



Bulletin
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 164

Jeudi 9 décembre 2010

Note bilan sur...	3
Notes d'information sur...	15
Interventions	30



Groupe Socialiste du Sénat

S O M M A I R E

3 NOTE BILAN SUR...

- **Mission «Sécurité»**

15 NOTES D'INFORMATION SUR...

- **L'Irlande dans la zone euro**
- **Projet de loi relatif à la «reconversion des militaires»**
- **Audition de Guillaume PEPY, Président de la SNCF**

30 INTERVENTIONS...

Projet de loi de finances pour 2011

- **Culture** : intervention de Maryvonne BLONDIN
- **Médias, livre et industries culturelles** : interventions de David ASSOULINE, Claudine LEPAGE et Claude BERIT-DEBAT
- **Travail et emploi** : interventions de Claude JEANNEROT, Raymonde LE TEXIER et Jean-Pierre GODEFROY
- **Economie** : interventions de Michel TESTON et Bariza KHIARI
- **Aide au développement** : interventions d'André VANTOMME, Claudine LEPAGE, Catherine TASCA et Jean-Etienne ANTOINETTE
- **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** : interventions d'Odette HERVIAUX, Renée NICOUX et Yannick BOTREL
- **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** : intervention de Jacques MAHEAS
- **Politique des territoires** : interventions de Jean-Jacques LOZACH et François PATRIAT
- **Engagements financiers de l'Etat** : intervention de François PATRIAT
- **Santé** : interventions de Jean DESESSARD et Yves DAUDIGNY
- **Explication de vote sur l'ensemble du projet de loi de finances** : intervention de Nicole BRICQ pour le Groupe socialiste.

Note bilan sur...

La mission « Sécurité »

Projet de loi de Finances pour 2011

Assemblée nationale

Débat en séance : 10 novembre 2010

Rapport spécial n° 2857 annexe 40 de Michel Diefenbacher

Avis commission des Lois n° 2863 tome 8 de Guy Geoffroy

Avis commission de la défense n° 2862 tome 8 d'Alain Moyne-Bressand

Sénat

Débat en séance : 29 novembre 2010

Rapport spécial n° 111 annexe 27 d'Aymeri de Montesquiou

Avis commission des Lois n° 116 tome 11 de Jean-Patrick Courtois

Avis de la commission des Affaires étrangères et de la Défense de Jean Faure

Le Sénat a adopté la mission sécurité le lundi 29 novembre 2010.

✓ **LE GROUPE SOCIALISTE A VOTÉ CONTRE L'ADOPTION DES CREDITS TELS QU'ILS SONT AFFECTÉS A CETTE MISSION.**

Au nom du groupe socialiste, sont intervenus dans la discussion Jean-Louis Carrère et Charles Gautier.

Jean-Louis Carrère : « La gendarmerie n'aura plus une présence rurale en France alors que la brigade devrait être au cœur de la population. Ce n'est plus le cas ! Les élus se sentent abandonnés. »

Tout en rappelant la nécessité d'un véritable partenariat entre les collectivités territoriales et l'Etat, en matière de sécurité publique, Jean-Louis Carrère a considéré que cette dernière n'est plus assurée sur tout le territoire. Pour les élus locaux, ce qui compte, c'est la présence des forces de sécurité sur le terrain. Or de vastes zones rurales et périurbaines sont désertées. Il a mis l'accent sur les conséquences de la réforme du rattachement de la police et de la gendarmerie qui aboutira à terme à une fusion des corps en une seule force. Or, a-t-il prévenu, l'organisation de la République requiert la dualité des forces et des statuts. Il a jugé que l'organisation actuelle est très insatisfaisante et affaiblit la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Il a souligné l'échec patent de la droite depuis 2002 dans le domaine de la sécurité en qualifiant son action de politique d'apparence et de coups d'éclats.

Charles Gautier : « Les Gouvernements qui se sont succédés depuis 2002 se sont insidieusement défaussés sur les collectivités territoriales des compétences régaliennes de l'Etat en matière de sécurité publique. Résultat : l'égalité des citoyens n'est plus assurée. »

Charles Gautier s'est fondé sur les récents événements survenus dans les quartiers Nord de Marseille pour critiquer les actions coup-de-poing du Gouvernement à forte valeur médiatique mais à faible efficacité sur le terrain. Il a relativisé la présentation à la hausse des crédits de la mission sécurité et s'est alarmé de la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui fait prendre le risque d'une paupérisation des services. Il s'est moqué du nouveau report de l'examen de la LOPPSI à l'Assemblée nationale. Il a insisté sur le vécu de l'insécurité qu'a mis en évidence la dernière enquête de victimation de l'ONDRP et qui vient mettre en doute les statistiques de la délinquance générale sur lesquelles le Gouvernement développe sa politique de communication. Il a terminé son propos en déplorant que dans certains quartiers, les Français se sentent de moins en moins en sécurité tandis que les fonctionnaires chargés de la sécurité travaillent la peur au ventre.

✓ **EN DEBIT DE LEUR DECISION UNANIME DE VOTER LES CREDITS DE LA MISSION SECURITE, LES CRITIQUES FORMULEES PAR LES RAPPORTEURS REJOIGNENT LES OBSERVATIONS ET CRAINTES SOULEVEES PAR LES ORATEURS DU GROUPE SOCIALISTE.**

Préalablement à la discussion générale, sont intervenus Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la commission des finances, Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis de la commission des lois et Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la Défense.

- **Ainsi, sur la future loi Loppsi II**, Aymeri de Montesquiou a constaté que des écarts significatifs demeuraient entre la programmation triennale prévue dans la Loppsi I et ce qui est prévu dans la Loppsi II. Il a bien indiqué que la RGPP fixe une réduction de 960 ETP pour la gendarmerie. Il a bien noté le recul des crédits de fonctionnement de la police nationale -soit - 7,5 % pour 2011- : « *on ne peut envisager d'aller au-delà.* » ainsi que la diminution de 2 % des dépenses de fonctionnement de la gendarmerie».

- Jean-Patrick Courtois a rappelé que si le rapprochement entre la gendarmerie et la police nationale se poursuit, certains syndicats estiment qu'il reste difficile aux deux forces de travailler ensemble.

- Jean Faure s'est exprimé avec plus de clarté encore sur la fragilité du maintien de la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Elle doit perdre 3 000 postes entre 2011 et 2013, après les 3 500 suppressions de postes qui viennent d'avoir lieu. Il a rappelé que la commission des Affaires étrangères et de la Défense, à l'unanimité, s'est préoccupée de cette baisse des effectifs : « La capacité opérationnelle risque d'être compromise, notamment pour les brigades territoriales. » Il a regretté la forte baisse des crédits d'investissement : « Les hélicoptères Écureuil utilisés depuis 1978 ne peuvent pas être remplacés. Même chose pour les véhicules blindés et les casernes, dont beaucoup sont vétustes. »

✓ **BRICE HORTEFEUX : LE GRAND ABSENT DE L'EXAMEN DE LA MISSION SECURITE AU SENAT**

Brice Hortefeux, retenu par une réunion à l'Élysée sur la sécurité n'a pas assisté à l'examen des crédits dédiés à la mission sécurité. Il a été remplacé par Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce dernier s'est donc contenté de lire le discours du ministre composé en deux temps : 20 mn dédiées à la promotion de l'action du Gouvernement sur la sécurité (rapprochement de la police et de la gendarmerie, police d'agglomération, brigades spécialisées de terrain – à ce propos il a confirmé l'abandon de la tentative d'instaurer une véritable police de proximité en reprenant à son compte les poncifs dont la droite l'affuble systématiquement – lutte contre le hooliganisme, contrôle épisodique et ciblés dans les halls d'immeuble des cités, renforcement de la protection des personnes âgées, renforcement de la lutte contre l'insécurité routière) et 14 mn réservées à la présentation des crédits de la mission. A cette occasion, il a confirmé l'examen de la LOPPSI à l'Assemblée nationale le 14 décembre prochain et envisagé son examen au Sénat le 11 janvier 2011. Il a contesté toute baisse des effectifs sur le terrain et s'est employé à mettre en avant les statistiques de la délinquance en revenant systématiquement sur la période 1997/2002, alors que la majorité est aux affaires depuis cette dernière date.

Nous avons assisté à un monologue stérile, le ministre se contentant de répondre aux sénateurs UMP. Enfin, croyant apporter la contradiction aux conclusions tirées des événements de Marseille, le ministre n'a fait que confirmer l'analyse des sénateurs socialistes.

L'examen de la mission sécurité dans le projet de loi de finances pour 2011 intervient entre la discussion de la LOPPSI 2 en première lecture au Sénat et son passage en deuxième lecture à l'Assemblée nationale dont l'inscription en séance a été reportée à nouveau, ce qui permet d'affirmer que l'ajournement récurrent de sa discussion est l'un des traits marquants de ce texte. Cette situation aboutit à inscrire les crédits de programmation dans le budget 2011 pour une loi qui demeure toujours en suspend ce qui contribue, selon le rapporteur spécial de la mission sécurité au Sénat, Aymeri de Montesquiou à « brouiller la bonne lisibilité de la trajectoire des budgets des deux programmes composant la présente mission » (le programme police et le programme gendarmerie).

L'examen de la mission sécurité dans le projet de loi de finances pour 2011 au Sénat intervient également après que le parti socialiste ait présenté par l'entremise de Martine Aubry et sous le pilotage de François Rebsamen et Jean-Jacques Urvoas, son pacte national de protection et de sécurité publique le 17 novembre dernier à Créteil¹. La présente note de travail revient sur certaines propositions marquantes émises à l'occasion de ce forum au cours duquel plusieurs sénateurs du groupe socialiste se sont exprimés.

L'examen de la mission sécurité dans le projet de loi de finances pour 2011 intervient enfin après la remise le mercredi 3 novembre 2010 du rapport sur la prévention de la délinquance juvénile de l'ex-secrétaire d'Etat à la justice, Jean-Marie Bockel, qui reprend notamment l'idée controversée d'un repérage précoce des troubles du comportement dès 2-3 ans.

L'Assemblée nationale a examiné la mission sécurité le 10 novembre 2010.

Intervenant au nom des députés socialistes, Delphine Batho a expliqué les raisons pour lesquelles le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a voté contre. Elle s'est inquiétée de la baisse des effectifs qui se fait de plus en plus sentir sur le terrain. Elle a dénoncé la diminution des crédits de fonctionnement et d'investissement affectant la capacité opérationnelle de la police et de la gendarmerie nationales. Elle a critiqué les choix stratégiques du ministère de l'intérieur qui visent à privilégier des formes d'intervention ciblées et une doctrine d'emploi qui ne permet pas de s'attaquer à la criminalité endurcie alors qu'il faudrait créer une véritable police judiciaire de quartier. Elle a conclu son propos en qualifiant la mission sécurité 2011 de budget de gestion de la pénurie.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement (amdt n° II-33) prévoyant le transfert de 200 ETPT du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice². Cet amendement a pour objet de tirer les conséquences du transfert à l'administration pénitentiaire de l'exercice de la mission de transfèrement judiciaire des détenus jusqu'ici exercée par les forces de police et de gendarmerie, suite aux annonces faites en séance publique, par la garde des sceaux, lors de l'examen des crédits de la mission « Justice ».

Sans revenir sur l'attitude irrévérencieuse du Gouvernement qui a examiné ces déplacements de crédits tardivement la nuit du 17 novembre 2010, dans le cadre de la procédure de demande de seconde délibération, **le principe de la réduction des tâches indues est une question importante qui mérite d'être résolue, même dans le temps.** On peut toutefois déplorer qu'elle implique une réduction des effectifs dans la police et la gendarmerie. Il n'y aura pas de gain net d'effectifs pour le ministère de l'Intérieur.

Si les principaux indicateurs de la mission sécurité sont à la hausse, **il ne faut pas se méprendre sur la réalité de l'augmentation des crédits de la mission inscrits pour 2011.**

Le paradoxe qui voit la baisse des effectifs s'accompagner d'une hausse des dépenses de personnels a été souligné à maintes reprises dans les documents préparatoires.

La baisse continue des crédits d'investissement et de fonctionnement est inquiétante.

Cette année encore, nous n'échapperons pas au débat récurrent autour de la mesure statistique de la délinquance d'autant que la récente publication de l'enquête de victimation de l'ONDRP a montré le fort décalage existant entre les chiffres officiels de la délinquance et la réalité vécues par les victimes.

La tentative non assumée du début de réintroduction d'une forme de police de proximité – les unités territoriales de quartier - a été abandonnée au profit d'un format classique de forces d'intervention et de répression ciblées – non plus sur des quartiers mais des zones de délinquance - les brigades spécialisées de terrain.

La réforme du rapprochement police/gendarmerie se traduit par la rationalisation des moyens des deux forces mais poursuit inéluctablement sa logique de fusion des corps.

Le Sénat étant constitutionnellement le représentant des collectivités territoriales, **il est utile de revenir sur la polémique suscitée cet été par le Gouvernement et relatif au prétendu abandon par les maires de leur rôle en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance.** Cette fausse querelle n'a pas survécu aux réponses argumentées des acteurs de terrain que sont les maires ainsi qu'à la non reconduction de son auteur principal dans le dernier Gouvernement Fillon 3.

LES GRANDES LIGNES DES CREDITS DE LA MISSION SECURITE DANS LE PJLF POUR 2011

Le montant des crédits de la mission Sécurité inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 **s'élève à 16,82 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement** (+ 2,66 % par rapport à 2010)

✓ **Les crédits du programme Police nationale** s'élèveront en 2011 à 9,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,88 %), et à 9,09 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 3,86 % par rapport à 2010). Le plafond d'ETPT³ est de 145 504 (en augmentation de 714 ETPT par rapport à 2010, dont 790 créations nettes d'emplois).

✓ **Les crédits du programme Gendarmerie nationale** s'élèveront en 2011 à 7,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 0,88 %), et à 7,73 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,28 %). Le plafond d'ETPT est de 97 198 (soit une baisse de 957 ETPT par rapport à 2010, correspondant à 960 suppressions nettes)

Le programme Police nationale comporte 54 % des moyens financiers de la mission et son plafond d'emploi 60 % des emplois de la mission. Pour sa part, le programme «Gendarmerie nationale» est doté de 46 % des crédits de la mission) et 40 % des ETPT de la mission.

Rappelons au passage quelques données connexes à l'examen de la mission sécurité :

- A propos du déficit public, le Gouvernement s'est engagé à le ramener à 6% du PIB, après un niveau record de 7,7 % en 2010.
- La réduction du nombre de fonctionnaires est fixée à 31 638.

PREMIER CONSTAT : UNE AUGMENTATION DE FAÇADE DES CREDITS DE LA MISSION SECURITE

L'augmentation des crédits de la mission dans un contexte de forte contrainte budgétaire aurait pu être mise en avant. Elle apparaît modeste d'autant plus qu'elle demeure inférieure à l'inflation attendue sur la période. Surtout, elle se traduit pour la police nationale par une hausse des dépenses de personnel et la poursuite de la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui atteint un tel niveau que certains représentants syndicaux, voire le directeur général de la police, en viennent à évoquer le risque de paupérisation des services.

Et contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'augmentation des dépenses de personnel ne s'explique pas par l'application d'une politique de recrutement massive mais par l'accroissement de la moyenne d'âge du personnel de la police et par le financement des mesures catégorielles négociées depuis 2004 et complétées en décembre 2007 pour le corps de commandement, en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction.

La « paix sociale » est ainsi assurée dans la police nationale. Le budget 2011 fournit un effort significatif en direction du pouvoir d'achat des personnels. Toutefois, sur le terrain selon les corps, les appréciations divergent. Si les représentants des gradés et gardiens se montrent globalement satisfaits de l'enveloppe indemnitaire dégagée, en revanche, un malaise demeure perceptible chez les représentants syndicaux des officiers de police qui considèrent notamment tout à fait insuffisante la revalorisation de l'ISSP vis-à-vis des officiers de gendarmerie. On peut y voir un effet indirect lié au rapprochement police/gendarmerie qui a mis en évidence le dualisme des corps de police chargé du commandement (commissaires et officiers) par rapport au corps unique des officiers de gendarmerie. Dans ce contexte, les officiers de police se sentent dans une position moins favorable.

En sens inverse, afin d'assurer l'objectif de parité avec la police nationale, les dépenses de personne de la gendarmerie nationale vont augmenter de plus de 2% en 2011. La fusion police/gendarmerie souhaitée par le président de la République dans son discours du 29 novembre 2007 et réalisée par la loi du 3 août 2009 produit bien un effet « inflationniste » puisque l'on assiste à une transposition aux gendarmes des avancées catégorielles obtenues par les policiers.

Cette hausse des dépenses de personnel s'opère alors que parallèlement les dépenses de fonctionnement et d'investissement atteignent un niveau préoccupant. Pour 2011, les crédits de fonctionnement courant reculent de 807 millions d'euros à 763 millions d'euros, soit une baisse de 5,5 %. Cette baisse succède à plusieurs années de réduction du volume de ces crédits, qui ont déjà diminué de 9,2 % depuis 2007. Il en va de même pour les crédits d'investissement qui diminuent de 12,2 % en 2011, à 160 millions d'euros.

Les syndicats se sont alarmés de cette situation susceptible d'influer sur les missions mêmes de la police dans son activité opérationnelle. Le Directeur général de la police nationale a reconnu qu'il devait échelonner dans le temps les renouvellements prévus dans certains domaines (parc automobile, informatique...) et n'a pas caché que si ce genre de décalage dans la mise en œuvre des programmes pouvait être réalisé une ou deux fois, il ne pourrait pas l'être davantage sans remettre en cause les capacités d'action des services.

Pour la gendarmerie nationale, la dotation budgétaire en crédit de paiement est en baisse, y compris hors frais de pensions. Les moyens d'investissement et de fonctionnement y subissent, à l'image du programme police une forte pression. Afin de préserver le fonctionnement opérationnel, l'investissement est directement touché. Le directeur général de la gendarmerie nationale a alerté les parlementaires en faisant valoir que le fonctionnement des unités opérationnelles, déjà sous tension, ne pouvait être réduit davantage.

LA RELANCE DU RECRUTEMENT DES ADJOINTS DE SECURITE (ADS) NE PARVIENT PAS A MASQUER LA BAISSSE CONTINUE DES EFFECTIFS POLICIERS

L'accroissement des effectifs de la police et de la gendarmerie réalisé dans le cadre de la LOPSI 1 n'a pas résisté à la révision générale des politiques publiques. Les gains en personnels sont annulés alors que les Gouvernements de droite qui se sont succédé depuis 2002 et depuis 2007 clament que la sécurité des Français est une priorité.

Dans le programme police nationale, 2383 ETPT ont été supprimés en 2008, 1432 ETPT en 2009 et 1303 ETPT, l'an dernier. Le plafond d'emplois de la gendarmerie sera de 97 198 ETPT en 2011, soit une baisse de 957 ETPT par rapport à 2010, après 3 années de baisse des effectifs (- 3509 emplois sur la période 2008-2010). Il convient de noter que le transfert progressif des transfèrements judiciaires à l'administration pénitentiaire va affecter le plafond d'emploi de la gendarmerie.

Le Gouvernement parle aujourd'hui d'une stabilisation des effectifs. En réalité, cette dernière est réalisée par une politique de recrutement importante d'ADS. Il a été décidé de procéder à l'anticipation de 500 recrutements d'adjoints de sécurité de janvier 2011 à décembre 2010. Ainsi, ce sont 1500 ADS qui ont été recrutés dès cette année en contrat d'accompagnement dans l'emploi (ADS-CAE), modifiant en cours d'année le schéma d'emploi prévu par la loi de finances initiale pour 2010. La tendance se poursuivra en 2011 puisque 4075 recrutements d'ADS sont prévus. Nul ne conteste l'intérêt du dispositif des ADS mais les adjoints de sécurité ne disposent pas d'une formation et de compétences juridiques identiques à celles des gardiens de la paix. Ils forment un gisement d'appoint et une source de recrutement futur. Beaucoup des responsables syndicaux de la police nationale ont critiqué le recours aux ADS afin de compenser la réduction du nombre de gradés et de gardiens de la paix.

Cette politique d'emploi est assumée. En effet, afin d'assouplir la gestion de cette forme recrutements, rappelons que l'article 37 ter du projet de LOPPSI 2 prévoit de porter la limite d'âge des ADS de 26 à 30 ans et la durée de service de 5 ans à 3 ans renouvelable une fois, soit 6 ans.

A noter également, puisque l'on évoque la LOPPSI 2, la contradiction entre les annonces et les faits en ce qui concerne la mobilisation des moyens au service de la police technique et scientifique. Le nombre d'emplois administratif, scientifiques et techniques va diminuer de 307 en 2011, après une augmentation nette de 689 en 2010. Cette diminution ne permet donc pas de poursuivre en 2011 la politique, pourtant inscrite dans le projet de LOPPSI 2. Les représentants du syndicat national des personnels de police scientifique (SNPPS) ont indiqué que ces recrutements n'avaient pas entraîné une augmentation nette des effectifs des services de PTS mais seulement un remplacement des policiers actifs qui occupaient des postes dans ces services par des personnels scientifiques. Le rythme d'augmentation des moyens de la PTS (personnels, investissement et « consommables » comme les kits de prélèvements, les gants...) est bien inférieur à celui de l'activité. Les représentants du SNPPS estiment à au moins 30 % le surcroît d'activité chaque année depuis 10 ans. Dans la gendarmerie nationale, le mouvement de substitution engagé depuis 2008 entre personnels de terrain et personnels administratifs va s'échelonner sur dix ans, ce corps accusant un très grand retard dans ce domaine par rapport à la police nationale.

Le pacte national de protection et de sécurité publique présenté le 17 novembre 2010 par le parti socialiste a dénoncé cette réduction des effectifs qui se traduit par une moindre présence des forces de l'ordre sur le terrain, par la dégradation de leurs conditions de travail et par la privatisation de la protection. Les socialistes s'attacheront à restaurer la capacité d'action de la police nationale et de la gendarmerie, tant les deux forces sont souvent aujourd'hui pareillement confrontées à un processus de paupérisation de leurs services, ce que dénoncent les intéressés eux-mêmes. Les socialistes reviendront sur les milliers de suppressions d'emplois programmées tout en poursuivant la nécessaire démarche visant à concentrer gendarmes et policiers sur leur cœur de métier. L'effectif total des gendarmes sera porté à 100 000 et celui du corps d'encadrement et d'application de la police nationale à 105 000.

DES STATISTIQUES BROUILLEES POUR 2010

Le dispositif de mesure de la performance en matière de lutte contre la délinquance au sein de la Mission sécurité a été profondément modifié en 2010. Une nouvelle architecture de la statistique de la criminalité a été mise en place afin de permettre la distinction de l'évolution constatée de la délinquance et la performance des services, tout en conservant l'ancienne nomenclature comme instrument de collationnement.

Il ressort un rééquilibrage des statistiques en matière de répression de la délinquance reposant essentiellement sur l'action répressive c'est-à-dire sur des indicateurs plus malléables.

Entre 2008 et 2009, on constate également qu'en zone police comme en zone gendarmerie, le taux de délinquance en matière d'atteinte aux biens augmente. Par catégories d'infraction, on constate que les vols, dont les recels, qui rassemblent 52,65 % de l'ensemble des crimes et délits, ont augmenté de 0,36 % en 2009 soit 6 648 faits de plus. Par ailleurs, les crimes et délits contre les personnes évoluent défavorablement, ce qui confirme une tendance ancienne défavorable puisque leur nombre augmente chaque année depuis 2000 (+ 62 % entre 2000 et 2009). Parmi ces crimes et délits, les atteintes volontaires à l'intégrité physique continuent d'augmenter, de 2,75 %, en 2009 : cette augmentation atteint 3,24 % en zone police et 1 % en zone gendarmerie (après une hausse très importante de 8,2 % en 2008).

Enfin le nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières constatés en zone police et en zone gendarmerie diminue légèrement après une hausse de 19,9 % en 2008 due à des fraudes aux cartes de crédit en zone rurale.

La mesure de l'action des forces de l'ordre est brouillée en raison de la politique du chiffre qui n'est qu'une facette de l'instrumentalisation de la sécurité par les gouvernements de droite depuis 2002.

Il ressort ainsi du dernier rapport de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) rendu public fin novembre que 4,7 millions de Français ont déclaré avoir été victimes de vols et de tentative de vols en 2009, soit 3 fois plus que les chiffres officiels de la délinquance qui les estiment – à partir des plaintes notamment – à 1,5 million. De même, près de 1,2 millions disent avoir subi des violences physiques ou sexuelles, soit 5 fois plus que les statistiques officielles. Même, si les chiffres issus de l'enquête de victimation ne peuvent être comparés avec les chiffres officiels sur un même plan, cette distorsion témoigne du fort taux du sentiment d'insécurité ressenti par la population.

Les socialistes s'opposent à cette politique fondée sur l'affichage et la gesticulation. Ils proposent dans leur pacte national de protection et de sécurité publique du 17 novembre 2010 une autre politique fondée sur les résultats et l'efficacité mesurée qualitativement à partir du service rendu à la population (efficacité, rapidité et dialogue) et non basée sur une culture du rendement. Cette évolution implique :

- la transformation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) en une autorité administrative indépendante car l'élaboration et la diffusion de chiffres irréfutables représentent un enjeu primordial pour le service public de sécurité⁴ ;
- une déconcentration de la gestion administrative et budgétaire des structures centrales ;

Rappelons que dans le cadre de l'examen de la LOPPSI en septembre 2010, les sénateurs socialistes ont proposé d'inscrire parmi les orientations permanentes de la politique de sécurité, l'évaluation constante de l'efficacité des forces de sécurité en fonction du service rendu à la population, de l'efficacité répressive mesurée par le taux de déferment à la justice, de l'évolution de la criminalité mesurée par les enquêtes de victimation, (amendement n° 193 à l'article 1er).

La culture du résultat devant s'appuyer sur une dynamique constante en termes de réflexion afin d'apporter des réponses nouvelles et adaptées, le pacte national de protection et de sécurité publique présenté le 17 novembre 2010 préconise la création d'une fondation dédiée à la prévention et à la sécurité destinée à conforter les financements publics accompagnant les réalisations innovantes émanant des territoires prioritaires.

LA LOGIQUE IMPLACABLE DU RAPPROCHEMENT POLICE/GENDARMERIE

Quel bilan provisoire⁵ peut-on tirer du mouvement entamé depuis 2002 avec le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur et qui a trouvé sa traduction législative formelle avec la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale ?

Rappelons que cette dernière loi réaffirme la nature militaire de la gendarmerie nationale et son ancrage au sein des forces armées, avec les valeurs propres à cette institution. Le dualisme entre les deux forces de sécurité relevant de l'Etat (la police et la gendarmerie nationales) serait donc maintenu, chacune conservant son identité et son statut. Mais cette déclaration d'intention est en contradiction avec le principe même de la réforme qui précise notamment que « *sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la gendarmerie est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire* ».

Pour les sénateurs socialistes qui ont manifesté leur vive opposition à son adoption, la loi du 3 août 2009 est pernicieuse car elle conduit inéluctablement à la disparition du statut militaire des gendarmes, à la fusion des forces de sécurité en un corps unique de statut civil et à la désertification, en ce qui concerne ces mêmes forces, des territoires ruraux.

La logique de la réforme se déploie progressivement. Elle se caractérise, au niveau du projet annuel de performance par une présentation concordante des objectifs et leur de leur libellé assignés aux deux programmes. Elle se traduit également par la mutualisation des fonctions de support. Il s'agit de la poursuite d'un mouvement engagé depuis plusieurs années et qui n'appelle pas d'observation lorsqu'il concerne les politiques d'achats groupés dans le domaine des matériels d'équipements et des véhicules. En revanche, structurellement et opérationnellement la fusion est bien engagée et donnent corps aux craintes émises par le groupe socialiste du Sénat.

L'un des changements le plus symbolique est l'installation du cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

En matière de formation, est entré en application en 2009 un protocole de partenariat permettant une découverte réciproque de l'institution partenaire aux élèves policiers et gendarmes lors de leur formation initiale.

En matière opérationnelle, la voie de la complémentarité est plus qu'explorée. On assiste à la mise en place et au renforcement d'unités de coordination composée de policiers et de gendarmes et rattachées à l'une ou l'autre des directions générales. Commence à se manifester la mise en commun de tous les moyens au sein de services uniques, tels que le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure et la direction de la coopération internationale.

La logique de la réforme s'applique inéluctablement comme un écho à la révision générale des politiques publiques. A terme, la coordination devrait aboutir à fusionner les structures et impliquer la police judiciaire.

Pour les socialistes, il n'est pas question d'envisager une fusion des deux forces. Le pacte national de protection et de sécurité publique présenté le 17 novembre 2010 souligne la nécessité de procéder à une évaluation des conséquences du rapprochement police/gendarmerie en mesurant dans le même temps la réalité des bénéfices attendus quant aux mutualisations engagées, notamment dans les structures de soutien.

LOPPSI 2 : LE CARACTERE INCONGRU D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE FIXEE PAR UNE LOI TOUJOURS EN COURS D'EXAMEN

Depuis deux ans, le budget de la mission Sécurité est adossé à une loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui n'est toujours pas définitivement adoptée. Ce sera encore le cas pour le budget 2011. Déposé le 27 mai 2009, adopté en première lecture le 10 février 2010 par l'Assemblée nationale et le 10 septembre 2010 par le Sénat, ce texte est toujours en attente d'examen à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, pour une seconde lecture. Lors de l'examen de la LOPPSI en septembre 2010, les sénateurs socialistes avaient dénoncé l'ambivalence de loi de programmation qui n'en est pas une dans la mesure où la programmation budgétaire de la LOPPSI n'est pas inscrite dans le texte de la loi mais renvoyée à une annexe.

Qui plus est, le rapport annexé retrace l'évolution du budget de la mission sécurité au cours de la période 2009-2013. La programmation ne concerne donc pas seulement les moyens supplémentaires destinés à financer les priorités de la LOPPSI 2 mais l'ensemble des crédits affectés à la mission. Elle n'est pas déclinée par le projet de loi à raison des deux programmes composant la mission.

Enfin, cette programmation n'est pas en adéquation avec les orientations budgétaires décidées pour la période 2011 à 2013 dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, examiné au Sénat début novembre 2010. Il plane donc une incertitude et une absence de lisibilité des crédits consacrés à la sécurité intérieure.

POUR LE GOUVERNEMENT, LA PROXIMITÉ ENTRE LA POLICE ET LA POPULATION SE LIMITE À L'OCCUPATION DU TERRAIN

On aurait pu penser, un temps, que la droite avait reconnu l'erreur de la suppression de la police de proximité, initiée sous le Gouvernement de Lionel Jospin.

L'importance du rapprochement entre la police et la population a abouti à l'entrée en application progressive depuis 2007 de délégués à la cohésion police - population, réservistes civils expérimentés de la police nationale.

Lors de la conférence de cohésion pour la Seine-Saint-Denis, en janvier 2008, Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, avait annoncé la création des UTeQ, les unités territoriales de quartier. Sans l'avouer expressément, la mise en place de ces unités reposait sur la philosophie de la police de proximité. Il s'agissait de renforcer le lien entre la police et la population, qui exige en particulier une meilleure intégration des policiers dans leur environnement avec des personnels davantage présents et visibles sur le terrain et des moyens adaptés aux particularités de la délinquance locale. Il leur était assigné un rôle préventif et dissuasif, ce qui ne les empêchait nullement de procéder à des constatations voire à des interpellations lorsque des actes de délinquance sont constatés. Cette politique de retour de la police de proximité n'a jamais été assumée même si de nombreux élus de la majorité. Ainsi, Alain Juppé, maire de Bordeaux et pas encore nommé ministre de la défense y voyait une bonne idée : « *Quand le gouvernement a annoncé la mise en place des Uteq, ces unités territoriales de quartier qui doivent justement assurer une présence policière quotidienne dans les zones sensibles, tous les maires ont applaudi des deux mains, moi le premier* », écrivait-il sur son blog, le 11 août, critiquant les propositions musclées de Nicolas Sarkozy en matière de sécurité. L'ancien Premier ministre ajoutait même qu'il attendait l'Uteq de Bordeaux avec impatience.

Ainsi, alors qu'elle était en train de la remettre timidement en place, la droite a toujours clamé avec force que cette nouvelle structure n'avait rien à voir avec la police de proximité initiale. Le déploiement du dispositif témoigne du faible investissement auquel il a eu droit : seules 34 UTeQ ont vu le jour, composées en moyenne de moins de 20 policiers. Ce format a vite été abandonné, Brice Hortefeux les substituant aux brigades spécialisées de terrain (BST) avec une doctrine d'emploi qui leur ôte leur principale identité à savoir la présence permanente indispensable au développement du lien de confiance entre la police et la population et utile au renseignement opérationnel. Le ministre a décidé de la création de 26 BST chargées de missions précises et ciblées, avec pour mot d'ordre l'occupation du terrain. Enfin, les implantations des BST reposent sur des choix contestables qui ne sont pas uniquement liés à l'existence de zones sensibles. Elles sont également conditionnées par la qualité du partenariat entre l'État et les communes, notamment à la mobilisation des élus locaux et à l'existence d'une police municipale qui coopère étroitement avec les forces de sécurité de l'État.

Dans son pacte national de protection et de sécurité publique présenté le 17 novembre 2010, les socialistes proposent au contraire une démarche cohérente et intégrée visant à reprendre la philosophie de la doctrine de « la police de proximité ». Celle-ci passe tout d'abord par la définition de « zones de sécurité prioritaires » pour affecter plus de moyens là où ils sont davantage nécessaires afin de lutter contre l'économie souterraine et les violences urbaines. Dans chaque « zone de sécurité prioritaire », un magistrat du parquet sera spécialisé et désigné comme référent des forces de sécurité. Les groupes locaux de traitement de la délinquance y seront relancés. Surtout, dans ces zones et au-delà, sera déployée une police des quartiers placée sous la responsabilité opérationnelle des commissaires de police ayant pleine autorité pour coordonner l'ensemble des effectifs de toutes origines employés dans leur ressort territorial. Les équipes bénéficieront d'un encadrement renforcé, d'une formation spécifique et de mesures valorisantes en termes de rémunération et de déroulement de carrière.

LA MISE EN CAUSE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LEUR POLITIQUE DE SECURITE : UNE VOLONTE DE NUIRE QUI A FAIT UN FLOP

Fin juillet 2010, quelques jours après les violences urbaines à Grenoble et Saint-Aignan, Brice Hortefeux a adressé une circulaire à tous les préfets afin de « scanner » sur l'ensemble du territoire les « dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de leurs prérogatives ». Objectif du ministre de l'Intérieur : « Faire la différence entre les élus qui parlent et ceux qui agissent ».

Christian Estrosi, alors ministre de l'industrie est allé plus loin: dans une interview au Journal du Dimanche, parue dans la foulée, il propose de sanctionner les municipalités laxistes. Faisant valoir les « disparités énormes » entre les villes de France dans l'application de la loi de prévention de la délinquance de 2007, le ministre de l'Industrie a proposé « que les municipalités qui ne se conforment pas à leur obligation de sécurité (...) soient condamnés à une très forte amende en conséquence ». Ces obligations, a précisé Christian Estrosi, seraient aussi celles de « prévention de la délinquance, de lutte contre l'absentéisme scolaire et de réformes des règles d'urbanisme ». Selon Christian Estrosi, les municipalités en infraction devraient avoir aussi l'obligation de « publier tous les mois un observatoire de la tranquillité publique » et, « sous peine de sanction, de mettre à jour régulièrement leur CLSPD », le contrat local de la sécurité et de la prévention de la délinquance... « Ceux qui ne s'y conformeront pas seront hors la loi ».

La circulaire adressée le 22 juillet aux préfets a pu être perçue comme une provocation gratuite et les propos tenus par un ministre de la République et par ailleurs maire d'une ville d'une taille conséquente ont choqué à droite comme de gauche. Il convient de rappeler un principe traditionnel : la police ressortit à la compétence exclusive de l'État et, lorsque le maire intervient dans ce domaine, c'est en sa qualité d'agent de l'État. Il est investi d'un pouvoir général de police administrative en vue de la prévention des troubles à l'ordre public, mais il exerce celui-ci sous l'autorité du préfet. De la même façon, il est un officier de police judiciaire placé sous l'autorité du procureur. Il convient également de souligner la mise en veille des politiques de coproduction de sécurité mises en place à partir du Rapport Bonnemaïson de 1982 s'appuyant sur des conseils communaux de prévention de la délinquance, devenus, par décret du 17 juillet 2002, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et des initiatives prises par Jean-Pierre Chevènement ministre de l'intérieur sous le Gouvernement de Lionel Jospin en 1997, politiques délaissées par les gouvernements de droite successifs.

Avec la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et dont le projet de loi initial avait été déposé par Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieure, en 2006, la droite a en quelque sorte inventé l'eau chaude en faisant du maire l'animateur et le coordonateur de la politique de prévention de la délinquance sur le territoire de la commune alors qu'il s'agit de l'une de ses missions traditionnelles. Mais avec quels moyens d'actions identifiés ? Elle s'est contentée de désigner les maires comme étant les principaux responsables de la sécurité publique au niveau local alors que ces derniers ne sont pas majoritairement demandeur d'exercer des responsabilités relevant d'autres autorités. A quoi sert-il de vouloir renforcer son information et ses capacités d'alerte sans coproduction efficace et sincère ? En faisant reposer le dispositif de déploiement de la vidéoprotection sur le FIPD, elle détourne un financement spécifique de sa finalité.

Lors d'un débat organisé au Sénat le 4 novembre dernier sur le rôle de l'Etat dans les politiques locales de sécurité, le groupe socialiste a dénoncé le désengagement de l'Etat sur les collectivités locales dont la manifestation la plus probante s'est traduite par l'augmentation des effectifs des polices municipales concomitamment à la réduction de ceux de la police et de la gendarmerie. C'est parce que l'Etat s'est désengagé que les collectivités locales ont comblé le manque (cf. intervention de Charles Gautier, principal orateur du groupe avec Alima Boumediene-Thiery). Le maire de Grenoble, mis en cause avait d'ailleurs démontré que, depuis 2002, les effectifs de la police nationale avaient baissé de 17 %, tandis que ceux de la police municipale avaient augmenté de 41 %.

Le président de l'Association Ville et Banlieue, le président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France, le président du Forum Français pour la Sécurité Urbaine ont écrit au Premier ministre afin de travailler de façon urgente à la question du partage des compétences en matière de sécurité. Ils n'ont reçu aucune réponse à ce jour.

Au final, la circulaire de Brice Hortefeux et la déclaration martiale de Christian Estrosi à l'adresse des maires sont un épiphénomène dans la séquence sécuritaire initiée par le Président de la République, marquée successivement par les questions de nationalité, de démantèlement de camps de Roms, d'interdiction des salles de shoot, de législation sur les armes à feu.

Le pacte national de protection et de sécurité publique du parti socialiste, présenté le 17 novembre 2010, rappelle que les maires mènent une action au plus près du terrain, qui permet d'évoquer des situations très diverses, du conflit de voisinage au regroupement dans un hall d'immeuble, du trafic de drogue à la prostitution, des rodéos en quad aux violences scolaires, en passant par les intimidations faites aux commerçants. Les socialistes proposent d'accorder aux maires la faculté de saisir la justice de plainte au nom d'un groupe, sur le modèle des class-actions, pour lutter contre la loi du silence en cas d'infractions de menaces, voies de fait, dégradations, ventes de stupéfiants, occupations abusives de halls d'immeubles commis à l'encontre d'habitants de résidences collectives.

DERNIERE MINUTE : LE DEBLOCAGE DE FONDS SUPPLEMENTAIRES POUR PAYER POLICIERS ET AGENTS PENITENTIAIRES S'ACCOMPAGNE D'ANNULATIONS DE CREDITS

Les commissions des Finances du Sénat et de l'Assemblée nationale viennent d'approuver le déblocage en urgence de 930,7 millions d'euros pour être en mesure de verser, en décembre 2010, les rémunérations des agents de huit ministères. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice sont concernés : 115 millions d'euros sont prévus pour la police nationale et 46 millions pour l'administration pénitentiaire.

Le « décret d'avance » qui prévoit ces moyens supplémentaires doit être publié avant la promulgation du collectif budgétaire de fin d'année.

Les moyens supplémentaires consacrés à la police doivent permettre de :

- compenser de moindres départs en retraite qu'anticipé par le ministère de l'Intérieur ;
- financer les salaires des 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires recrutés au cours du second semestre 2010, soit 416 ETPT. Leur coût théorique est de 9,2 millions d'euros hors pensions, mais la commission des Finances du Sénat signale qu'en réalité seuls 2 millions sont à la charge du ministère car le recrutement sous la forme de contrats uniques d'insertion conduit à une prise en charge de 80 % de par l'ASP (Agence de services et de paiements), elle-même financée par le programme 102 du budget général ;
- permettre la mise en œuvre de mesures catégorielles dans le cadre de « protocoles ». Celles-ci entraînent des dépenses supplémentaires d'environ 40 millions d'euros par an en rythme de croisière.

Le surcroît de dépenses de personnel du ministère de la Justice s'explique par :

- l'augmentation du coût des heures supplémentaires (+20 millions d'euros) en raison du protocole du 11 mai 2009 signé entre les organisations pénitentiaires et la garde des Sceaux, qui a étendu le paiement des heures supplémentaires aux agents en poste fixe ; en outre l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires a généré des transferts de personnels d'un établissement à l'autre ou d'une région à l'autre, le recours aux heures supplémentaires permettant de compenser temporairement ces ajustements d'effectifs ;
- d'autres mesures indemnitaires du protocole du 11 mai 2009 (+16 millions d'euros). Ces mesures ont eu pour objectif, d'une part, de parvenir à une harmonisation interministérielle des règles de gestion dans le cadre des

retenues pour congés maladie et, d'autre part, « d'apaiser le contexte social tendu en raison notamment du sur-
encombrement des établissements pénitentiaires » ;

- la compensation de moindres départs en retraite et de réintégrations plus importantes que prévues
(+10 millions d'euros).

Par ailleurs, 2 millions d'euros sont débloqués pour les travaux de mise en sécurité et de protection du ministère de
l'Intérieur. Ces moyens doivent permettre de sécuriser le site de la place Beauvau et le pôle renseignement de
Levallois-Perret. Le gouvernement justifie l'urgence à ouvrir les crédits par « le maintien à un niveau élevé des
mesures visant à protéger le territoire d'attaques terroristes (plan Vigipirate) ». La commission des Finances du Sénat
s'étonne néanmoins qu'un montant de crédits si faible n'ait pu faire l'objet d'un redéploiement au sein de la mission.

Ces ouvertures de crédits sont gagées par des annulations de crédits d'un montant de 94,9 millions d'euros prove-
nant de la mission « sécurité » : 77,5 millions seront pris sur le programme « gendarmerie nationale » et 17,4 millions
sur le programme « police nationale ». En outre, 24,6 millions d'euros seront ponctionnés sur la mission « sécurité
civile » : 21,4 millions au sein du programme « coordination des moyens de secours » et 3,2 millions au sein du pro-
gramme « intervention des services opérationnels ». La commission des Finances du Sénat « observe que certaines
missions supportent, en proportion de leur dotation initiale, d'importantes annulations nettes ». Elle cite notamment la
mission « sécurité civile » qui voit les montants initialement votés en sa faveur baisser de 5,4 %.

¹ <http://www.parti-socialiste.fr/static/9123/pour-un-pacte-national-de-protection-et-de-securite-publique-22-propositions-pour-apporter-les-repon-66896.pdf?issuusi=ignore>.

² Il conduit à majorer de 200 ETPT le plafond d'emplois du ministère de la Justice et des Libertés (effectifs rattachés au programme
« administration pénitentiaire ») et à baisser de 200 ETPT celui du ministère de l'Intérieur, dont 130 ETPT rattachés au programme
« gendarmerie nationale » et 70 ETPT au programme « police nationale ».

³ Rappel : le niveau des ETPT (Équivalent Temps Plein Travaillé traduit le plafond d'emplois, qui ne peut en aucun cas être dépassé,
d'un programme budgétaire ; à distinguer du niveau des ETP (Equivalent Temps Plein) qui traduit le niveau réel des effectifs d'un pro-
gramme budgétaire. Conséquence de cette mesure, un second amendement (n° II-28 transfère 12,2 M€ (millions d'euros) de la mis-
sion « Sécurité » vers la mission « Justice ».

⁴ La création d'une nouvelle autorité indépendante mérite d'être soulignée à l'heure où la CNDS, le Défenseur des enfants, la Halde,
le Médiateur de la République et peut-être le contrôleur des lieux privés de libertés sont appelés à être fondus dans la nouvelle ins-
tance du Défenseur des droits, autorité certes constitutionnelle mais aux pouvoirs indistinguables.

⁵ La loi de 2009 prévoit, tous les deux ans, un rapport évaluant les modalités concrètes du rattachement et les éléments relatifs à l'ob-
tention d'une parité globale entre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales

Note d'information sur...

L'Irlande dans la zone euro

Commission des affaires européennes - mardi 7 décembre 2010

Communication de JF Humbert

« Se transformer en Irlande ou se transformer en musée »,

Thomas Friedman éditorialiste au New York Times,
résumant l'alternative qui s'offrait, selon lui, à l'Allemagne et la France, 1er juillet 2005.

Le plan d'aide à l'Irlande en bref

Montant du fonds d'aide : 85 milliards d'euros

Utilisation des fonds :

- 50 milliards pour l'assainissement des finances publiques
- 35 milliards pour la restructuration du secteur bancaire (en plus des 46 milliards déjà financé par l'Irlande elle-même).

Contributeur au fonds :

- L'Irlande pour 17.5 milliards d'euros
- L'UE pour 45 milliards d'euros (17.7 milliards provenant du fonds européen de stabilité financière et 22.5 milliards provenant du mécanisme européen d'assistance financière).
- Le FMI à hauteur de 22.5 milliards d'euros.
- Le reste sous forme de prêts bilatéraux à trois pays non membres de la zone euro (Royaume-Uni, Suède et Danemark).

Durée et taux d'intérêt des prêts : 10 ans, dont les 3 premières années sans remboursement, avec un taux moyen de prêt de 5.8% (contre 5.2% pour la Grèce au printemps).

1ère condition : un redressement budgétaire d'ici 2015, soit 15 milliards d'euros d'économies budgétaires pour revenir sous un déficit de 3% du PIB d'ici 2014 (et sans qu'une hausse du taux d'impôt sur les sociétés ne soit imposée).

2ème condition : la restructuration du secteur bancaire

Le « tigre celtique », longtemps présenté comme un modèle par et pour l'UE

En 1985, l'Irlande avait le statut peu enviable de «second pays le plus pauvre d'Europe». Mais des années 90 jusqu'au début des années 2000, puis dans une moindre mesure jusqu'à la crise financière de 2007/2008, l'Irlande a connu un boom économique continu et historique, avec une croissance avoisinant 10% sur la période 1993-2001¹, un taux de chômage d'environ 4% (contre 17% en 1985), une dette publique de 30% du PIB soit une des plus faibles d'Europe en 2006, et un PIB par habitant de 34 000 euros plaçant le pays au deuxième rang européen en la matière, derrière le Luxembourg²!

En 20 ans, la situation du pays a ainsi radicalement changé au point de devenir un « modèle » d'intégration européenne et de développement économique dans la mondialisation, pour nombre d'économistes et de politiques...libéraux. Ainsi, tant le FMI que la Commission européenne ont vanté le succès irlandais. En visite à Dublin en mai 2004, le premier ministre français de l'époque, Jean-Pierre Raffarin avait également déclaré :« *Je ne vois que des atouts dans le modèle irlandais* », cette « véritable « success story » » qui envoie « un message à la France ».

Il est vrai que selon le principe de convergence, l'Irlande a su profiter de la manne européenne permettant de combler son retard de développement et en particulier de doter le pays d'infrastructures jusqu'alors inexistantes. Aussi, pendant la période de rattrapage où son PIB était inférieur à la moyenne communautaire, l'Irlande a été l'un de principaux bénéficiaires de l'aides communautaires, et notamment des fonds structurels (plus de 30 milliards d'euros entre 1973 et 1999).

Cependant, la recette de son succès, tant vanté, tient avant tout à une politique fiscale très accommodante (1e taux d'impôt sur les sociétés y est de 12.5% seulement, le taux de cotisations sociales de 17.25% contre 30% en moyenne dans l'UE), **doublée d'une flexibilité extrême sur le marché de l'emploi** (procédure souple de licenciement, pas de limite au renouvellement des CDD, durée légale de travail de 48 heures...). **Après la crise de 2000, qui a révélé sa forte dépendance à l'égard des investissements étrangers, c'est bien une fuite en avant que le gouvernement irlandais a choisie, en conduisant à la fois une politique d'austérité budgétaire et une politique d'allègement des conditions de crédit et de dérégulation bancaire.** Cela a entraîné un envol de l'endettement des ménages (pour nourrir la croissance) et de la spéculation immobilière. Mais frappée de plein fouet par la crise des « subprimes », puis par la crise économique, l'Irlande a vacillé dès 2008 avec un chômage en hausse de 85% et des recettes de l'Etat en recul de 13%. Mais en choisissant de maintenir et d'accentuer sa politique de rigueur du fait de la crise, l'Irlande était, il y a quelques mois, présentée à la Grèce comme un exemple à suivre...

L'échec de ce modèle renvoie inévitablement à l'échec de l'UE et du projet européen

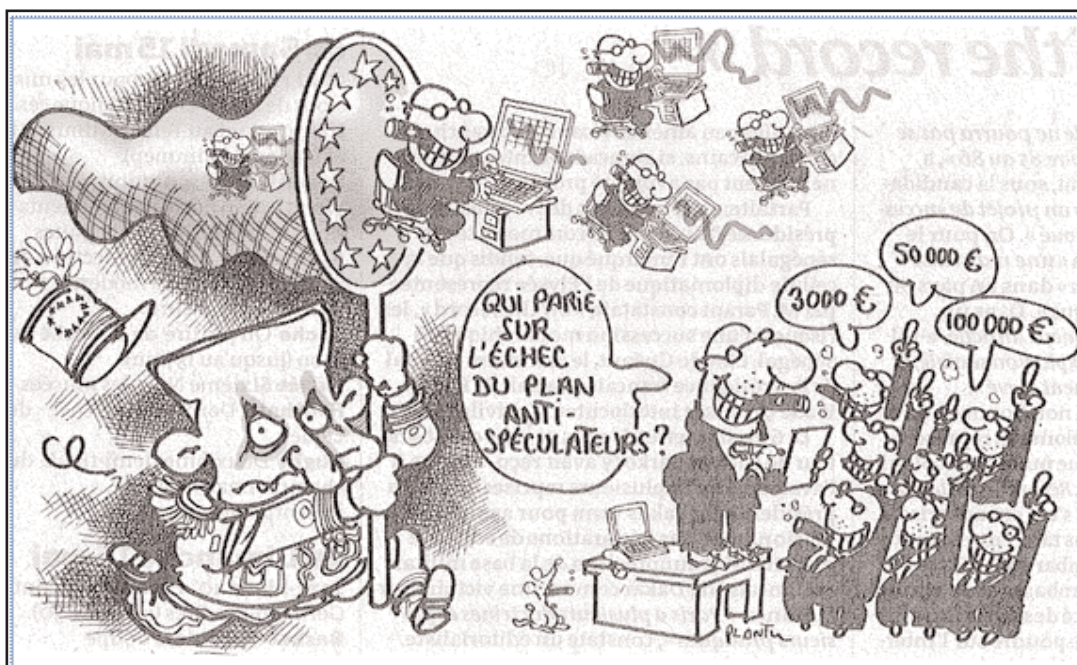
Aujourd'hui, le déficit public de l'Irlande est de 32.3% et sa dette publique, creusée par la récession et le renflouage des banques, représente 94% du PIB. En plein turbulence monétaire, avec un taux d'obligation d'Etat à 7%, l'Irlande n'a pas eu d'autres choix que de faire appel à l'UE, qui le 28 novembre dernier lui a répondu favorablement³.

Alors que l'UE et le FMI ont décidé d'un plan d'aide substantiel à l'Irlande, il est assez symptomatique de constater que l'austérité demeure encore et toujours le maître mot des réformes, sans égards pour les conséquences sociales que vont endurer les Irlandais. Celles-ci prévoient en effet une réduction du salaire minimal (de 8,65 à 7,65 euros), une diminution des prestations sociales (2,8 milliards d'euros d'économies d'ici 2014), une diminution de la rémunération des fonctionnaires (moins 1,2 milliard d'ici 2014), un retour du nombre de fonctionnaires au niveau de 2005, des coupes supplémentaires de trois milliards d'euros dans les dépenses publiques et une hausse des coûts de scolarité pour les étudiants universitaires ! **Par contre le taux d'imposition des sociétés reste inchangé !** Sur le volet « fiscal », le gouvernement irlandais prévoit une augmentation du taux de taxe sur la valeur ajoutée (de 21% à 22% en 2013, puis de 22% à 23% en 2014), ainsi qu'une taxe foncière. La privatisation du secteur du gaz et de l'électricité est également prévue! L'orientation idéologique de ce programme ne fait aucun doute.

En définitive, l'échec de l'Irlande renvoie à un double échec de l'Union. Un échec idéologique d'une part, car l'UE n'a pas voulu réglementer et contrôler l'activité des marchés financiers, et n'a pas su analyser et anticiper les faiblesses du modèle économique irlandais. En outre, les politiques d'austérité n'ont pas réussi à calmer les marchés et endiguer la crise. **Au contraire, c'est bien une forte récession qui s'est installée en Irlande et qui risque de s'accroître d'avantage au vu du calendrier –très court- négocié avec l'UE et le FMI pour l'amélioration de ses comptes.**

D'autre part, l'échec est éminemment politique pour l'UE, du fait de l'absence de solidarité économique et donc budgétaire et fiscale entre Etats membres. Le fait même qu'on ait présenté l'Irlande comme un modèle révèle bien l'absence totale de vision de ce que devrait être une véritable union économique et monétaire. La « compétitivité » européenne de l'Irlande ressemble en effet plus à du dumping fiscal et social, peu à même d'entraîner l'Europe vers une croissance durable. Or comme le soulignent nombre d'économistes, l'enjeu réel pour l'UE n'est pas l'endettement, mais la confiance. Dans une Europe unie par la monnaie, mais non unie politiquement, sans budget conséquent, et sans volonté de coopération en matière économique pour d'avantage de croissance, l'Europe des intérêts égoïstes et des trajectoires économiques purement nationales domine au risque de saper les bases de la légitimité de la construction européenne.

Réforme de la zone euro : l'UE au pied du mur



Le Monde, 10 mai 2010

En définitive, l'Europe est au pied du mur. L'intervention du FMI montre à quel point elle ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour imposer les conditions de prêts à un Etat, et donc des procédures permettant une réelle coordination, voire une intégration, des politiques budgétaires nationales. Or dans une UE dominée par des Etats frileux et conservateurs, toute vision d'une Europe politique intégrée est rejetée.

Toutefois au vu de la gravité de la crise, et des demandes des marchés (qui sont plus fédéralistes que les Etats ?!⁴), le Conseil européen des 16 et 17 décembre ⁵ devra définir un mécanisme européen permanent de gestion de crise et de stabilité⁶, autrement appelé mécanisme européen de stabilité (ESM).

Celui-ci sera destiné à soutenir un pays de la zone euro en difficulté après 2013. Toute demande d'aide financière de la part d'un membre de l'eurogroupe sera conditionnée à l'adoption d'un programme drastique de réformes économiques et budgétaires, ainsi qu'à une analyse du caractère soutenable de la dette de ce pays. **On voit bien le risque posé par une conditionnalité uniquement portée sur des coupes budgétaires.**

Pour les socialistes, si des mesures budgétaires sont nécessaires pour assainir les finances publiques, il n'en demeure pas moins que la reprise de la croissance doit demeurer une priorité de l'Europe économique. **L'austérité ne doit pas se transformer en récession, et le mécanisme européen de stabilité en outil européen de casse sociale.** Cette position est partagée par les syndicats européens et nombre d'analystes. Dans une lettre adressée au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, des économistes de diverses origines prônent ainsi « de la rigueur mais aussi de la croissance ». « Nous avons le sentiment que les mesures qui ont été adoptées jusqu'ici ne sont pas suffisantes à remédier aux problèmes économiques structurels de l'Europe. Même les mesures annoncées dans le cadre du sauvetage de l'Irlande le week-end dernier vont s'avérer insuffisantes si les pays qui ont des problèmes avec leurs finances publiques ne retrouvent pas la croissance économique », écrivent-ils. (Leurs propositions concrètes seront rendues publiques préalablement au Conseil européen afin de (tenter de) l'influencer).

En outre, loin de se satisfaire de la méthode intergouvernementale et des mesures a minima et court-termistes proposées par les gouvernements européens actuels, les socialistes européens, par l'intermédiaire du groupe S&D au Parlement européen, ont le 25 novembre dernier appelé l'UE à créer une « agence européenne de la stabilité pour contrer la spéculation » permettant de mettre en commun des parts de dette souveraine et ainsi de maintenir des taux d'intérêts les plus bas tout en assurant l'unification et la liquidité du marché obligataire européen. Cette solution qui aurait l'avantage de rendre la zone euro véritablement solidaire et intégrée, et de favoriser la mise en œuvre de politiques économiques n'a cependant que peu de chances d'être retenue, l'Allemagne ayant déclaré récemment qu'elle ne voulait pas se transformer en « trésorier des Etats en difficulté » (!...)

Enfin pour les socialistes, une réforme de la gouvernance de la zone euro ne peut s'envisager sans une réforme profonde des marchés financiers⁸, une taxe sur les transactions financières au niveau européen, un véritable budget européen, doté de nouvelles ressources, ou encore la possibilité d'émettre des obligations européennes pour financer des investissements spécifiques, qui pourraient être gérés par la Banque européenne d'investissement.

Sans une telle ambition pour l'Europe économique et politique, la stratégie UE 2020 risque de n'être qu'une illusion de plus, et la surveillance budgétaire telle que sera probablement définie par le Conseil européen, un instrument de plus au service de politiques néolibérales de réduction de la puissance publique... causant in fine d'avantage de défiance des citoyens envers le projet européen.

¹ Le taux moyen de croissance était de 8% de 1993 à 2006, contre 3.6% sur la période 1980-1993.

² Rapport d'information du Sénat N°2004 (2006-2007), du 1er février 2007, fait au nom de la commission des Affaires économiques à la suite d'une mission effectuée en Irlande du 5 au 8 juillet 2006.

³ Voir page 1 de la présente note.

⁴ « L'Europe, quatre leçons en forme de lièvres », article de Yann Moulier-Boutang, Professeur de sciences économiques, Libération, 2 décembre 2010.

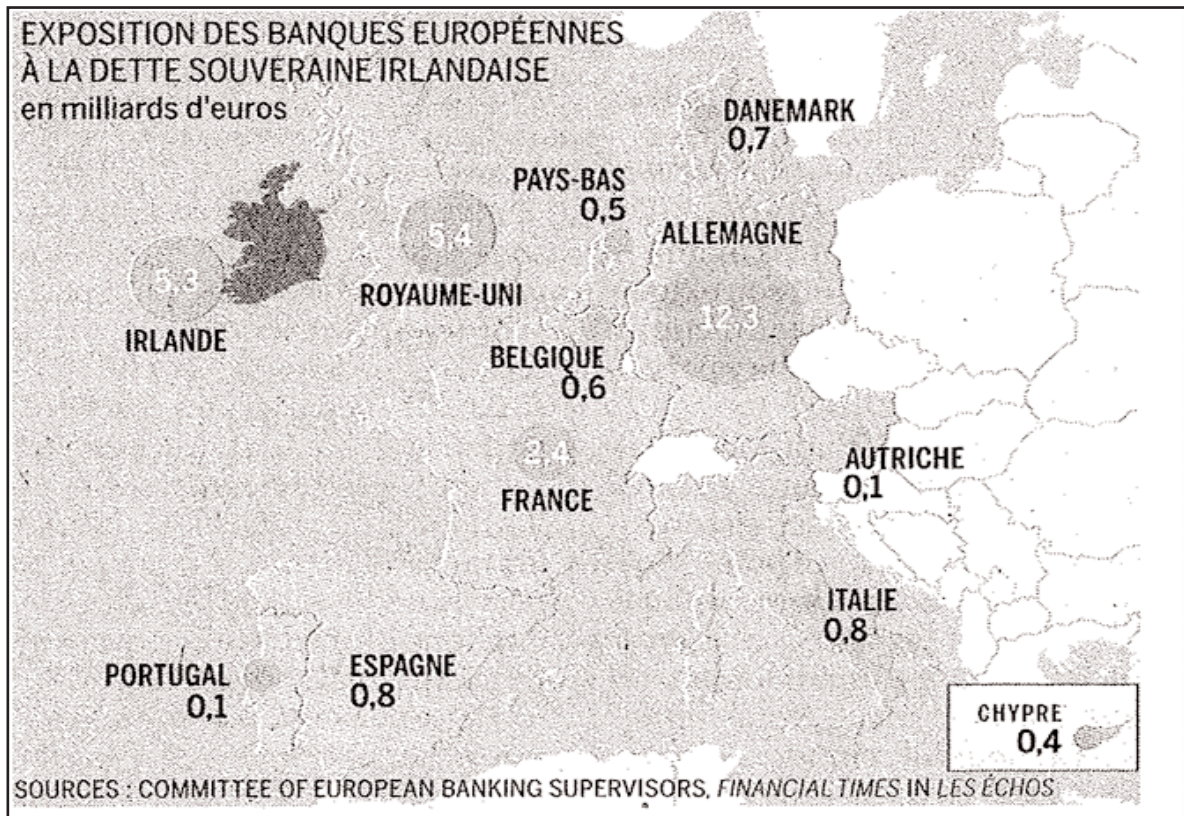
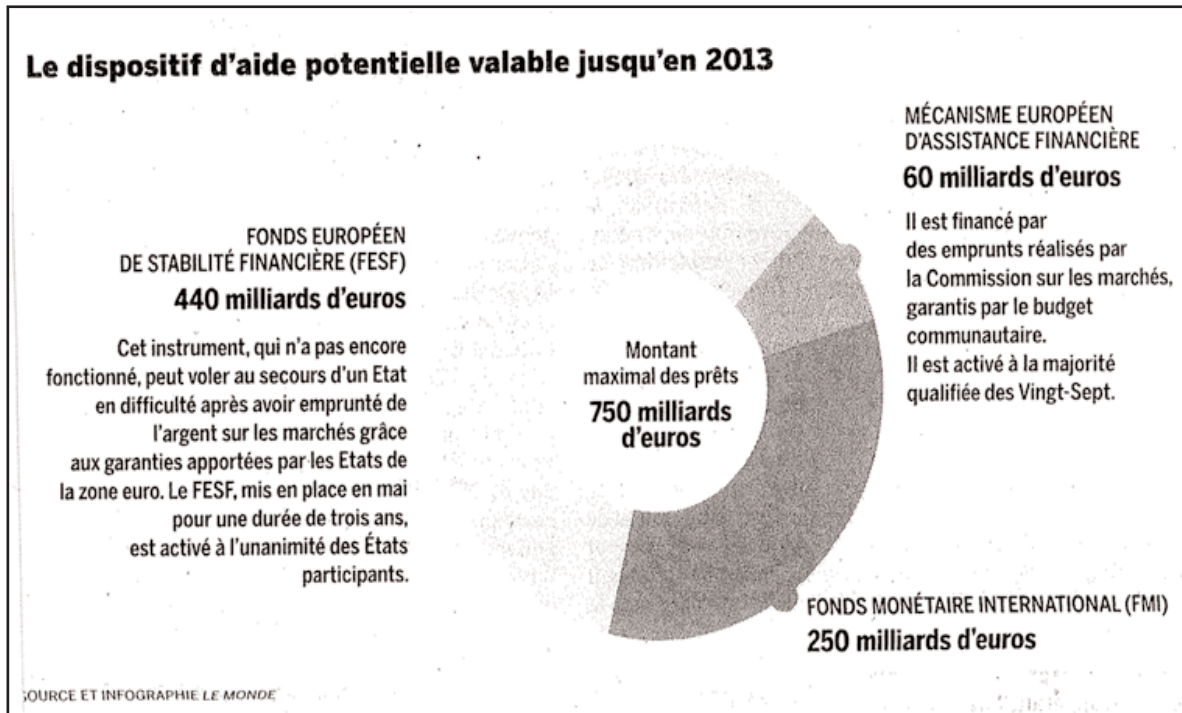
⁵ Le débat préalable au Conseil européen aura lieu en séance le 13 décembre prochain.

⁶ Les mécanismes sur lesquels les Etats se sont pour l'instant accordés sont valables jusqu'en 2013 seulement.

⁷ Daniel Gros, directeur du CEPS, Giuliano Amato, ancien Premier ministre italien, Richard Baldwin, Stefano Micossi et PierCarlo Padoan.

⁸ Réforme qui est certes actuellement en cours au niveau européen (adoption des premières directives sur la supervision financière en septembre 2010, et élaboration de plusieurs autres propositions sur les agences de notation, de nouvelles règles relatives au capital des banques, le réexamen de la directive sur les marchés financiers (MIFID) ou encore les abus de marché).

ANNEXE :



Note d'information sur...

Projet de loi relatif à la «Reconversion des militaires»

Pjl n° 661

- Première lecture à l'Assemblée nationale :

- **Rapport** n° 2436 de M. Daniel MACH, député, commission de la défense, 6 avril 2010
- **Texte** n° 509 adopté par l'Assemblée nationale **le 6 juillet 2010**.
- Le groupe socialiste (AN) a voté pour ce texte.

- Première lecture au Sénat :

- **Texte** n° 611 (2009-2010) transmis au Sénat le 6 juillet 2010
- **Rapporteur** M. Dulait, examen en commission le 7 décembre 2010.
- **séance publique le 22 décembre 2010**

1.- INTRODUCTION

Le projet de loi n° 611 traite de la reconversion des militaires, l'objectif étant de favoriser l'accès des militaires à l'emploi civil. Ce texte se place dans le contexte d'une réduction importante des effectifs militaires. Il fait partie de la « manœuvre ressources humaines » et constitue une condition majeure de la réussite du changement de format des armées, changement qui se caractérise principalement par la suppression prévue de 54 000 emplois.

Les dispositions contenues dans les articles qui composent le projet de loi sont exclusivement d'ordre statutaire. Elles n'apportent pas d'indication sur la stratégie de la politique de reconversion et encore moins sur les moyens qui seraient dévolus.

Les dispositions techniques du projet de loi ne sont pas contestables a priori ; toutefois, deux éléments politiques devront être abordés pour éclairer leur utilité : a) l'aspect budgétaire, l'insincérité chronique du budget de la défense jette un ombre sur la faisabilité de la « manœuvre ressources humaines » et donc sur le financement des mesures contenues dans le projet de loi ; b) l'heure est venue de faire un bilan sur la RGPP appliquée aux armées et d'analyser ses perspectives d'évolution.

2.- DONNÉES DE BASE SUR LA QUESTION DE LA RECONVERSION DES MILITAIRES.

☛ - 80 % des militaires n'effectuent pas l'intégralité de leur carrière dans les armées.

☛ - Chaque année, ce sont plus de 34.000 militaires qui quittent l'institution¹ . Sur ce chiffre, environ 22.400 peuvent demander à bénéficier de l'ensemble du dispositif de reconversion. Parmi ceux-ci, 15.348 y ont eu effectivement recours en 2009. Plus de 21.300 prestations d'orientation et d'accompagnement ont été accordées l'an dernier, recouvrant une vingtaine de catégories différentes et 4.218 congés de reconversion.

☛- Les carrières courtes, qui sont une spécificité du métier militaire, sont une condition nécessaire pour conserver une armée jeune et opérationnelle.

☛- La reconversion constitue un droit, qui s'articule traditionnellement autour de deux dispositifs : le premier est l'accès à la fonction publique et le second regroupe toutes les aides au départ, de l'évaluation à l'orientation, jusqu'à la formation professionnelle. Le budget de la reconversion s'est élevé en 2009 à 104,5 millions d'euros.

☛- Depuis 2009, il existe une agence unique : l'agence de reconversion de la défense s'articule au niveau national, régional – avec dix pôles de reconversion – et local, avec une cellule de reconversion dans chacune des cinquante et une bases de défense.

☛- En 2009-2010 le taux global de reclassement des militaires est de 69% : 71 % pour les officiers, 73% pour les sous-officiers et 50% pour les militaires du rang. 1.411 militaires ont été reclassés dans le cadre des conventions signées avec une vingtaine de grands groupes et des fédérations d'employeurs (en 2008 il y a eu 148 militaires reclassés). Par ailleurs, 2.000 militaires ont intégré la fonction publique en 2009, soit une hausse de 54,6 % par rapport à 2008.

☛- Le flux de départs des armées tend à augmenter, puisqu'il est passé de 28 728 en 2005 à 34 696 en 2009. Or, ces flux sont appelés à s'accroître avec la suppression de 54 000 postes prévue d'ici à 2014 par la loi de programmation militaire.

☛- La chaîne de reconversion au sein du ministère poursuivra la réduction programmée de ses effectifs, qui devrait passer de 680 actuellement à 515 d'ici à 2014.

☛- La défense assume le coût du chômage des militaires non reconvertis. Or, ce coût, qui s'est élevé à 110 millions d'euros en 2009, ne cesse de s'accroître et le nombre de chômeurs est passé de 8 214 en 2008 à 9 689 en 2009.

3.- ANALYSE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi se propose d'apporter un certain nombre de dispositifs complémentaires destinés à moderniser la politique de reconversion des militaires. Trois mesures sont à l'œuvre :

a) **La première concerne l'assouplissement des règles du congé de reconversion** pour permettre aux militaires de suivre une formation segmentée dans le temps. Après à ce texte, le congé sera désormais fractionnable par journées, dans la limite de 120 jours ouvrés cumulés, contre six mois consécutifs au maximum actuellement. Dans le cas d'un congé fractionné, la durée totale est de deux ans. Le projet de loi ouvre aussi **le congé de reconversion**, dans la limite de vingt jours, aux volontaires ayant moins de quatre ans de services (cela concerne la reconversion des volontaires, notamment des gendarmes).

b) La deuxième consiste dans la création d'une nouvelle position statutaire d'activité : **le congé pour création ou reprise d'entreprise**, qui est directement inspiré du dispositif existant pour la fonction publique. Ce congé sera d'une durée maximale d'un an, renouvelable une fois, sur demande agréée.

c) La troisième comprend **la création du bilan professionnel de carrière**, qui a été instauré par voie réglementaire. Il instaure un parcours de reconversion centré sur l'individu et sur son projet professionnel. Il permet ainsi d'être informé tout au long de sa carrière sur ses possibilités d'évolution au sein des armées, mais aussi de réorientation et de départ.

4. LES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Le projet d'origine n'avait que deux articles (le 1er et le 2ème, maintenus dans la version post-assemblée nationale). Par la voie d'amendements présentés par le gouvernement à son propre texte, **6 articles nouveaux ont été adoptés** lors du débat à l'AN. Vraisemblablement, le texte du gouvernement était incomplet...

Art. Premier : il propose une nouvelle rédaction de l'article L 4139-5 du code de la défense pour, d'une part, assouplir le régime actuel du congé de reconversion réservé aux militaires ayant accompli au moins quatre années de services et, d'autre part, permettre aux volontaires ayant moins de quatre ans de services de bénéficier d'un congé de reconversion de courte durée.

Art. 2 : il tend à favoriser la création d'entreprise par d'anciens militaires en instaurant un congé pour création ou reprise d'entreprise. À cette fin, il ajoute une nouvelle position d'activité à celles énumérées au 1° de l'article L 4138 2 du code de la défense, telles que les congés de maladie, le congé de reconversion ou les congés de présence parentale. Il adjoint par ailleurs, après l'article L 4139-5 du code de la défense, un article L 4139-5-1 définissant le régime juridique de ce nouveau congé.

Art. 3 : (nouveau) Il permet aux militaires de bénéficier du statut d'auto-entrepreneur durant les deux dernières années de leur activité et de débiter ainsi leur reconversion.

Art. 4 : (nouveau) Il facilite le recrutement des militaires en position de détachement en permettant d'adapter une prime aux militaires qui intègrent la fonction publique pour compenser le différentiel de rémunération entre la solde et le traitement. (Article L. 405 du code des pensions militaires)

Art. 5 : (nouveau) Il permet aux volontaires – pour l'essentiel il concerne la gendarmerie – d'accéder aux emplois réservés au-delà de la période de cinq ans. (Article L. 405 du code des pensions militaires)

Art. 6 : (nouveau) Il dispose que la liste des établissements restructurés permettant d'ouvrir un mode d'accès supplémentaire aux emplois réservés soit fixée non plus par décret, mais par arrêté du ministre compétent, afin d'éviter les procédures interministérielles. (Article L. 406 du code des pensions militaires).

Art. 7 : (nouveau) Il dispose que le personnel des établissements publics du ministère de la défense doivent pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de mise à disposition que le personnel directement employé par le ministère. (Article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Art. 8 : (nouveau) Il précise les conditions du recours à la mise à la disposition du personnel du ministère de la défense prévu par l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

5. LA POSITION DU GROUPE SOCIALISTE AN

Le groupe socialiste a voté ce projet de loi (Intervention du député B. Cazeneuve²).

Deux amendements du Groupe socialiste AN :

A l'article 1er : dénomination du congé de formation de vingt jours ouvrés (congé d'adaptation) : **rejeté**.

L'autre amendement, sur le Titre (identique au premier adt.), de cohérence : **rejeté**.

6. COMMENTAIRE

Il s'agit d'un texte très technique portant notamment des modifications destinées à assouplir et à faciliter les procédures de reconversion de militaires en fonction de la très importante réduction des effectifs, suppression d'emplois militaires. Si le gouvernement persiste dans sa politique, ce texte devra sans doute plus tard être suivi d'autres textes destinés à adapter la législation au flux déflationniste... Chez les militaires la RGPP n'a pas encore donné toute sa mesure.

Le texte ne parle pas des moyens mis en œuvre. Or, ce n'est sans doute pas sur les mesures techniques, contenues dans le présent projet de loi, que des problèmes peuvent se présenter, mais sur les moyens budgétaires envisagés.

L'équilibre entre recrutement et mobilité, entre fidélisation et renouvellement, est la clé de la réussite pour obtenir une armée jeune, disponible et efficace. Il y a un équilibre à trouver entre faciliter les départs et fidéliser les engagés. Si les mesures de reconversion ne sont pas à la hauteur des enjeux les soldats ne partiront pas.

Les mesures du projet de loi constituent un utile ajustement, sans doute pas le dernier, mais il ne faut pas oublier que les doutes persistants sur la sincérité budgétaire et sur l'exécution réelle du budget font planer une grave incertitude sur la possibilité pour le ministère de la défense de donner chair aux mesures techniques contenues dans le texte du projet de loi. Or, si les dispositifs d'accompagnement, de reconversion sont sous-budgétés...c'est tout l'édifice de la réforme des armées qui s'écroule.

¹ Âge moyen 32 ans.

² Intervention du député Bernard Cazeneuve, compte-rendu intégral AN de la séance du 6 juillet 2010

Note d'information sur...

Audition de M. Guillaume PEPY, Président de la SNCF

Commission des affaires européennes
mercredi 1er décembre 2010

1er, 2ème et 3ème paquet ferroviaire : Rappel sur le processus d' « intégration » du système ferroviaire européen, véritable révolution pour le rail français

Depuis ses débuts au début des années 90, la politique européenne du transport ferroviaire s'articule autour de trois axes principaux :

- 1) La mise en place progressive de conditions permettant l'**ouverture à la concurrence des différents marchés des services de transport ferroviaire** ;
- 2) La normalisation et l'harmonisation technique des réseaux ferroviaires européens visant la pleine **interopérabilité entre les systèmes** ;
- 3) L'octroi de **soutiens financiers pour redynamiser le secteur**, sous réserve de conditions strictes.

La toute première directive 91/440/CEE a donné le coup d'envoi de ce processus d'intégration du système ferroviaire européen qui devait permettre de combler le retard du chemin de fer sur la route. A l'époque, le ferroviaire assurait seulement 8% du transport marchandises à une vitesse moyenne de 18km/heure... Cette directive imposait ainsi aux Etats membres d'engager la séparation fonctionnelle entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport et a ouvert les premières brèches dans les monopoles nationaux, en commençant par le fret international.

Depuis lors, on assiste à un mouvement continu d'ouverture. A la suite de cette directive, trois « paquets législatifs » sont venus compléter cette « intégration » du marché ferroviaire européen, tant sur le plan technologique que sur le plan de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire. Seul le trafic national de transport de passagers demeure, pour quelques temps encore, non concurrentiel. Procéder ainsi en « paquet » permettait à la Commission de diluer la polémique sur l'ouverture à la concurrence en avançant des propositions plus consensuelles en matière de sécurité et de règles techniques et sociales¹.

Alors que l'intégration technique et que la recherche d'investissements constituent deux objectifs positifs, il en est tout autre de l'ouverture à la concurrence. En effet, sans évaluation d'impact sur la qualité du service rendu, la préservation du service public et des systèmes de péréquation, ou encore le niveau des investissements sur l'ensemble du territoire, il est douteux que ce vaste processus de libéralisation aboutisse à des résultats favorables sur ces points. Et force est de constater que les arguments sont rares pour justifier l'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs, national voire régional.

Pourtant, cette marche forcée, amorcée au début des années 1990, n'a jamais été remise en question, et ce malgré les expériences peu concluantes de quelques pionniers, en particulier la Grande-Bretagne.

En outre comme l'illustrent les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires du 22 juillet 2008, cette libéralisation s'accompagne de tant de dérogations et autres entorses au principe de libre concurrence, inhérentes aux besoins du secteur (allant du financement des infrastructures ferroviaires, à l'aides à l'achat et au renouvellement du matériel roulant, en passant par l'annulation de dettes, la restructuration de branche fret ou encore les aides pour la correction d'externalités négatives... !) que sa justification originelle est devenue difficile à défendre.

Rappelons que les socialistes français avaient à l'époque voté contre le projet de directive ouvrant la concurrence en matière de transport international de passagers (3ème paquet). « L'ouverture des réseaux ferroviaires, de tous les réseaux nationaux, va incontestablement dans le sens de l'Histoire européenne, mais elle ne peut s'envisager à travers le seul débat tronqué et trompeur d'une bataille de dates et d'échéances. Nous aurions voté ce texte, chers collègues, si cette ouverture des réseaux nationaux européens s'accompagnait de garanties claires et crédibles de financement des missions de service public des chemins de fer, et surtout des lignes d'aménagement du territoire non rentables » avaient déclaré à l'époque deux eurodéputés socialistes français, Gilles Savary et Robert Navarro².

Aujourd'hui, en principe, le marché français est ouvert à la concurrence :

- Depuis le 1er janvier 2006 pour le transport international de marchandises ;
- Depuis le 1er janvier 2007 pour le transport national de marchandises ;
- Depuis le 1er janvier 2010, pour le transport international de passagers (avec possibilité de prendre et de laisser des voyageurs en cours de route dans un même pays, dit « cabotage »).

Cependant, concernant le fret, l'ouverture à la concurrence n'a pas permis une amélioration de la qualité du service qui demeure généralement faible dans l'UE³. Et le processus de restructuration du marché suite à l'ouverture de la concurrence paraît inefficace à cet égard. Si la SNCF a perdu 20% de parts de marché en quatre ans, d'autres compagnies sont venues mais sont reparties (Veolia par exemple) ou sont en difficulté financière (ECR perd ainsi 25 millions d'euros par an). Les difficultés du fret sont d'ordre structurel et sur ce marché, preuve a été faite que l'ouverture à la concurrence ne constituait pas la panacée aux problèmes du secteur. Une nouvelle proposition visant à la création d'un réseau européen de fret est actuellement en cours de discussion au niveau européen, pour tenter de constituer de véritables « corridors de fret » intégrés au niveau européen⁴.

S'agissant du transport international de passagers, un nombre limité d'entreprises ferroviaires ont pour l'instant déposé des demandes formelles d'accès à l'infrastructure. Pour la Commission européenne, cela est dû à des difficultés techniques plutôt qu'à une absence d'intérêt de la part des opérateurs ferroviaires européens. Plusieurs projets sont d'ailleurs l'étude et verront bientôt le jour: la Deutsche Bahn aimerait ainsi concurrencer le Thalys et l'Eurostar et relier l'Allemagne à Londres et Bruxelles ; la compagnie italienne Trenitalia et la française Veolia étudient un projet de ligne TGV conjointe entre l'Italie et la France etc. **Les grands axes ferroviaires (entre capitales européennes), profitables, attireront inévitablement à terme les opérateurs ferroviaires. Mais qu'en sera-t-il des axes régionaux ou transversaux et du financement du service public du rail ?**

Rappelons à cet égard que la directive permet aux Etats membres de restreindre ce cabotage (qui ne doit être qu'accessoire au service international), s'il met en péril l'équilibre économique d'un service exercé dans le cadre d'un contrat de service public.

Ils peuvent également autoriser une autorité compétente à effectuer un prélèvement sur tous les services ferroviaires de transport de passagers dans le but de contribuer au financement des compensations d'obligations de service public (péréquation). **Cependant, lors de la transposition de la directive en France⁵, le gouvernement avait fait le choix d'une transposition a minima et n'avait pas jugé utile d'utiliser ces dispositions, pourtant protectrices du service public...**

Derniers développements européens dans le domaine ferroviaire

- **Une refonte du 1er paquet allant plus loin dans la séparation comptable entre gestionnaire de réseau et opérateur ferroviaire**

Le 17 septembre dernier, la Commission européenne a présenté une nouvelle communication concernant « l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen » ainsi qu'une refonte du premier paquet ferroviaire. Dans cette proposition législative, la Commission préconise d'intensifier la concurrence, d'améliorer la surveillance réglementaire et de faciliter les investissements publics et privés dans le domaine du rail.

Plus précisément, la Commission propose une séparation comptable plus contraignante entre les revenus provenant des activités relatives à la fourniture de services de transport et les activités relevant de la gestion de l'infrastructure. Il sera interdit de confier aux entreprises ferroviaires ou à une quelconque entreprise fournissant des services de transport, la collecte des redevances. La proposition impose en outre aux Etats membres d'adopter une stratégie du développement de l'infrastructure qui définirait un cadre pluriannuel de financement de réseau. **On connaît les difficultés actuelles de RFF à entretenir le réseau, étant plombé par sa dette⁶. On connaît les relations tumultueuses et ambiguës entre la SNCF et RFF dans la mesure où RFF se trouve contraint par la loi de déléguer l'essentiel de ses missions à la SNCF qui est, par ailleurs, un opérateur ferroviaire théoriquement à égalité avec les autres. Cette proposition de directive va inévitablement forcer le législateur français à clarifier et simplifier la relation entre la SNCF et RFF, et espérons prendre des mesures permettant de renflouer RFF. En outre, la proposition impose aussi une séparation stricte entre la gestion des infrastructures de services (gares, terminaux de fret, ports...) et la fourniture de services de transport, ce qui pourrait entraîner quelques changements organisationnels et comptables au sein de la SNCF.**

Dans la logique d'internalisation des coûts environnementaux, la proposition introduit la possibilité **de différencier les redevances pour les infrastructures en fonction des nuisances sonores** causées par les wagons, sous réserve de l'introduction de mêmes redevances dans le secteur routier. **Cette proposition, non prévue lors du Grenelle de l'environnement, risque donc de ne pas voir le jour de sitôt en France...**

Enfin, concernant les organismes de régulation, le texte réaffirme le principe de leur indépendance, notamment vis-à-vis de leur ministère de tutelle. Jusqu'au 24 novembre 2010, la France était sous le coup d'une procédure d'infraction du fait de l'absence d'indépendance de son organisme de régulation (de fait il n'y en avait pas !) et de l'intervention de l'Etat dans la détermination des redevances d'infrastructures ferroviaires. La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 a créé la Commission de Régulation des Activités Ferroviaires (CRAF), l'organisme de régulation du rail indépendant français⁷, qui devrait être opérationnel à partir du 1er décembre 2010.

Compte-tenu de cette création, la Commission a donc décidé d'abandonner la procédure d'infraction à l'égard de la France sur ce sujet. A noter, la proposition de directive étend la compétence des organismes nationaux de régulation aux audits en matière comptable et à l'infrastructure en matière de comptabilité des gestionnaires d'infrastructure.

- **Procédure d'infraction en cours à l'égard de la France qui pourrait amener la France à revoir sa législation**

Malgré la réduction de la portée de la procédure d'infraction ouverte contre la France le 24 novembre dernier (voir ci-dessus, concernant la création de la CRAF, indépendante de l'Etat), **la Commission européenne maintient son recours devant la Cour de Justice de l'UE**. Elle reproche en effet à la France de ne pas avoir transposé le premier paquet ferroviaire concernant l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure (RFF par rapport à la SNCF) ou encore un manque de transparence concernant la tarification.

- **Réforme du statut de la SNCF : quand l'idéologie de la concurrence prime sur toute autre considération**

Le 11 février dernier, la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure⁸ à la France demandant qu'il soit mis fin à la garantie publique illimitée de l'Etat à la SNCF au motif qu'elle conférerait à cette dernière un avantage concurrentiel. Cette exigence de **la Commission européenne revient en définitive à demander un changement au statut d'EPIC de la SNCF (qui deviendrait alors une société anonyme et pourrait à terme être privatisée)**.

« Cette proposition démontre une nouvelle fois l'orientation politique de cette Commission européenne, prête à détricoter tous les services publics en Europe », avait déclaré Catherine Trautmann au Parlement européen au sujet de cette affaire. Le 4 juin dernier, Michel Teston, pour le groupe socialiste du Sénat, a posé une question d'actualité au gouvernement, qui a assuré qu'il s'opposerait à l'avis de la Commission européenne jusqu'au bout de la procédure. En théorie, le droit communautaire n'a pas à s'occuper du statut des entreprises. **La lecture idéologique que fait la communautaire du droit communautaire de la concurrence est tout simplement inacceptable et inadéquat, tant le statut d'EPIC est essentiel pour des motifs tant d'efficacité que de contrôle d'un secteur important et sensible que le rail. La concurrence et le marché intérieur ne sont pas les seuls enjeux du ferroviaire !**

- **Ouverture du marché national de transport de passagers : la prochaine étape ?**

S'agissant des prochaines étapes de l'ouverture à la concurrence, à savoir le trafic national de passagers, la Commission doit rendre un rapport d'évaluation de cette éventualité d'ici au 31 décembre 2012, avant de proposer une nouvelle proposition législative sur le sujet. **Selon son programme de travail, elle s'apprêterait à publier cette étude dès 2011 afin de présenter des mesures législatives en ce sens dès 2012. Si la décision d'ouvrir ce segment du marché à la concurrence est déjà prise, on peut se demander à quoi servira cette évaluation. Le Parlement européen, les syndicats ou encore le parti socialiste et le groupe S&D, qui avaient exigé une telle étude, ne peuvent se satisfaire d'une telle hypocrisie !** D'ailleurs, le 13 avril dernier, une journée européenne de mobilisation des cheminots a été organisée pour protester contre la libéralisation du secteur ferroviaire en Europe **et la fuite en avant de la Commission européenne, qui selon les syn-**

dicats, sacrifie la sécurité ferroviaire, la qualité du service (intégré) et l'emploi sur l'autel de l'ouverture à la concurrence (55000 emplois dans 10 Etats membres de la Fédération européenne des travailleurs de transport sont voués à disparaître).

- **Ou celle du transport régional ?**

Enfin se pose la question de l'ouverture à la concurrence du transport régional et de l'articulation avec le règlement sur les obligations de service public. Elle ne se pose non pas tant du fait des directives, que de l'application du règlement 1370/2008 relatif aux services publics (OSP) de transport de voyageurs par chemin de fer et par route. Ce règlement définit les conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent intervenir pour garantir la fourniture de services publics de transport. Ces autorités peuvent recourir à un tiers pour la fourniture de ces services, dans le cadre d'un contrat de service public par voie de mise en concurrence ou directement mais sous certaines conditions. Ce règlement, entré en vigueur en décembre 2009, prévoit une période de transition jusqu'en 2019⁹. **Or selon la Commission européenne, le règlement doit s'appliquer aux régions, ce qui reviendrait à invalider les conventions passées avec la SNCF, ou du moins à remettre en cause son monopole en la matière (loi « LOTI »).** Pour l'instant, aucune décision n'a été prise dans ce sens, même si plusieurs rapports appellent à l'expérimentation (rapport Haenel de février 2009) ou prônent l'ouverture directe de ce segment de marché, en arguant de l'absence de raisons objectives pour le maintien du monopole de la SNCF en la matière (rapport Grignon qui devait être rendu au gouvernement mais a été repoussé du fait du débat sur les retraites) et de la nécessaire clarification des circuits financiers (rapport de la Cour des Comptes de 2009).

Prochaines étapes :

- 2010/2011 : lecture(s) et adoption par le Conseil des ministres et le Parlement européen de la proposition de révision du premier paquet ferroviaire.
- 2011 : présentation par la Commission européenne d'une évaluation des coûts et avantages résultant de l'ouverture à la concurrence du marché national de transports des passagers.
- 2012 : propositions législatives relatives à l'ouverture à la concurrence du marché national de transports des passagers.

Une position officielle de la SNCF favorable au mouvement de libéralisation qui cache cependant de véritables difficultés pour l'entreprise

Officiellement, la SNCF est favorable au processus de libéralisation mais réclame des règles de concurrence « équitables »¹⁰, s'appliquant dans les mêmes conditions à tous. Cette ouverture pose notamment un problème dans le domaine social, avec un personnel de la SNCF au statut particulier. Guillaume Pepy réclame ainsi la négociation d'une convention collective, en amont de la prochaine ouverture, s'appliquant à tous les exploitants « entrants » sur le marché. Au vu de ce qui s'est passé dans l'aérien, on peut douter que cette demande aboutisse un jour...

A l'instar d'autres anciens monopoles, la SNCF est déjà opérateur à l'étranger, sur des marchés – même nationaux, voire régionaux - ouverts à la concurrence. C'est notamment le cas du marché régional allemand sur lequel sa filiale Keolys est le troisième opérateur ferroviaire après la Deutsche Bahn et Véoia, ou encore en Italie où la SNCF a pris une participation dans NTV, le principal concurrent de Trenitalia. Aujourd'hui d'ailleurs, 50% du chiffre d'affaires du « groupe SNCF » (SNCF EPIC et filiales) procède d'activités non ferroviaires (gestion des infrastructures pour le compte de la SNCF, transport urbain avec Keolys ou encore transport routier avec Géodis). Au niveau mondial, elle a répondu à des appels d'offre en Californie, en Chine ou encore en Arabie Saoudite, profitant de l'essor du ferroviaire dans ces pays.

Cependant, par rapport à sa grande rivale, la Deutsche Bahn qui apprend à se battre sur un marché intérieur libéralisé depuis 16 ans, la SNCF apparaît fragilisée de part sa dette, ses relations compliquées sinon conflictuelles avec RFF ou encore les retards de ses trains (17% des trains avaient un retard en 2008) qui nuisent à la qualité de son service.

En outre, si en tant qu'opérateur historique, elle bénéficie d'avantages incomparables (en termes de réseau, de distribution ou encore de connaissance du marché), **il est fort à craindre que l'ouverture probable du marché national ne la prive de profits sur les segments les plus rentables (ex. : Paris-Marseille) quand elle sera amenée à continuer d'assurer un service ferroviaire déficitaire dans les zones les plus reculées. L'équilibre territorial et le schéma financier qui le sous-tend risque d'être fortement remis en question si l'ouverture à la concurrence ne se fait pas dans un cadre de règles et de conditions strictes, notamment en termes de financement du service public et de péréquation, mais selon le principe d'« accès libre » (« open access »).**

¹ Lors du dernier paquet notamment avec la directive sur la certification des conducteurs de trains (« permis de conduire ferroviaire européen »).

² Communiqué de presse du 18 janvier 2007.

³ Communication de la Commission Com (2008) 536 sur la qualité des services de fret ferroviaire.

⁴ Proposition de règlement européen du 11 décembre 2008 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, COM (2008) 852 final.

⁵ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009.

⁶ En effet, principalement préoccupé par la question de la dette ferroviaire, qui risquait de léser la France dans la perspective du respect des critères de Maastricht, le législateur français avait alors négligé la logique définie par les directives européennes.

⁷ La CRAF peut instruire des plaintes, lancer des enquêtes et des investigations, et infliger des sanctions comme une interdiction temporaire d'accès et/ou une amende pouvant atteindre 5% du chiffre d'affaires de l'opérateur.

⁸ Premier stade de la procédure d'infraction.

⁹ Cependant, malgré la période transitoire, le règlement est d'application directe. Il peut donc être invoqué dès décembre 2009 devant le juge. Si le règlement OSP n'impose pas la mise en concurrence des entreprises ferroviaires pour le transport régional de voyageurs, il pourrait malgré tout servir de base juridique, en cas de conflit, à une autorité organisatrice qui souhaiterait lancer des appels d'offre sur une partie de son réseau.

¹⁰ Guillaume Pepy, Europe 1, 28 août 2010.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Culture

par **Maryvonne BLONDIN**, sénatrice du Finistère

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Yves Dauge qui, en raison des intempéries, ne peut être présent parmi nous alors qu'il aurait voulu évoquer le programme Patrimoine.



Mais je dirai quelques mots de ce dernier à la fin de mon intervention. La réalité du budget de la Mission « Culture » pour 2011, hors crédits de la communication, tient en deux chiffres : une hausse des crédits de 1,1 %, face à une inflation annoncée de 1,5 %. Il est donc clair que le budget effectif de la culture baisse pour 2011. Celui-ci ne représentera plus que 0,75 % du budget de l'État. Précisons d'emblée que cette évolution de 1,1 % intègre la progression de 1,9 % des dépenses de personnel et que, sans cette dernière, les crédits de la mission n'augmenteraient que de 0,8 %, sans parler de la programmation annuelle 2011-2013 qui prévoit la stricte reconduction des crédits pour la Mission « Culture ».

Je rappellerai en outre que, en 2009 et en 2010, les crédits de paiement ont fait l'objet d'annulation en cours d'exercice : moins 8,2 % en 2010, ce qui est tout de même considérable. Ces annulations de crédit, une fois la loi de finances votée, sont désormais devenues habituelles. Doit-on dès lors, monsieur le ministre, en déduire que, pour 2011, ces crédits sont à nouveau surévalués ? Permettez-moi aussi d'évoquer la répartition des crédits au sein de ce projet de budget : seuls 36,2 % vont au programme Création et 21,2 % au programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

Comment, dès lors, assurer la culture pour tous et pour chacun si les activités favorisant la démocratisation culturelle subissent une baisse des crédits ? Je veux ici réaffirmer toute l'importance de l'éducation populaire, des pratiques amateurs ou des arts de la rue et du cirque dans ce domaine.

Monsieur le ministre, l'égalité des chances existe aussi dans le domaine culturel. Il n'est pas acceptable que des crédits insuffisants menacent ces activités favorisant l'accès à la culture pour tous et créatrices de lien social. Concernant le programme Création, il est à noter que l'augmentation de 13 millions d'euros des crédits de paiement s'explique principalement par la hausse des dotations consacrées aux seuls arts plastiques, qui ne bénéficie elle-même qu'au lancement du Palais de Tokyo.

En ce qui concerne le spectacle vivant, si les autorisations d'engagement enregistrent une hausse de 2,7 %, les crédits de paiement sont en revanche en baisse de 0,5 % hors inflation, ce qui représente donc 2 % à moyens constants. Cette baisse est d'autant plus préoccupante qu'une partie des crédits de l'ancienne action 4 – économie des professions et industries culturelles – lui ont été affectés en 2011, ce qui a gonflé d'autant ses crédits.

On constate également que 43 % des crédits dédiés au spectacle vivant sont destinés aux opérateurs nationaux, alors que, dans le même temps, les interventions effectuées au titre des investissements déconcentrés ne représenteront que 22 millions d'euros en 2011. On peut ainsi déplorer que les projets majeurs d'investissement restent concentrés dans la capitale, tandis que l'action culturelle locale et départementale, qui a tant de choses à offrir, souffre toujours d'un déficit de moyens face aux projets ambitieux qu'elle souhaite mettre en œuvre.

Nous devons lutter contre le développement d'un certain centralisme parisien, qui est aussi dangereux en matière d'offre culturelle qu'en termes d'aménagement du territoire en général !

Les subventions aux labels et aux équipes de création baissent également pour l'année 2011, alors que les acteurs de terrain nous font part de leurs besoins croissants en la matière ainsi que des inquiétudes qui sont aujourd'hui les leurs. Comment ne pas être inquiet en effet au moment où la réforme des collectivités territoriales voulue par le Gouvernement vient d'être entérinée ?

Outre la stagnation, voire la baisse des crédits destinés au spectacle vivant, l'ensemble des acteurs culturels se trouvent menacés par cette réforme, qui corsete largement les capacités d'intervention des collectivités territoriales en matière de politique culturelle. Or ces dernières jouent un rôle phare en dynamisant et en enrichissant la culture dans notre pays.

Mon département du Finistère, par exemple, qui a une identité culturelle très forte, développe une politique volontariste en faveur des arts vivants à travers un soutien au fonctionnement d'un grand nombre de structures de création, de diffusion et d'action culturelles du territoire. En effet, nous le savons, l'accès à la culture, qui est porteur des valeurs de citoyenneté, d'ouverture et d'égalité, contribue au mieux-être des habitants et au développement d'un département durable et solidaire !

Le conseil général du Finistère est ainsi particulièrement attentif à toutes les formes de médiation culturelle engagées par les structures conventionnées, notamment en matière d'éducation artistique. Ainsi, le budget consacré à la culture pour l'année 2011 atteint plus de 15 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et plus de 6 millions d'euros en dépenses d'investissement.

Néanmoins, les collectivités territoriales ne pourront pallier indéfiniment le désengagement de l'État et les baisses de financement successives dans le domaine culturel. Pour ne citer que cet exemple, celui-ci a baissé les subventions versées dans le cadre du label « Ville d'art et d'histoire » à la ville de Quimper, qui ne reçoit plus que 3 000 euros de subventions de fonctionnement.

Idem pour le conservatoire de musique et d'art dramatique quimpérois, qui, lui, ne reçoit pas de subvention d'investissement de la part de l'État.

Qu'advient-il de l'offre culturelle locale quand on sait que les collectivités territoriales vont subir un gel de leurs dotations pour les trois années à venir ? Pour respecter leur obligation d'équilibre, elles n'auront donc d'autre choix que de diminuer leurs financements et de revoir leurs aides à la baisse.

Monsieur le ministre, c'est le secteur entier de la création qui est aujourd'hui fragilisé, et les acteurs culturels tirent le signal d'alarme. Les décisions gouvernementales de ces dernières années ont considérablement rétréci les capacités d'action des acteurs locaux, détricotant le maillage culturel de notre territoire et plaçant les artistes et les lieux culturels dans une fragilité accrue.

Dès lors, devons-nous considérer comme une victoire le simple fait que le budget de la culture ne subisse pas de baisses drastiques, à l'inverse du sort subi par d'autres administrations ? Quand on sait qu'il est inférieur au montant que représente la baisse de la TVA à la restauration – je rappelle que cette baisse coûte 3 milliards d'euros à l'État –, il apparaît clairement que les priorités budgétaires du Gouvernement sont aujourd'hui ailleurs. J'en viens maintenant aux crédits dédiés au patrimoine. En 2010, ces crédits s'élevaient à 419 millions d'euros, contre 378 millions d'euros inscrits en 2011, alors que sont inclus 10 millions d'euros – lesquels sont évidemment non garantis ! – provenant du produit de la taxe des jeux d'argent en ligne. Il manque donc 50 millions d'euros pour faire face aux besoins.

Monsieur le ministre, il est important que vous sachiez les inquiétudes des entreprises de restauration des monuments, dont vous connaissez les compétences. Les directions régionales des affaires culturelles n'ont plus les moyens de les rémunérer. En conséquence, ces entreprises licencient ou ferment leurs portes, alors qu'elles disposent de véritables talents en leur sein.

Notre patrimoine national est en danger. Les collectivités n'auront pas les moyens de pallier les carences de l'État. C'est pourquoi je vous adresse cette supplique au nom de M. Yves Dauge et de mes collègues de la commission de la culture.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Médias, livre et industries culturelles

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Je concentrerai mon intervention sur un seul sujet concernant l'audiovisuel. « À quoi bon garder une régie publicitaire dans une chaîne de télévision dès lors qu'il est prévu de supprimer la publicité ? » Reconnaissez-vous ces propos, mes chers collègues ? Je poursuis :



« La vocation de France Télévisions n'est pas de gouverner une régie publicitaire dont elle n'a plus que faire. » Monsieur le ministre, c'est la réponse que vous avez apportée à la question que je vous ai posée le 18 février 2010 dans cet hémicycle.

Je me permets de citer vos propos aujourd'hui parce que le débat sur le sujet a avancé ; il conviendrait de le reconnaître.

Nous soutenions alors que le problème était non pas la publicité – est-ce bien, est-ce mal ? – mais la pérennité financière du service public de l'audiovisuel. Selon nous, l'indépendance, l'autonomie de France Télévisions devait être garantie grâce à un financement sûr – on ne peut en effet prendre le risque de sacrifier le service public de l'audiovisuel de quelque manière que ce soit – et nous considérions que la publicité sur les chaînes publiques constituait une telle garantie. On nous a rétorqué que le financement serait assuré sans recourir aux recettes publicitaires. Or la taxe qui avait été prévue à cette fin a été retoquée par l'Europe. Monsieur le ministre, vous avez beau nous répéter sans cesse que ce refus n'est pas justifié, notamment parce qu'il s'agit d'une taxe indirecte, l'Europe reste ferme sur ce point et on ne peut plus compter sur le produit d'une telle taxe.

Ensuite, la première concession a été faite : la suppression de la publicité avant vingt heures a été reportée, pour laisser un temps de réflexion.

Nous savons qu'il n'est pas possible aujourd'hui pour France Télévisions de construire une stratégie d'entreprise – même si elle est publique, l'entreprise doit avoir une stratégie, elle doit voir loin – si l'enveloppe de 450 millions d'euros censée être donnée par l'État pour la pérennité du financement n'est pas garantie.

Et depuis est survenue la crise financière. Or, ainsi que je vous l'ai répété dix fois à cette tribune, on ne peut pas expliquer aux Français que les caisses sont vides, qu'il faut réduire toutes les dépenses, que les crédits destinés aux services publics essentiels pour la cohésion sociale seront rabetés, et surtout qu'ils doivent se serrer la ceinture, et, en même temps, dire : on ne veut plus de l'argent qui provenaient des recettes publicitaires et c'est l'État qui va mettre la main à la poche. Une telle position n'était pas tenable longtemps.

On en revient donc à la raison ; mais pas complètement ! Vous avez proposé cette année un moratoire sur la suppression de la publicité avant vingt heures pour 2014. C'est encore une façon de ne pas prendre de véritable décision. Mais pourquoi avoir choisi cette date ? Que se passera-t-il d'ici à 2014 ? Quel est le plan pour compenser la suppression des recettes publicitaires ? Il n'y en a pas !

En fait, il faut seulement faire semblant de maintenir la décision prise pour répondre au caprice du Président de la République, qui, un jour, a dit : « on supprime tout ». Même si on n'y arrive pas, il ne faut pas déjuger le Président. Mais enfin, nous ne sommes pas là pour faire plaisir ou non au Président ! Nous sommes là pour légiférer !

J'en appelle donc à l'ensemble des sénateurs sur quelque travée qu'ils siègent, car, dorénavant, le diagnostic que je viens de dresser est partagé. Il a d'ailleurs été partagé à l'Assemblée nationale, puisque le texte transmis à la Haute Assemblée prévoit non pas un moratoire en 2014, mais la suppression de la suppression de la publicité avant vingt heures. Le service audiovisuel public peut donc désormais voir loin : il sait que, entre vingt heures et six heures, il n'y aura plus de publicité, mais qu'en dehors de cette tranche horaire la réclame sera toujours autorisée. Le budget sera ainsi construit à partir de cette donnée, avec l'aide de l'État qui compense.

Je voudrais maintenant aborder le problème sous l'angle de la stratégie d'entreprise. Je suis un sénateur de gauche et, en tant que tel, je me sens obligé, chers collègues de la majorité, de vous renvoyer les arguments que vous nous opposez souvent dans l'hémicycle, sous prétexte que vous, vous connaissez l'entreprise et pas nous.

Alors, chers collègues, expliquez-moi pourquoi, du fait du dépassement de ses prévisions de recettes publicitaires – les salariés de la régie sont compétents, dynamiques –, France Télévisions voit sa dotation de compensation de 450 millions d'euros rabotée de 60 millions d'euros. Comment voulez-vous, dans ces conditions, stimuler le dynamisme de l'entreprise ?

Connaissez-vous une entreprise où l'on demande aux salariés de chercher des contrats, et où on leur dit : plus vous en trouverez, plus on vous enlèvera de recettes... Avec une telle logique, ils n'iront plus rien chercher ! Pourquoi le feraient-ils ? Vous cassez la dynamique de la régie publicitaire ; c'est évident !

Pour la deuxième année consécutive, les salariés de la régie ont fait plus que ce qui leur était demandé, plus que ce qui était prévu – et c'est rare, à plus forte raison dans une entreprise publique – afin que France Télévisions s'en sorte et que l'argent supplémentaire puisse être investi. L'État s'est engagé à verser 450 millions d'euros, il doit le faire. Quand le budget prévisionnel est dépassé, le surplus peut être réinjecté pour l'investissement, notamment pour développer le média global et le numérique et faire en sorte que nous atteignons le meilleur niveau.

Regardons autour de nous : au Japon et ailleurs, l'investissement permet aux sociétés d'audiovisuel d'être toujours au top, alors que la France, notamment sur le numérique, est toujours en retard. Or, dans ce domaine, le retard ne peut se rattraper parce que les progrès sont trop rapides : lorsqu'on rattrape un certain niveau de technologie, d'autres ont déjà développé des outils encore plus performants.

Je n'ai pas prononcé l'intervention que j'avais préparée, car nous allons avoir un débat approfondi sur le sujet, et j'aimerais convaincre M. Legendre que le moratoire est désormais inutile puisque rien n'est prévu pour que l'on puisse se passer de la publicité en 2014. Et France Télévisions a besoin d'un financement pérenne !

Je relève d'ailleurs que le débat aura lieu non pas à la suite de celui d'aujourd'hui, mais demain ou après-demain, alors qu'un vote très important doit avoir lieu – il s'agit en effet de choisir entre le moratoire et le maintien définitif de la publicité avant vingt heures – en conclusion des discussions que nous allons avoir aujourd'hui.

Il n'y a habituellement pas d'enjeux décisifs dans nos débats – on vote pour, on vote contre –, à quelques exceptions près. Et aujourd'hui, alors que l'enjeu est d'importance, on choisit de reporter le débat à samedi ou dimanche, de le détacher du reste de la discussion....

À mon sens, ce n'est pas une très bonne façon d'organiser les séances ; je le dis à l'adresse de la commission des finances, qui est sans doute à l'origine de cette décision. Nous essaierons toutefois d'être présents quand l'amendement en cause sera discuté en séance publique : samedi vingt heures, ou dimanche quatorze heures, nous ne savons pas... Nous ferons notre possible !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Médias, livre et industries culturelles

par **Claudine LEPAGE**, sénatrice des Français établis hors de France

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la constitution, en 2008, de la société holding Audiovisuel extérieur de la France, AEF, est le point d'orgue de la réforme de l'audiovisuel extérieur public. L'objectif affiché était que ce « meccano abracadabrant », selon les mots de M. Benamou, éphémère conseiller de M. Nicolas Sarkozy, puisse rivaliser avec BBC World et CNN.



Où en sommes-nous près de trois années plus tard ?

Les tribulations de l'audiovisuel extérieur de la France se poursuivent !

Dès 2008, une crise diplomatique est évitée de justesse, après que les partenaires francophones de TV5 Monde se sont opposés à la réforme, craignant leur absorption pure et simple. En 2009, le plus long conflit social de l'audiovisuel public se joue à RFI. En 2010, d'importantes dissensions entre le président d'AEF et sa directrice générale déléguée occupent le devant de la scène et les pages des médias étrangers.

Cette situation n'est pas le fruit d'une quelconque malédiction qui pèserait sur notre audiovisuel extérieur. Elle résulte, plus trivialement, de maladresses stratégiques et politiques. En tout état de cause, elle suscite, un profond sentiment de gâchis.

Pour 2011, la dotation globale d'AEF est en augmentation de 3 %. Elle demeure pourtant en deçà des demandes de la holding.

Qu'en sera-t-il, alors, avec la diminution significative, d'ores et déjà prévue, des crédits de l'audiovisuel extérieur, de 7 % en 2012 et de 10,3 % en 2013 ?

Le Gouvernement attendrait, semble-t-il, un « retour sur investissement »... Cette obligation de dégager des ressources propres suscite une certaine inquiétude, encore exacerbée par la propension, constante ces dernières années, à privilégier France 24 au détriment de RFI et de TV5 Monde. À cet égard, permettez-moi de m'émouvoir de l'impossibilité, pour la représentation nationale, de connaître ne serait-ce qu'une estimation de la répartition des subventions attribuées pour 2011 à chacune des entités de la holding.

Le contrat d'objectifs et de moyens, dont l'imminente publication est annoncée depuis des mois, revêt ici une importance toute particulière puisqu'il doit être assorti d'un plan de financement pluriannuel indiquant les montants des ressources publiques et les affectations des ressources propres. Où en est son élaboration, monsieur le ministre ?

Aujourd'hui, France 24, dernier né et enfant gâté d'AEF, est à son tour dans la tourmente. Au-delà des regrettables querelles de personnes, un sentiment de malaise point chez les salariés, en raison des conditions de travail en « flux tendu » et du flou de la ligne éditoriale.

Rappelons que l'objet même de la chaîne est bien de porter un regard français sur l'actualité internationale. Pour que cette sensibilité soit promue, encore faut-il que la chaîne soit accessible partout dans le monde. À cet égard, les synergies avec TV5 Monde sont réelles. Toutefois, il importe de finaliser davantage de contrats avec les opérateurs pour parvenir à une couverture mondiale.

D'ailleurs, d'importantes difficultés en termes de distribution existent, notamment en Amérique latine.

Monsieur le ministre, des solutions ont-elles permis de pallier ce problème ?

TV5 Monde, justement, partenaire d'AEF et troisième réseau mondial de distribution, se révèle un outil précieux du rayonnement de la France. Il importe de le répéter, tant cette chaîne semble sous-estimée en France et au sein de la direction d'AEF.

Pour terminer, je veux évoquer la situation de RFI. Cette radio, dont le sérieux et l'expertise sont unanimement loués, sort peu à peu de sa convalescence. Le conflit de l'an passé a laissé des traces et l'importance du nombre de demandes de départ volontaires est très significative. Aujourd'hui, c'est le projet de fusion avec France 24 qui nourrit des inquiétudes. En effet, outre le déménagement que cette fusion impliquerait, elle pourrait avoir des effets sur la gestion du personnel et l'évolution des rédactions. Par ailleurs, le rapport des experts mandatés par le comité d'entreprise, dans le cadre du droit d'alerte, et présenté il y a quelques semaines est extrêmement troublant. Ainsi, RFI aurait été volontairement mise en difficulté, et cette opération d'étranglement budgétaire trouverait son couronnement dans la fusion avec France 24...

Au-delà de tout jugement sur leur pertinence, ces conclusions radicales révèlent la persistance d'un profond traumatisme. RFI est une grande radio et l'un des meilleurs promoteurs de ce « regard français sur le monde ». Il nous appartient de veiller sur elle et de garantir sa pérennité.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Médias, livre et industries culturelles

par **Claude BERIT-DEBAT**, sénateur de la Dordogne

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens d'abord à dire combien je regrette que le temps qui nous est imparti pour évoquer les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » soit aussi restreint.



Dans ces conditions, je m'intéresserai à la situation de la presse, mes collègues Claudine Lepage et David Assouline ayant déjà évoqué la situation des médias.

En vérité, la situation de la presse n'est guère plus florissante que celle des médias. Du reste, c'est en grande partie pour cette raison que le Gouvernement a décidé de reconduire sa mesure d'accompagnement exceptionnelle du secteur pour la troisième année consécutive.

En trois ans, cette mesure, prise dans le prolongement des états généraux de la presse écrite, aura permis au secteur de bénéficier de près de 900 millions d'euros d'aides directes, sans compter les aides indirectes. Cette année, ce sont 305 millions d'euros d'aides directes qui vont venir soutenir le secteur. Ainsi, 198 millions d'euros seront consacrés aux aides à la diffusion, 12 millions d'euros aux aides au pluralisme et 94 millions d'euros à la modernisation.

Pour autant, les transformations structurelles qui attendent la presse à l'heure d'Internet restent à mener. Or ces aides n'ont, en fin de compte, pas véritablement permis de favoriser le développement de la presse. Elles ont surtout permis à beaucoup d'entreprises d'éviter des difficultés graves, voire le dépôt de bilan.

Dans ces conditions, une première question s'impose : alors que nous arrivons à la dernière année du plan d'aide prévu par le Gouvernement, quelle sera la situation à partir de l'année prochaine ? Au reste, ce plan d'aide ne fait que montrer l'état de fragilité dans lequel se trouve désormais la presse française.

Cette fragilité tient avant tout aux difficultés qu'éprouvent les acteurs du secteur à préserver le tirage de leurs titres. Deux chiffres illustrent cette situation : les cinq premiers quotidiens régionaux vendent environ 2 millions de numéros par jour, tandis que les cinq premiers quotidiens nationaux n'en vendent que 1,3 million. Non seulement les ventes sont donc plutôt faibles, mais elles enregistrent une décroissance. Pour y remédier, les journaux se lancent dans une politique de concentration, et chacun de nous peut l'observer dans son département. C'est ainsi que de grands groupes maîtrisent l'offre sur des portions entières du territoire, tout en contrôlant, souvent, des titres nationaux.

Néanmoins, cette stratégie ne garantit en rien l'avenir de la presse, d'autant qu'elle n'empêche pas la chute du lectorat. D'autres voies doivent donc être explorées. De ce point de vue, je ne partage pas les conclusions du rapport Cardoso, lequel invite notamment à poursuivre le mouvement de concentration. Ce rapport propose en effet de moderniser le secteur, ce qui, dans l'état actuel des choses, ne manquera pas d'entraîner la disparition des journaux à faible tirage en réduisant les aides à la distribution.

Non seulement cette stratégie n'est pas forcément la plus efficace, mais elle renvoie aussi au problème du pluralisme et de la liberté éditoriale. La concentration du capital de la presse au bénéfice de groupes dont ce n'est souvent pas le cœur de métier soulève des interrogations en termes de liberté d'expression et de respect du pluralisme.

Nous avons déjà pu en discuter à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de David Assouline visant à limiter la concentration dans les médias, mais que le Sénat a rejetée. Bien entendu, le problème n'est nullement réglé aujourd'hui, et nous pouvons le constater quotidiennement.

La presse, en France, doit donc relever un défi économique, mais elle doit en outre relever un défi tout aussi essentiel : conserver sa singularité et sa liberté. Or cela n'a rien d'évident ! Nous l'avons vu avec le projet de réorganisation de l'AFP, l'autonomie des organes de presse reste menacée. La précarité, très forte dans ce secteur, représente également une menace pour l'indépendance journalistique. Mais c'est surtout l'autonomie des journalistes, chaque jour plus réduite, vis-à-vis des groupes propriétaires de leurs journaux qui peut susciter des craintes à cet égard.

Autrement dit, derrière l'apparence d'un budget à première vue satisfaisant, aucune réponse concrète n'est apportée aux défis qui attendent la presse écrite. Or c'est bien sur ces points qu'une direction doit être indiquée. On ne peut se contenter de considérer que la concentration des titres réglerait à elle seule tous les problèmes du secteur. Le croire, c'est se tromper économiquement et tourner le dos aux valeurs du journalisme. C'est pourquoi je ne voterai pas ce budget.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Travail et emploi

par **Claude JEANNEROT**, sénateur du Doubs

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'analyse de la situation de l'emploi dans notre pays devrait inspirer, c'est une évidence, les choix budgétaires de la mission « Travail et emploi ». Quelle est donc la situation de l'emploi et quels sont, en regard, les choix qui nous sont proposés dans ce budget ?



Certes, en octobre dernier, et pour la première fois depuis longtemps, le nombre des demandeurs d'emplois de catégorie A a marqué le pas, s'établissant à 2 676 800, soit une baisse de 0,8 %. Cette annonce est évidemment bonne à prendre, mais elle ne doit pas pour autant nous conduire à baisser la garde sur le front de l'emploi. Elle ne doit surtout pas nous faire oublier les données structurelles, qui restent préoccupantes. J'en citerai quelques-unes.

En un an, le chômage des trois catégories de demandeurs d'emplois a augmenté de 5 %. Le nombre de chômeurs de longue durée a augmenté plus gravement encore, de 23 % pendant la même période ; or ceux-ci représentent aujourd'hui 37 % des demandeurs d'emplois et la durée moyenne d'inscription au chômage ne cesse de s'allonger. En outre, 23 % des jeunes actifs sont aujourd'hui demandeurs d'emplois. Enfin, le chômage des seniors progresse de 16 % en un an. Pour résumer en une phrase la situation que nous observons aujourd'hui, je dirai que le chômage est de plus en plus grave et surtout qu'il dure de plus en plus longtemps, en touchant les publics fragiles que sont les jeunes et les seniors.

Face à cette situation, quelles sont les réponses du projet de loi de finances pour 2011 ? Le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales nous a expliqué que c'était un budget soumis à de fortes contraintes, ajoutant que la mission « Travail et emploi » ne devait pas échapper à l'effort de maîtrise des dépenses qui touche tous les domaines.

Si nous nous accordons sur la nécessité de la réduction du déficit public, monsieur le ministre, nous contestons en revanche l'application uniforme et aveugle de la politique de rigueur. Deux secteurs auraient mérité, selon nous, d'être sanctuarisés, le logement et l'emploi, car ils ont un effet direct sur la situation sociale de nos concitoyens, mais aussi sur la croissance et l'activité économique.

Dans ce contexte, on aurait pu s'attendre à un renforcement de la politique de l'emploi. Dès lors, monsieur le ministre, comment accepter que la dotation de la mission « Travail et emploi » affiche une diminution de l'ordre de 13 % en un an – si je tiens compte des crédits inscrits dans le plan de relance de 2010, qui ne sont pas reconduits – et que 805 millions d'euros d'aide à l'emploi des jeunes et des seniors soient supprimés ?

Comment comprendre, par ailleurs, l'annonce faite par le Président de la République de doubler le nombre de jeunes admis en formation en alternance, alors que, dans le même temps, vous ponctionnez le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ? Comment comprendre également que la subvention que l'État accorde à Pôle emploi diminue en valeur absolue ?

Je focaliserai mon propos sur deux points.

Le premier concerne le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, au sujet duquel j'approuve sans réserve la démonstration apportée à l'instant par notre collègue Jean-Claude Carle.

Ce fonds, je le rappelle, a été mis en place par la loi du 24 novembre 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui avait fait l'objet d'un consensus au sein de notre assemblée, notamment sur ce point. Alimenté par une contribution des entreprises, ce fonds a pour but d'assurer la qualification ou la requalification des salariés, mais aussi des demandeurs d'emploi, par des actions adaptées. Quelque 500 000 salariés supplémentaires, parmi les moins qualifiés, devaient être formés grâce à ce fonds, ainsi que 200 000 demandeurs d'emplois.

Or, par l'article 96, monsieur le ministre, vous opérez une sorte de hold-up – ce n'est d'ailleurs pas le seul domaine où vous procédez de la sorte – en prélevant 300 millions d'euros sur ce fonds, soit le tiers des sommes dont il dispose, alors qu'il avait précisément pour objet d'agir sur le front de la formation professionnelle.

De surcroît, l'argent que vous allez prélever servira à financer ce que le budget de l'État avait habituellement vocation à assumer : la prise en charge, d'une part, de la certification des titres professionnels par l'AFPA, à hauteur de 50 millions d'euros, et, d'autre part, de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, pour un montant de 126 millions d'euros – excusez du peu !

Si le FPSPP est effectivement privé d'une telle somme, on peut penser – et j'en prends le pari aujourd'hui – que jamais les crédits dont elle va combler le manque ne reviendront dans le budget de la nation.

Quelles seront les conséquences de ce prélèvement, s'il est confirmé après que nous aurons examiné l'article 96 ?

Premièrement, vous le savez, monsieur le ministre, les partenaires sociaux ont décidé, dans ces conditions, de ramener le taux maximal de contribution de 13 % à 10 %. Autrement dit, avant même d'avoir commencé le match, si j'ose dire, nous avons déjà perdu des moyens !

Deuxièmement, et c'est beaucoup plus grave, les actions de formation professionnelle vont diminuer, alors que les besoins sont immenses, comme l'a fort bien indiqué notre collègue Jean-Claude Carle.

J'en viens à mon second point, à savoir Pôle emploi.

Je vous le concède, monsieur le ministre, cette institution n'a pas d'effet direct sur la croissance, mais elle joue un rôle majeur non seulement comme amortisseur social – ce qui est déjà très important – mais aussi comme outil de régulation du marché du travail.

Dès lors, comment comprendre, au regard précisément des indicateurs que je rappelais tout à l'heure, que vous décidiez de diminuer les moyens alloués à Pôle emploi et d'y supprimer 1 800 emplois ?

Par ailleurs, en ne finançant pas le transfert des 920 psychologues de l'AFPA qui ont été alloués à Pôle emploi au cours de l'année 2010, vous dégradez les conditions d'exercice et de travail de ce service public.

Chaque conseiller se verra confier en moyenne 130 demandeurs d'emplois, ce qui est très au-dessus des normes européennes. Dans certaines zones où la situation est particulièrement difficile, le nombre de dossiers pourra même aller jusqu'à 200.

En résumé, monsieur le ministre, ce budget est à nos yeux un budget de capitulation, à moins qu'il ne résulte d'une double erreur d'analyse.

La première serait d'estimer que nous sommes sortis de la crise et que le retour de la croissance fera son œuvre. Or, comme en témoignent les indicateurs que j'ai rappelés, vous le savez, monsieur le ministre, nous ne sommes pas dans cette situation.

La seconde serait de considérer que toutes les dépenses de l'État, emploi inclus, doivent diminuer. Or les politiques malthusiennes n'ont jamais démontré leur efficacité dans les périodes difficiles. De ce point de vue, ce budget est un mauvais coup porté à l'emploi dans notre pays.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Travail et emploi

par **Raymonde LE TEXIER**, sénatrice du Val d'Oise

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en matière d'emploi, seule doit guider notre action, et donc déterminer les moyens qui y sont alloués, la réponse à une question simple, centrale, évidente : sur le front de l'emploi, est-on sorti de la crise ? À



la fin du mois d'octobre, les chômeurs des catégories A, B et C cumulées, c'est-à-dire tous les chômeurs, hormis les stagiaires et les personnes en contrats aidés, étaient près de 4 millions. Malgré des chiffres mensuels en très légère amélioration, sur les douze derniers mois, le chômage a encore augmenté de 5 %.

Le chômage des seniors explose – il a augmenté de 16 % en un an – et si celui des jeunes diminue, il demeure à un taux excessivement et durablement haut, à 23 %. Pour mesurer l'ampleur de la catastrophe, je rappelle que les jeunes sans emplois représentent 37 % des chômeurs en France.

Nous sommes loin, très loin, du niveau de l'emploi de 2008. La crise est arrivée, elle se poursuit, et les prévisions de croissance sont trop faibles pour permettre de relancer efficacement la création d'emplois. L'Observatoire français des conjonctures économiques, le centre de recherche en économie de Science Po, prévoit que nous aurons, en 2011, 800 000 chômeurs de plus qu'en 2008. L'INSEE confirme cette prévision et parle d'une reprise « timide » à partir du deuxième trimestre de 2011. Enfin, deux autres éléments structurels viennent malheureusement encore ternir les perspectives en matière d'emploi.

Avec la crise et la raréfaction des emplois, les populations qui devaient faire leur entrée sur le marché du travail retardent cette arrivée. Ainsi les jeunes préfèrent-ils prolonger leurs études et les femmes en congé maternité allonger leur congé. Mais ces reports ne dureront pas éternellement. Dès que la situation de l'emploi commencera à s'améliorer, ces populations viendront grossir les rangs des demandeurs d'emploi, sauf si de nombreux emplois sont créés, ce qui est peu probable. Si l'on se fonde sur les taux de croissance estimés, le chômage risque fort de repartir à la hausse. Par ailleurs, rappelons que, au cours des douze derniers mois, 97 000 des 100 000 emplois créés étaient des emplois en intérim, donc non pérennes ! Comme toujours, précarité et chômage se cumulent et s'alimentent au détriment des plus fragiles. Dans ces conditions, comment croire que, sur le front de l'emploi, nous sommes sortis de la crise ? C'est impossible, mais c'est pourtant le postulat de la majorité.

À l'Assemblée nationale, Mme Chantal Brunel, rapporteur de la commission des finances, n'a pas hésité à écrire dans son rapport que « notre pays sort de la crise ». Je lui rappelle que les indicateurs économiques la contredisent, particulièrement en matière d'emploi, et que les Français ne sont pas du tout d'accord avec elle. En effet, selon une étude d'opinion du 22 novembre, 70 % de nos concitoyens estiment que « le gros de la crise reste à venir ».

Partant de ce constat, il eût été non seulement logique et, surtout, indispensable que les crédits de la mission « Travail et emploi » soient augmentés pour l'année 2011. Au contraire, ils diminuent de 13 % ! M. le rapporteur pour avis, Alain Gournac, qualifie pudiquement cette baisse de « sensible », mais il atténue immédiatement ses propos en précisant qu'il n'est pas « illégitime de revenir sur certaines augmentations de crédits réalisées au plus fort de la crise et qui ne sont plus justifiées aujourd'hui ».

Mes chers collègues, dans le contexte actuel, on ne peut qualifier de « sensible » une baisse de 13 %. Une telle baisse est irresponsable et traduit le désengagement de l'État de nombre de programmes qui avaient permis d'amortir, en partie, l'effondrement de l'emploi.

Je ne prendrai qu'un seul exemple de ces désengagements inscrits noir sur blanc dans ce projet de budget : celui de la disparition de 130 000 contrats aidés. Pourquoi cette suppression ? Sans doute s'explique-t-elle par le coût de ces dispositifs, mais aussi, peut-être, par votre répugnance, monsieur le ministre, à admettre que ce type de contrats, à l'instar des emplois-jeunes de Lionel Jospin, constitue bien une des réponses nécessaires en temps de crise. En sus de ces désengagements, d'autres mesures prévues dans le budget de la mission « Travail et emploi » sont pour le moins critiquables.

Je pense, d'abord, à la suppression de la prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Elle permettra de réaliser une économie de 40 millions d'euros, au détriment des plus démunis, ceux qui retrouvent un emploi après avoir vécu des minima sociaux des mois durant. Je pense, ensuite, à l'augmentation des charges des particuliers employeurs. Il s'agit là non pas de rééquilibrer les exonérations dont bénéficie Mme Bettencourt, mais bien d'aller taxer les familles des classes moyennes. Or ces familles, compte tenu de leurs temps de transport ou de leurs horaires de travail, sont obligées de recruter une « nounou » à temps partiel pour aller chercher leurs enfants à la sortie de l'école ou à la fermeture de la crèche. Les frais que cela représente s'ajoutent à ceux de la garderie pré et post-scolaire, de la cantine et de la crèche.

Quoi que vous en pensiez, monsieur le ministre, cette situation, c'est le quotidien de milliers de parents. Une telle mesure, sous couvert d'abroger une niche fiscale, aura notamment pour conséquence de favoriser, de nouveau, le travail au noir. Je ne suis pas la seule dans cet hémicycle à dénoncer cette situation. Au-delà de ces points précis, nous contestons la nature même de votre projet de budget, monsieur le ministre, pas seulement son orientation. M. le rapporteur pour avis a d'ailleurs un mérite réel. Il est sans ambiguïté quant à la nature de ce projet de budget pour 2011, puisqu'il a déclaré, en conclusion, que ce budget « contribue à l'effort nécessaire de réduction de nos déficits publics ».

C'est bien de cela qu'il s'agit, mes chers collègues. Pour la majorité, le problème est non pas d'agir en faveur de l'emploi et contre la précarité, mais de réduire les déficits, coûte que coûte. En termes profanes, on ferme le robinet des mesures de soutien à l'emploi en claironnant que la crise est derrière nous. Place à la rigueur et au principe du chacun pour soi !

Au lendemain de son bis repetita à la tête du Gouvernement, M. Fillon a évoqué un « gouvernement de combat ». Avec le projet de budget que vous défendez aujourd'hui, monsieur le ministre, on ne sait pas bien quel combat votre gouvernement entend mener, mais ce n'est certainement pas celui de l'emploi ! Nous sommes tous conscients de la nécessité d'assainir nos comptes publics. Cependant, je vous rappelle que cette dette ne résulte pas seulement de la crise. La majorité a creusé la dette avec ses politiques inadaptées : défiscalisation des heures supplémentaires, baisse de la TVA sur la restauration, cadeaux fiscaux aux plus riches, individus et grandes entreprises confondus, à l'instar du bouclier fiscal ou encore des 22 milliards d'euros de la niche Copé.

Lorsqu'un pays traverse une situation comme celle que nous affrontons, il devrait être clair pour tous qu'il y a deux priorités : la formation et l'emploi. Ce sont les deux budgets de l'avenir. Qui parle d'avenir parle de politique de la jeunesse. Or votre projet de budget, monsieur le ministre, ne prévoit aucune mesure en faveur de l'emploi des jeunes. Au contraire, il prévoit une coupe symbolique : la disparition des crédits du plan « Agir pour la jeunesse ».

Alors, je le répète, monsieur le ministre : non, nous ne sommes pas sortis de la crise, même si vous vous efforcez de prétendre le contraire afin de justifier votre projet de budget de renoncement.

Mes chers collègues, nous ne sommes pas sortis de la crise, car la crise n'est pas seulement la conséquence de l'effondrement du système bancaire. Elle résulte également de la politique que vous menez et qui laisse sur le carreau tous ceux qui ne produisent de la richesse qu'avec leur force de travail. Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le ministre, nous voterons résolument contre les crédits de la mission « Travail et emploi ».

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Travail et emploi

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

[séance du jeudi 2 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'en venir à l'examen du programme 111, Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, je souhaite faire quelques remarques sur la présentation des crédits de la mission « Travail et emploi ».



Tout d'abord, monsieur le ministre, il me semble que la présentation que vous faites de ces crédits est en léger décalage par rapport à la réalité. Vous prétendez que les crédits du budget de l'emploi sont maintenus, voire augmentés : en effet, selon le tableau de récapitulation des crédits de la mission par programme et titre du document budgétaire, 11,463 milliards d'euros en crédits de paiement sont demandés pour 2011, soit 61 millions d'euros de plus qu'en 2010. Mais, en tenant compte des crédits inscrits l'an dernier dans le plan de relance de l'économie, ces crédits subissent, en fait, une baisse de 1,75 milliard d'euros, soit 15 %. Vous admettez que ces chiffres sont significatifs.

En outre, dans le cadre de la programmation pluriannuelle de 2011 à 2013, il est annoncé une baisse, de 11,4 à 9,2 millions d'euros, des crédits de la mission « Travail et emploi ». C'est un choix qui pousse à s'interroger sur les véritables priorités du Gouvernement en ces temps de crise.

Le fait est que le budget pour 2011, notamment celui de la mission « Travail et emploi », est entièrement bâti sur l'hypothèse que la crise est finie, ou en voie de l'être.

Monsieur le ministre, cela me semble bien audacieux quand, en réalité, les conséquences de cette dernière perdurent. En témoigne le taux de chômage, qui continue de s'alourdir. Certes, ce dernier a légèrement baissé entre octobre et novembre 2010, mais il a augmenté de 5 % depuis octobre 2009 ! Il convient donc de relativiser les derniers chiffres.

S'agissant du chômage des jeunes, la situation est encore plus grave. Quant aux seniors, nous en avons longuement parlé dans le cadre du projet de loi de réforme des retraites. Enfin, le chômage de longue durée, devenu endémique, constitue un vrai problème.

On pourrait donc s'attendre à ce que les pouvoirs publics ne relâchent pas l'effort. Mes collègues Claude Jeannerot et Raymonde Le Texier ont parlé avant moi de la baisse considérable des actions en faveur des publics les plus fragiles et du désengagement de l'État du financement des opérateurs du service public de l'emploi. À cet égard, la diminution du budget alloué aux maisons de l'emploi ne sera pas sans conséquence sur ces structures dont nous connaissons tous, élus de terrain, le rôle concret et fédérateur. Sur ce point, je suis en désaccord avec les propos de ma collègue Mme Procaccia.

Si la baisse des budgets se répercute uniformément sur l'ensemble des maisons de l'emploi, la maison de l'emploi et de la formation du Cotentin perdra 350 000 euros de financements par an : dès lors, elle se trouvera dans une situation très difficile, et avec elle l'ensemble des personnes qui bénéficient de ses services. C'est pourquoi des élus de tous bords se mobilisent aujourd'hui pour que les maisons de l'emploi puissent continuer à remplir leur rôle sur les territoires, car elles apportent indéniablement une valeur ajoutée aux politiques nationales de l'emploi.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, la maison de l'emploi et de la formation du Cotentin a été créée à Cherbourg en novembre 1991, voilà presque vingt ans.

À l'époque, nous étions des pionniers, et M. Borloo n'avait pas encore tenté de généraliser de telles structures. Il le fera beaucoup plus tard et, selon moi, avec raison.

Les débats avec lui furent très intéressants bien qu'ils ne se soient pas toujours répercutés dans les faits, comme l'a rappelé Mme Procaccia. Certaines expériences se sont révélées positives, et d'autres un peu plus compliquées. C'est la raison pour laquelle les maisons de l'emploi et de la formation font l'objet d'un amendement du groupe socialiste. Par ailleurs, je veux dire très clairement que celui-ci partage totalement l'argumentaire développé tout à l'heure par M. Alduy.

S'agissant du programme Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, les crédits de paiement sont en baisse de 1,265 million d'euros, alors que les autorisations d'engagement sont en hausse de 69 millions d'euros.

L'action 3 « Dialogue social et démocratie sociale » est la mieux dotée, puisque ses crédits font un bond de 17,4 à 90 millions en autorisations d'engagement et sont stables en crédits de paiement.

Cette hausse est liée à l'application de la loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale, qui implique la mesure de l'audience des organisations par remontée des procès-verbaux des élections des instances représentatives du personnel dans les entreprises. Pour ce faire, le ministère a mis en place un projet de mesure de l'audience de la représentativité syndicale, le projet MARS, et passé des marchés publics d'une durée de quatre ans avec des prestataires extérieurs, qui ont déjà donné lieu à plusieurs avenants.

Les crédits relatifs à l'administration du travail, à l'inspection du travail et à la justice prud'homale sont, pour leur part, relativement stables. Quant à la lutte contre le travail illégal, elle n'est plus créditée dans la mission « Travail et emploi », au motif qu'il s'agit d'une action interinstitutionnelle.

Parmi les éléments notables, le plan santé au travail, PST2, qui comprend également les subventions à la nouvelle Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, ANSSAET –

cette dernière est issue de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, l'AFSSET, et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'AFSSA – et à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'ANACT, perd 2 millions d'euros en crédits de paiement et 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cela reflète la vraie nature des engagements du Gouvernement en matière de prévention et d'amélioration des conditions de travail.

Dans le cadre du projet de loi de réforme des retraites, nous avons eu un long débat à ce sujet, et je crois que nous sommes aujourd'hui en contradiction avec ce qui avait été dit dans cet hémicycle concernant la nécessité d'anticiper les maladies professionnelles et les accidents du travail en établissant une véritable politique de prévention.

Cette question a été particulièrement examinée à l'occasion de l'examen des dispositions relatives à la pénibilité et à la médecine du travail. S'agissant d'ailleurs de la médecine du travail, je tiens à rappeler que nous avons alerté M. Woerth sur le cavalier manifeste que représentaient les dispositions introduites par amendements par l'Assemblée nationale.

Il avait pris nos avertissements avec une certaine désinvolture ; le Conseil constitutionnel nous a pourtant donné raison. Nous avons toujours dit qu'une telle réforme méritait un texte spécifique. Quant au contenu, la rédaction issue des travaux du Sénat avait permis certaines avancées, même si elle n'était pas parfaitement satisfaisante. La version finale du texte de loi, issue de la commission mixte paritaire, est en retrait. Pourriez-vous donc nous dire, monsieur le ministre, si le Gouvernement a l'intention de déposer un nouveau texte à ce sujet ? Si oui, dans quel délai et dans quelle version, sachant que nos collègues de l'Union centriste ont déposé une proposition de loi reprenant les conclusions de la commission mixte paritaire ?

La réforme des retraites ayant été discutée dans les conditions que l'on sait, je pense qu'il serait utile d'avoir prochainement un vrai débat sur la médecine du travail. En effet, le doute ne doit plus subsister, maintenant qu'il y a eu un débat et certaines avancées, notamment issues des propositions de la commission des affaires sociales du Sénat.

Ce qui m'a également frappé à la lecture du bleu budgétaire, c'est que la préoccupation la plus clairement exprimée est celle d'une « rationalisation de l'action publique » par la recherche de synergies avec les autres plans de santé publique, notamment environnementale, et la mise en œuvre de contractualisations. Je crois que la révision générale des politiques publiques, la RGPP, a encore de beaux jours devant elle...

Nous voterons contre l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », qui, comme je le regrette, ne traduisent pas une véritable volonté politique et relèvent plutôt d'une vision purement comptable, sous le contrôle – nous le voyons bien – des agences de notation.

C'était déjà le cas pour la réforme des retraites. Aujourd'hui, on ne s'en cache plus. Il va falloir que chacun en tienne compte.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Economie

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon intervention porte sur le programme 134, Développement des entreprises et de l'emploi, et, plus particulièrement, sur l'action n° 4, Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information. Les crédits prévisionnels de l'action, en baisse de 0,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, s'établissent à 209,8 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.



Alors que les crédits pour 2010 étaient déjà jugés insuffisants par beaucoup, comment l'État va-t-il pouvoir assumer ses obligations à l'égard de La Poste ou encore son rôle d'aménageur du territoire dans le domaine des télécommunications ? Qu'en est-il réellement du financement des quatre missions de service public de La Poste, que je déclinerai ?

La première de ses missions de service public concerne le transport et la distribution de la presse.

Tout d'abord, permettez-moi de formuler une remarque de forme : les 242 millions d'euros inscrits pour ce secteur le sont au titre de deux missions, la mission « Économie » et la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Cette présentation nuit à la lisibilité. Il serait plus efficace de rassembler les crédits sous une même mission. Cela étant, si le soutien de l'État à La Poste pour l'exercice de cette mission de service public est réel, il n'en demeure pas moins insuffisant, puisque la dépense restant à la charge de La Poste est estimée à plus de 170 millions d'euros.

Quant à l'accord tripartite de 2008 entre l'État, la presse et La Poste, il ne permet pas d'être optimiste pour l'avenir, puisqu'il prévoit une réduction progressive de l'accompagnement de l'État, qui disparaîtra en 2016.

La deuxième mission de service public concerne la présence postale. Pas plus que dans les budgets annuels précédents, cette mission n'est soutenue par l'État. En réalité, ce sont les collectivités territoriales qui la financent pour partie, en consentant, comme la loi les y oblige, un abattement maximal de 95 % sur la nouvelle contribution économique territoriale, le reste étant supporté par La Poste. Le 3 novembre dernier, les ministres Michel Mercier et Christian Estrosi se sont engagés à porter le budget annuel du fonds postal national de péréquation territoriale de 135 millions d'euros à 170 millions d'euros. Cela étant, le décret sur les conditions de fixation du taux des abattements n'est toujours pas paru, ce qui empêche l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, de déterminer les coûts de la présence postale.

J'en viens maintenant à la troisième mission de service public de La Poste : le service universel postal. Son financement, assuré jusqu'à présent par les recettes du secteur réservé, ne le sera plus à partir du 1er janvier prochain, les postes nationales perdant, à cette date, leur monopole résiduel. La compensation sous forme d'une aide de l'État, pourtant permise par la dernière directive postale, a été écartée par le Gouvernement au profit d'un fonds de compensation, alimenté par les contributions de l'ensemble des prestataires de services postaux titulaires d'une autorisation de l'ARCEP. Le mauvais fonctionnement du fonds de compensation en vigueur en matière de téléphonie fixe m'a toujours amené à considérer que ce dispositif n'est pas satisfaisant.

Dans son rapport sur La Poste, la Cour des comptes a d'ailleurs également bien mis en évidence les risques de défaillance de ce mécanisme de compensation.

La Poste remplit une quatrième mission de service public : l'accessibilité bancaire. La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prévu un mode de financement spécifique à cette mission, avec une rémunération complémentaire dégressive visant à assurer à La Banque Postale une compensation proportionnée aux missions de services d'intérêt économique général qui lui sont confiées. Là encore, le manque à gagner pour La Poste est important. Cela explique que la Cour des comptes exhorte l'État à couvrir les charges de service public afférentes au transport de la presse, à l'aménagement du territoire et à l'accessibilité bancaire. Avec un tel projet de budget, preuve est à nouveau faite que l'État ne donne pas à La Poste les moyens nécessaires à la compensation du surcoût des missions de service public qui lui sont confiées.

J'en viens à la recapitalisation de La Poste.

Face au refus déterminé de l'opposition – tout particulièrement sénatoriale – d'un changement de statut, le Gouvernement expliquait que la transformation de La Poste en société anonyme visait avant tout à permettre sa recapitalisation par l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Où en sommes-nous, un an après ? La Caisse des dépôts et consignations ne semble pas se précipiter pour apporter sa participation, fixée à un total de 1,5 milliard d'euros. Quant à l'État, que constatons-nous ? Le programme 731 du compte d'affectation spéciale, Participations financières de l'État, prévoit 890 millions d'euros pour des augmentations de capital, dotations en fonds propres et autres avances d'actionnaires et prêts assimilés. Le groupe La Poste est notamment visé.

Les informations sur ces prévisions de dépenses sont toutefois insuffisantes : aucune indication n'est fournie, ni sur le calendrier de l'augmentation du capital de La Poste ni sur la manière dont la « libération progressive » de ces fonds aura lieu.

Faut-il en conclure que l'augmentation du capital du groupe La Poste n'est pas si urgente que cela ? Si oui, comment croire que le changement de statut ait été réalisé seulement pour renforcer les fonds propres de La Poste ?

J'en viens à la partie relative aux télécommunications et à la société de l'information.

Dans ce budget, des crédits de fonctionnement sont prévus pour l'ARCEP, ainsi que des crédits d'intervention pour l'attribution de subventions à divers organismes internationaux et associations accompagnant le développement des télécommunications et de la société de l'information.

À ma connaissance, aucun crédit n'est prévu pour achever la couverture du territoire en téléphonie mobile et renforcer sa desserte en haut et très haut débit. Huit millions d'euros sont prévus dans les contrats de projet État-région au programme 112. Quant au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, le FNADT, il participe seulement à hauteur de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au financement de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, qui conditionnent l'aide de l'État aux projets haut débit et très haut débit des collectivités.

Reste également entière, à ce jour, la question de la couverture des zones grises en téléphonie mobile, c'est-à-dire celles qui sont desservies seulement par un ou deux opérateurs.

Monsieur le secrétaire d'État, quand le Gouvernement va-t-il enfin réellement s'engager pour la desserte en haut et très haut débit, et ne pas laisser aux seules collectivités locales, comme c'est le cas actuellement, la responsabilité de cette mission d'aménagement du territoire ?

L'État n'assumant pas ses obligations à l'égard de La Poste et n'exerçant pas réellement ses missions d'aménagement du territoire dans le domaine des télécommunications, le groupe socialiste ne votera pas les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Economie

par **Bariza KHIARI, sénatrice de Paris**

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, la courtoisie que vous avez eue à l'égard de François Rebsamen valait bien un geste de complaisance de ma part ! Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'UNESCO vient inscrire le repas gastronomique des Français sur la liste du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Cette distinction nous honore et sera profitable à notre industrie touristique.



Elle doit aussi nous faire réfléchir. Cette décision est intervenue presque en même temps que disparaissait le ministère de l'immigration et de l'identité nationale, intitulé qui posait l'altérité comme étant incompatible avec l'identité de la France. Cette distinction me donne ainsi l'occasion de dire que l'identité nationale française n'est pas une couleur, une religion ou une origine géographique ; elle est un art de vivre, elle est une philosophie, celle de l'universalisme, elle est une histoire, celle de l'accueil et de l'intégration multiséculaire de générations d'immigrés. Le repas gastronomique français, intégrant les plats et les saveurs des autres cultures, en les sublimant par un savoir-faire, dans une pratique sociale, est un rituel particulier. Ce n'est pas « la gastronomie la meilleure du monde », c'est celle qui a ce talent si particulier de rendre meilleures les traditions culinaires du monde entier. Je regrette que M. Lefebvre soit parti avant d'entendre mes propos !

Je me félicite donc de cette distinction qui, j'en suis sûre, va « booster » notre gastronomie et, ce faisant, notre industrie touristique, dont le cadre juridique opérationnel a été profondément modifié en 2009, notamment avec la

création du groupement d'intérêt économique Atout France et l'adoption de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques. En effet, ces dernières années, le cadre juridique et opérationnel en matière de tourisme a été profondément modifié, afin de répondre au défi qui, depuis dix ans, anime les acteurs de ce secteur et qui se résume à deux questions.

Premièrement, pourquoi la France, première destination touristique mondiale, ne figure-t-elle pas au premier rang des recettes engendrées par le tourisme ?

Deuxièmement, pourquoi la France, riche de ses monuments, restaurants et paysages, n'est-elle qu'un lieu de transit pour un touriste étranger sur sept ?

L'activité économique engendrée par le tourisme est colossale : c'est le poste excédentaire le plus élevé de la balance des paiements, avec un solde de 7,4 milliards d'euros. Elle représente 6,3 % du produit intérieur brut, 2 millions d'emplois directs et indirects. Tous les acteurs du secteur en témoignent, le potentiel est encore important. Aussi, chaque euro investi a son importance.

Nous sommes nombreux à souligner ce paradoxe, et pourtant, rien n'y fait : le budget du tourisme demeure déraisonnablement insuffisant. Après avoir accusé une baisse de près de 10 % l'an passé, il subira une diminution de même importance cette année, la même punition lui étant infligée l'année prochaine. Votre conception de la politique économique repose uniquement sur l'affichage de la diminution de la dépense publique en direction des agences de notation. Elle ne se soucie ni de l'emploi, ni du service rendu, ni même de ses vertus économiques.

Ces remarques valent pour la TVA à 5,5 % dans le secteur de la restauration, qui, avec le bouclier fiscal, demeure l'un des péchés capitaux de votre majorité.

Certes, cette mesure fiscale est non pas rattachée au programme 223, Tourisme, mais au programme 134, Développement des entreprises et de l'emploi.

Je ne partage pas l'avis de mon collègue Michel Houel, selon lequel cette mesure aurait « fait ses preuves ». Son coût, qui s'élève à 2,4 milliards d'euros, n'a profité ni à la baisse des prix ni à la création d'emplois, comme l'a relevé récemment le Conseil des prélèvements obligatoires. Elle a permis une légère revalorisation des salaires – c'est bien le moins ! – et, surtout, la reconstitution de la trésorerie des restaurateurs, ce qui n'était pas l'objet de cette mesure fiscale. Ce point de vue est d'ailleurs partagé par certains au sein de votre majorité, monsieur le secrétaire d'État.

En attendant, le nombre d'emplois créés est décevant et le coût pour les finances publiques de chacun d'eux – 130 000 euros – est exorbitant. Aussi suis-je favorable à ce que la baisse de la TVA dans la restauration soit rattachée au programme Tourisme. Souhaitant tout au moins que ce débat ait lieu je vous invite, mes chers collègues, à réfléchir à un taux de TVA intermédiaire, plus juste pour nos finances publiques.

Je remercie Jean-Louis Dumont d'avoir fait adopter à l'Assemblée nationale, dans un souci de transparence, le principe d'un document de politique transversale budgétaire permettant d'identifier le concours de chaque ministère à la politique du tourisme, ce qui nous permettra de mieux en suivre les évolutions.

En compilant les crédits des ministères et des institutionnels du tourisme, on obtient un budget global de près de 1,2 milliard d'euros. Ce montant important met à contribution huit ministères et, surtout, les collectivités locales, au travers de 23 comités régionaux du tourisme, de 96 comités départementaux et de 3 098 offices de tourisme et syndicats d'initiative. Mais le « bras armé » de notre ambition touristique, Atout France, dont je salue l'efficacité, notamment dans une période de transition difficile, n'a pas, de toute évidence, les moyens budgétaires nécessaires à ses missions de promotion, de régulation et de « chef d'orchestre ». L'agence est donc pénalisée par rapport à nos concurrents directs.

Si l'on constate le maintien de la subvention qui lui est allouée, on ne peut que déplorer, cette année encore,

son insuffisance manifeste au regard des missions nouvelles qui lui sont confiées par la loi de développement et de modernisation des services touristiques, notamment sa mission de promotion de la destination France, en termes d'enjeu économique. Ce budget n'exploite pas – c'est son péché majeur ! – le formidable potentiel de développement touristique de notre pays. Plus inquiétant encore, la programmation pluriannuelle des finances publiques prévoit une réduction de 19 % des dotations du programme 223 sur quatre ans ! Alors que tous s'accordent à reconnaître que l'investissement touristique est une « dépense d'avenir », les emplois de ce secteur n'étant pas délocalisables, ce budget témoigne une fois de plus d'une application dogmatique du désengagement de l'État.

Je terminerai cette intervention en évoquant l'aspect social du tourisme, notamment l'ANCV, l'Agence nationale pour les chèques-vacances, acteur majeur dans le domaine de l'accès aux vacances pour tous. Désormais, 3,3 millions de salariés bénéficient des chèques-vacances, dont le volume d'émission a augmenté, malgré la crise, ou plutôt grâce à la crise, de 2 %. En effet, nos concitoyens ont dorénavant besoin d'un coup de pouce pour partir en vacances. La loi de développement et de modernisation des services touristiques prévoyait d'élargir la distribution des chèques-vacances aux salariés des TPE-PME, avec un objectif de 500 000 bénéficiaires, indicateur de l'impact des politiques sociales de l'ANCV, pour la fin 2012. Quelle est la situation aujourd'hui ? L'ANCV a conclu des conventions avec de grands opérateurs et élaboré pour eux un outil informatique permettant aux chefs d'entreprise d'accomplir toutes les démarches en ligne. Or cet outil n'est opérationnel que depuis peu. Sans doute l'objectif de 500 000 bénéficiaires est-il quelque peu ambitieux au regard de la date de mise en place de cette nouvelle boutique en ligne. Je souhaite que l'on donne du temps au temps afin que l'ANCV dispose d'un délai nécessaire pour atteindre ses objectifs.

J'ai noté la réponse de Frédéric Lefèbvre sur ce sujet qui continuera de retenir toute mon attention. Pour conclure, je dirai que le montant de ce budget n'est malheureusement pas à la hauteur du potentiel formidable de notre économie touristique, seul secteur créateur d'emplois, comme nous le rappelle l'Organisation mondiale du tourisme. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Aide au développement

par André VANTOMME, sénateur de l'Oise

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je m'adresse à vous, cette fois-ci, en qualité de membre du groupe socialiste, avec tout autant de sincérité que la première fois, mais peut-être avec plus de franchise et de précision encore. Franchise, sincérité des chiffres, transparence, voilà des notions essentielles à la bonne gestion des crédits de la coopération. Il vous faudra les garder à l'esprit, monsieur le ministre, car vous prenez en main les rênes d'un secteur où l'on multiplie volontiers les annonces et les chiffres dans un rapport assez distendu avec la réalité.



On vous dira, par exemple, que l'effort français en faveur du développement s'élève à 10 milliards d'euros. Ne le croyez pas ! Au bout du compte, selon une étude de l'OCDE, il n'y aura environ que 1 milliard d'euros véritablement disponible sur le terrain pour financer des projets de développement. Sur ce milliard, votre marge de manœuvre sera comprise entre 100 millions d'euros et 200 millions d'euros, sur lesquels vous pourrez effectuer des arbitrages, géographiques ou sectoriels, pas plus. Où sont passés les autres millions ? C'est une longue histoire, trop longue pour les quatre minutes dont je dispose.

Je note que 272 millions d'euros sont destinés à l'accueil des réfugiés déclarés par la France à l'OCDE. Quand on accueille un réfugié somalien qui fuit la progression des tribunaux islamistes, c'est une dépense pour l'aide au développement. Cela vous laissera peut-être sceptiques, mes chers collègues. Moi aussi ! Mais il paraît que nous respectons les règles de l'OCDE...

Il en va de même pour l'accueil des étudiants étrangers : si vous arrivez en France à l'âge de six ans et que vous poursuivez vos études jusqu'à l'université sans prendre la nationalité française, vos études supérieures seront comptabilisées au titre de l'aide au développement, que vous ayez ou non le souvenir de votre pays d'origine. C'est étonnant !

La Grande-Bretagne ne déclare aucune dépense d'écolage. Nous, nous continuons, et à hauteur de 669 millions d'euros. Je ne vous parlerai pas longuement du département de Mayotte, au titre duquel nous déclarons 390 millions d'euros. Pour l'avenir, j'ai pris note que cela changera ; mais, pour l'instant, ce sont toujours 390 millions d'euros !

Notre politique de coopération, c'est aussi cela, des chiffres, des annonces, sans qu'il y ait toujours un rapport : avec la lutte réelle contre le sous-développement. La réalité de notre coopération, c'est aussi une politique qui donne de moins en moins et qui prête toujours plus. Monsieur le ministre, vous prenez en cours une programmation triennale qui prévoit une multiplication par trois du montant des prêts, là où les crédits budgétaires sont stabilisés. À ce rythme-là, il n'est pas étonnant de voir l'aide française au développement intervenir à hauteur de 87 % sous forme de prêts. Il y a des prêts concessionnels ; il y a aussi des prêts à des taux très proches du marché. La revue à mi-parcours de la politique de coopération française par le Comité d'aide au développement l'a noté. À ces taux, on peut se demander si on est encore dans de l'aide au développement.

Mais, tout le monde le sait, l'AFD est partie avec talent à la conquête de nouvelles géographies, de nouveaux secteurs, j'allais dire de nouveaux marchés. Son directeur général, d'ailleurs, ne s'en cache pas : il souhaiterait une plus grande liaison avec les entreprises françaises. On n'est plus tout à fait dans l'aide au développement, mais plutôt dans le soutien au commerce extérieur.

Je n'ai rien contre nos entreprises – nous en avons bien besoin ! – mais alors, il faut le dire et ne plus le déclarer au titre de l'APD.

Du point de vue de l'aide au développement, non seulement nous avons signé des engagements internationaux de dé-liaison, mais je ne vois pas comment nous pourrions promouvoir des programmations conjointes avec des partenaires européens ou des acteurs multilatéraux tout en réservant nos financements à nos entreprises.

C'est aux pays que nous aidons de choisir leurs fournisseurs. Il est difficile de combattre la corruption et de vouloir que notre aide finisse dans les caisses de nos entreprises. Dans les années soixante, c'est en faisant cela que nous avons construit des « éléphants blancs dans le désert ».

Vous l'aurez compris, il y a dans ce budget des éléments de satisfaction et, en même temps, une dérive qui me paraît en contradiction avec les priorités que nous avons approuvées dans le document-cadre, à savoir la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement et le soutien à la croissance en Afrique subsaharienne. Mais il y a surtout le déni – hélas, plus évident de jour en jour – sur le fait que les moyens que vous consacrez à la coopération et à l'aide au développement sont de plus en plus en inadéquation avec vos discours, vos promesses et vos engagements.

Parce que cette situation est grave pour l'image de la France et la réputation de notre pays, elle justifiera, avec regret, un vote négatif du groupe socialiste sur les crédits de l'aide publique au développement.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Aide au développement

par **Claudine LEPAGE**, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE définit précisément l'aide publique au développement : les ressources comptabilisées doivent avoir « pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de



l'aide ». Notre pays se flatte d'être, en volume, le plus important contributeur européen à l'aide publique. La réalité est pourtant beaucoup plus nuancée. En effet, 18 % de l'APD française a un rapport pour le moins tenu avec l'aide au développement.

Comment considérer que des dépenses telles que les écolages, c'est-à-dire le coût imputé aux étudiants étrangers en France – qui ont d'ailleurs dû être revus à la baisse, à la suite des recommandations émises par les pairs du Comité d'aide au développement – soient comptabilisées au titre de l'aide au développement ?

De la même façon, comment considérer que l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, qui, assurément, relèvent bien davantage de la gestion propre à la France des réfugiés sur son territoire, se rapportent à l'aide au développement ?

Et il n'est même pas la peine, je pense, d'insister sur l'aide à Mayotte et aux territoires d'outre-mer... Par ailleurs, que dire des allègements de dettes, qui viennent aussi gonfler artificiellement notre contribution ?

Je ne dispose malheureusement que de deux minutes.

Je souhaite cependant conclure en disant que, même si la France ne fait, hélas, pas figure d'exception en Europe, même si sa part d'APD réelle au sein de son APD officielle tend à augmenter, ces simulations génèrent un budget insincère à l'égard tant des pays bénéficiaires que de nos partenaires.

Tout cela revient, une fois de plus, à jeter de la poudre aux yeux de nos concitoyens !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Aide au développement

par Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le ministre, le Président de la République vous a confié la mission passionnante de conduire la politique d'aide au développement de la France, et je tiens à vous en féliciter à mon tour. Ce fut longtemps l'honneur de la France que d'agir pour l'égalité d'accès aux droits fondamentaux, à la vie, à la santé, à l'éducation, que l'on soit né à Paris, à Ziguinchor ou à N'Djamena.



C'est également l'intérêt des Français que de contribuer à un monde plus sûr. Tout montre aujourd'hui que le sous-développement constitue un terreau favorable à des menaces qui touchent aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord, et dont nul ne sera à l'abri.

Pourtant, les ambitions de la France en matière d'aide au développement ont significativement faibli. Depuis plusieurs années, on observe en effet un changement dans notre politique de coopération : ses orientations stratégiques sont aujourd'hui sérieusement remises en cause. Notre coopération s'est « bancarisée », « financiarisée » ; elle s'est écartée de son cœur de métier, de l'Afrique subsaharienne, des secteurs traditionnels de l'éducation et de la santé. Elle l'a fait contrainte par la RGPP et par la diminution de notre aide bilatérale.

Ce budget 2011 marque un nouveau renoncement du Gouvernement à atteindre l'objectif de contribuer à l'aide publique au développement à hauteur de 0,7 % du revenu national brut en 2015.

Je prendrai l'exemple de l'éducation.

Alors que la France a joué un rôle moteur dans la mise en place des fonds internationaux « fast track », destinés à la scolarisation primaire universelle, la diminution des crédits consacrés à l'éducation ne permettra pas de tenir les engagements pris pour la scolarisation de huit millions d'enfants d'Afrique subsaharienne. Nous sommes en train d'abandonner notre soutien aux systèmes éducatifs de ces pays, qui sont pourtant l'espoir de la francophonie. Ces systèmes éducatifs sont exsangues, sous le poids d'une jeunesse qui représente, au sud du Sahara, les deux tiers de la population.

L'Afrique n'a pas besoin de belles paroles. Si nous voulons réinventer notre relation avec les pays africains, il nous faut commencer par clarifier nos engagements, à l'aune de nos moyens, et tenir parole. Il est un domaine où nous ne sommes pas au rendez-vous de nos engagements : le codéveloppement. Nous avons proposé à de nombreux pays africains de contractualiser nos relations en matière d'immigration. La tentative d'articuler les politiques de l'immigration et du développement constituait en soi une piste prometteuse. Mais, là encore, l'étranglement des crédits destinés à conforter les initiatives prises par les migrants pour le développement de leur pays d'origine ne permet pas à cette politique d'être autre chose qu'une série d'expérimentations ponctuelles. Ainsi, les crédits du programme 301 diminuent de 5,4 millions d'euros, soit une baisse de 15,3 %. Ces crédits trouveraient bien mieux leur place au ministère des affaires étrangères plutôt qu'au ministère de l'intérieur. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Monsieur le ministre, il y a une Afrique dynamique, au taux de croissance de 5 %, courtisée par les pays émergents. Elle côtoie une Afrique de la misère, sans eau courante ni électricité, des économies de subsistance plus que jamais soumises aux aléas des saisons, des cours des matières premières et du réchauffement climatique, des territoires immenses qui, à l'image du Sahel, ont été désertés par des administrations impuissantes à en assurer le développement.

Cette Afrique-là, dont nous disons faire notre priorité, nous la délaissons progressivement. Les subventions aux quatorze pays prioritaires sont passées, de 2005 à 2009, de 219 millions d'euros à 158 millions, soit une baisse de près de 30 %.

Monsieur le ministre, il y a urgence à redresser le cap. Certes, l'aide au développement ne peut pas tout, mais elle peut faire pencher la balance des risques et des opportunités.

Aux indépendances, l'intégration régionale était un objectif, hélas rapidement abandonné. Aujourd'hui, cela serait sans doute un atout considérable pour le développement du continent. Je crois que nous devrions faire de cette intégration régionale un axe fort de notre coopération. Dans quelle mesure estimez-vous que nos relations avec les organisations régionales peuvent y contribuer ? Dans un monde dont le centre stratégique est en train de se déplacer vers l'Asie, l'Europe a autant besoin du développement de l'Afrique que l'Afrique de notre aide au développement. Quelle place la France compte-t-elle y tenir ?

Le budget pour 2011, en contraction, donne malheureusement une première réponse de net recul des ambitions de la politique française en matière d'aide au développement ; nous ne pouvons, dès lors, le soutenir.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Aide au développement

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai beaucoup d'interrogations quant à la ligne directrice de l'action française en matière d'aide publique au développement. Certains se félicitent de sa médiocrité relative – nous ne sommes pas les pires au niveau international –, d'autres s'attristent, et c'est mon cas, des promesses non tenues dans le projet de budget qui nous est proposé.



Ainsi, l'objectif répété par le Président de la République de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'APD est irréaliste : le projet de loi de finances pour 2011 consacre une baisse de 2,2 % de l'APD, ce qui la ramène à 0,47 % du revenu national brut.

Je vais simplement rappeler deux dates afin d'éclairer notre jugement. En 1968, la commission d'étude du développement international insistait sur la nécessité d'accroître l'effort d'aide au développement. Suivie en cela par l'Assemblée générale des Nations unies, elle propose que l'APD des pays donateurs présente 0,7 % de leur RNB en 1975... Trente-cinq ans plus tard, mes chers collègues, le projet de loi de finances pour 2011 rend quelque peu songeur sur la place qu'occupe en France le partage des richesses.

Ce constat effectué, il reste que la stratégie me paraît peu lisible. Tout d'abord, je m'interroge sur l'analyse qui est faite de la variation de la part bilatérale et de la part multilatérale de l'aide. J'entends que la première est nettement préférable, car elle est plus visible, plus facile à

contrôler et assure mieux le rayonnement de la France, alors que la participation aux programmes d'aides internationaux, moins valorisante, échappe à notre contrôle.

La réaction courante est de se réjouir de l'augmentation de l'APD bilatérale : l'aide et l'image de la France ne sont pas diluées dans une organisation européenne ou onusienne. Très clairement, l'APD n'a donc vocation ni à réparer les inégalités, ni à encourager le développement des pays émergents, ni même à éradiquer la pauvreté, car c'est bien davantage dans notre propre intérêt que nous participons à l'aide internationale. Prenons-en acte. Ensuite, l'aide publique au développement bilatérale est principalement destinée aux pays en développement du continent africain. Les pays subsahariens se voient attribuer 60 % de l'aide bilatérale. L'image de la France – puisque c'est l'objectif de l'APD – en sera d'autant plus visible dans ces pays avec lesquels nous entretenons une histoire ancienne et complexe. Il en va de même pour Haïti, qui traverse des situations de crise exceptionnelles, mais aussi pour l'Afghanistan ou le Pakistan.

Je note également que certains pays émergents bénéficieront de l'APD française, non parce qu'ils ont un besoin évident de prêts, mais parce que notre investissement constitue un ticket d'entrée pour les entreprises nationales sur ces marchés émergents. Ainsi, la Chine et l'Indonésie, aux taux de progression du PIB rapides, sont respectivement les second et quatrième bénéficiaires de l'aide bilatérale française. Ce qui me paraît moins clair, c'est l'absence de politique d'aide au développement au profit des pays voisins de l'Amérique latine et des Caraïbes. Moins de 3 % de l'APD bilatérale au profit de cette région, c'est bien une absence de volonté réelle d'investir dans ces territoires. En revanche, j'ai lu avec attention le projet d'instaurer un compte spécial intitulé « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », destiné à financer la participation de la France à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

S'il s'agit de mutualiser les méthodes et les équipements nécessaires au suivi de l'état des forêts et de la lutte contre la déforestation, la place de la Guyane devrait être primordiale : ce sont nos connaissances et nos techniques qui sont au cœur du projet. C'est de Paris que sont pilotées les dépenses de la coopération régionale sur le plateau des Guyanes !

Le plus étrange, pour finir, c'est l'incohérence de la stratégie mise en œuvre. Comment peut-on imaginer lutter contre la déforestation sans stratégie globale ? Il ne suffit pas de partager les moyens techniques pour lutter contre la déforestation ; cela nécessite une réelle aide au développement.

Finalement, qu'en est-il de la stratégie de l'APD française ? L'intérêt économique, technologique, stratégique, symbolique que la France peut retirer de son aide est-il au cœur de la mise en œuvre de ce programme ? J'ai davantage l'impression que l'argent de l'APD est dispersé dans les zones d'influence traditionnelles de la France ou dépensé pour que notre pays figure le moins mal possible dans le classement des États donateurs.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

par Odette HERVIAUX, sénatrice du Morbihan

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur spécial, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, je le dis depuis maintenant de nombreuses années, ce n'est pas forcément parce qu'un budget n'augmente pas ou qu'il augmente peu qu'il est a priori mauvais. Je pense que certains apprécieront...



Toutefois, les choix effectués dans les différents programmes de la mission « Agriculture, alimentation, pêche, forêt et affaires rurales » et les comparaisons ligne à ligne définissent une politique qui ne semble pas répondre entièrement aux attentes fortes des professionnels de l'agriculture et de la pêche.

Dotée de 3,59 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement – sans omettre les 10 milliards d'euros de crédits européens sur lesquels nous n'avons que peu de visibilité –, la mission affiche sur le papier un budget certes de rigueur, mais qui peut paraître raisonnable. L'arrivée à échéance de plusieurs dispositifs de soutien exceptionnel aurait même pu dégager d'appréciables marges de manœuvre en faveur d'une agriculture et d'une pêche résolument engagées dans la voie du développement durable et de la juste rémunération du travail. Pourtant, cette stabilité apparente intègre une niche fiscale qui représente près de 15 % du budget global de la mission. L'exonération totale de la part patronale pour l'emploi de salariés occasionnels est en effet chiffrée à 490 millions d'euros.

Comme le soulignent MM. les rapporteurs, et même si, selon moi, elle peut être positive, l'existence de cette niche fiscale peut fausser la lecture de l'évolution des dépenses réellement productives du programme 154, Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires, qui baissent toutes dans des proportions importantes, à l'exception des moyens de promotion des produits et d'orientation des filières. Néanmoins, comme le rappelle M. le rapporteur spécial, selon la Cour des comptes, l'évaluation de toutes les mesures fiscales, quelles qu'elles soient, demeure sujette à caution.

La baisse des autorisations d'engagement de 1,76 % par rapport à 2009 masque mal la réduction programmée, à périmètre de 2010 constant, du budget de la mission d'ici à 2013. Cette tendance lourde et inquiétante est, par ailleurs, confirmée par des autorisations d'engagement systématiquement inférieures aux crédits de paiement. Le ministère est ainsi conduit à déléguer un certain nombre d'actions à des acteurs privés, tout en poursuivant la réorganisation de ses services et de ses opérateurs, à marche forcée et, surtout, je le regrette, indifférenciée, la révision générale des politiques publiques sacrifiant souvent la qualité des services sur l'autel d'une rationalisation aveugle. Ainsi la programmation des finances publiques pour la période allant de 2011 à 2013 prévoit-elle, à partir de 2012, des objectifs encore plus draconiens de réduction des dépenses du ministère : la baisse envisagée sera de 1,6 % pour 2012 et de 2,1 % pour 2013.

L'objectif de limitation des dépenses publiques fixé par le Gouvernement correspond à une contraction de ses dépenses d'intervention de 1,5 % et de ses dépenses de fonctionnement de 5 % dès 2011, avec un taux de 10 % prévu à l'horizon de 2013, taux ayant été appliqué, dès cette année, au programme 215, Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture.

Ces économies, monsieur le ministre, ne risquent-elles pas à court, moyen et long termes de fragiliser des secteurs économiques qui ont exprimé un fort besoin d'accompagnement et qui, en période de « vaches maigres » – si vous me permettez ce jeu de mot –, mais aussi de transformation obligatoire des pratiques, ont besoin de signes forts ?

De nombreux autres problèmes demeurent quant aux capacités réelles de certains opérateurs stratégiques à faire face à toutes leurs missions. Je prendrai l'exemple de FranceAgriMer, qui héberge maintenant l'Observatoire des prix et des marges. Malgré le recrutement de cinq personnes supplémentaires, la baisse des crédits permettra-t-elle de répondre aux attentes, tant des producteurs que des consommateurs, et, surtout, aux enjeux sur la transparence des pratiques commerciales et sur le partage équitable de la valeur ajoutée ? Par ailleurs, en matière de maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires, de promotion de la qualité, de la traçabilité et de la diversité des produits alimentaires, le programme 206, Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, après avoir perdu 2,9 % de crédits de paiement en 2010 par rapport à 2009, voit à nouveau ses ressources chuter de plus de 9 %, et ce en dépit des multiples défis techniques et des exigences des citoyens.

L'année dernière, lors de l'examen du projet de budget de l'agriculture, tout le monde convenait que le monde agricole traversait la crise la plus profonde de son histoire. Toutes les activités étaient touchées par des baisses de revenu qui, dans le secteur laitier, atteignaient en moyenne 34 %. Un an plus tard, la situation ne s'est pas réellement améliorée. Pire, de nouvelles filières voient leurs résultats plonger. Amplifiée par notre dépendance structurelle en matière d'approvisionnement en protéines, la spéculation sur les marchés des matières premières a considérablement fragilisé nos éleveurs, comme le reconnaissent d'ailleurs les rapporteurs.

Monsieur le ministre, vous avez annoncé, avant-hier, le versement anticipé, dans le cadre de la politique agricole commune, de 4 milliards d'euros de fonds européens aux agriculteurs français, en particulier aux éleveurs de bétail, pour les aider à faire face à leurs difficultés de trésorerie. Mais qu'advient-il ensuite ? Cela confirme bien que la reprise économique est loin d'être consolidée.

De surcroît, les débats qui s'organisent sur le plan européen, notamment depuis la communication de la Commission sur la réforme de la politique agricole commune, proposent de nouvelles orientations aux États membres et, désormais, au Parlement européen, grâce au traité de Lisbonne. De nombreuses interrogations subsistent, notamment en ce qui concerne le rééquilibrage entre les aides au secteur végétal et celles qui sont attribuées au secteur animal.

Autre signal particulièrement inquiétant, l'action 12, Gestion des crises et des aléas de la production, du programme 154, Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires, connaît une coupe de 39 % !

En ce qui concerne l'installation des jeunes agriculteurs, malgré les explications données par M. le rapporteur Gérard César, permettez-moi de revenir sur la taxe sur la plus-value foncière réalisée lors de la vente de terrains nus devenus constructibles, prévue par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, la LMA. Les parlementaires avaient souhaité que cette taxe contribue à financer l'installation des jeunes agriculteurs. Or, apparemment, elle serait désormais affectée aux plans de développement par filière. En outre, les aides à l'installation ne sont pas sanctuarisées à hauteur de 350 millions d'euros, comme l'avait annoncé le Président de la République.

De la même manière, la diminution de 20 % des crédits attribués aux mesures agro-environnementales est difficilement acceptable, ces mesures ayant vocation à réorienter durablement notre appareil et nos pratiques productives.

Je laisserai mes collègues le soin d'intervenir sur la question de la baisse des crédits en matière de modernisation des bâtiments d'élevage, sur la forêt et l'Office national des forêts, l'ONF, sur l'agriculture biologique et sur la filière équine, car je ne voudrais pas terminer mon propos sans évoquer le secteur de la pêche, lui aussi durement touché depuis quelques années. Plus des deux tiers des crédits sont ainsi utilisés en contrepartie des fonds communautaires, notamment du Fonds européen pour la pêche, le FEP. Sur ce point, je voudrais appuyer la proposition des rapporteurs de regrouper l'ensemble de ces crédits au sein d'un programme dédié.

Nous devons néanmoins noter la baisse de 34 % des crédits de paiement de l'action 16, Gestion durable des pêches et de l'aquaculture, du programme Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires, qui fait suite à la coupe de 36,7 % intervenue l'année dernière avec l'arrivée à échéance du Plan pour une pêche durable et responsable, instauré en 2008.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 11,623 millions d'euros en crédits de paiement et celles d'intervention à 44,2 millions d'euros, dont plus de 10 millions d'euros sont consacrés à l'installation de journaux de bord électroniques.

Les dépenses d'intervention portent sur le cofinancement d'interventions économiques prévues dans le FEP et inscrites dans les contrats de projets État-régions, les CPER, pour 5,85 millions d'euros – sont notamment concernés la modernisation des flottes et le soutien à l'aquaculture – et sur les interventions économiques hors CPER, pour 12,665 millions d'euros. Je renouvelle donc ma question, monsieur le ministre : les 10 millions d'euros pour les contrats bleus ne seront-ils pas insuffisants ?

Il nous faut admettre l'évidence : la situation de la pêche et son environnement, tant européen qu'international, ont considérablement changé en quelques années. Et je serai tentée de dire, m'inspirant de l'inscription que nos pêcheurs ont inscrite sur leurs tee-shirts, « Espèce en voie de disparition », que c'est en effet l'espèce des pêcheurs qu'il faut maintenant sauver.

Sans énumérer chacun des phénomènes qui ont conduit à ces bouleversements, je rappellerai seulement les plus importants, comme la prime à la casse, ayant entraîné, en vingt ans, une diminution de 50 % du nombre de navires en Bretagne, et ses effets en chaîne : renchérissement du prix des navires d'occasion, vieillissement de la flotte et hausse des coûts d'entretien, fragilisation économique de l'ensemble de la filière, en amont et en aval, et des organisations professionnelles. Quoi qu'il en soit, les financements des sorties de flotte « pour ajuster la capacité de la flotte de pêche à la ressource disponible », en repli de 60 %, ne permettront pas de faire face aux plans sur les espèces profondes, sur le cabillaud et sur le thon rouge en Méditerranée.

La diminution, pour ne pas dire la disparition, des crédits des interventions, hors CPER et hors FEP, reste sans explication alors que cette décision réduit quasiment à néant les recherches sur les économies d'énergie ou l'amélioration de la sécurité des marins à bord. En outre, le montant des interventions socio-économiques est réduit de moitié.

Par ailleurs, de nombreuses questions demeurent, notamment sur la création de l'interprofession France filière pêche et de ses moyens financiers, avec le statut incertain de la « taxe poisson ». Enfin; la crise majeure que traverse l'ostréiculture mérite une mobilisation beaucoup plus large, mais j'aurai l'occasion d'évoquer ce sujet en détail lors de la séance de questions-réponses-répliques.

Malgré la dernière déclaration de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, et même si ce n'est pas forcément le lieu le plus adéquat, je veux relayer ici l'inquiétude de tous les professionnels de la mer concernant l'absence de prise en charge ministérielle spécifique, en contradiction flagrante avec l'ambition maritime défendue par le Président de la République et le souhait de pratiquement tous les participants du Grenelle de la mer.

En conclusion, monsieur le ministre, le projet de budget que vous nous proposez, au-delà de certaines orientations qui méritent d'être soutenues, ne porte qu'une ambition forcément limitée.

Votre engagement personnel et votre volonté politique – salués par tous – sur tous ces dossiers se heurtent à la réalité des choix financiers et fiscaux particulièrement hasardeux et injustes d'un gouvernement contraint d'ajuster ses dépenses, malgré les besoins et les attentes des producteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des conchyliculteurs, bref de toutes les filières. C'est pourquoi, nous ne voterons pas les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

par Renée NICOUX, sénatrice de la Creuse

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur spécial, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, depuis plusieurs années, le monde agricole est frappé par une crise sans précédent, qui a la particularité de toucher tous les secteurs de manière durable et qui menace gravement la pérennité de l'activité des exploitants agricoles.



Des centaines de milliers d'exploitations ont disparu et des pans entiers de l'économie agricole sont aujourd'hui gravement menacés. Le nombre d'exploitants agricoles se réduit comme peau de chagrin face à des contraintes économiques et concurrentielles intenable. Le revenu des agriculteurs a considérablement chuté. La tendance est à l'agrandissement des exploitations, ce qui contribue à la disparition des agriculteurs locaux, lesquels font pourtant vivre nos territoires.

Cette crise illustre bien les dérives d'un système économique qui prône le rendement, le court terme et le profit. Or l'agriculture doit s'inscrire dans la durée. Elle a besoin de stabilité pour envisager une production de qualité sur le long terme. Cette situation, nous la vivons tous, chaque jour, dans nos territoires, au contact de nos concitoyens. Le désarroi des agriculteurs est profond et tout à fait justifié : ils ont le sentiment d'avoir été abandonnés, sacrifiés sur l'autel du libéralisme, au profit de logiques purement financières de court terme.

D'aucuns soutiennent que l'année 2009 a été le point culminant de cette crise structurelle.

Nous devons néanmoins tous avoir conscience que le malaise du monde agricole n'est pas en voie de rémission et que la crise n'est pas derrière nous. Bien au contraire, elle est devenue le lot quotidien de milliers d'agriculteurs qui, au bord de la faillite, se demandent s'ils vont pouvoir poursuivre leur activité. Est-il normal, monsieur le ministre, que des agriculteurs en soient réduits à demander le revenu de solidarité active, le RSA ? N'est-ce pas là le signe d'une crise morale et sociale ?

Voilà des années que les agriculteurs français se mobilisent et alertent les pouvoirs publics sur l'impasse dans laquelle ils se trouvent, des années aussi qu'ils réclament une action claire et concrète de la part de l'État afin que leur soient garantis des prix rémunérateurs, à la hauteur de leur travail. Bien que le pouvoir en place n'ait pas cessé de répéter qu'il allait agir pour sauver l'agriculture française en lui apportant des remèdes adaptés, force est de constater que les réponses ne sont pas au rendez-vous, comme en témoigne encore aujourd'hui ce projet de budget. En effet, même si les crédits de la mission affichent une apparente progression de 1,8 %, certains montages qui démentent les annonces du Président de la République et les vôtres, monsieur le ministre, sont difficiles à cacher.

Permettez-moi de vous donner deux exemples pour illustrer mon propos. En premier lieu, monsieur le ministre, lors de la présentation, le 15 septembre dernier, des plans stratégiques de développement des filières, que l'on attendait depuis plus d'un an, vous avez fait état d'une dotation de 300 millions d'euros sur trois ans. Pour 2011, 60 millions d'euros sont financés sur des lignes budgétaires existantes, les 40 millions d'euros restants provenant du produit estimé de la taxe sur la plus-value foncière réalisée lors de la vente de terrains nus devenus constructibles. Le produit de cette taxe, qui se veut dissuasive, dépend du marché du foncier. Il est donc difficile à évaluer.

Destinée à abonder un fonds dédié à l'installation des jeunes agriculteurs et à préserver le foncier agricole, cette taxe devrait finalement servir à financer les plans stratégiques de développement des filières. Il s'agit là d'un détournement d'objectifs, à moins que, dans ce cadre, les candidats à l'installation soient privilégiés.

En second lieu, le Président de la République a promis de sanctuariser les aides à l'installation à hauteur de 350 millions d'euros. Or nous sommes loin du compte. Nous constatons même une réduction de plus de 25 millions des prêts à l'installation, soit une baisse de 16,5 %.

Ces mesures sont très regrettables, car elles ne vont pas dans le bon sens, d'autant que la sonnette d'alarme a déjà été tirée depuis bien longtemps déjà. Ainsi, entre le 2 janvier 2009 et le 1er janvier 2010, seules 13 300 exploitations agricoles se sont installées, soit une baisse sans précédent de 17,1 % par rapport à 2008.

L'effectif des nouveaux agriculteurs âgés de moins de quarante ans a lui aussi diminué de 14,5 % entre 2008 et 2009. Or, sans renouvellement des générations, nous pouvons craindre une disparition de l'activité agricole locale au profit de la généralisation, si tel n'est pas déjà le cas, des grandes exploitations intensives à l'origine de la désertification de nos territoires.

Le décalage entre les discours et les faits est donc assez marquant. La seule voie qui semble être suivie, malgré ce que l'on nous dit, est celle de la dérégulation et du libéralisme à tout-va.

Alors que, voilà quelques semaines, le Parlement s'est prononcé sur la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche – intitulé très optimiste ! –, on constate que cette réforme à tiroirs n'a apporté aucune solution réelle à la crise que traverse le monde agricole.

En plaçant la compétitivité au cœur de sa réforme tout en réduisant de façon drastique – de 21 % – les fonds destinés aux plans de modernisation des exploitations, le Gouvernement risque de compromettre une fois encore la survie de milliers d'exploitations agricoles. À l'approche de la réforme de la PAC, qui ne s'annonce pas sous les meilleurs auspices pour les agriculteurs français, le projet de budget pour 2011 aurait dû apporter des réponses au monde agricole et le rassurer.

Face à une crise exceptionnelle, le Gouvernement aurait dû prendre des mesures exceptionnelles. Or tel n'est malheureusement pas le cas. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il nous présente un projet de budget frappé du sceau de l'austérité. Les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » en subissent les conséquences, malgré une apparente augmentation de 1,8 %.

Ce projet de budget n'assurera pas à l'ensemble des actifs agricoles une rémunération décente, juste et proportionnelle au travail qu'ils fournissent. C'est pourtant bien là qu'est la priorité !

Je regrette profondément que les crédits consacrés au plan de performance énergétique des exploitations agricoles baissent de 46 %, tout comme ceux de la filière bois-énergie, qui diminuent de 3 % en autorisations d'engagement et de près de 6 % en crédits de paiement. Cela signe l'abandon des résolutions du Grenelle de l'environnement du début de quinquennat.

Finalement, malgré les apparences, ce projet de budget est profondément soumis aux restrictions budgétaires. Il ne permettra pas d'amorcer favorablement la sortie de crise. Enfin, il n'apporte pas de réponses structurelles aux difficultés actuelles du monde agricole.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe socialiste ne votera pas les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

par Yannick BOTREL, sénateur des Côtes-d'Armor

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur spécial, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, la discussion de cette partie du projet de loi de finances consacrée à l'agriculture intervient quelques mois après l'adoption de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, la LMAP. Elle s'inscrit à l'évidence dans son sillage et devrait en être le prolongement. Or le projet de budget qui nous est présenté ne répond pas aux enjeux actuels de l'agriculture, tels que nous les connaissons. La crise que nous traversons depuis plusieurs années est loin d'être achevée. Les producteurs de lait peinent à résorber leurs pertes.



Monsieur le ministre, vous avez dû, dans l'urgence, intervenir dans le conflit de la viande bovine qui opposait les éleveurs aux abattoirs. Et combien de producteurs de porcs survivront-ils à la faiblesse récurrente des cours, peut-être entretenue artificiellement, et qui dure depuis de trop nombreux mois ? Les palliatifs budgétaires des années précédentes n'ont fait que répondre à la marge à un problème plus profond. Car ce sont les orientations mises en place pour l'agriculture qu'il faut revoir, au lieu d'apporter des corrections ponctuelles. Les dispositions maîtresses de la LMAP, ou du moins celles qui sont présentées comme telles, tardent à se mettre en place et suscitent plus de questions et de doutes qu'elles n'apportent de confiance et de sérénité. Ainsi, le projet de décret portant sur la contractualisation laitière recueille pour l'heure le scepticisme des syndicats de tous bords et des représentants professionnels agricoles.

Dans ce contexte, la hausse du projet de budget consacré à l'agriculture pour 2011 est peu significative puisque, enseignement agricole y compris, les crédits passent de 5,2 à 5,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,8 %. Cette progression est conforme aux chiffres de l'inflation. Ce projet de budget est donc, au mieux, constant.

Cette hausse, somme toute très relative, s'explique principalement par une augmentation de 492 millions d'euros due à l'exonération des charges patronales de sécurité sociale pour les emplois saisonniers dans certains secteurs de production. Dont acte ! Cette décision était souhaitable. Il n'en subsiste pas moins, entre les pays européens, des disparités de situation peu compatibles avec une approche communautaire de l'agriculture. Par ailleurs, on assiste à la suppression des exonérations de charges salariales dont bénéficiaient jusqu'à présent les travailleurs occasionnels de moins de vingt-six ans. Il s'agissait d'une mesure de soutien en faveur de travailleurs jeunes à la recherche d'un revenu d'appoint, qui rendait le travail saisonnier plus attractif.

Cette pseudo-hausse budgétaire est également aléatoire, dans la mesure où elle laisse entrevoir une réduction programmée des crédits de paiement à l'échéance de 2013. À cet horizon, les objectifs sont en effet très clairs et cohérents, avec l'affichage d'une volonté de diminution des dispositifs d'intervention.

La conviction est largement partagée que l'installation des jeunes agriculteurs est une priorité. Bien que perfectibles, des mesures avaient été mises en place pour favoriser l'installation des jeunes. La traduction budgétaire de cette volonté est désormais moins affirmée, en dépit des engagements pris par le Président de la République. La meilleure illustration en est la baisse très nette des prêts à l'installation, qui sont en recul de 25 millions d'euros.

En outre, rien n'indique clairement que l'intégralité du produit de la taxe sur la plus-value foncière sera réellement consacrée à l'installation des jeunes agriculteurs, comme vous l'aviez indiqué à la suite des interventions unanimes des sénateurs. À moins que vous n'apportiez des précisions claires sur ce point, monsieur le ministre. Rien ne change vraiment sur le terrain, et les jeunes éprouvent toujours autant de difficultés à s'installer. Le moindre des paradoxes n'est pas que, aujourd'hui, dans certaines régions, les installations non aidées ou hors normes sont aussi et même parfois plus nombreuses que les autres. Cela démontre que les vocations existent. Il faudrait les accompagner mieux que cela n'est fait aujourd'hui.

Lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, nous avons exprimé notre choix, sur la question des assurances contre les aléas climatiques, en faveur d'un dispositif de réassurance publique, solution que vous n'aviez pas écartée. Nous devons observer, avec les rapporteurs, que rien n'est cependant envisagé dans le projet de loi de finances pour 2011. Il s'agissait pourtant d'un des dispositifs phares de la LMAP, qui devait être mis en œuvre très rapidement après son adoption. Faut-il en déduire que cette ambition est différée, monsieur le ministre ?

L'action la moins bien dotée du programme est celle qui concerne un très grand nombre d'agriculteurs. Les crises et les aléas de production sont en effet récurrents et auraient mérité un meilleur arbitrage que ce que l'on constate, avec cette baisse de 39 %, soit 28 millions d'euros de crédits de paiement de l'action 12, Gestion des crises et des aléas de la production, du programme 154, Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires. L'assurance-récolte elle-même, pourtant présentée comme une disposition essentielle, se trouve amputée de près de 5 millions d'euros. Qu'advient-il si la crise agricole s'accroît encore ? Les moyens dédiés aux actions internationales et à la stratégie économique diminuent dans ce projet de budget de 800 000 euros, alors que la France perd des parts de marché à l'export. Ainsi, en 2009, pour la première fois depuis vingt ans, les exportations agroalimentaires ont reculé de 12 %. Si l'avenir de l'agriculture est soumis aux marchés globalisés, le tournant en faveur d'une libéralisation accrue a de quoi inquiéter.

Certes, pour la période 2007-2013, les crédits européens sont de 330 milliards d'euros, soit 10 milliards d'euros par an pour la France. Mais c'est l'après-2014 qui devient problématique. Car les agriculteurs devront en toute hypothèse s'aligner davantage encore sur le marché mondial. Il serait intéressant de savoir quelles options seront prises à l'échelon national sur la répartition des crédits européens.

Ajoutez à cela la volatilité chronique des cours mondiaux des produits agricoles à laquelle nous sommes soumis, et chacun mesurera le risque encouru pour la sécurité alimentaire de notre pays, comme pour la survie à terme de nombreux agriculteurs et la vitalité de nos territoires. Il n'existe pas de perspectives durables sans régulation. L'absence d'engagements clairs cache en réalité la dérégulation qui se poursuit. Perdre les outils de la régulation des marchés, c'est livrer l'agriculture aux fluctuations parfois spéculatives des cours. Pour le secteur laitier, l'objectif poursuivi est ainsi de préparer la filière à la disparition du régime des quotas pour 2015. Mais avec quelles conséquences ? Le président de la Fédération nationale des producteurs de lait, la FNPL, en a fait récemment le constat quand il a déclaré que « la régulation des relations commerciales qui sera issue des futurs contrats ne remplacera jamais la régulation des marchés organisés par l'Europe ».

L'agriculture n'est pas une activité économique banale. Elle permet l'alimentation des populations, l'indépendance alimentaire. C'est le premier maillon de la chaîne de l'alimentation. À ce titre, une régulation est nécessaire, sauf à réduire l'agriculture à la variable d'ajustement de la filière agroalimentaire et de la grande distribution. L'oublier, c'est livrer les exploitations à taille humaine, les paysans en difficulté et le développement des filières à un marché d'autant plus âpre que tous n'y jouent pas avec les mêmes règles et n'y exercent pas le même pouvoir. Dans l'esprit de quelques-uns, la sélection naturelle doit, elle aussi, s'appliquer à l'agriculture, via les règles pures et dures du marché. Les exploitations les plus faibles sont-elles vouées inexorablement à disparaître ?

C'est l'avenir de nos territoires ruraux qui serait alors menacé par une remise en cause de leur équilibre économique souvent fragile, car l'agriculture y représente fréquemment une des seules activités.

Monsieur le ministre, le présent projet de budget de l'agriculture s'inscrit clairement dans les options libérales que promeut le Gouvernement et dont nous mesurons les conséquences particulièrement négatives pour l'économie agricole et les agriculteurs eux-mêmes.

Aussi, avec mes collègues du groupe socialiste, je ne voterai pas les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Gestion des finances publiques et des ressources humaines

par Jacques MAHEAS, sénateur de Seine-Saint-Denis

[séance du vendredi 3 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, puisque cinq minutes seulement me sont imparties, je limiterai mon intervention à quelques points du programme 148, Fonction publique, non sans rappeler le contexte toujours inquiétant dans lequel il s'inscrit.



Monsieur le ministre, drapé de votre programme 148, vous prétendez que la fonction publique va maintenir des services de qualité à effectifs réduits. Mais, dans la pratique, la mise en œuvre des missions de service public devient presque impossible, dans le contexte de la seconde vague de révision générale des politiques publiques, qui permet donc, insidieusement, de venir justifier leur future privatisation.

Les réformes destructrices s'enchaînent les unes aux autres, accompagnant la RGPP. La loi « mobilité et parcours professionnels », adoptée en août 2009, est l'illustration concrète de la perte de la garantie de l'emploi pour les fonctionnaires. Le 16 novembre dernier, le Journal officiel publiait le décret permettant, soit de mettre en disponibilité – c'est-à-dire sans salaire –, soit de licencier un agent qui, dans le cadre de la suppression de son poste, refuserait par trois fois les propositions d'emploi de l'administration. C'est chose faite !

Voici un principe consacré alors que l'ensemble des agents souffrent de la dégradation de leurs conditions de travail.

Or cette politique, la vôtre, qui a pour but affiché de redonner de la lisibilité et de l'efficacité à l'administration nous montre d'elle-même ses limites ! À force de vouloir réduire les dépenses publiques, elles augmentent !

Ainsi, on ne pourrait passer sous silence le dérapage des dépenses salariales de l'État, pour lesquelles la commission des finances de notre assemblée a dû émettre un avis favorable, le 24 novembre dernier, assorti de fortes réserves certes, sur un décret d'avance transmis par le Gouvernement pour...ouvrir « en urgence » 1,14 milliard d'euros de crédits de paiement dont « 930 millions destinés à couvrir les dépenses de personnel » ! Ce dérapage proviendrait « de départs en retraite inférieurs aux anticipations, mais aussi de surcoûts associés à des mesures catégorielles dont la multiplicité conduit à douter de la consistance réelle des efforts de maîtrise de la masse salariale de l'État », toujours aux dires de la commission.

Gouverner c'est prévoir ! Franchement, que penser de cette politique qui déstructure la fonction publique et aboutit aux résultats exactement inverses des objectifs qu'elle poursuit ? Quelle lisibilité avons-nous de la masse salariale des fonctionnaires d'État ?

Monsieur Tron, vous avez précisé, lors de l'audition en commission, qu'il faudrait donner une plus grande publicité à une nouvelle « découverte » : 20 300 emplois de plus – probablement cachés dans les tiroirs des ministères – que ceux habituellement comptés pour le ministère de l'éducation nationale, qu'il a bien fallu rémunérer sur l'année 2010. Dans ce nombre figurent 2 900 enseignants vacataires recrutés pour assurer des remplacements, le volant de professeurs remplaçants ayant disparu puisque les titulaires ne sont pas remplacés, à raison d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite !

J'en reviens au projet de loi de finances : pas plus que l'an dernier, il n'est porteur d'une action significative pour la fonction publique. Il s'enferme dans des objectifs comparables dont les écueils ont pourtant été relevés tant par la Cour des comptes que par le principe de réalité que je viens de vous rappeler.

Nulle part dans ce programme ne sont évoqués les enjeux auxquels doivent faire face l'État et son administration : redéfinir les besoins en termes de services publics, accompagner les fonctionnaires dans leur formation, leur mobilité, leur pouvoir d'achat ou leur retraite. On s'intéresse aux chiffres et on oublie le facteur humain.

Comment ne pas remarquer la baisse de près de 10 % des crédits alloués à la formation des fonctionnaires ? J'avais déjà souligné devant vous, l'an dernier, qu'en 2008, seuls 868 agents avaient été concernés lors de la mise en place du droit individuel à la formation, le DIF. Cette année encore, le DIF n'est pas mis en œuvre dans la plupart des administrations et il n'est pas donné suite aux demandes des agents. Les lois de 2007 relatives à la modernisation de la fonction publique et à la fonction publique territoriale n'ont, dans les faits, entraîné aucune amélioration de la formation des agents, alors même qu'on exige d'eux davantage de mobilité, plus d'adaptation à de nouvelles tâches. Une telle politique nie le travail parlementaire et les véritables besoins de réforme dans la fonction publique ! « Réforme », pourtant, le Gouvernement n'a que ce mot à la bouche pour présenter sa politique concernant la fonction publique.

Après les 33 700 suppressions d'emplois équivalents temps plein annoncées en 2010, ce sont encore plus de 31 600 suppressions qui devraient être effectuées l'année prochaine. De plus, selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, de nouvelles coupes claires sont prévues. Or cette politique ne fonctionne pas. Le nombre de contractuels ne cesse d'augmenter, et je ne parle pas seulement des 2 900 remplaçants de l'éducation nationale réapparus ! On assiste à un recours à l'intérim et à des remplacements temporaires de fonctionnaires par des contractuels, sur des emplois permanents, portant le taux de contractuels à près de 15 % dans la fonction publique d'État.

En outre, parmi les mesures prévues par le Gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, quasiment aucune n'est générale. Le point d'indice, qui n'a progressé que de 0,5 % cette année, ne sera pas revalorisé en 2011, et le projet de loi de programmation laisse entrevoir qu'il n'y en aura pas davantage en 2012 et en 2013 !

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste ne saurait voter des crédits qui traduisent une politique de mise à mal des services publics et de ses fonctionnaires.

Beaucoup trop doux, voulez-vous dire, monsieur le secrétaire d'État !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Politique des territoires

par Jean-Jacques LOZACH, sénateur de la Creuse

[séance du samedi 4 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre rapporteur spécial a exposé l'analyse des moyens dévolus à la mission « Politique des territoires » et a souligné leur baisse. Chacun ici avait salué la création du ministère en charge et de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. En dépit de divergences politiques bien naturelles, M. Michel Mercier était un vrai interlocuteur. Il y a un an, les Assises des territoires ruraux permettaient l'affichage de l'intérêt porté aux défis auxquels le monde rural se trouve confronté.



Remanié il y a presque trois semaines, le Gouvernement porte la marque de l'absence de ce ministère, dont les attributions avaient été pourtant accrues en juillet dernier. La nouvelle géométrie ministérielle, caractérisée par ce rattachement de la ruralité à un grand ministère, durant la discussion budgétaire, est synonyme de dilution. Elle inquiète, à défaut de surprendre !

Pourtant, en juin 2009, M. Mercier, nouvellement nommé, déclarait accepter la proposition d'un ministère de plein exercice de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, « parce que les choses vont bien ensemble », ajoutant qu'il se sentait « à l'aise dans cette problématique ».

Il précisait en outre : « Le ministre de l'agriculture a en charge très clairement tout ce qui est agricole, production, alimentation, relations avec Bruxelles, qui sont essentielles pour l'agriculture, et c'est son domaine. Moi, j'ai à animer et à faire vivre l'espace rural, faire en sorte

que les hommes et les femmes qui ont choisi de vivre là puissent vivre avec les mêmes facilités que ceux qui sont en ville, qu'ils aient accès aux technologies modernes, qu'il y ait la permanence des soins, l'accès à l'enseignement, la mobilité, toutes ces problématiques-là. Il faut me souhaiter du courage et de l'ardeur et de l'enthousiasme. »

Mes chers collègues, la colle de l'affichage n'a pas résisté aux pluies de l'automne ! Aujourd'hui, la ruralité se retrouve en queue de convoi, en semi-relégation. Elle se retrouve orpheline ! Si, monsieur Blanc ! Ce gouvernement épouse le cycle des saisons, mais Vivaldi est remplacé par une marche funèbre, celle de Chopin, voire celle de Berlioz, pour la dernière scène d'Hamlet. En effet, il y a un an, le Gouvernement affichait sur les documents officiels et sur ses sites : « La réforme des collectivités territoriales : une nouvelle impulsion pour les territoires », ou bien encore le slogan : « Avec la réforme territoriale, nous préparons l'avenir des collectivités ».

A posteriori, de telles formules prêtent à sourire !

Le 16 novembre 2009 encore, était lancée une task force d'élus au service de la réforme des collectivités territoriales. Un groupe d'élus locaux et nationaux s'engageant à la promouvoir était ainsi fièrement constitué. Et le ministre de l'intérieur de proclamer devant sa task force : « Nous sommes des messagers à la fois incessants, enthousiastes et déterminés de la politique voulue par le Président de la République et le Premier ministre au service de nos concitoyens. » L'enthousiasme, à défaut d'un début de consistance, a surtout laissé place à la résignation, à un abattement qui s'est traduit par la courte majorité du Sénat lors du vote final sur la réforme territoriale. Quant à M. Marleix, il déclarait : « Il faut être agrégé de droit public pour comprendre qui est qui et qui fait quoi. L'urgence est là : il faut simplifier l'architecture territoriale. » Or nous nous acheminons vers une overdose de complexification.

Monsieur le ministre, le budget que vous nous présentez n'a rien pour soulever l'enthousiasme. L'action Attractivité économique et compétitivité des territoires subit une érosion de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 20 millions d'euros en crédits de paiement. Autant d'implications en moins pour la DATAR ! L'action Développement solidaire et équilibré des territoires voit ses crédits de paiement amputés de 16 millions d'euros. Quant à la dotation d'équipement des territoires ruraux, elle n'apporte rien de plus au cumul de la dotation de développement rural et de la dotation globale d'équipement. Le Gouvernement applique aux collectivités territoriales sa révision générale des politiques publiques, multiplie les restructurations, par exemple pour les hôpitaux, dégrade la qualité du service public, considérant que les services publics sont le problème de la France parce qu'ils nuisent à sa compétitivité.

N'oublions pas qu'une nation vivante, ce sont d'abord des territoires et des habitants traités de manière égale et considérés comme une richesse ; c'est un pacte de confiance et un contrat territorial ; ce sont des solidarités et des efforts partagés. Tous ces éléments sont au service d'un grand dessein, d'un avenir considéré comme une marche vers le progrès, et non comme un retranchement, la fin des ambitions collectives ou la démission.

Le budget de la mission que nous examinons nous renvoie à la situation de la collectivité ayant pleinement compétence en matière d'aménagement du territoire, autrement dit la région. Le comité Balladur proposait de « renforcer le rôle des régions françaises, notamment au regard de leurs homologues étrangères. » En réalité, les régions sortent exsangues de la réforme territoriale, à l'image du département, dont la capacité à agir fond comme neige au soleil. Ainsi, en 2009, pour la première fois de leur histoire, les conseils généraux ont réduit de 3,95 % leurs dépenses d'équipement brut, c'est-à-dire les investissements effectivement concrétisés. C'est un signe incontestable de leurs difficultés actuelles. La réforme des collectivités traduit un objectif unique : envisager l'avenir au travers d'un dialogue simplissime, un face-à-face entre l'État et les métropoles, laissant les espaces interstitiels à un sort peu enviable, celui du chacun pour soi ou de la débrouillardise. Tout autre échelon est considéré comme un obstacle, voire un contre-pouvoir, qu'il importe de fragiliser ou de faire disparaître à terme.

Or, pour que notre pays soit attractif, il faut que tout son espace le soit ; la reprise d'une croissance économique durable nécessite des collectivités fortes, déployant leurs services à la population et investissant pour l'équipement de la nation.

En matière de technologies de l'information et de la communication, quel hiatus entre, d'une part, les déclarations officielles et offensives et, d'autre part, leurs déclinaisons concrètes, d'une lenteur qui suscite l'impatience, voire la colère ! Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, le CIADT, caractérisé par cette priorité numérique, remonte pourtant à 2001, voilà presque une décennie !

Les annonces du CIADT du 11 mai dernier sont plus qu'écornées par leur traduction budgétaire pour 2011. Le sort réservé aux zones de revitalisation rurale suscite nombre d'inquiétudes, alors que ces zones devraient s'inscrire dans la durée.

La réalité est cruelle, que ce soit en matière d'infrastructures de transport, de crédits accordés par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC, de logement, d'offre de soins. Le FNADT subit, lui aussi, une restriction de ses moyens. Les projets de pôles d'excellence rurale sélectionnés ou en cours d'arbitrage risquent fort de connaître une réponse budgétaire très insuffisante. Cette réalité bien terne vient se greffer sur une toile de fond : la crise sans précédent que traverse, depuis trois ans, le monde agricole, en particulier toutes les filières de l'élevage.

Mes chers collègues, l'État est défaillant et exacerbe les fractures. Quelle est sa stratégie pour que la politique d'aménagement post-2013 ne soit pas réorientée sur les seuls grands pôles urbains ? A-t-il des idées claires en matière de cohésion territoriale et de péréquation ? En effet, les projets des territoires sont plombés par l'étranglement des départements et des régions. La soumission à l'incontestable effet de ciseau entre l'accroissement des dépenses, sociales en particulier, et le gel des dotations est la traduction d'un véritable coup de poignard budgétaire, alors que la création du conseiller territorial insulte le bon sens. À l'image du projet de budget pour 2011, cette politique témoigne d'une coupable indifférence face au désarroi non seulement des élus locaux, mais aussi des populations et des territoires qu'ils représentent.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Politique des territoires

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[séance du samedi 4 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, mon collègue et ami Martial Bourquin, retenu à Audincourt, a souhaité que je l'associe à mon propos, dans ce débat sur la mission « politique des territoires ».



Monsieur le ministre, en une heure et demie, un samedi après-midi, dans les conditions que chacun sait, traiter de la politique de l'aménagement du territoire, sujet vaste et transpolitique, sur lequel, au-delà de nos oppositions, mes chers collègues, nous pouvons trouver des voies de convergence, revient à tronquer, rétrécir le débat, qui ne peut être à la hauteur de l'enjeu que chacun veut défendre.

J'ai entendu des propos flatteurs à l'égard de telle ou telle mesure et, dans le même temps, toujours les mêmes récriminations sur les territoires qui seraient pauvres, déshérités et oubliés. Je me demande où est l'urgence : est-elle à la ville ou à la campagne ? J'entends les représentants de la campagne parler de paupérisation, ceux du territoire urbain dire l'urgence face à la violence, à la pauvreté et aux difficultés qui s'installent. Une telle différenciation n'est pas non plus à la hauteur de l'enjeu.

Dans le peu de temps qui m'est imparti, je me livrerai, moi aussi, à l'examen quelque peu rétréci des crédits.

Monsieur le ministre, cette politique de l'aménagement du territoire, déclinée sur plusieurs chapitres, dénote un manque de confiance et d'ambition pour nos territoires.

Avec une diminution des crédits de 5 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement, ainsi qu'une nouvelle baisse de 10 % attendue dans les deux prochaines années, l'État se donne de moins en moins les moyens de faire vivre une politique dynamique d'aménagement du territoire.

Je l'avais déjà constaté avec votre prédécesseur, aujourd'hui garde des sceaux, M. Michel Mercier, dont je ne conteste pas, loin de là, les qualités humaines. Lors de sa venue sur le territoire que j'ai momentanément en charge, il s'était dit disposé à accorder des crédits pour telle voie, tel nœud routier, telle démolition, telle construction ou plan, mais sans vision globale de l'aménagement du territoire.

C'est en ce sens que le désengagement de l'État est manifeste.

Monsieur le ministre, comme l'avait fait votre prédécesseur l'année dernière, vous nous répondrez sans doute, pour faire passer l'amertume de la potion, que la politique des territoires va bien au-delà des crédits dédiés à cette mission. Néanmoins, les chiffres sont sans fard. Nous pouvons vous rétorquer, comme nous l'avons fait l'an passé, que le désengagement de l'État va, lui-aussi, bien au-delà de cette mission.

Je pense aux ravages de la RGPP, qui viennent d'être évoqués, au gel des dotations et à la réforme territoriale qui plonge les investissements dans l'insécurité, au feroutage abandonné, autant de politiques gouvernementales qui vont à rebours des objectifs affichés par cette mission.

Monsieur le ministre, ne prenez pas cette remarque pour une attaque personnelle – vous savez qu'en dépit des désaccords qui peuvent nous opposer je sais reconnaître les mérites de l'action que vous menez –, mais je

suis de ceux, et il en est d'autres ici, qui étaient favorables à la création d'un grand ministère de l'aménagement du territoire. Ce dernier, qui aurait bien entendu reçu les moyens nécessaires, aurait enfin été à la fois cohérent et visible sur le plan politique et comptable, en intégrant les services publics, les transports, les collectivités territoriales, le développement rural, mais aussi – pourquoi pas ? – les PME.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez affirmé que les baisses drastiques menaceraient peu la continuité des projets locaux. Je ne doute pas de votre sincérité, mais je vois mal comment il pourrait en aller ainsi.

Comment maintenir, avec la même qualité, la présence publique dans nos territoires malgré une baisse des crédits de 10 % en deux ans ? Comment espérer que la présence postale sera la même ? Comment ne pas craindre un coup d'arrêt aux PER alors que les collectivités territoriales qui les cofinancent sont exsangues et que des maisons médicalisées pourraient être entretenues, demain, via ces pôles ?

Les initiatives territoriales doivent être appuyées. Nous savons tous que les finances publiques se trouvent dans un état catastrophique. C'est vrai d'ailleurs dans tous les pays d'Europe aujourd'hui. Toutefois, la raison d'État n'est pas tout. Monsieur le ministre, on ne peut pas traiter de la même façon certains cadeaux fiscaux improductifs et des initiatives territoriales créatrices d'emplois, d'activité ou de mieux-être pour les populations.

Notre collègue Martial Bourquin préside depuis quelques mois une mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires.

Nous avons effectué de nombreux déplacements au sein des bassins industriels, dans les villes, certes, mais aussi dans les campagnes. Ces dernières, en effet, contrairement à une idée reçue, sont frappées de plein fouet par la désindustrialisation et rivalisent d'ingéniosité pour maintenir, voire pour relocaliser, des activités industrielles.

Monsieur le ministre, croyez-vous que le moment soit bien choisi pour les abandonner, pour ne pas soutenir leurs initiatives ? Les aider devrait être l'une des priorités des politiques publiques menées dans les territoires.

En fait, la politique des territoires n'est pas un parent pauvre du budget de l'État, qu'il conviendrait, pour des raisons constitutionnelles, d'inviter en bout de table aux repas familiaux. Non, bien utilisée et bien armée, elle serait plutôt l'oncle d'Amérique, pour peu qu'une volonté existe et que l'État fasse confiance, sur la durée, aux entreprises et aux collectivités et qu'il s'engage autour de projets.

Monsieur le ministre, dites-vous bien que si l'État abandonne la partie, si les collectivités sont contraintes par son désengagement à moins financer ces activités, les banques ne suivront pas et des perspectives non négligeables de création ou de relocalisation d'activités sur les territoires seront perdues.

Hier, j'ai participé à une réunion avec les responsables de Réseau ferré de France en Bourgogne, où je préside le conseil régional. Ils m'ont affirmé qu'ils devaient, dans les trois ans à venir, remettre à niveau leurs comptes. L'ajustement est cette année de 50 %, ce qui signifie que RFF enregistre encore des pertes ; il sera de 60 % l'année prochaine grâce aux actions engagées, et peut-être l'objectif de 100 % sera-t-il atteint par la suite. J'y insiste, monsieur le ministre, parce que vous êtes vous aussi l'élu d'une région, à savoir la Haute-Normandie.

J'ai demandé à ces responsables quelles seraient les conséquences de cette politique dans les prochaines années, et ils m'ont répondu – je l'avais deviné ! –, qu'elle se traduirait par un doublement des péages en trois ans dans les conventions passées avec la SNCF.

Monsieur le ministre, vous imaginez bien quel sera l'effet de cette mesure dans la région Bourgogne, pour laquelle la convention SNCF est déjà passée de 104 millions d'euros à 150 millions d'euros en six ans, parce que nous avons financé le cadencement, acheté des trains et amélioré l'offre de TER. Avec le doublement des péages en trois ans, elle montera à 185 millions d'euros.

Si la région Bourgogne, dont les cartes grises sont désormais la seule recette fiscale et qui ne peut plus jouer sur le levier de l'impôt, doit assumer une charge supplémentaire de 25 millions d'euros dans les trois ans à venir, elle le fera au détriment des investissements.

Cette dépense nouvelle, qu'elle ne pourra pas assumer, est d'ailleurs constituée, je vous le rappelle, mes chers collègues, de ces crédits de fonctionnement que certains d'entre vous sont si prompts à dénoncer sur ces travées. J'ai cité cet exemple pour souligner que la réforme des collectivités territoriales, et surtout celle des finances locales, entraînera pour toutes les collectivités, c'est-à-dire tant les communes, les intercommunalités, que, demain, les départements, des manques à gagner ou des baisses de recettes, qui empêcheront de financer le haut débit, les maisons médicales, le fret ferroviaire et les autres activités que, chaque jour, nous sommes amenés à prendre en charge.

Mon cher collègue, vous avez vanté tout à l'heure les grappes d'entreprises qui sont constituées au travers des PER. Toutefois, chaque fois que l'État crée un pôle d'excellence rurale, il demande à la collectivité concernée de participer, en sus des moyens qu'elle a déjà accordés sur son budget. Si l'on empile de nouveaux pôles en prétendant que les collectivités joueront le même rôle pour les PER que pour les TGV, l'aménagement du territoire ne progressera pas.

Telle est bien la crainte des élus locaux. En effet, l'aménagement du territoire s'est globalisé, notamment à cause de la réforme des collectivités et de celle des finances locales, et c'est bien cette évolution qui, demain, mettra les territoires en difficulté.

Monsieur le ministre, je ne parle pas de paupérisation. Comme vous, j'ai une ambition pour mon pays et pour nos territoires, mais je ne suis pas certain que nous ayons pris aujourd'hui la bonne voie. Le contexte est difficile – nous ne le nions pas –, mais d'autres choix auraient pu être réalisés. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Engagements financiers de l'Etat

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[séance du samedi 4 décembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, c'est la troisième fois que j'interviens aujourd'hui à cette tribune et, cette fois-ci, c'est au nom de Michel Teston qui, pour des raisons de transport, n'a pas pu être présent pour interroger le Gouvernement sur un sujet qui lui tient à cœur, La Poste.



Pour justifier la transformation du groupe La Poste en une société anonyme à capitaux publics, le président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'industrie, ainsi que le président de La Poste, ont fait référence à la nécessité de doter cette entreprise de moyens plus importants. Ainsi, dans une lettre adressée aux maires le 16 octobre 2009, le Premier ministre écrivait notamment : « La transformation du statut de l'entreprise est nécessaire pour que ses fonds propres soient renforcés. La loi confirmera que ces capitaux devront rester à 100 % publics. Elle permettra l'apport de 2,7 milliards d'euros de capitaux publics. Le Gouvernement s'y est engagé ». Dans un article du 22 décembre 2009, Le Monde citait Christian Estrosi, alors ministre en charge de ce dossier, qui expliquait que le changement de statut de La Poste en une société anonyme visait avant toute chose à permettre la recapitalisation de La Poste par l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Quant au président de La Poste, Jean-Paul Bailly, auditionné le 25 novembre 2009 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, il précisait : « plus que jamais, La Poste a besoin d'investir, d'innover, pour se moderniser et pour développer de nou-

veaux services. Plus que jamais, donc, elle a besoin de capitaux et des 2,7 milliards d'euros évoqués par la commission Ailleret ». Il affirmait également : « La Poste qui, depuis l'origine, est sous-capitalisée, a donc impérativement besoin d'être recapitalisée ». Selon le Gouvernement, l'ouverture totale à la concurrence du secteur postal, en 2011, et la nécessité pour La Poste de lutter à armes égales avec ses concurrents justifiaient une augmentation de capital et, partant, un changement du statut du groupe.

Malgré la détermination de l'opposition, tout particulièrement sénatoriale, qui ne l'entendait pas ainsi, considérant qu'il y avait d'autres moyens pour l'État d'accompagner La Poste dans l'exercice d'au moins deux de ses missions de service public, le changement de statut a été adopté et La Poste est devenue une société anonyme depuis le 1er mars dernier.

On est donc en droit d'attendre du Gouvernement qu'il tienne ses engagements en dotant rapidement La Poste des moyens qu'il jugeait nécessaire de lui accorder. Où en sommes-nous ? Pour l'heure, la Caisse des dépôts et consignations ne semble pas se précipiter pour apporter sa participation, fixée au total à 1,5 milliard d'euros. Quant à l'État, nous constatons que le compte spécial « Participations financières de l'État » retrace les opérations en capital concernant les participations financières de l'État pour le programme 731, ainsi que celles relatives au désendettement pour le programme 732. Au titre du programme 731, un montant de 890 millions d'euros est prévu pour des augmentations de capital, des dotations en fonds propres et autres avances d'actionnaires et prêts assimilés. Le groupe La Poste est fléché.

Comme je l'ai moi-même souligné tout à l'heure dans mon rapport pour avis, monsieur le secrétaire d'État, je juge tout à fait insuffisantes les informations communiquées sur ces prévisions de dépenses : aucune indica-

tion n'est fournie ni sur le calendrier de l'augmentation du capital de La Poste ni sur la manière dont la libération progressive des fonds aura lieu.

Je rappelle d'ailleurs que M. Jean-Dominique Comolli, commissaire aux participations de l'État, auditionné par la commission de l'économie du Sénat le 20 octobre dernier, n'avait alors fourni aucune précision supplémentaire à ce sujet.

Faut-il en conclure que l'augmentation du capital du groupe La Poste n'est pas si urgente que cela ? Dans l'affirmative, comment croire que le changement de statut ait été réalisé uniquement pour renforcer les fonds propres de La Poste ?

Telles sont, monsieur le secrétaire d'État, les questions que nous vous posons aujourd'hui, que nous avons déjà soulevées lors de l'examen du texte relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, et auxquelles nous attendons des réponses.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Santé

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du samedi 4 décembre 2010]

Mme la secrétaire d'État, permettez-moi de saluer tout particulièrement votre arrivée à la tête de ce ministère. Nous avons beaucoup débattu avec votre prédécesseur, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, sur la loi HPST ! Elle expliquait les choses, défendait ses points de vue, bref elle était intarissable ! Nous nous sommes livrés à une rude bagarre, ...que, d'ailleurs, nous avons perdue. Mais j'en viens au budget qui nous occupe aujourd'hui.



Pas de surprise, la mission « Santé » est, elle aussi, frappée par les restrictions budgétaires voulues par le Gouvernement ! Les ministres se succèdent, mais, quels qu'ils soient, ils ne comprennent pas, n'admettent pas que la santé ne dépend pas d'une logique comptable, qu'elle est non pas un luxe, mais un droit inscrit dans notre Constitution.

Parlons de la prévention.

Le programme Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins voit ses crédits diminuer de près de 5 % et la prévention ne représente qu'un tiers de ces crédits ! Aussi peu d'argent pour la prévention, c'est dramatique ! Quand on est face à des épidémies de cancer, quand le nombre de malades du sida ne cesse d'augmenter, quand l'amiante n'en finit pas de faire des victimes, le principe de précaution devrait être également appliqué dans le domaine de la santé, ce qui permettrait d'éviter, à terme, des dépenses plus lourdes.

Il faut agir fortement sur les causes des maladies, qui sont de plus en plus souvent liées à la mauvaise qualité de l'air, de l'eau, de nos aliments, à nos modes de vie. Mais la prévention fait partie d'une autre approche de la santé, une approche globale, qui mettrait l'accent sur l'éducation en matière de santé, qui s'appuierait sur une médecine du travail indépendante et proposerait une meilleure offre de soins sur l'ensemble du territoire. Manifestement, vous ne souscrivez pas à cette approche, madame la secrétaire d'État.

Après avoir tenté de faire passer un cavalier législatif sur la médecine du travail, censuré par le Conseil Constitutionnel, rien n'arrête le Gouvernement.

La semaine dernière, c'est l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'ANACT, chargée de proposer des solutions pour améliorer les conditions de travail et prévenir le stress et les pénibilités, qui a vu son budget diminuer de 10 %. Quel cynisme, alors que votre ministère regroupe désormais santé et travail ! De plus, c'est en contradiction avec les conclusions du rapport d'information sénatorial sur le stress au travail ! Et où en est-on de l'instance de garantie de l'indépendance de l'expertise demandée par le Grenelle 1 ? Le texte évoquait une « instance d'appel en cas d'expertises contradictoires ». Une telle structure aurait eu une utilité certaine dans la gestion de la grippe A/H1N1 et aurait peut-être évité que des conseillers à la solde des grands groupes pharmaceutiques ne se laissent entraîner dans un conflit d'intérêt en surestimant les commandes de vaccin et en entretenant un mensonge d'État.

Un rapport sur l'opportunité de créer cette instance de garantie devait être remis par le Gouvernement au Parlement en août dernier. Or toujours rien ! J'aimerais savoir où nous en sommes, ou, plutôt, j'aimerais savoir où vous en êtes, madame la secrétaire d'État.

Et pendant ce temps, la part des frais de santé augmente dans le budget des ménages, surtout, évidemment, chez les plus modestes et chez ceux qui souffrent de pathologies chroniques. Par ailleurs, les crédits de personnels ne sont pas abordés dans cette mission, mais une chose est sûre : nos hôpitaux manquent de personnels. Entre les centres IVG qui ferment et l'AP-HP qui subit des réductions drastiques d'infirmiers et de médecins, comment assurer un service public de qualité ?

Au-delà d'un service public de qualité, est-ce trop demander que ce service soit accessible à tous ?

Dans le programme Protection maladie, la majorité présidentielle s'en prend à l'aide médicale de l'État, l'AME, qui bénéficie aux personnes en situation irrégulière vivant en France et dont les revenus ne dépassent pas 634 euros par mois. Parmi les bénéficiaires de l'AME, les pathologies graves sont surreprésentées, tels les problèmes neurologiques, cardiaques et le VIH. Comme l'indique M. Jégou dans son rapport, les dépenses d'AME « répondent à un double objectif humanitaire et de santé publique ».

Je précise d'ailleurs que le montant de ces dépenses s'élevait, en 2009, à 540 millions d'euros, ce qui représente moins de 0,3 % des 160 milliards d'euros de dépenses de la branche maladie de la sécurité sociale.

Chers collègues, comptez-vous sincèrement restreindre l'accès aux soins pour ces personnes qui vivent déjà dans une extrême précarité ?

Vous savez pertinemment, et le rapporteur lui-même l'a souligné, qu'obliger des malades insolubles à payer aurait pour effet de les faire renoncer à ces soins. C'est inhumain. Et nous aurons l'occasion d'y revenir lors des amendements déposés par ma collègue Alima Boumediene-Thiery.

Alors, madame la secrétaire d'État, résumons votre projet : moins de prévention, moins de personnels dans les hôpitaux, mais toujours plus de frais pour les malades et de nombreux médicaments qui ne sont pas remboursés ; les accidentés du travail vont maintenant payer des impôts sur leurs indemnités journalières ; quant aux sans-papiers vivant sous le seuil de pauvreté, ils devront payer pour accéder aux soins !

Parce que les écologistes sont pour une véritable citoyenneté de la santé pour toutes et tous, s'inscrivant dans une logique de progrès, prenant en compte les contraintes environnementales, indépendante des intérêts privés, nous voterons contre le budget de la mission « Santé ».

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011

Santé

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du samedi 4 décembre 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur spécial, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, une politique de santé publique est une politique qui parvient à réduire les inégalités face à la santé. Or, de ce point de vue, et c'est le seul qui vaille, les indicateurs les plus récents – le rapport statistique annuel du Secours catholique, le rapport de Médecins du Monde, le rapport d'étendue de l'INSEE, le rapport de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DREES, le rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins ou les mesures de l'Observatoire des inégalités territoriales – établissent le retour de la pauvreté en France et le creusement des inégalités.



Ils correspondent à celui de l'apparition dans notre pays des travailleurs pauvres, et encore faut-il aussi tenir compte des conséquences de la crise à venir. Ces indicateurs nous montrent, d'une part, le cumul des difficultés qui font que les mêmes additionnent les revenus les plus bas, le moindre niveau de diplôme et les conditions de travail les plus dures et, d'autre part, la corrélation de ces difficultés cumulées avec le taux de retard ou de renoncement aux soins. Ces déterminants socioéconomiques se retrouvent dans tous les domaines de morbidité, qu'il s'agisse de maladies cardiovasculaires, de cancers, d'accidents, de problèmes dentaires ou de santé mentale. Selon l'Enquête sur la santé et la protection sociale 2008 de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé, l'IRDES, publiée en juin 2010, sur une période de dix ans, le taux de renoncement à des soins pour des raisons financières augmente

de 1998 à 2000, chute fortement de 2000 à 2002 et augmente constamment depuis. Il est inversement proportionnel au niveau de vie, lui-même corrélé au niveau d'études.

La mesure individuelle de fragilité sociale, au moyen du score d'évaluation de la précarité et des inégalités de santé dans les centres d'examen de santé, dit « score Épices », établit l'augmentation des comportements à risques et des renoncements aux soins, y compris préventifs, la dégradation de l'état de santé physique et mentale selon le degré de précarité qui génère un plus grand nombre de personnes en affection de longue durée, ou ALD.

Je m'en réfère, en tout premier lieu, à ces indicateurs parce qu'ils synthétisent, à l'échelon national, les dégradations que nous constatons auprès de nos concitoyens et dans les services locaux, parce qu'il s'agit incontestablement de questions de santé publique et parce que ces indicateurs, sauf erreur de ma part, sont singulièrement absents du bleu budgétaire pourtant consacré à la mission « Santé ».

Nous connaissons pourtant toujours en France ce paradoxe qui oppose niveau de soins et niveau de prévention : notre système de santé est l'un des meilleurs au monde, notre espérance de vie ne cesse de croître, notre fécondité reste parmi les plus élevées en Europe, mais la mortalité des ouvriers et employés reste trois fois plus importante que celle des cadres supérieurs, la différence d'espérance de vie à la naissance est de plus de dix ans entre les zones nord et sud, et le taux de prématurité varie du simple au triple selon le niveau scolaire de la mère... Ce que je veux souligner ici avec insistance, c'est à la fois le caractère évitable de ces pathologies sociales liées à la précarité, la source considérable d'économies que constituerait un investissement massif en politique de prévention, mais aussi le caractère impérativement transversal qui en conditionne l'efficacité.

Mais nos récents débats sur le projet de réforme des retraites ont suffisamment montré, avec la vassalisation de la médecine du travail et une conception de la pénibilité réduite à une invalidité avérée d'au moins 10 %, que ce gouvernement n'a pas intégré cette nécessaire notion de transversalité.

Les données financières de cette mission « Santé » confirment que la prévention n'est pas un impératif de ce gouvernement. Inscrit dans la rigueur générale, l'ensemble des crédits du programme 204, Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins, régresse de près de 5 %. S'il faut se féliciter de l'augmentation des crédits de formation initiale, le reste est saupoudrage, cela a été dit. L'examen détaillé des actions est même inquiétant.

L'objectif annoncé de l'action 12, Accès à la santé et éducation à la santé, en faveur de la prévention des grossesses indésirables, est démenti par la diminution des budgets alloués au Planning familial, les fermetures de centres d'interruption volontaire de grossesse et la grande discrétion des campagnes de sensibilisation sur la contraception.

L'objectif de l'action 13, Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins, que constituent toujours sida, hépatite et tuberculose, est mis à mal par la baisse des crédits de 15 %. Le dernier rapport public annuel de la Cour des comptes, du 9 février 2010, et l'Avis conjoint du Conseil national du sida et de la Conférence nationale de santé relatif au projet de plan national VIH/sida du 17 juin 2010 font état d'une politique inefficace face aux défis actuels, d'absence de moyens, de plan timoré en matière de dépistage et de traitement, et surtout d'un manque de cohérence entre les politiques publiques s'agissant des personnes migrantes – j'y reviendrai –, des détenus, des usagers de drogues, des prostituées... De plus, le budget lié à la prévention de la santé au travail chute de 15 % et celui de l'éducation à la santé baisse d'un tiers depuis trois ans...

Au-delà se pose même un réel problème d'évaluation des politiques de santé publique. En termes de lisibilité, la nouvelle maquette budgétaire ne favorise pas les comparaisons et la globalisation des crédits du programme Prévention et sécurité sanitaire ne permettra plus d'avoir connaissance en amont des politiques menées, puisqu'elles ne sont plus détaillées par type d'action.

En termes d'efficacité, les opérateurs de l'État sont non seulement frappés par la baisse de leurs effectifs et de leurs financements – c'est le cas de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'AFSSAPS, qui est la plus touchée, de l'Institut de veille sanitaire, l'INVS, de l'Agence de biomédecine et de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'INPES –, mais aussi par le maintien d'une confusion d'intérêts qui nécessite un réexamen détaillé de la cartographie de ces agences, comme cela est d'ailleurs recommandé dans un récent rapport parlementaire.

Nous sommes apparemment unanimes à regretter que la lisibilité du budget ne soit pas meilleure que les politiques qu'il porte.

La loi de santé publique annoncée nous permettra peut-être enfin d'appréhender les choses de manière complète, d'avoir une vision générale de la santé en France et de ses financements, tous budgets compris, de l'État et de la sécurité sociale, afin de proposer une politique plus volontaire de réduction des inégalités, ce qui n'est malheureusement toujours pas le cas aujourd'hui.

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, sur le temps qui m'est imparti, je voudrais maintenant me faire le porte-parole de notre collègue René Teulade, ancien ministre, qui souhaitait s'exprimer ainsi.

Ce budget peut être considéré comme un budget annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont nous venons de terminer récemment l'examen. Cette année, l'architecture budgétaire de cette mission est une nouvelle fois remaniée, ce qui ne favorise pas les comparaisons. De plus, l'entrée en application de la loi HPST, votée en 2009, a des conséquences fortes sur la loi de finances.

La mise en place des agences régionales de santé provoque le regroupement des crédits dans le programme 204, Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins. Ce regroupement, peu lisible, masque une nette diminution des crédits.

Les opérateurs, notamment l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, subissent les objectifs de réduction de dépenses du Gouvernement.

Lors de la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale avait été soulevé le problème du Mediator, interdit l'an dernier par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

Nous pouvons nous interroger sur l'opportunité de réduire aujourd'hui les crédits de cette agence quand celle-ci doit bénéficier de moyens nécessaires pour garantir la santé des Français en contrôlant la sécurité et la qualité des produits de santé distribués dans le pays.

Un désaccord, le même jour, avait été également exprimé sur les amendements adoptés lors de la première lecture à l'Assemblée nationale concernant l'aide médicale de l'État. Le Gouvernement avait répondu qu'ils étaient « hors sujet », ces dispositions étant contenues dans le projet de loi de finances. Nous y voilà !

On ne peut, bien sûr, qu'approuver l'augmentation des crédits destinés à l'aide médicale de l'État depuis 2008. Relevant de la solidarité nationale, cette aide est entièrement financée par l'État. Elle représente 588 millions d'euros pour 2011. Environ 215 000 personnes en ont bénéficié en 2009. Cette aide, qui existe depuis 1893, était, à l'époque, destinée à tous les démunis.

Depuis 2007, l'aide médicale de l'État a subi de nombreux aménagements. Madame la secrétaire d'État, votre politique, qui n'est pas seulement marquée par la réduction des dépenses publiques, tente, depuis une dizaine d'années, de remettre en cause cette aide, marqueur de la solidarité républicaine offerte à des personnes en grande difficulté.

Après une tentative de remise en cause de l'aide médicale de l'État lors de l'examen du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, l'Assemblée nationale a adopté le 2 novembre, avec l'avis favorable du Gouvernement, le démantèlement de l'aide médicale de l'État : restriction du panier de soins aux seuls actes dont le service médical est important ou modéré, contrôle systématique de la condition de résidence, récupération des sommes indûment versées aux bénéficiaires et, pour finir, création d'un droit d'entrée annuel par adulte bénéficiaire.

Sans attendre les conclusions de la mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale remettent en cause l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière, au mépris des considérations de santé publique, des valeurs éthiques et déontologiques qui devraient fonder nos actions de solidarité et de soins, bref, au mépris de la solidarité promue par notre République dans ses principes et, au premier chef, celui de la fraternité.

I n t e r v e n t i o n . . .

PLF pour 2011

Explication de vote sur l'ensemble du projet de loi de finances

par **Nicole BRICQ**, sénatrice de la Seine-et-Marne

[séance du mardi 7 décembre 2010]

Monsieur le ministre, vous avez qualifié d'« historique » la lutte engagée, au travers de ce budget, contre les déficits. Tous comptes faits, il s'agira pourtant à peine de 10 milliards d'euros. De plus, vous tirez une traite sur un surcroît de recettes que vous attendez de la croissance. C'est formidable ! Or votre hypothèse s'avère de plus en plus fragile, puisque la Commission européenne prévoit une croissance de 1,6 %. Par ailleurs, la crise financière au sein de la zone euro assombrit l'avenir, et vous faites l'impasse sur le chômage massif. Bref, la « rilance » de Mme Lagarde a fait long feu !



Si votre prévision est erronée, que ferez-vous ? Rogner encore les dépenses sociales ? Augmenter encore les impôts ? Nous craignons que vous ne fassiez les deux à la fois. Ce sera la double peine ! Mais cela se produira plus tard, après 2012... Vous ne protégez pas les recettes de l'État. Depuis bientôt dix ans, tous les gouvernements successifs ont organisé l'affaiblissement de l'État en multipliant les mécanismes dérogatoires à la fiscalité des entreprises et à celle des ménages les plus aisés. C'est votre dernier budget utile – nous l'avons compris, vous venez d'entrer en campagne électorale ! –, et votre bilan est accablant ! Les propositions n'ont pourtant pas manqué sur les travées socialistes pour assurer l'égalité devant l'impôt et le redressement nécessaire de nos finances publiques...

Si vous aviez été présent durant tout le débat, monsieur de Rohan, vous auriez entendu nos propositions ! Je vous ferai grâce de l'énumération de tous les amende-

ments que nous avons défendus ; ils vont de la suppression du bouclier fiscal au relèvement des prélèvements sur le capital – que vous n'avez cessé d'alléger ! –, en passant par des mesures de soutien à l'emploi. Ces dernières sont essentielles pour faire tenir le seul moteur qui fonctionne encore dans notre économie : la consommation. Aucun de nos amendements n'a trouvé grâce à vos yeux. Les économies, vous les recherchez toujours du même côté, celui des travailleurs !

Toute votre politique fiscale vise à exonérer une minorité – la plus aisée – de l'effort de solidarité. Contrairement à la promesse que vous aviez faite en 2007, vous avez joué la rente contre le travail. Parmi les vilénies que vous avez commises ou laissé commettre, j'en choisis quatre.

Je citerai, premièrement, le logement social qui, au final, financera les promesses du Gouvernement en matière de rénovation urbaine. Il fallait l'inventer !

Deuxièmement, les nouveaux mariés et les pacsés perdront leur avantage fiscal. Comme si l'on choisissait la date de son mariage en fonction du bénéfice que l'on peut en retirer sur sa feuille d'impôt... Certains couples agissent certainement ainsi, mais ils se situent tout en haut de l'échelle sociale : eux seuls consultent des conseillers fiscaux prêts à recommander à de futurs mariés de convoler avant la fin de l'année, pour des raisons d'optimisation fiscale ! J'attends de voir la publication des bans d'ici à la fin de l'année : nous verrons alors si cette mesure a eu de l'effet. Nous devrions constater un surcroît de mariages...

Troisièmement – et je tiens particulièrement à relever cette vilénie ! –, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle acquitteront désormais un ticket modérateur. S'ils ne peuvent pas payer, ce seront les avocats qui s'en porteront garants. Il fallait la trouver, cette mesure d'économie ! Et c'est ce que vous avez fait, avec l'aide de la majorité et de la commission des finances...

J'en viens à la quatrième et dernière mesure, et pas la moindre, dont vous avez pensé, mes chers collègues, qu'elle passerait inaperçue, hier soir. Vous n'étiez pas dans cet hémicycle, monsieur le ministre, contrairement aux sénateurs des groupes socialiste et CRC-RPG, qui ont voté contre. De quoi s'agit-il ? Vous avez introduit un dispositif qui vise à déduire les arrêts maladies des jours de RTT. Encore une fois, vous vous êtes attaqués aux 35 heures ! Cela fait écho au choix incongru proposé, samedi dernier, par le président du groupe UMP, M. Longuet : « Ou on sort de l'euro, ou on sort des 35 heures ! ». Nous savons bien que les 35 heures vous gênent. Quel courage avez-vous déployé au travers de ces quelques mesures ! Dans le même temps, vous laissez prospérer des niches bien dodues, bien grasses : la niche Copé, la niche Vivendi, et tous les dispositifs de contournement de l'ISF. Or leur effet sur la compétitivité n'est toujours pas démontré.

Monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues de la majorité qui, si j'ai bien compris, allez tous voter ce budget, malgré les réticences de certains, vous employez, s'agissant des niches fiscales, une drôle de méthode, fondée sur l'arbitraire. Sur la base de critères idéologiques, et même – il faut le dire ! – de critères de classes, vous décidez de qualifier, ou non, un dispositif dérogatoire en niche fiscale. À l'évidence, votre vision est forcément très sélective.

Nous avons demandé une évaluation complète des dépenses fiscales et proposé que les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires servent de référence. Votre majorité, monsieur le ministre, a écarté nos propositions, qui visaient à faire disparaître les niches inefficaces et injustes. Si vous aviez vraiment voulu rendre efficace « l'attaque à la tronçonneuse », comme l'avait appelée Mme Lagarde, des niches fiscales, vous auriez fait en sorte de disposer, au début de la discussion du projet de loi de finances, d'une évaluation globale. Cela vous aurait sans doute évité le recours à une seconde délibération concernant l'exonération dont bénéficient les employeurs à domicile. Cette contorsion laissera des traces ! À vrai dire, depuis l'annonce faite par le Président de la République à la télévision, le 16 novembre, vous avez trouvé la parade à toute initiative parlementaire : tout est renvoyé au « printemps fiscal ».

Le débat au Sénat aura permis, à l'occasion de l'examen de l'amendement du président Arthuis sur la fameuse « trilogie », devenue une tétralogie, d'apprécier les contradictions de la majorité.

Nous souhaitons bon vent au groupe de travail monocolore qui va préparer avec vous cette fameuse réforme du patrimoine ! Que de contorsions déployez-vous, monsieur le ministre, malgré vos déclarations de cet après-midi dans un grand journal du soir, pour vous débarrasser de l'ISF et, en même temps, du bouclier fiscal, qui est désormais pour vous un boulet !

Ne changez pas de sujet, monsieur le rapporteur général ! Vous faites toutes ces contorsions sans toucher à l'essentiel : le patrimoine. Pourtant, vous savez bien que les inégalités de patrimoine sont sans commune mesure avec les inégalités issues des revenus du travail.

Le groupe socialiste, et je crois toute la gauche, refuse la société d'héritiers et de rentiers que vous avez reconstituée. Quant aux collectivités territoriales qui, au plus fort de la crise, ont joué leur rôle d'amortisseur social et d'investisseur public, elles sont, en retour, encore une fois maltraitées. L'année dernière, vous les avez privées d'air ; aujourd'hui, vous les achevez, vous les asphyxiez en gelant leurs dotations.

Mes chers collègues de la majorité, vous allez devoir assumer un coût final de la suppression de la taxe professionnelle qui sera doublé par rapport à celui qui avait été annoncé l'année dernière. Vous allez devoir assumer une législation à l'aveugle.

Sur l'article 59, pas moins de 75 amendements ont été déposés, et les trois quarts en provenance de la majorité ! Cela montre non seulement le malaise, mais aussi, pour nombre d'entre vous, le remord qui vous saisit !

Enfin, vous allez devoir assumer l'incertitude dans laquelle vous avez plongé tous les élus locaux, quelle que soit leur couleur politique !

En guise de conclusion, nous vous donnons rendez-vous en septembre 2011 et en 2012. Les élus locaux, les électeurs et les citoyens jugeront alors sur pièce. En attendant ces deux rendez-vous, nous voterons contre ce projet de budget !



Groupe Socialiste du Sénat

Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

AÏCHA KRAÏ

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

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

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat