les élus, alertés par les habitants, se sont rendus à Bercy. Une étude, dont la teneur exacte n'a pas été communiquée, a conclu qu'il était possible de jouer sur les coefficients d'entretien. L'opacité qui règne aujourd'hui en la matière est décourageante. Le texte de M. Marc contient des pistes intéressantes pour traiter réellement la question des valeurs locatives.

Autre question soulevée par ce texte, celle de la prise en compte des revenus dans la fiscalité locale. M. Edmond Hervé, maire de Rennes, avait soumis un excellent rapport sur la question lorsqu'il était député. Il montrait, comme M. Mercier d'ailleurs, que cette solution est chose courante chez nos voisins européens. Mais l'on nous opposera, encore une fois, que l'heure n'est pas encore venue.

Enfin, la question de la péréquation. La répartition des dotations est une affaire importante en France puisque l'État représente le premier contributeur des collectivités.

Je me souviens encore des déclarations enflammées lors de l'introduction du principe de la péréquation à l'article 72-2 de la Constitution. On soutenait alors qu'inscrire « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » dans la Loi fondamentale représentait une avancée formidable. Mais que s'est-il passé depuis ? Notre nouveau Président de la République, qui semble représenter à lui tout seul chacun des ministres, y compris le premier d'entre eux, tant il se dépense sans compter, est resté fort discret sur les questions des finances locales. Monsieur le ministre, je vous le signale car il y a là un créneau à prendre ! Ce silence s'explique peut-être par son expérience politique qui ne l'a pas conduit à s'interroger davantage sur la péréquation. En la matière, il ne préconise pas la rupture, ce qui est regrettable, car il y a fort à faire !

Selon M. Lambert, la DGF aurait déjà un fort effet péréquateur. Elle représente, dans ce budget, 39 milliards, dont 5,9 pour la péréquation, soit 15 % comme l'établissait le rapport Gantier. Ce résultat est contestable puisque ces 15 % sont composés de la DSU qui représente seulement un milliard ; de la DSR, qui est tellement éparpillée, qu'elle n'a aucun effet péréquateur ; et, enfin, de la dotation d'intercommunalité, qui représente 2,2 milliards, dont on n'a jamais prouvé l'effet péréquateur -M. Biwer l'a bien montré lors de son intervention. Cette situation doit donc changer.

Ce texte a le mérite de la clarté. Sans compter qu'il est applicable de suite et compatible avec la seule réforme qui vaille aujourd'hui, celle consistant à limiter les critères de la DGF à trois ou quatre. En effet, malgré la réforme Hoeffel, la DGF est devenue un monument d'illisibilité à force d'additions de bonnes intentions. En attendant ce jour, adoptons l'excellent dispositif de M. Marc !

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI.



Intervention en séance publique

PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Robert BADINTER
Sénateur des Hauts-de-Seine

Séance du mercredi 31 octobre 2007

Je tiens à saluer l'excellent travail du rapporteur, dont j'ai apprécié les observations orales. Bien sûr, il faut lutter contre la corruption sous toutes ses formes. C'est un impératif catégorique. Sans reprendre l'axiome de Montesquieu sur la République et la vertu, j'insiste sur le fait que la corruption n'a pas le même sens selon la nature du régime : les régimes dictatoriaux sont par essence corrompus, sans exception ; dans un État démocratique, la corruption détruit le ciment de la démocratie, qui est la confiance des citoyens envers ceux qui les représentent ou qui prennent des décisions qui les concernent.

Cela vaut aussi en matière administrative, plus encore en matière de justice, en matière économique enfin, où la corruption fausse la concurrence et instille le goût de pratiques qui ne sont pas qu'internationales.

Il faut être attentif en considérant que la corruption est de tous temps, de toutes les sociétés, mais que, s'agissant des nôtres, il existe un seuil où la corruption dans la République devient la corruption de la République, où l'État mafieux se substitue à l'État de droit.



Soyons vigilants, d'autant que nous ne figurons pas sur le podium international en matière de lutte contre la corruption : la France se situe au dix-huitième rang, sur 180 pays, juste devant les États-Unis, nation pourtant volontiers donneuse de leçons.

Il est vrai qu'aujourd'hui, la criminalité organisée - la plus redoutable - s'accompagne le plus souvent de corruption, et notamment de corruption internationale. La criminalité organisée recourt à des techniques de plus en plus sophistiquées - au temps des porteurs de valises a succédé celui de l'informatique. Enfin, la corruption internationale provoque des distorsions insoutenables dans l'ordre international. Les corrompus se trouvent essentiellement en Afrique, en Amérique centrale, dans les Caraïbes, partout dans les régimes totalitaires ; les champs privilégiés sont le pétrole, le transport, notamment aérien, l'armement, les travaux publics, et maintenant la téléphonie mobile. Quant aux principaux acteurs, ce sont les grandes entreprises multinationales.

Le constat est effrayant : 1.000 milliards de dollars ! La corruption détruit le développement durable, ruine les conditions de vie de la population, anéantit toute conscience civique. Les corrupteurs sont des prédateurs qui sèment la misère et la désespérance, soutiennent les régimes totalitaires. L'exigence de lutter contre la corruption est encore plus vive quand il s'agit de corruption internationale.

Ce texte va-t-il dans le bon sens ? Assurément. La loi Guigou du 30 juin 2000, qui a transposé en droit interne la convention de l'OCDE du 17 novembre 1997, est le texte fondateur en la matière. Depuis, d'autres s'y sont ajoutés : la convention des Nations Unies du 21 décembre 2003, la convention pénale du Conseil de l'Europe, dont la ratification a été autorisée par la loi du 11 février 2005, et son protocole additionnel, dont la ratification a été autorisée par la loi du 1er août 2007.

Ayant la fâcheuse habitude d'étudier minutieusement les textes qui touchent à notre code pénal, il ne m'a pas échappé que ce projet de loi opère une distinction entre corruption et trafic d'influence qui n'est pas dans le texte de la convention. L'article 2 modifie ainsi les articles 435-2 et 435-4 du code pénal, qui incriminent respectivement le trafic d'influence passif et le trafic d'influence actif. Le projet de loi transpose en droit positif l'article 12 de la convention. Or, quand on examine le texte de plus près, on note que les articles 435-1 et 435-3, dans la nouvelle rédaction, visent directement la corruption passive et la corruption active. Ainsi, s'agissant de la corruption, le texte vise toute « personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif dans un État étranger ou au sein d'une organisation internationale publique ». S'agissant du trafic d'influence, on ne vise plus que l'organisation internationale : l'État étranger a disparu du texte. Ce qui n'est pas acceptable au sein d'une organisation internationale devient tolérable au sein d'un État étranger... Si la corruption existe certes dans les organisations internationales, notamment concernant le continent africain soumis à tant de cruautés et de difficultés, on ne peut oublier le rôle des décideurs dans les États !

Le trafic d'influence, employé par les entreprises qui espèrent obtenir des marchés, n'est rien d'autre qu'une forme de corruption indirecte, par le biais d'un intermédiaire. Pour quel motif le texte s'abstiendrait-il de poursuivre le trafic d'influence alors qu'il réprime la corruption directe ? Cette distinction est injustifiable : pourquoi cette tolérance envers les décideurs nationaux étrangers ?

Certes, c'est une réserve prévue par M. de Villepin, alors Premier ministre, dans la loi du 11 février 2005, ce que permet indiscutablement l'article 37-1 de la convention pénale, d'autant que tous les États ne répriment pas le trafic d'influence dans leur législation. Mais ce n'est pas parce que cette réserve a été jugée opportune en 2005 que nous devons aujourd'hui la traduire dans le code pénal ! Nous voulons atteindre la corruption active mais aussi passive, nous déclarons qu'il faut lutter contre le trafic d'influence dans les organisations internationales mais quand il s'agit des décideurs étrangers, mystérieusement, plus rien !

Par conséquent, les pratiques que nous réprouvons continueront de s'exercer par le biais du trafic d'influence, lequel constitue la forme contemporaine la plus répandue de la corruption.

Pour remédier à cette injustifiable distinction opérée entre corruption et trafic d'influence, nous avons déposé des amendements qui vont d'ailleurs dans le sens de la commission. Dans son rapport, M. Hugues Portelli, regrette que « le texte n'ait pas étendu le trafic d'influence aux actes impliquant des agents publics étrangers » Les magistrats eux-mêmes le réclament, ainsi que le président français de Transparency international. Limiter le champ de l'incrimination aux personnes siégeant au sein d'une cour internationale, c'est retenir une hypothèse d'école vu l'éminence des personnalités en cause. Mais, en matière de corruption, on ne saurait jamais prendre assez de précaution : pourquoi avoir omis le cas des arbitres internationaux ?

Bref, la situation est singulière : d'un côté, on lutte sans merci contre la corruption ; de l'autre, on ferme les yeux sur le trafic d'influence.

En matière de lutte contre la corruption, la France, plus encore que ses voisins européens, doit être irréprochable. Il s'agit moins de remonter au palmarès de Transparency international que de parer à l'accusation que certains pays en voie de développement portent à notre encontre. A l'ONU, notamment, on entend souvent des responsables déplorer l'existence de doubles standards. Hors des zones privilégiées des États de droit, les puissances occidentales, déplorent-ils, deviennent mystérieusement silencieuses et recourent à des pratiques qu'elles condamnent officiellement. Pour que la jeune génération, celle à qui nous devons la paix dans le monde, pense autrement, je vous invite à traiter véritablement la corruption au fond !

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI.



Note de travail

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA SÉCURITÉ DES MANÈGES

Calendrier :

SENAT

- Texte n° 463 - Proposition de Loi de M. Pierre HERISSON
- Examen en commission des Affaires économiques : mercredi 24 octobre 2007.
- Débats en séance publique : mardi 30 octobre.

La Conférence des Présidents a fixé :

- au lundi 29 octobre 2007, à 16 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce texte ;
- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe, soit 31 mn pour le groupe socialiste.
- Les inscriptions de parole devront être faites au Service de la Séance, avant 17 heures, le lundi 29 octobre 2007 ;

* * *

*

Le Gouvernement a annoncé cet été l'adoption d'une loi pour améliorer la sécurité des manèges et parcs d'attraction.

► Celle-ci prend la forme d'une proposition déposée par Pierre HERISSON, sénateur de Haute-Savoie.

Actuellement, il n'existe pas de réglementation spécifique, à la sécurité des matériels de manèges.

Ils sont néanmoins soumis à l'obligation de sécurité des produits proposés aux consommateurs édictée par le Code de la consommation, de même qu'aux règles de sécurité du Code du travail.

En outre, les maires, au titre de leurs pouvoirs de police généraux, peuvent édicter des obligations de sécurité, pour l'organisation des fêtes foraines et la sécurité des personnes sur le territoire de leur commune, s'ils l'estiment utile.

. L'article L. 221-1 du Code de la consommation dispose que les produits et les services doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre, et ne pas porter atteinte à la santé des personnes.

. L'article L.2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, précise quant à lui les pouvoirs de police qui incombent au maire. D'une manière générale, sa mission est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. L' élu, en tant qu'autorité de police générale dans sa commune, peut donc réglementer le contrôle des installations, voire exiger leur démontage en cas de risques graves pour l'ordre public, la santé et la salubrité publique. En vertu de ces dispositions, les maires doivent donc s'assurer de la sécurité des installations foraines situées sur le territoire de leur commune, et ceci en l'absence de toutes autres normes réglementaires et techniques applicables, ce qui est à l'origine de difficultés sur le terrain.

Le 17 août 2007, suite à un accident mortel survenu le 4 août, Michèle ALLIOT- MARIE a réuni une table ronde qui a abouti à la signature d'une convention relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction.

Cette convention répond à une forte attente exprimée par les maires, qui demandent depuis longtemps des clarifications de la réglementation.

► Elle a vocation à s'appliquer « dans l'attente de la publication des textes législatifs et réglementaires ».

En outre, elle fait suite à un protocole de prévention conclu en 1984, engageant les associations professionnelles de forains et les organismes de prévention, de contrôle et de sécurité agréés, **protocole qui reposait alors sur l'idée d'auto-contrôle des exploitants forains.**

Notons que si plusieurs bureaux de contrôle continuent à vérifier les manèges et attractions foraines, à la demande des forains eux-mêmes ou des collectivités qui les accueillent, en vertu de l'article 4 du décret n°95-260 du 8 mars 1995, les commissions de sécurité n'ont pas de compétence en matière de solidité.

Cet article précise : « La commission de sécurité n'a pas compétence en matière de solidité. Elle ne peut rendre un avis dans les domaines mentionnés à l'article 2, que lorsque les contrôles techniques obligatoires selon les lois et règlements en vigueur ont été effectués, et que les conclusions de ceux-ci lui ont été communiquées. »

ANALYSE DES ARTICLES

L'article 1er n'est autre qu'une adaptation « manèges » de l'article L. 221 du code de la consommation.

Il est ainsi rédigé :

Les manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou pour parcs d'attraction doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, être conçus, construits, installés, exploités et entretenus de façon à assurer la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes.

Pour mémoire, l'article L. 211 du code de la consommation est le suivant :

« Les produits et les services doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes. »

► Son troisième alinéa précise que des indications sur les risques encourus par les consommateurs d'un produit ou service peuvent être rendus obligatoires par simple arrêté ministériel.

A plusieurs reprises, le Ministre de l'Intérieur (en charge des collectivités locales, et non de la consommation...) en réponse aux parlementaires l'interrogeant sur les difficultés des maires à évaluer la sécurité des matériels forains, a indiqué travailler à la rédaction d'un décret, « en application de l'article L. 221-1 du code de la consommation » devant préciser les éléments techniques à fournir par un exploitant lors de sa demande d'autorisation d'installation.

La concertation était engagée avec tous les acteurs finalement signataires de la charte.

Pendant des années, **le pouvoir exécutif a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de passer par une loi pour préciser les caractéristiques techniques** auxquels doivent répondre les manèges.

Dans l'exposé des motifs de sa proposition, **le Sénateur Pierre Hérisson estime le contraire** : il s'agirait selon lui de créer une obligation de contrôle technique qui, en tant qu'elle représente une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie, doit être adoptée par le Parlement.

► S'il ne fait pas de doute que la réglementation technique doit être précisée pour permettre aux maires, sur le terrain, d'user au mieux de leur pouvoir de police, nul besoin de créer une « obligation de contrôle technique » par la loi. De fait, les maires sont déjà en droit d'exiger de l'exploitant des pièces attestant de la sécurité des manèges dans le cadre de leurs demandes d'installation. Ils peuvent ainsi considérer que les attestations de contrôle techniques présentées sont soit trop anciennes, soit d'origine « douteuse ».

► Nul besoin de créer « obligation de contrôle technique » (article 2) non plus, pour agréer des organismes compétents en matière de sécurité des matériels de manèges.

Il suffirait de préciser par décret, en application de l'article L. 221-1 du code de la consommation, que les attestations de sécurité fournies par l'exploitant doivent dater (par exemple) de moins de 6 mois, et être réalisées par un contrôleur agréé par l'Etat.

Enfin, la situation des manèges forains et des manèges de parcs est différente.

Il semble que le contrôle des manèges forains pose quelques problèmes (refus ou tracasserie lors des contrôles) alors que les parcs se soumettent (via la normalisation qualité, entre autre...) à des normes de qualité de service et techniques plus exigeantes que celles qui sont prévues dans la convention du 17 août 2007.

Ceci fait dire au monde des parcs, que cette loi aura pour seul effet de créer un « contrôleur du contrôle », et d'augmenter les charges pesant sur eux.

En d'autres termes, cette proposition de loi est une nouvelle opportunité pour le gouvernement de faire de la communication :

- à destination des maires, qui auront le sentiment que grâce à ce texte, leur travail sur le terrain sera facilité, alors qu'il pourrait l'être grâce à un décret
- à destination du public, qui aura le sentiment que le gouvernement agit.

A chaque fait divers, sa loi de réaction émotionnelle. Ce fut le cas des chiens dangereux, ce sera le cas des manèges et bientôt peut-être, des infractions commises sur tableaux dans les musées...

Néanmoins prudence... faire la politique de la chaise vide sur un sujet aussi « populaire » ne sera pas chose aisée ... à la veille du congrès des maires, de surcroît...



Note de travail

PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Sénat a examiné et voté, le 31 octobre 2007 le projet de loi de lutte contre la corruption adopté par l'Assemblée Nationale le 10 octobre 2007.

Si l'ensemble du texte, qui transpose des conventions internationales, s'inscrit dans une démarche louable : la lutte contre la corruption (I), le groupe socialiste¹ a dénoncé notamment le traitement réservé par le projet de loi au trafic d'influence² commis par des agents public étrangers (II).

I - UN TEXTE GLOBALEMENT FAVORABLE AU RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Selon la Banque mondiale 1.000 milliards de dollars américains sont versés en pots-de-vin chaque année dans le monde ; l'Union africaine évaluée à 148 milliards de dollars, soit le quart du produit intérieur brut africain, l'impact de la corruption sur les économies du continent. La corruption est ainsi une cause majeure de la pauvreté³.

La corruption n'a pas que des répercussions économiques, sur le plan politique, la grande corruption mine la démocratie. Elle finance le maintien au pouvoir de régimes autoritaires, elle s'impose dans l'imaginaire de la population comme la clé de la réussite politique ou économique et tend à s'ériger en système. En sapant les efforts entrepris par les citoyens pour la justice et la vérité, elle peut ruiner les espoirs de démocratisation même des plus téméraires.

Il est donc urgent de renforcer le droit international pour mieux lutter contre la corruption. En France, le droit actuel de la corruption relève de la loi du 30 juin 2000 mais les dispositions de cette loi sont devenues insuffisantes au regard des engagements internationaux de la France : la convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999, son protocole additionnel du 15 mai 2003, et la convention des

Nations Unies dite convention de Mérida adoptée le 31 octobre 2003. Ces conventions ont été ratifiées par des lois françaises en 2005, elles sont toutes entrées en vigueur, néanmoins, les dispositions comme celles qui relèvent de la corruption et du trafic d'influence international concernant les acteurs publics n'ont pas encore été transposées en droit français : c'est l'objet de ce texte.

A) l'élargissement du champ d'application de la corruption à l'étranger

- Ce projet de loi constitue un progrès dans la mesure où le champ d'application des incriminations de corruption et de trafic d'influence a été largement étendu : le projet de loi prévoit que la corruption passive et le trafic d'influence d'un agent public peuvent être réalisés au profit d'un tiers, (un parent, une personne morale, un parti politique), ce qui multiplie les hypothèses d'incrimination.

¹ Représenté par Robert Badinter en commission des lois et en séance, et en séance aussi Bariza Khiari, membre d'Anticor.

² c'est-à-dire le fait de proposer ou de fournir un avantage à titre de rémunération à quiconque affirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision d'un agent public national, d'un membre d'une assemblée publique nationale, d'un agent public étranger, d'un membre d'assemblée publique étrangère, d'un fonctionnaire international, d'un juge ou d'un agent d'une cour internationale.

³ La lutte contre la corruption est un enjeu mondial, car elle constitue : « Une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sappe les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société » : Extrait de la convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999.

- Le champ d'application de la corruption active est aussi étendu puisque désormais, l'avantage proposé par le corrupteur n'est pas destiné uniquement à la personne corrompue mais à « **quiconque** ».

- Le trafic d'influence voit lui aussi son champ d'application étendu par la référence au fait que le délit est établi dès lors qu'un avantage est proposé ou concédé, sollicité ou agréé « **pour soi même ou pour autrui** » et ce « à tout moment », c'est-à-dire même lorsque l'agent sollicite une récompense à posteriori ; par ailleurs il est créé une incrimination de trafic d'influence étendue aux agents publics non investis d'une fonction juridictionnelle : arbitres, experts, personnes chargées d'une mission de conciliation ou de médiation.

- Par ailleurs, ce texte transpose l'incrimination de corruption passive d'agents publics étrangers, après avoir émis des réserves pour éviter les critiques d'ingérence (la France était la seule à le faire avec le Portugal, Monaco et l'Azerbaïdjan), elle a décidé de l'adopter ; ce projet de loi l'intègre.

B) Les avancées en terme de procédure

- Le projet de loi innove en simplifiant les règles de saisine des juridictions compétentes pour toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence d'agents publics étrangers ou internationaux : seul le TGI de Paris est compétent, conjointement avec la juridiction territorialement compétente, pour la poursuite, l'instruction et le jugement de tous les délits de corruption et de trafic d'influence touchant au secteur public étranger ou international.

- Les techniques d'investigation spéciales (surveillance, infiltration, sonorisation et fixation d'image) sont admises pour prouver les actes de corruption et de trafic d'influence international. Par ailleurs, le juge est autorisé à intercepter les correspondances électroniques et à saisir des avoirs financiers.

- Enfin le texte introduit dans le code du travail un mécanisme de protection des salariés qui révéleront, de bonne foi, dans l'exercice de leur fonction, des faits de corruption.

Si les avancées de ce projet de loi sont utiles pour lutter contre la corruption, il reste des zones d'ombres. L'enjeu politique est donc d'examiner attentivement la manière dont la traduction de ces conventions internationales a été réalisée par le gouvernement dans ce projet de loi : s'agit-il d'une transposition fidèle ou le gouvernement se situe-t-il en deçà des objectifs des textes internationaux du point de vue de la lutte contre la corruption ? Est-ce que les réserves émises par l'Etat français sont pertinentes au regard de l'objectif annoncé de renforcer les moyens juridiques de poursuivre les faits de corruption et de trafic d'influence ?

II - LES RESTRICTIONS PRÉVUES PAR CE TEXTE EN CE QUI CONCERNE LE TRAFIC D'INFLUENCE INTERNATIONAL EN AFFAIBLISSANT SÉRIEUSEMENT LA PORTÉE POLITIQUE ET JURIDIQUE

A) L'exclusion du champ d'application du trafic d'influence au profit des agents publics étrangers

L'article 12 de la Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999 prévoit que doit être érigé en infraction pénale le trafic d'influence. Or, le champ d'application de l'article 435-2 du projet de loi sur le trafic d'influence passif et de l'article 435-4 du projet de loi sur le trafic d'influence actif est limité, pour ce qui concerne la personne influencée, et la personne qui influence aux : « personnes dépositaires de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public au sein d'une organisation internationale ».

Pour ces articles, la France envisage donc **d'exclure de son champ d'application les agents publics nationaux et les agents publics étrangers.**

En d'autres termes, la loi française reconnaît implicitement que le trafic d'influence est permis dès lors qu'il est commis par un agent public étranger ou un élu d'un Etat étranger. Une telle réserve est possible, comme l'indique l'article 37 de la convention pénale sur la corruption, mais la France a toute latitude pour ne pas l'exclure à l'occasion du dépôt des instruments de ratification.

▶ Alors que 36 Etats sur 47 ont ratifié cette convention, seuls 10 Etats ont émis des réserves du même type que celle que la France envisage d'émettre.

▶ Si la France, à l'instar des 10 autres Etat qui ont formulé le même type de réserve concernant le trafic d'influence, maintenait sa position, elle serait en bien mauvaise compagnie puisque parmi ces 10 Etats, figurent l'Azerbaïdjan (classé en 150ème position dans le classement de Transparency International), Monaco (non classé), ou la Belgique (qui limite le trafic d'influence aux personnes exerçant une fonction publique, classée 21)⁴.

▶ Enfin, Et si la Convention pénale du Conseil de l'Europe, autorise, dans son article 37-1, les Parties à émettre des réserves, notamment sur l'article 12 concernant le trafic d'influence, c'est précisément pour permettre aux Etats, comme l'Allemagne, qui ne disposent pas de l'incrimination de trafic d'influence dans leur droit national de signer cette Convention. Ce n'est pas le cas de la France qui dispose, depuis 1889 d'une législation pénale claire et fournie sur l'incrimination du trafic d'influence ; depuis les textes n'ont cessé de s'étendre et de se multiplier, des lois de mars 1943 et de février 1948 jusqu'au nouveau Code pénal.

B) L'exclusion du champ d'application du trafic d'influence des magistrats étrangers, experts judiciaires étrangers etc..

L'article 435-8 du projet de loi exclut du champ d'application du trafic d'influence passif les fonctionnaires au greffe d'une juridiction étrangère, les experts d'une juridiction étrangère, toute personne chargée d'une mission de conciliation ou de médiation d'une juridiction étrangère, les magistrats étrangers, bref, l'ensemble des personnes visées par le texte de l'article 2 pour l'article 435-7 du code pénal.

Ainsi comme pour les agents publics étrangers, le texte, dans le futur article 435-8 du code pénal, n'incrimine que le trafic d'influence qui vise les personnes visées à l'article 435-7 appartenant à une « cour internationale ». Si ni la Convention pénale ni son Protocole additionnel n'exigent une telle incrimination, il n'en reste pas moins que la France doit montrer l'exemple.

On ne doit pas laisser penser que pour assurer à ses entreprises une concurrence sans distorsion la France leur permette d'influencer par le biais d'intermédiaires, les juges étrangers.

Conclusion : Les restrictions que le projet de loi prévoit, au profit des délits de trafic d'influence commis à l'étranger affaiblissent la portée de ce projet de loi. Le message qui est ainsi donné par la France est des plus négatifs quant à son intention de lutter réellement contre la corruption.

En effet, les entreprises qui peuvent en tirer partie de la faiblesse du dispositif français sont, le plus souvent, celles qui évoluent dans les secteurs de l'armement, des hydrocarbures, des transports, des travaux publics, ou de la téléphonie, ces groupes qui sont de fait les soutiens les plus sûrs des régimes les corrompus.

Le groupe socialiste a déposé 7 amendements : 4 au sujet de la limitation inacceptable du champ d'application du trafic d'influence commis à l'étranger, 2 au sujet de la procédure de « déclassé-ment » des dossiers classés secret défense, et 1 sur les conditions de poursuite d'un délit de corruption réalisé à l'étranger.

Aucun de ces amendements n'a été adopté.

Le groupe socialiste s'est donc abstenu.

⁴ mais aussi le Danemark (1), la Finlande (1), les Pays-Bas (7), le Royaume-Uni (12), la Suède (4), la Suisse (7)



Note de travail

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2008

LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2008

Notre système de sécurité sociale s'approche, exercice après exercice, de la faillite.

Le redire aujourd'hui semble anodin. Cependant, devant l'échec des politiques publiques, menées depuis plus de cinq ans, face aux désastreuses perspectives économiques qui se profilent, le temps n'est plus guère celui des plans de rigueur aventureux.

Et pourtant !

Eparpillé entre mille projets, le gouvernement ne peut que présenter au Parlement un Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale (PLFSS) des plus succincts.

Le déficit de la sécurité sociale s'élèvera, cette année, à 11,6 milliards d'euros, c'est-à-dire bien au-delà des 8 milliards d'euros initialement annoncés. S'ajoute, à ces premiers chiffres, celui du budget de l'Etat, en déficit de 41,5 milliards d'euros malgré les remodelages qu'il a subit pour ne pas paraître trop excessif.

Ces gouffres financiers choquent pour qui se souvient des cadeaux fiscaux de l'été de Nicolas SARKOZY - quelques 15 milliards d'euros.

De l'exonération des heures supplémentaires à la suppression des droits de transmission des patrimoines, jusqu'au détricotage de l'ISF, en passant par la défiscalisation des emprunts immobiliers, le gouvernement a fait voter un cadeau fiscal, alors qu'il se refusait, au même moment, à donner un coup de pouce au SMIC, et qu'il annonçait ses mesures sur les « franchises médicales », c'est-à-dire faire payer les malades à hauteur de 50 centimes d'euros par boîte de médicament.

Force est aujourd'hui de constater que notre système de sécurité sociale n'est plus à même de remplir la mission pour laquelle il a été fondé.

La protection sociale n'a plus de protectrice que le nom. Il serait temps d'agir par une remise à plat du financement de la protection sociale, et non annoncer quelques mesures censées, bon gré mal gré, endiguer une situation financière qui se dégrade inéluctablement au fil des ans.

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

Si les prévisions des comptes du PLFSS 2007 tablaient sur un déficit contenu de 8 milliards d'euros, la réalité est toute autre. Le déficit semblerait se situer autour de 11,7 milliards d'euros, soit une dérive de près de 4 milliards.

En 2006, la réduction du déficit du régime général de la sécurité sociale fut le fait d'éléments exceptionnels non reconductibles. Certains économistes prévoient déjà le caractère éphémère d'une telle politique : les comptes de la sécurité sociale devaient connaître, pour les années à venir, une aggravation de leur déficit.

Ce déficit de 11,7 milliards d'euros aurait pu se creuser davantage, et atteindre 14 milliards d'euros, si le gouvernement n'avait pas versé un chèque, en octobre 2007, de 5,1 milliards d'euros au titre de la dette passée, et apuré dans la loi de finances rectificatives de 2007.

Considérons successivement les recettes, les exonérations de cotisations sociales, et les dépenses de l'année 2007 :

- **Les recettes** sont principalement obtenues par les prélèvements sociaux ponctionnés sur la masse salariale. Les salaires étant restés très dynamiques entre fin 2006 et début 2007, le gouvernement a pu engranger des recettes plus importantes que celles initialement prévues.
- **Les exonérations de cotisations sociales** sont elles aussi plus importantes que prévues.

Depuis le 1er janvier 2006, les allègements généraux de cotisations sont financés par un panier de recettes fiscales. Les prévisions de l'automne 2006 prévoyaient un surplus de recettes fiscales par rapport au montant des allègements qui devaient être affectés à la CNAM en 2007.

Or, si le panier de recettes fiscales s'est avéré juste suffisant pour couvrir le montant des exonérations de cotisations sociales en 2006, ce dernier lui est nettement supérieur en 2007. En conséquence, le manque à gagner pour le régime général en 2007 se stabilise autour de 580 milliards d'euros.

Ajoutons à cela que le mécanisme d'équilibrage, qui garantissait au régime général de sécurité sociale un montant des recettes au moins égal à celui des allègements généraux de 2006, n'entre plus en compte en 2007.

Au total, la perte des excédents escomptés par le PLFSS 2007, et l'aggravation du déficit des allègements généraux, grèvent le régime général à hauteur de 1,45 milliards d'euros. Les caisses de la sécurité sociale subissent de façon évidente les désagréments causés par la politique de l'emploi du gouvernement. S'affranchissant de toute responsabilité, le Gouvernement fait peser sur les assurés la charge de cette moins-value considérable de 1,45 milliards d'euros, et ce alors même que les allègements vont augmenter de 4 milliards d'euros en 2008 du fait des exonérations voulues par le président de la République sur les heures supplémentaires.

Notons, enfin, que la dette de l'Etat, vis-à-vis de la sécurité sociale, est de 6,7 milliards d'euros. 5,8 milliards d'euros concernent exclusivement le régime général. L'assurance maladie est, quant à elle, la plus touchée par les exonérations de charges, puisqu'elle voit s'évaporer tous les ans près d'1 million d'euro de recette.

- **Les dépenses** ont augmenté de près de 3 milliards d'euros pour les branches « maladie » et « vieillesse » de la sécurité sociale.

L'augmentation des dépenses d'assurance maladie n'a cessé de ralentir chaque année depuis 2003 (6,4% en 2003 ; 4,9% en 2004 ; 4% en 2005 ; 3,1% en 2006). Elles se stabilisent, pour 2007, autour de 4,2%, soit une augmentation d'1,1% par rapport à l'année précédente, établissant ainsi le déficit de l'assurance maladie autour de 6,4 milliards d'euros, contre les 3,9 milliards d'euros envisagés au printemps.

Le PLFSS 2007 a fixé l'ONDAM¹ à 144,8 milliards d'euros. Ce montant correspond à une augmentation de 2,6 % par rapport aux dépenses de 2006. Or, les dépenses de soin de ville, depuis le 1er janvier 2007, ont augmenté de près de 4,8% du fait, notamment, de la hausse des tarifs de consultation des généralistes, (de 21€ à 22€ à partir du 1er août 2007, ce qui représente un coût supplémentaire de 130 millions d'euros pour cette seule année 2007, et de 500 millions d'euros pour une année entière) et de la revalorisation des actes infirmiers.

Cette augmentation considérable des dépenses intervient alors même qu'il est demandé aux assurés des efforts financiers de plus en plus importants, du fait de :

- la franchise de 1euro sur les consultations et actes médicaux ;
- la hausse du forfait hospitalier de 1€ ;
- l'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 euros sur les actes lourds de plus de 91 euros.

Dans son avis rendu le 29 mai 2007, le Comité d'alerte a estimé le coût total des soins de ville à environ 2 milliards d'euros. Le seuil d'alerte étant de 1,1 milliards d'euros, il a aussitôt déclenché la procédure définie à l'article L.114-4-1 du Code de la Sécurité Sociale², 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 millions d'euros.

¹ Objectif National des Dépenses de l'Assurance Maladie, voté par le Parlement depuis 1996.

² « Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement. Le comité est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social. Ce comité est placé auprès de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Chaque année, au plus tard le 1er juin, et en tant que de besoin, le comité rend un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours. Il analyse notamment l'impact des mesures conventionnelles et celui des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d'assurance maladie.

Lorsque le comité considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie. Celles-ci proposent des mesures de redressement. Le comité rend un avis sur l'impact financier de ces mesures et, le cas échéant, de celles que l'Etat entend prendre pour sa part ».

Du côté des 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 4 milliards d'euros. A ce déficit s'ajoute les 2 milliards d'euros nécessaires au financement supplémentaire de divers fonds de solidarité vieillesse.

Le moment du passage à la retraite a concerné en 2006 quelques 710.000 personnes, soit 12% de plus qu'en 2005 (640.000). Les estimations pour l'année 2007 annoncent le départ en retraite de 740.000 personnes, la génération 1947 étant plus nombreuse que la précédente. Cette prévision suppose la reproduction des comportements, observés en 2006, accompagnant les départs, sans retenir d'impact particulier des dispositions prises pour inciter à la poursuite de l'activité (surcôte), bien qu'elles n'aient pas produit les effets escomptés.

Les charges des prestations pourraient donc se voir révisées à la hausse à hauteur d'environ 1 milliard d'euros. A plus long terme cependant, les prévisions actualisées faites par le Conseil d'orientation des retraites, dans son rapport de janvier 2007, démontrent 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 subsistera 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 de 2008 sur le régime des retraites devient une impérieuse nécessité.

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

LE PLAN DE REDRESSEMENT POUR LE RÉGIME D'ASSURANCE MALADIE DE JUIN 2007

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Mutualité sociale agricole, et le régime social des indépendants ont présenté leurs propositions de redressement de la sécurité sociale le 19 juin 2007 ; celles-ci ont été avalisées par le gouvernement le 4 juillet.

Ce plan prévoit 1,455 milliards d'euros d'économies en année pleine, au lieu des 900 millions d'euros prévus initialement le 29 mai, au moment de la procédure d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie. Quelques 417 millions d'euros devraient être économisés avant la fin de l'année. Les assurés seront, évidemment, mis à contribution à hauteur de 350 millions d'euros par an.

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

Suite à ces propositions, la CNAM a trouvé surprenant le fait que le gouvernement minore son plan de redressement, et ce alors que la loi l'invitait à proposer des mesures supplémentaires. L'idée de la contribution de 200 millions d'euros, suggérée pour les complémentaires santé, n'ayant pas été retenue, le gouvernement a provoqué le mécontentement des mutuelles et des assurances.

Le Comité d'alerte a, quant à lui, jugé ce plan très insuffisant.

Le plan d'économies retenu propose :

- une diminution du remboursement pour les patients qui ne respectent pas le parcours de soins. Les patients qui consulteront un spécialiste sans passer par leur « médecin traitant » ne seront remboursés qu'à 50% par la sécurité sociale (contre 60% auparavant). Les patients qui respecteront ce parcours de soins seront remboursés à 70%.

Economie attendue : 150 millions d'euros en année pleine, et 50 millions d'euros en 2007 ;

- le forfait de 1 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'euros en année pleine, et 80 millions d'euros en 2007 ;

- le tiers payant (absence d'avance des frais) sera réservé aux seuls assurés acceptant la délivrance de médicaments génériques.

Economie attendue : 60 millions d'euros en année pleine, et 15 millions d'euros en 2007 ;

- la baisse des tarifs des actes techniques des radiologues et des biologistes (entrée en acte en août 2008 sauf désaccords avec les syndicats médicaux).

Economie attendue : 190 millions d'euros en année pleine, et 47 millions d'euros en 2007 ;

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

Economie attendue : 210 millions d'euros en année pleine, et 55 millions d'euros en 2007 ;

- la baisse des prix de certains dispositifs médicaux (pansements et prothèses notamment).

Economie attendue : 50 millions d'euros en année pleine ;

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

Economie attendue : 150 millions d'euros en 2008 ;

- la lutte contre les abus et les fraudes sera renforcée, du fait, notamment, du contrôle systématique des arrêts de travail de plus de 45 jours (au lieu de 60 jours actuellement).

Economie attendue : 95 millions d'euros en année pleine, et 50 millions d'euros en 2007 ;

- le gel des crédits sur la dotation prévue pour la mise en œuvre, toujours retardée, du dossier médical personnalisé, ainsi que diverses autres mesures.

Economie attendue : 150 millions d'euros en année pleine, et 120 millions d'euros en 2007 ;

La réforme DOUSTE-BLAZY de 2004, qui promettait un retour à l'équilibre des comptes pour l'année 2007, n'a ni modifié l'organisation des soins, ni réglé la question du déficit.

Il est particulièrement regrettable que ce plan fasse principalement reposer l'effort sur les assurés. Aucune mesure structurelle n'est proposée ! Ce plan ne fait qu'annoncer d'ultimes mesures de réajustements, sans réflexions ni solutions quant aux causes profondes du dérapage budgétaire.

Le déficit des comptes de la sécurité sociale est le fruit d'une politique comptable ignorant les questions fondamentales, comme celle de l'organisation des soins, n'améliorant en rien leur qualité, et creusant chaque fois 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.

Il paraît difficile, dans de telles conditions, d'accorder le moindre crédit à la batterie de mesures présentées par le gouvernement. L'utilisation sans cesse plus fréquente des franchises ne permet pas de résoudre l'équation. Envisagé de façon très approximative pendant la campagne présidentielle par Nicolas SARKOZY, elle ne constitue qu'une solution purement financière et artificielle ! C'est un déremboursement qui pèse sur les assurés, et qui ne change rien aux causes profondes du déficit. Utilisées comme bouées de sauvetage, elles ne font qu'ajouter un échelon supplémentaire aux nombreux dispositifs reposant sur la seule responsabilisation des malades. Mesure à sens unique, les médecins voient, dans le même temps, les tarifs de leurs consultations augmenter.

Martin Hirsch, par la dénonciation du caractère injuste de ces franchises pesant uniformément sur les patients, quelque soit leurs ressources, est à l'origine du premier « couac » gouvernemental. **A la place, il a proposé la création d'un bouclier sanitaire** : il s'agirait de mettre 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 n'est pas sans poser quelques interrogations :

- elle ne présente pas d'alternative à la dérive des comptes, mais elle se justifie pour contrer les injustices que met en place le gouvernement ;

- on risquerait 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 ainsi de notre système de solidarité. Cette politique de santé aboutirait à rediriger les assurés sociaux vers des couvertures individuelles.

Enfin, la situation est sensiblement la même pour les retraites. Nous assistons bien, là aussi, à une dérive des réformes ; la dette sociale va s'accroître d'un montant identique aux cadeaux fiscaux consentis à quelques uns par le gouvernement.

D'INQUIÉTANTES PERSPECTIVES DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2008

Une fois encore, ce budget traduit les échecs cuisant des réformes engagées sur le régime des retraites en 2003 et sur l'assurance maladie en 2004.

Le gouvernement annonce un PLFSS 2008 déficitaire de 8,9 milliards d'euros (contre 12,7 milliards d'euros sans mesures). Ces perspectives, comme toutes celles annoncées depuis 2002, manquent de crédibilité. La réforme à la hussarde des régimes spéciaux de retraite, envisagée au mépris des partenaires sociaux, ne règlera en rien le problème de l'assurance vieillesse. Quant aux franchises médicales, elles aboutiront simplement à rompre avec les mécanismes fondamentaux de solidarité sociale, puisque désormais les malades paieront pour d'autres malades.

Par ailleurs, l'on peut être très inquiets du passage, dès 2008, à la tarification à l'activité à 100% des hôpitaux publics. Dans les conditions actuelles, ce passage risque d'inciter au tri des malades les plus rentables et ne plus garantir la sécurisation des moyens des missions d'intérêt général propre à l'hôpital public.

Le seul régime général atteindra ainsi en 2008 près de 9 milliards d'euros de déficit, un déficit cumulé de plus de 8 milliards d'euros pour le FFIPSA³ (pour lequel on annonce un énième rendez-vous sur l'avenir de son financement), et une situation très délicate pour les agriculteurs, à peine atténuée par une petite reprise de dette de 619 millions d'euros.

Ces prévisions alarmistes sont cependant atténuées par les quelques 2 milliards d'euros de recettes prévues par le PLFSS 2008, ainsi que par les 3 milliards d'euros d'économies espérés.

Considérons successivement recettes et économies :

- **les recettes** : le Gouvernement va déboursier 5,1 milliards d'euros pour couvrir les dettes courantes, apurer dans la loi de finances rectificative de 2007 le manque à gagner du régime au titre de la compensation des exonérations de cotisations (900 millions d'euros en 2007 et 500 millions d'euros en 2008), et faire respecter le périmètre des engagements de l'Etat envers la CNAMS⁴ pour l'aide médicale d'Etat (180 millions d'euros) comme envers la CNAF⁵ (100 millions d'euros au titre de l'API⁶).

Il a aussi garanti le paiement des exonérations liées aux heures supplémentaires découlant de la loi TEPA⁷ (soit 1,3 milliards d'euros pour les 3 mois de l'année 2007 et 5,1 milliards d'euros pour l'année 2008).

Pour financer ce surcoût, l'Etat versera au régime général les recettes liées aux taxes sur alcools, la contribution sociale sur les bénéficiaires, les droits liés aux taxes sur le tabac et les taxes sur les salaires. Le régime général devrait donc recevoir une enveloppe de 1,6 milliards d'euros, dont 900 millions d'euros seront allouées au titre des franchises médicales et de la taxe sur les grossistes répartiteurs, 200 millions d'euros au titre de la fin des exonérations des AT-MP sur les contrats aidés, 400 millions d'euros pour la CNAV⁸, le prélèvement sur les indemnités de mise à la retraite d'office, et la hausse de la contribution sur les préretraités d'entreprise. S'ajoute à ces quelques données chiffrées les 900 millions d'euros versés au titre du prélèvement à la source des contributions sociales sur les dividendes d'actions.

La taxation des stock-options, envisagée, devrait intervenir par voie d'amendement.

³ Fonds de Financement des Prestations Sociales des Non Salariés Agricoles.

⁴ Confédération Nationale de l'Artisanat des Métiers et des Services.

⁵ Caisse Nationale des Allocations Familiales.

⁶ Allocation de Parents Isolés.

⁷ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA, ou « paquet fiscal »).

⁸ Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

- les économies porteront essentiellement sur l'assurance maladie, dont le déficit devrait être ramené entre 4,3 et 4,4 milliards d'euros.

Le plan d'urgence adopté en juillet dégagera 800 millions d'euros, soit à peu près autant que la franchise de 50 centimes d'euros par boîte de médicament. Les actions supplémentaires contre la fraude, ou encore le passage à 100% de la tarification à l'activité des hôpitaux, devraient s'ajouter à ces prévisions.

Le PLFSS 2008 devrait réguler l'offre de soins et l'installation des médecins, ainsi que le paiement à l'acte en introduisant le paiement au forfait pour certaines pathologies. Le gouvernement entend également encourager les praticiens à s'engager auprès de la CNAM⁹ sur des objectifs individualisés en matière de prescription de médicament, en échange d'une rémunération à la performance. Enfin, il devrait se doter d'une nouvelle arme en inscrivant dans la loi la suspension automatique d'un accord conventionnel (hausse du tarif de la consultation par exemple) quand l'évolution des dépenses fait craindre une intervention du Comité d'alerte..

Enfin, parmi les nombreux sujets concernés par le PLFSS 2008, il en est un qui demeure plus épineux que tous les autres : le système de retraite. Faute de mesures nouvelles, le déficit de la branche « vieillesse » de la sécurité sociale devrait atteindre entre 8 et 10 milliards d'euros en 2010.

Les prestations versées au titre de la vieillesse représentent la part la plus importante des dépenses de protection sociale. Depuis trois ans, elles continuent à croître à un rythme très soutenu. Cette croissance est la résultante de la convergence de divers facteurs, comme, notamment :

- le départ à la retraite de la première génération du « baby boom » ;
- le succès du départ à la retraite anticipé pour les carrières longues ;
- la crainte pour un certain nombre de personnes en droit de liquider leur retraite ;
- la crainte de voir la situation s'aggraver suite aux réformes Fillon ;
- la progression des pensions de réversion après l'élargissement des règles d'attribution de ces personnes.

LES INCERTITUDES DU PLFSS 2008 SONT TOUTEFOIS LÉGION !

De nombreuses interrogations demeurent en suspens :

Les hypothèses de croissance sont-elles crédibles ? L'Etat parviendra-t-il à payer ses engagements en cas de crise financière impactant son budget ? Le montant des allègements de charges sur les heures supplémentaires ne sera-t-il pas supérieur aux prévisions ?

Les engagements de maîtrise des dépenses sur la maladie seront-ils enfin au rendez vous ?

Le déficit de la CNAV ne subira-t-il pas les effets d'une augmentation des départs à la retraite anticipés ? Comment la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) va-t-elle alimenter le compte de l'ACOSS, utilisé pour financer la trésorerie courante du régime général, et actuellement à découvert de 35 milliards d'euros ?

Ces incertitudes se font d'autant plus présentes que les élections municipales approchent. Le Gouvernement peut être amené, dans ce contexte, de jouer un double jeu. Car, en effet, il convient de relier les dispositions du PLFSS aux autres volets des annonces gouvernementales, ainsi qu'aux déclarations d'expertise récemment diligentées, et qui viendront bientôt nourrir le chantier d'une vaste remise à plat du système.

Les contraintes économiques et sociales étant ce qu'elles sont, le gouvernement ne peut plus éluder la problématique de la remise à niveau des finances de la sécurité sociale. Nourris depuis trop longtemps des échecs successifs des plans de sauvetage, les déficits de la sécurité sociale nécessitent, aujourd'hui, bien plus que de simples mesures d'ajustements, forcément précaires et obstinément inefficaces

⁹ Caisse Nationale d'Assurance Maladie



Note de travail

ANALYSE DU RAPPORT BALLABUR

Le rapport présente 77 réformes, qui relèvent de niveaux juridiques différents : soit de la révision de la Constitution, soit de la loi organique, de la loi simple, du décret ou même de la pratique.

1 - UN POUVOIR EXÉCUTIF MIEUX CONTRÔLÉ

a) Le rapport Balladur accède à la commande principale de Nicolas Sarkozy : au prétexte de partager plus clairement les responsabilités entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement, il propose, pour « rompre avec l'équivoque » une modification des articles 5, 20 et 21 afin que **le chef de l'Etat puisse « définir la politique de la Nation » que le gouvernement « conduit »**.

Pour limiter le risque de **cohabitation**, le rapport propose la **simultanéité entre le premier tour des élections législatives et le second tour des élections présidentielles**.

b) Au titre des « prérogatives mieux encadrées », le rapport rend possible **l'intervention du chef de l'Etat devant l'une ou l'autre assemblée, soit en séance publique, soit même au sein d'une commission d'enquête**, à sa demande -prérogative dont les autres chefs d'Etat ne disposent pas.

Cette allocution donnerait lieu à un débat sans vote, sauf si une résolution faisant référence au discours du chef de l'Etat est mise aux voix. Cette allocution donnerait lieu à un débat sans vote, sauf si une résolution faisant référence au discours du chef de l'Etat est mise aux voix.

Son pouvoir de **nomination** serait encadré par un **avis public**, donné à la majorité simple, par une **commission mixte ad hoc** composée, à la proportionnelle des groupes, de députés et sénateurs.

Cette compétence serait exercée également pour les nominations auxquelles doivent procéder les deux présidents des assemblées parlementaires. Une cinquantaine de nomination seraient concernées.

Le droit de grâce serait précédé d'un avis du CSM.

S'agissant de l'article 16, 60 députés ou sénateurs pourraient **saisir le Conseil constitutionnel** au bout d'un mois de son application pour vérifier si sa nécessité demeure. Le Conseil constitutionnel pourrait s'autosaisir après deux mois d'application. Les régimes de l'état de siège et de l'état d'urgence seraient définis par une loi organique qui préciserait notamment les conditions de l'autorisation parlementaire de leur prorogation.

Le temps de parole du Président de la République dans les médias serait comptabilisé avec celui du **Gouvernement**.

Le budget de la présidence serait clarifié et soumis au contrôle de la Cour des comptes.

c) Si le rapport **ne préconise pas de limiter le nombre de mandats présidentiels à deux**, contrairement à l'engagement de Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle et à ses intentions exprimées dans la lettre de mission, il propose d'instaurer une **élection présidentielle à trois tours**, avec une présélection des candidats par un collège d'environ 100 000 élus. Le rapport renvoie à la loi organique la fixation du seuil -et le nombre de départements dans lesquels il doit être franchi. Le suffrage universel serait donc « encadré » par une présélection opérée par un collège de « grands élus », semblable au collège sénatorial et donc dominé par les délégués des communes.

d) Si le rapport n'est pas non plus favorable à la limitation, par la loi organique de la structure ou du nombre des ministres, il estime nécessaire de consacrer le rôle des cabinets ministériels par la création d'emplois budgétaires.

Le rapport propose que les anciens ministres puissent retrouver leur siège parlementaire sans élection partielle. Cette mesure ne s'appliquerait que pour l'avenir, après 2012. Les ministres ne pourraient exercer aucun mandat électif local.

2 - UN PARLEMENT RENFORCÉ.

Les dispositions du rapport qui ont trait au Parlement concentrent la majorité des propositions (40 sur 77).

a) Le Parlement serait davantage maître de son ordre du jour.

La conférence des présidents serait constitutionnalisée. Le rapport précise que « les règles actuelles de majorité devraient continuer à prévaloir au sein de cette conférence », ce qui donne à la majorité le contrôle des débats parlementaires, même si l'augmentation du nombre des commissions et leur répartition à la proportionnelle est proposée par ailleurs, ce qui devrait contribuer à renforcer la place de l'opposition dans sa composition.

Elle arrêterait l'ordre du jour rééquilibré en faveur de l'initiative parlementaire. Le gouvernement disposerait de deux semaines de séance sur quatre pour son ordre du jour prioritaire. Une semaine de séance sur quatre serait laissée à l'appréciation de la conférence des présidents, qui pourrait également inscrire des projets de lois. Une semaine de séance sur quatre serait consacrée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques. L'opposition disposerait d'un jour de séance toutes les quatre semaines, soit sept fois plus qu'aujourd'hui.

b) Les instruments du parlementarisme rationalisé seraient réformés

L'article 49-3 serait limité aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, mais le vote bloqué serait maintenu.

Les deux assemblées pourraient, ensemble, opposer un veto à la procédure d'urgence. Ce droit de veto serait donc laissé à l'appréciation de la majorité et donc peu opérationnel.

c) Le travail législatif serait amélioré

Pour « mieux préparer la loi », les études d'impact seraient une condition de recevabilité d'un projet de loi et 60 députés ou sénateurs pourraient demander au Conseil constitutionnel d'en vérifier l'existence, sous peine de considérer le projet de loi réputé non déposé. Aucune précision n'est cependant donnée sur le contenu de cette étude d'impact. Des contrôleurs juridiques, du Conseil d'Etat, seraient présents dans chaque ministère. Les avis du Conseil d'Etat seraient rendus publics et les présidents des assemblées pourraient le saisir d'une proposition de loi.

Un délai de deux mois entre le dépôt et l'examen serait laissé, et un délai d'un mois pour la seconde assemblée saisie, en première lecture, sauf « urgence constatée par l'assemblée concernée à la demande du gouvernement ».

Les lois de programmation pourraient englober le domaine militaire.

Les présidents des assemblées et de chaque commission des lois pourraient s'opposer à la discussion d'un amendement ne respectant pas la répartition entre la loi et le règlement de l'article 41.

L'article 40 serait assoupli pour que les amendements ne soient irrecevables que s'ils entraînent une aggravation des charges publiques.

Afin de permettre une « organisation concertée des débats », la conférence des présidents pourrait fixer une durée programmée de discussion d'examen d'un texte. On retrouve l'objectif de globalisation de la durée des débats parlementaires poursuivi en 2006 par la tentative de réforme Debré du règlement de l'Assemblée nationale.

Les commissions, portées à 10, réparties à la proportionnelle, deviendraient « le pivot du travail parlementaire », puisque l'essentiel du travail législatif, et d'amendement, s'effectuerait en commission, pour tous les textes, la séance publique étant réservée aux explications de vote et au vote solennel.

Certes, le rapport « ne propose pas un système d'adoption des lois en commission », mais il va beaucoup plus loin car s'il réserve effectivement l'adoption de la loi à la séance publique, il transfère toute l'élaboration de la loi aux commissions.

Cela deviendrait la procédure de droit commun puisque seule la conférence des présidents pourrait s'y opposer.

Par voie de conséquence, **le gouvernement serait tenu de participer aux travaux des commissions, qui seraient publiques** (pour les procédures simplifiées et les auditions), et la discussion en séance porterait sur le texte adopté par la commission.

L'article 34 serait précisé afin que la loi ne dispose que pour l'avenir, sauf motif déterminant d'intérêt général.

d) Le contrôle parlementaire serait plus efficace

Les commissions d'enquête pourraient désormais porter sur des faits dont la justice est saisie.

La mission de contrôle et d'évaluation du Parlement serait reconnue, et l'assistance de la Cour des comptes serait réaffirmé. Un « audit parlementaire national » définirait un programme de contrôle et d'évaluation pour la Cour des comptes et les autres organismes d'évaluation, ainsi que des suites à y donner. Des équipes de contrôle majorité/opposition seraient constituées. Les contrôleurs juridiques veilleraient à la publication des décrets d'application.

Pour les questions d'actualité, majorité et opposition disposeraient d'un temps de parole équivalent. La relance des questions serait rendue possible, de même que leur organisation pendant les sessions extraordinaires.

Les assemblées pourraient adopter des résolutions, sur tout sujet, y compris en matière internationale.

En matière européenne, un comité des affaires européennes serait placé auprès du président de l'assemblée afin d'alerter les commissions permanentes sur les « dossiers européens sensibles ». La double appartenance des parlementaires serait maintenue. La possibilité de voter des résolutions serait étendue à tout sujet européen, et pas seulement aux sujets de nature législative.

La ratification des traités sur l'élargissement de l'Union européenne ne passerait plus obligatoirement par un référendum. La transposition des directives serait accélérée par l'usage de la procédure simplifiée.

En matière de politique étrangère et de défense, le contrôle des opérations extérieures donnerait lieu à une information du Parlement et à une autorisation au-delà de 3 mois. Les accords de défense seraient « portés à la connaissance des commissions compétentes du Parlement ».

e) Le rapport propose de renforcer le non cumul des mandats, alors que la lettre de mission du chef de l'Etat n'évoquait pas ce point, afin « d'accroître la disponibilité des parlementaires ». Le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, serait proscrit. Mais cette réforme s'appliquerait de manière progressive à la faveur de chacune des élections locales à venir, ce qui repousse son effectivité à 2014 pour le cumul député-maire. C'est par ailleurs un point sur lequel on connaît la franche hostilité de l'UMP.

f) **Les droits de l'opposition.** Outre une refonte du décret de 1989 pour assurer sa présence dans les cérémonies publiques, une charte des droits de l'opposition, de caractère non normatif, pourrait « garantir les bonnes pratiques d'une démocratie parlementaire plus respectueuse des opinions et des personnes ».

Les droits de l'opposition dans le rapport Balladur

Les droits recensés par le rapport sont les suivants :

- définition de l'opposition à l'article 4 de la Constitution par renvoi à une déclaration de ceux qui se reconnaissent dans la majorité et soutiennent le gouvernement et ceux qui ne l'ont pas déclaré,
- les règlements des assemblées « déterminent les droits respectifs des groupes parlementaires » de l'opposition et de la majorité,
- place accrue dans l'ordre du jour,
- parité dans le temps de parole pour les questions d'actualité,
- droit d'obtenir la création d'une commission d'enquête par an, de la présider ou de la rapporter,
- répartition à la proportionnelle de la présidence des commissions permanentes (portées à 10),

Les pouvoirs de la majorité dans le rapport Balladur

Nombre des dispositions accordant des droits nouveaux au Parlement ou encadrant le parlementarisme rationalisé sont en réalité à la discrétion de la majorité parlementaire :

- la fixation de l'ordre du jour, y compris le quart des séances laissée à l'appréciation de la conférence des présidents (le rapport évoque explicitement la faculté laissée d'y inscrire des projets de lois),
- la durée programmée des débats,
- le veto sur la procédure d'urgence, qui devrait être exprimé par les deux assemblées en formation plénière,
- le veto sur l'examen d'une loi en commission,
- la constatation de l'urgence permettant d'examiner un texte avant le délai de deux mois entre son adoption en conseil des ministres et son examen,
- l'irrecevabilité de l'article 41 (un amendement qui empièterait sur le domaine réglementaire),
- la publicité des débats en commission,
- le pilotage de la fonction d'évaluation et de contrôle.

3 - DES DROITS NOUVEAUX POUR LES CITOYENS

a) L'amélioration de la représentativité des assemblées parlementaires

Elle passe à l'Assemblée nationale, par une **proportionnelle compensatrice limitée à 20 ou 30 sièges**, réservée aux partis dont le nombre d'élus est proportionnellement très inférieur au nombre de voix qu'ils ont obtenus, mais qui ont franchi un seul de 5 % des voix.

En revanche, le rapport ne **préconise pas la création de sièges de députés représentant les Français de l'étranger** qui l'eût amené à proposer l'élection d'une vingtaine de députés au moins.

Cette proposition aboutirait à amoindrir la représentation de la gauche. Le nombre total de députés diminuerait de 577 à 547, les circonscriptions seraient redécoupées. En maintenant la règle d'au moins deux députés par département, les départements qui comptent beaucoup de députés et donnent beaucoup de députés à la gauche seraient écrêtés.

Ainsi, seraient transférés au Nouveau Centre, au MODEM et aux extrêmes (qui ont obtenu plus de 5% des suffrages) les élus correspondants !

Il est par ailleurs inconcevable que des députés battus au scrutin majoritaire puissent être repêchés au scrutin proportionnel.

Au Sénat, un rééquilibrage du collège électoral serait rendu possible par la référence, à l'article 24, à « la population » que les collectivités locales représentent. Cette proposition est très proche de celle du rapport Bel et de la proposition de loi des sénateurs socialistes du 12 juillet dernier.

Un redécoupage périodique (tous les dix ans) des circonscriptions législatives et sénatoriales serait effectué par une commission indépendante.

La composition du **Conseil économique et social** serait actualisée, à effectifs constants, mais sans comporter de représentation des « forces spirituelles », un temps évoquée, et sa compétence consultative étendue à l'environnement.

b) **Le référendum d'initiative populaire** serait instauré en s'inspirant du projet de février 1993 (combinaison d'une initiative d'1/5ème des membres du Parlement soutenue par 1/10ème des électeurs inscrits).

c) **La réforme de la procédure de révision** supprimerait le droit de veto du Sénat puisqu'un référendum pourrait être organisé si une réforme était adoptée par l'une des assemblées à la majorité des 3/5ème. En période de cohabitation, le chef de l'Etat de droite pourrait s'appuyer sur le Sénat pour réviser la Constitution contre le sentiment de l'Assemblée nationale.

d) Sur la justice, **le rapport écarte la création d'un Procureur général de la Nation**, car le contrôle de la politique pénale pourrait échapper à la représentation nationale, **mais propose de réformer le CSM :**

- le chef de l'Etat et le Garde des Sceaux n'en seraient plus membres de droit, le CSM étant présidé par une personnalité indépendante n'appartenant pas au corps judiciaire et qui serait nommée après audition devant la commission parlementaire ad hoc,
- les non-magistrats seraient majoritaires,
- le CSM rendrait un avis simple sur les nominations aux emplois de procureurs généraux,
- il pourrait être saisi par les justiciables.

En matière pénale, et s'agissant du régime des dénonciations anonymes, dont le chef de l'Etat eût voulu revoir le cadre juridique, le rapport indique qu'une réforme est en cours.

e) L'exception d'inconstitutionnalité serait introduite en reprenant la réforme préconisée en février 1993 et le Conseil constitutionnel serait réformé : les présidents de la République n'en seraient plus membres, de droit et à vie (abrogation qui ne vaudrait que pour l'avenir), et les membres seraient nommés après audition devant la commission parlementaire ad hoc, comme pour le CSM.

f) La création d'un Défenseur des droits fondamentaux doterait l'actuel Médiateur de la République d'un statut constitutionnel. Elu pour 6 ans non renouvelable par l'Assemblée nationale à une majorité des 3/5, il se substituerait à l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui oeuvrent dans le champ de la protection des libertés ou aurait autorité sur elles.

g) La création d'un Conseil du pluralisme fusionnerait le CSA, la commission des sondages et la commission de contrôle de la campagne présidentielle. Il ne serait doté que d'un pouvoir de recommandation simple.



Communiqué de Presse

FINANCES LOCALES : UNE OPPOSITION CONSTRUCTIVE, UN GOUVERNEMENT SOURD ET MÉPRISANT

Communiqué diffusé le 31 octobre 2007

Voilà un mois, les principales associations d'élus, l'AMF, l'ADF et l'ARF, ont tiré la sonnette d'alarme concernant les finances locales. Elles affirmaient avec force que si rien n'était fait, les collectivités locales auront à choisir entre des restrictions dans les services publics de proximité ou un amoindrissement de la qualité de ces services publics.

Compte tenu de l'attente pressante de toutes les associations d'élus, le groupe socialiste du Sénat a décidé de leur répondre en soumettant une proposition de loi d'orientation qui a été débattue hier soir, en séance publique. Cette dernière a été rejetée par le Gouvernement tout en reconnaissant par la voix de Luc Chatel, secrétaire d'état, « les mérites de la proposition de loi » repoussant « ce débat, à début 2008 », arguant qu'il faudra « l'intégrer dans une réflexion d'ensemble ».

Le Sénateur du Finistère François MARC, auteur de cette proposition de loi, avait souhaité que s'engage un processus de reconstruction du système financier local. Le texte envisageait donc de corriger les inégalités criantes de ressources entre les collectivités en améliorant l'actuel dispositif de péréquation. Il proposait en outre la création d'une contribution additionnelle à la CSG, affectée aux départements, après examen des conditions de sa mise en place.

Produire des rapports et prononcer des discours réclamant une réforme des finances locales est une chose, la concrétiser par un travail législatif en est une autre. Cette proposition de loi visait à transformer des discours vertueux en un acte courageux. Les sénateurs socialistes se sont engagés dans un esprit d'opposition et de propositions constructives.

A ce titre le groupe socialiste entend dénoncer :

- les leçons de bonnes pratiques législatives données par la droite, quand celle-ci instaure, sans aucune concertation préalable, un **contrat de stabilité dans le PLF 2008 qui réduit de plus de 440 millions les dotations aux collectivités territoriales**, ce qui aura pour conséquence de les asphyxier un peu plus.
- l'absence de moyens techniques attribués aux parlementaires dans la préparation de leurs travaux. Ce constat unanimement partagé va à l'encontre des déclarations du Président de la République sur sa volonté de renforcer les pouvoirs du Parlement. Il est regrettable que le comité Balladur ne se soit pas intéressé à ce problème. Après avoir regardé ce texte avec circonspection, la droite a préféré voter contre, refusant ainsi une plus grande justice financière entre les collectivités territoriales et démontrant un désintérêt flagrant à leur endroit.

A retenir de la ppl proposée par François Marc.

Les évolutions liées à l'acte II de la décentralisation ont nourri la méfiance et la colère des collectivités locales. Les charges locales ont explosé et la promesse d'une compensation à l'euro près a fait long feu. **On évalue les pertes annuelles de recettes à 600 millions d'euros.** Le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

- L'article 1er de la proposition de loi limitait les écarts de ressources entre les collectivités.

- L'article 2 posait les jalons d'un impôt local moderne, en s'inspirant de nos voisins européens. La création d'une contribution additionnelle à la CSG, affectée aux départements, est une piste pertinente, d'autant que les départements assument désormais des dépenses sociales et de solidarité et que l'assiette de la CSG est large. L'article 2 proposait donc qu'un rapport étudie, d'ici à la rentrée parlementaire de 2008, les conditions d'une telle réforme et les modalités de mise en œuvre d'un fonds de solidarité départemental chargé de la péréquation horizontale de cette nouvelle ressource. La concrétisation de cette réforme aurait pu intervenir dans la loi de finances pour 2009.



Communiqué de Presse

RAPPORT BALLADUR : RENFORCER LES DROITS DU PARLEMENT DÈS MAINTENANT !

Communiqué diffusé le 29 octobre 2007

Le président du groupe socialiste du Sénat, Jean-Pierre BEL, considère que le rapport BALLADUR sur la réforme des institutions comporte des dispositions qui confortent les propositions de Nicolas Sarkozy, d'autres qui sont en revanche insuffisantes voire inquiétantes.

Celles relatives au renforcement des droits du Parlement peuvent être votées très rapidement, avant les municipales.

Nombre des préconisations du rapport relatives aux droits du Parlement s'inspirent en effet du rapport « Pour une Nouvelle République » qu'il avait remis à Ségolène Royal le 8 février dernier dans le cadre de la campagne présidentielle.

La représentativité de l'Assemblée nationale doit être nettement améliorée et la « dosette » de proportionnelle que préconise le rapport Balladur n'est pas suffisante. Cette mini-réforme ne doit pas s'effectuer au détriment de l'opposition, ce qui serait le cas si l'on suivait les règles du redécoupage suggérées par le rapport.

Quant au Sénat, la réalité de sa réforme est renvoyée à la loi simple : la stricte proportionnalité entre le nombre de grands électeurs et le poids démographique des collectivités n'est pas suffisante pour une vraie réforme du mode de scrutin sénatorial.

Par ailleurs, le droit de vote des étrangers aux élections locales ne figure pas, ce qui constitue un nouveau rendez-vous manqué.

S'agissant de l'exécutif, ne peuvent être acceptées tant la réforme des articles 5, 20 et 21 de la Constitution, qui diminuent les responsabilités du chef du gouvernement, que la possibilité qui serait laissée au chef de l'Etat de s'exprimer devant le Parlement, même assortie d'un débat sans vote. Ils ne visent qu'à réformer la Constitution pour l'adapter à la pratique actuelle de l'hyperprésidence.

Ce ne sont pas en effet les pouvoirs du chef de l'Etat qu'il convient de renforcer mais bien rééquilibrer nos institutions au profit du Parlement.

Les sénateurs socialistes examineront avec vigilance le projet de révision de la Constitution et souhaitent une première lecture en janvier 2008.

Or, la poursuite de la réforme des institutions sera indexée sur l'hostilité de l'UMP à certaines de ses dispositions essentielles, comme la proportionnelle à l'Assemblée nationale, la réforme du Sénat, ou le cumul des mandats.

Enfin, l'essentiel de la mise en œuvre du rapport Balladur n'est pas limitée à une révision de la Constitution, et dépendra fortement de la pratique.



Communiqué de Presse

SÉCURITÉ DES MANÈGES : UNE LOI SOUS LE COUP DE L'ÉMOTION POUR RÉPONDRE À UN SOUCI LÉGITIME DES CONSOMMATEURS.

Communiqué diffusé le 29 octobre 2007

Jean-Marc PASTOR, sénateur du Tarn, va défendre au nom du groupe socialiste plusieurs amendements à la proposition de loi de Pierre Hérisson sur la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction, en discussion mardi 30 octobre au Sénat.

Dans notre pays, tous les produits et les services doivent, « présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes. » selon l'article L. 221-1 du code de la consommation.

Fête foraine de Lille, fête foraine de Creil, fête du parc Saint-Paul, parc Astérix, fête des Loges, etc. nombreux sont les lieux de fête et de loisirs. Fallait-il en raison d'un accident, certes dramatique mais heureusement exceptionnel, faire voter une loi pour renforcer la sécurité et permettre aux maires de mieux contrôler le respect des obligations de sécurité par les professionnels ?

Le Ministre de l'Intérieur travaillait à la rédaction d'un décret. avant l'accident dramatique qui a coûté la vie à un père et son fils le 4 août dernier à Saint-Germain-en-Laye.

Aujourd'hui à des fins de communication politique, le Parlement va discuter d'un texte qui, comble de la supercherie, **ne fait pas référence à la norme NF « manèges » pourtant homologuée en septembre 2007 !** Le groupe socialiste proposera donc de généraliser cette norme NF pour tous les nouveaux matériels mis en service sur notre territoire, et de rendre l'obligatoire l'affichage, à l'entrée de tous les manèges, du nom de l'organisme de contrôle ainsi que la date de la dernière visite technique réalisée sur l'appareil.

Si le gouvernement choisit de réagir par la loi à tous les faits divers tragiques, autant qu'il le fasse par des textes exigeants et pertinents, surtout quand il s'agit de la vie de nos concitoyens.



Communiqué de Presse

FINANCES LOCALES : IL EST URGENT D'AGIR PROPOSITION DE LOI D'ORIENTATION

Communiqué diffusé le 29 octobre 2007

Depuis 2002, les transferts de charges liés à la décentralisation se sont accrus mais aucune réforme profonde du système de financement des collectivités n'a été entreprise. Il y a urgence à agir sur cette question, comme en témoigne le manifeste cosigné la mois dernier par les principales instances dirigeantes des élus : l'AMF, l'ADF et l'ARF. Si rien n'est fait, les collectivités locales auront à choisir entre des restrictions dans les services publics de proximité rendus à leurs administrés, ou une moindre qualité de ces services publics.

Compte tenu de l'attente pressante de toutes les associations d'élus, le groupe socialiste du Sénat a décidé de leur répondre en soumettant une proposition de loi d'orientation qui sera débattue demain, 30 octobre, en séance publique.

Le Sénateur du Finistère François MARC, auteur de cette proposition de loi, a souhaité que s'engage un processus de reconstruction du système financier local. Le texte envisage donc de corriger les inégalités criantes de ressources entre les collectivités en améliorant l'actuel dispositif de péréquation. Il propose en outre la création d'une contribution additionnelle à la CSG, affectée aux départements, après examen des conditions de sa mise en place.

François MARC et les sénateurs socialistes ont voulu donner un signal législatif fort en écho aux préoccupations régulièrement exprimées par les collectivités quant à leur financement.

Au regard de l'importance de l'enjeu et des multiples déclarations à droite en faveur d'une réforme des finances locales et d'une amélioration du système de péréquation, le groupe socialiste espère voir le texte adopté demain soir par l'ensemble des Sénateurs.



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