3 novembre 2009

les Cahiers 78

du Groupe SRC

Socialiste, Radical, Citoyen

Projet de loi de finances pour 2010

Injustice fiscale
Inefficacité économique
Irresponsabilité politique

(p. 5)

Notes de travail 5

Notes d'information 75

Assemblée nationale - XIIIème législature

Sommaire

Notes de travail

5	**Projet de loi de finances pour 2010**	Injustice fiscale Inefficacité économique Irresponsabilité politique
15	**Cotisation économique territoriale** (CET) et Taxe professionnelle	Comparatif des deux dispositifs
19	**Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010** - article 38 -	Un dispositif complexe qui fragilise les droits des femmes
31	**Projet de loi de finances pour 2010** Mission Médias	Les conséquences des Etats généraux de la Presse
49	**Projet de loi de finances pour 2010** Mission Outre-mer	Hasardeuse sortie de crise ?
57	**Projet de loi de finances pour 2010** Mission Anciens combattants	La mort à petit feu de la politique des anciens combattants
61	**Projet de loi de finances pour 2010** Mission Défense	Entre tradition et innovation

Notes d'information

75	**OGM** De nouvelles interventions législatives et réglementaires à attendre	L'information au coeur du débat
83	**L'auto-entrepreneur**	L'entrepreneur de la disette

Paris, le 2f1 octobre 2009
Sylvain LAVAL
Julien BARGETON

Projet de loi de finances pour 2010

Injustice fiscale, inefficacité économique et irresponsabilité politique

Le Gouvernement voudrait présenter son budget comme un budget de transition, de préparation de sortie de crise. Il apparaît plutôt comme un budget d'évitement, injuste et inefficace.

Faute de remettre en question sa politique fiscale aberrante, il se condamne à l'inaction. En refusant de trancher des choix fiscaux, la tactique consiste à reculer pour mieux sauter, mais sauter dans le gouffre des déficits et de la dette.

Pourtant, les enjeux sont considérables :

Le chômage et de la précarité explosent en cette rentrée, en particulier pour les jeunes
Le pouvoir d'achat continue de stagner
La reprise est fragile et tirée, en tout cas au deuxième trimestre, par la croissance extérieure, du fait de la faiblesse relative du plan de relance français

Le Gouvernement est tellement sûr de sa stratégie que la loi de programmation pluriannuelle déposée de façon concomitante au PLF 2009 est totalement caduque.

A mi-mandat, ce budget risque d'aggraver la colère et de consacrer le désenchantement.

Il ne répond pas au contexte de crise
Aucune mesure marquante n'est prise pour lutter contre ses effets. Le débat sur les dépenses d'avenir est évacué et discuté dans des cénacles peu légitimes

I - Le PLF 2010 persévère dans la voie de l'injustice fiscale

1- Les baisses d'impôt d'hier (2002 – 2007) empêchent de soutenir ceux qui en ont le plus besoin, à commencer par les couches populaires et les classes moyennes

Les baisses d'impôt d'aujourd'hui (paquet fiscal, baisse de la TVA dans la restauration…), **dilapident les marges d'action nécessaires au pays.**

Les baisses d'impôts de demain (suppression de la taxe professionnelle, maintien du bouclier fiscal, plafonnement inefficace des niches fiscales…), feront cruellement défaut pour agir efficacement au service de la croissance.

La politique économique et budgétaire se résume depuis le début de la mandature à distribuer des allégements d'impôts au profit des hauts revenus sans aucun effet sur la croissance, le pouvoir d'achat et l'emploi.

Améliorer les recettes par la justice fiscale permet d'investir dans les dépenses d'avenir.

Ainsi, sur les 35 milliards d'euros consentis depuis 2002 (chiffres de la Cour des comptes et 70 milliards depuis 2000 selon Gilles Carrez) près des 2/3, soit 20 milliards, concernent les contribuables les plus aisés.

Le bouclier fiscal est maintenu alors qu'il profite toujours aux plus riches

La répartition des bénéficiaires du bouclier fiscal en 2008 montre que les 834 contribuables les plus riches (patrimoine de plus de 15,5 millions d'euros) ont touché chacun un chèque moyen de 368.261 euros du fisc, **"soit l'équivalent de 30 années de Smic"** *(analyse des effets du bouclier fiscal, Commission des finance, 18 mars 2009)*.

Le coût total du bouclier fiscal a doublé entre le 'bouclier 2007' et le 'bouclier 2008', passant de 229,1 à 458,3 millions d'euros.

Mais le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier n'a pas doublé, loin de là. Il est quasiment stable, passant de 13.700 à 13.998. Ce constat s'explique aisément : **les bénéficiaires disposant des revenus et des patrimoines les plus élevés ont vu le bénéfice qu'ils tirent de la mesure augmenter très fortement.**

Ainsi, les restitutions accordées aux patrimoines les plus importants ont été multipliées par deux, passant de "*143,8 à 288,6 millions d'euros*" en un an. **Les 834 contribuables les plus aisés** (patrimoine supérieur à 15,5 millions d'euros) **ont touché chacun un chèque moyen de 368.261 euros, soit au total "*quasiment les deux tiers du coût du bouclier*"**.

2 - En 2010, le Gouvernement persiste et signe : il fait 12 Mds € de cadeau fiscal aux plus grosses entreprises, avec la réforme de la TP. A partir de 2011, ce cadeau représentera 5 milliards d'euros d'allégement fiscal annuel

L'état de nos finances publiques ne l'autorise pourtant pas. Et les entreprises paieront très peu de taxe carbone. La TVA restauration coûte près de 3 Mds € par an à l'Etat et au contribuable pour un effet quasi nul sur l'emploi.

II - Le budget pour 2010 manque d'ambition au moment où il faut tout faire pour sortir de la crise : inefficacité économique et aggravation des inégalités

1- Le gouvernement affiche une norme d'évolution des dépenses de « 0 en volume », soit 1,2 % en prenant en compte l'évolution de l'inflation prévue pour 2010. Les dépenses de l'Etat augmenteraient de 4,4 milliards par rapport au budget initial de 2009 en structure constante (contre 7 Mds € prévus dans la loi de finances initiale en 2008).

Ce qui fait une marge de manœuvre ridicule pour accompagner la sortie de crise pourtant encore très fragile.

Les 4,4 milliards de dépenses nouvelles sont absorbées par la hausse des dépenses de pensions pour un milliard, des dépenses sociales pour 1,6 milliard (1,1 pour la solidarité, l'insertion, l'égalité des chances, 0,4 pour ville et logement, 0,4 pour la santé), largement dû à des évolutions automatiques.

Dans le budget pour 2010, aucun effort vraiment significatif n'est fait pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus moyens et modestes et pour encourager la consommation. Ainsi, le barème de la prime pour l'emploi est *« gelé »*, alors qu'il faudrait l'augmenter fortement. Aucun coup de pouce n'est prévu pour le SMIC ou pour les pensions de retraite.

Au final, il n'existe aucune évolution réelle des crédits budgétaires. Ce ne sont que des ajustements à la marge. Des budgets pourtant essentiels sont même en diminution

Les crédits de la mission « travail emploi » sont réduits de 748 M soit 6,15 % de baisse dans un contexte de hausse du chômage !

Les crédits de la mission « écologie et développement durable » progressent, mais dans de trop faibles proportions pour marquer une réelle inflexion (232 M€ soit +2,3 %)

Une fois de plus, derrière les discours tonitruants du Président de la République, les actes sont inexistant ou en total contradiction avec les politiques menées et sensées être prioritaires.

Le budget pour 2010 prévoit 33 700 suppressions de postes dans la fonction publique dont 16 000 dans l'Education nationale

Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite est présenté comme le moyen de maîtriser les dépenses publiques alors que l'économie nette de ces suppressions à l'horizon 2011 n'atteint pas les 2 milliards d'euros. En 2010, elle représentera 500 millions d'euros d'économie nettes pour le budget de l'Etat, au regard d'un déficit budgétaire supérieur à 140 milliards en 2009.

Cette mesure n'a aucun sens, hormis dégrader encore plus les services publics pourtant essentiels. Elle reflète l'aveuglement idéologique du gouvernement et de sa majorité en la matière.

En réalité, le gouvernement reconnaît la caducité de cette loi de finances initiale avant même son entrée en application. Le plus bel aveu en est qu'il projette déjà, comme en 2009, un collectif budgétaire en début d'année prochaine.

Dans le budget pour 2010, rien n'est prévu pour soutenir l'investissement et plus particulièrement celui des collectivités territoriales qui réalisent les trois quarts de l'investissement public.

Depuis 2007, l'enveloppe les dotations de l'Etat à leur égard augmente comme les prix et depuis 2009 le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est intégré dans cette enveloppe dite « *normée* ». En 2010, il est sort de l'enveloppe.

Cette diversion budgétaire ne doit pas occulter le fait que le prix à payer est que **cette enveloppe ne progressera que de 0,6 % par rapport à 2009. Pour la première fois, l'augmentation des dotations sera inférieure à celle de l'inflation prévisionnelle** (1,2 %). Cela représente une perte de pouvoir d'achat considérable pour les collectivités.

En définitive, les moyens supplémentaires pour toutes les dotations ne s'élèvent qu'à 700 millions d'euros, dont 400 au titre du FCTVA et 300 pour toutes les autres dotations.

2 - L'insuffisance criante des hausses prévues est reconnue par le Gouvernement lui-même qui va ajouter les dépenses du « *grand emprunt* » à peine la loi de finances votée, alors qu'il suffirait d'intégrer la relance par l'investissement dans le projet de budget…

Pourquoi une politique tonique pour l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, la croissance durable ne figure pas dès ce budget pour 2010 ?

3 - Le manque d'ambition se lit dans la prévision de croissance. L'hypothèse de 0,75 % peut se comprendre de prime abord comme sincère et raisonnable. Mais de deux choses l'une : ou le gouvernement croit à la relance et il assume une prévision plus haute ; ou bien,

il pense que la croissance va être plus haute et minimise ses estimations pour en tirer profit le cas échéant.

Surtout, le gouvernement prévoit pour la demande mondiale de biens adressés à la France (exportations) une hausse de + 2,8 % en 2010 après une chute de -16% en 2009…

Seulement + 0,8 % sont prévus pour la demande intérieure et, pire encore, un petit + 0,6 % pour l'investissement des entreprises. On compte alors sur la reprise des autres pour nous tirer d'affaire, et la croissance serait un peu inférieure à celle de l'Allemagne (+ 0,8 %) et surtout à celle des Etats-Unis avec + 1,1 % (mais supérieure à la moyenne de la zone euro à +0,2 %).

Contrairement à ce qu'avait affirmé le Président de la République, la loi TEPA n'a pas été un plan de relance anticipé permettant de mieux résister à la crise. Elle représente plus que jamais la somme des injustices et n'est que le reflet d'un aveuglement idéologique qui est en train de ruiner notre pays.

III - Le budget pour 2010 est le budget des occasions manquées

1- La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale n'est qu'une pseudo-réforme

En effet, le produit des nouveaux impôts est inférieur au montant de l'ancienne TP. En 2010, le coût de cette réforme serait de 11,7 milliards €, du fait de mesures transitoires. En rythme de croisière, le coût annuel serait de moitié, près de 5 Mds €.

Cela pèsera sur la dette déjà très élevée du pays, et pour le reste ce sont les ménages et les collectivités locales qui paieront par un transfert de fiscalité, alors que les entreprises sont extrêmement privilégiées.

Le Gouvernement affiche le produit de la taxe carbone sur les entreprises (2 Mds €) face au coût net de 4,8 Mds € lié à la réforme de la TP. Outre que les montants ne sont pas équivalents, le but de l'instauration d'une fiscalité écologique ne saurait être de financer une autre réforme fiscale, mal ficelée, mais bien de modifier les comportements.

La réforme représente une perte de 22 Mds € pour les collectivités locales et un gain de 15 Mds € pour l'Etat à travers la fin des allègements payés par l'Etat.

Les dotations de l'Etat qui vont remplacer la recette fiscale pour les collectivités ne progresseront pas au même rythme que la TP : le passé proche montre que l'évolution des concours de l'Etat est largement contrainte par l'état des finances publiques.

Le Gouvernement se sert en effet de l'indexation de ces dotations comme variable d'ajustement. Le résultat sera moins de recettes pour les collectivités locales.

Le pouvoir de vote sur les taux et le lien avec l'assiette fiscale sont mis à mal. L'installation d'entreprises sur son propre territoire perd largement son intérêt fiscal pour le bloc communal.

Avec cette réforme, les possibilités de zonage sont supprimées et la fiscalité mixte devient obligatoire. De plus, la Contribution Complémentaire est un impôt nationalisé, reversé aux départements et régions

Quoiqu'en dise le Gouvernement, **le lien entreprises/territoires est quasiment rompu** : il ne subsiste que par la base foncière (contribution locale d'activité) pour le bloc communal et que par les critères d'affectation de la Contribution Complémentaire (nombre de salariés…).

C'est la fin de l'impôt économique local et de l'autonomie fiscale des collectivités

2 - L'instauration de la taxe carbone représente un formidable gâchis

Le gouvernement l'a totalement détournée de son objectif. Elle symbolise un nouvel impôt, injuste et inefficace.

La redistribution prévue est choquante et aggrave l'injustice fiscale puisque les ménages les plus aisés (redevables de l'ISF, bénéficiaires du bouclier fiscal ou éligibles à la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu) se verront reverser de l'argent, du même montant que beaucoup d'autres ménages modestes et moyens dans des situations sociales bien différentes. Il s'agit donc d'une redistribution forfaitaire, générale et aveugle.

Son assiette n'est pas pertinente car elle ne concerne pas toutes les formes d'énergie et son taux ne correspond pas aux besoins écologiques du moment.

Le gouvernement est donc totalement passé à coté de l'instauration d'une contribution climat énergie, juste socialement et efficace écologiquement.

IV - Le budget pour 2010 plonge la France dans les déficits abyssaux et recule les choix difficiles

1- Le budget 2010 est irresponsable, dans la droite ligne de la politique erratique de 2009 (une LFI suivie immédiatement de 2 LR)

Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes de juin 2009 (Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques), **le Président de la République et le Gouvernement ne peuvent utiliser la crise pour justifier la dégradation des comptes que pour la moitié du déficit, le reste étant dû à leur politique** qui a tari les recettes fiscales depuis 2002 (30 milliards d'euros).

Le déficit public atteindra 8,5 % du PIB (5,6 % pour celui de l'Etat, 2,3 % pour la Sécurité Soc et 0,5 % pour les collectivités locales) **après 8,2 % en 2009 et 3,4 % en 2008**.

La France est entrée dans la crise avec un déficit très élevé (2,7 % en 2007 et déjà 3,4 % en 2008, alors que les effets se sont surtout faits sentir en 2009), ce qui a privé de marges de manœuvre une fois la crise survenue.

Comme l'écrit la Cour, les recettes fiscales nettes ont diminué de 2,5 % en 2008 (-6,7Md€) bien que leur croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, ait été de 2,7 % (+7,2 Md€), soit une élasticité au PIB de 0,9.

Leur baisse ne résulte donc pas du ralentissement de l'activité, dont la Cour a montré que l'impact a été limité au plus à 4 Md€, mais de mesures nouvelles qui ont contribué à augmenter le déficit public structurel :

- ⇨ D'une part, des allégements des impôts d'Etat pour 7,8 Md€ (dont 3,2 Md€ au titre de la loi TEPA) ;

- ⇨ D'autre part, des transferts de recettes vers d'autres administrations publiques à hauteur de 6,1 Md€ (dont 3,3 Md€ vers la sécurité sociale, notamment en compensation d'exonérations de charges prévues par la loi TEPA, et 2,0 Md€ vers les collectivités locales en contrepartie de nouveaux transferts de compétences et des dépenses afférentes).

Ces allégements d'impôts s'inscrivent dans un mouvement ancien. Le montant des recettes fiscales nettes est en effet en 2008 (260 Md€) inférieur à celui de 2004 (266 Md€) alors que leur croissance spontanée a été de 58 Md€ sur cette période.

En quatre ans, les impôts d'Etat ont été allégés de 30 Md€ et 34 Md€ de recettes fiscales ont été transférés à d'autres administrations publiques, dont 25 Md€ en contrepartie de transferts de charges. **Le déficit de l'Etat a donc été augmenté de 39 Md€ par ces mesures fiscales**.

2 - La dette publique continue sa hausse vertigineuse

Le gouvernement envisageait initialement une dette publique égale à 64% du PIB pour 2008 et elle a finalement atteint 67,4 % du PIB.

Pour 2009, la dette devait s'établir à 66 % du PIB, proche du record de 66,5% atteint en 2005 lorsque Nicolas Sarkozy était ministre des finances. Il a réussi à battre son propre record a à plates coutures avec 77,1 % du PIB.

Pour 2010, le Gouvernement n'attend pas moins de 84 % du PIB mais qui nous dit qu'on ne s'approchera pas plutôt des 90 % du PIB ?

Au vu des résultats précédents, on peut fortement douter de la fiabilité de cette prévision. En réalité, la barre des 100 % du PIB sera franchie d'ici la fin de la législature.

L'explosion de la dette publique sous l'effet du double héritage de la législature précédente et du paquet fiscal, ne peut que déboucher sur des nouvelles hausses de prélèvements et sur des diminutions drastiques de dépenses publiques au détriment de la solidarité, de la formation, del'investissement et du développement durable.

Ainsi, depuis 2007, pas moins de 20 taxes nouvelles ont été créées au détriment de la progressivité et donc de la justice fiscale. Ce sont alors toujours les mêmes qui payent la facture : nos compatriotes moyens et modestes.

3 - Les comptes sociaux se dégradent fortement

Depuis 2002, les déficits cumulés atteignent 80 milliards de dette. **La loi Fillon sur les retraites de 2003 et la loi Bertrand sur l'assurance maladie de 2004 n'ont absolument pas préservé l'avenir de notre système de protection sociale**.

La multiplication des prélèvements supplémentaires et des moindres remboursements se poursuit en 2010. **Le déficit du régime général de la sécurité sociale atteindra 20 milliards d'euros en 2009 et 30 milliards en 2010**.

Depuis le mois de janvier 2008, les patients payent les franchises médicales. Depuis janvier 2009, les patients hors parcours de soins sont moins bien remboursés. Et en 2010, le forfait hospitalier va progresser de deux euros (16 à 18), soit **+12,5 %, alors que la norme d'inflation et de progression des dépenses publiques est dix fois moindre, à 1,2 % !**

Quant à la fiscalisation des indemnités pour accidents du travail, le gouvernement attend courageusement que sa majorité parlementaire la propose. **Cette mesure parait totalement indécente quand on sait qu'elle rapportera 150 millions d'euros au budget de l'Etat et que par ailleurs le paquet fiscal coutera près de 12 milliards d'euros en 2010 !**

Le Gouvernement se refuse à admettre la nécessité d'une hausse future des prélèvements obligatoires et masque son caractère inéluctable par la multiplication de hausses saupoudrées.

V - Il est indispensable de bâtir un budget efficace, juste et responsable

Il est plus que jamais nécessaire de mener une politique économique et budgétaire de soutien à l'activité économique et au pouvoir d'achat et de préparation de l'avenir en favorisant l'investissement et la formation, mais aussi le développement durable et la protection de l'environnement.

1- Une politique fiscale fondée sur une politique de revenus et non une politique de la rente type TEPA

⇨ En remettant en cause le bouclier fiscal ;
⇨ En s'attaquant véritablement aux niches fiscales.

2 - Une politique budgétaire qui renforce le pouvoir d'achat

- En majorant de 50 % le barème de la prime pour l'emploi ;
- En conditionnant les allégements de cotisations sociales à la signature d'accords sur les salaires signés par une majorité de syndicats selon le critère de représentativité ;
- En réduisant le taux de TVA sur les produits de première nécessité ;
- En revalorisant fortement les allocations familiales et les pensions de retraite.

3 - Une vraie relance

a) Favoriser l'investissement des entreprises

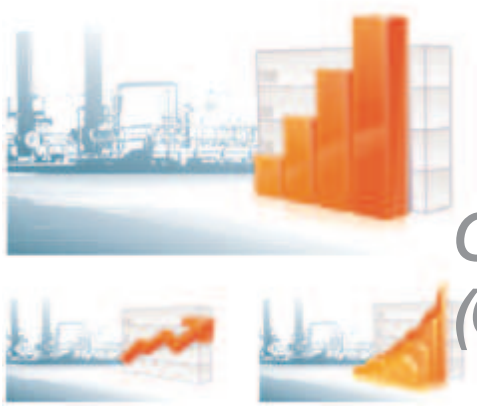
- En baissant le taux de l'impôt sur les sociétés des entreprises qui investissent et augmenter celui des entreprises qui distribuent leurs profits sous forme de dividendes ;
- En diminuant l'impôt sur les sociétés des PME innovantes et de celles qui réalisent au moins 50 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation ;
- En créant un fonds national de garantie pour favoriser l'accès des entreprises au crédit.

b) Aider les collectivités locales

- En remettant en cause le pacte de régression proposé par le gouvernement pour le calcul des dotations ;
- En associant les collectivités locales à l'activité économique pour leur permettre d'investir dans les transports collectifs et dans la construction de logements sociaux.

Au total, le budget pour 2010 n'assure pas une sortie de crise correcte, faute de remettre en cause la politique fiscale coûteuse et injuste. Il aurait fallu dégager des marges de manœuvre pour accompagner la reprise de la consommation et des investissements. ❐

Paris, le 27 octobre 2009
Sylvain LAVAL
Julien BARGETON



Cotisation économique territoriale (CET) et Taxe professionnelle

Comparatif des dispositifs relatifs à la Cotisation économique territoriale (CET) remplaçant l'actuelle Taxe professionnelle (TP) dès 2010
Texte d'origine projet de loi de finances pour 2010 /
amendement Commission des finances / Texte adopté en séance publique

■ *Question du financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) : article 3 du PLF 2010*

Actuellement, les chambres de commerce et d'industrie sont financées par une taxe additionnelle à la taxe professionnelle dont le produit estimé pour 2009 s'élève à 1 275 millions d'euros.

La suppression de la taxe professionnelle proposée par le Gouvernement pose le problème de l'évolution de leur financement, auquel l'article 3 du projet de loi de finances répond de manière insatisfaisante en maintenant, pour 2010, un prélèvement au bénéfice des CCI défini par référence à la TP due en 2009. Cet article propose donc de fait de continuer à appliquer une assiette fiscale et un taux qui n'existent plus en 2010.

En réalité, se seront des dotations budgétaires de l'Etat qui assureront ce financement, rendant ainsi les CCI totalement dépendantes de ce dernier.

Le barème de l'amendement de Marc Laffineur, s'appuyant sur le rapport d'information rédigé conjointement avec Jean-Pierre Balligand, réglait cette question de façon satisfaisante :

- ⇨ Territorialisation du prélèvement ;
- ⇨ Montant répondant aux objectifs du Gouvernement : - 5 %.

Cette disposition de la commission des finances a été rejetée en séance publique, retour à la situation d'origine de l'article 3 du PLF.

Commentaires

L'architecture globale n'est pas modifiée par rapport au texte initial : une contribution locale d'activité (ex part locative de la TP), une cotisation complémentaire progressive sur la valeur ajoutée, des taxes spécifiques pour les entreprises de réseaux.

1) Le lien entre territoires et bases fiscales

La cotisation complémentaire serait perçue au titre du territoire dans laquelle se situe l'entreprise qui la paie. Cependant, l'allègement global pour les entreprises correspond à une diminution de l'autonomie fiscale.

2) Le barème de la cotisation complémentaire

Il contrecarre largement la territorialisation de la cotisation complémentaire car de nombreuses collectivités ont des bases essentiellement composées de petites entreprises, pas forcement éligibles à cette cotisation ou très faiblement.

3) Le plafond de valeur ajoutée concernera aussi les plus grandes entreprises

4) La péréquation

Elle est insuffisante, en particulier pour la cotisation complémentaire désormais territorialisée : rien pour le bloc communal. ❐

	Article 2 d'origine PLF 2010	Amendement Commission des finances	Article 2 définitif adopté en séance publique
Territorialisation de la cotisation complémentaire (CC)	Non	Oui	Oui
Affectation de la Contribution Locale d'Activité (CLA)	Commune et intercommunalité	Commune et intercommunalité	Commune et intercommunalité
Affectation de la Cotisation Complémentaire (CC)	75 % Département et 25 % régions	55 % Département, 25 % régions, 20 % communes et intercommunalités	Maintien de la version adoptée en commission
Péréquation de la Contribution locale d'activité (CLA)	Suppression du Fonds National Péréquation Fonds de garanties individuelles	Fonds national de péréquation descendu au niveau des communes et intercommunalités Pas de fonds départementaux de la CLA	Rétablissement de fonds départementaux pour écrêter la CLA sur les établissements exceptionnels
Péréquation de la Cotisation complémentaire (CC)	Rien car taux national, sans lien entre territoires et recettes, et recette reversée sous forme de dotations (en fonction nombre de salariés, m2 de foncier entreprises, population)	Deux fonds nationaux, un pour les départements et un pour les régions (écrêtement de 50 % de la part de recette qui progresse au-delà de la moyenne nationale)	Maintien de la version adoptée en commission : pas de fonds pour le bloc communal et intercommunal malgré le transfert de 20 %
Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA)	Rien de prévu	Augmentation de la fraction de TSCA pour compenser la part CC affectée aux intercos et concentration de la TSCA sur les départements dont les recettes fiscales représentent à l'issue de la réforme 80 % de leurs recettes de référence	Maintien de la version adoptée en commission

Barème de la Cotisation complémentaire à la valeur ajoutée (CC)	Jusqu'à 0,5 million d'euros de chiffre d'affaires, les entreprises sont exonérées de la cotisation sur la valeur ajoutée ; entre 0,5 et 3 millions d'euros de chiffre d'affaires, elles paient selon un taux progressif allant de 0 % à 0,5 % de la valeur ajoutée ; de 3 à 10 millions d'euros de chiffre d'affaires, le taux varie entre 0,5 % et 1,4 % ; de 10 à 50 millions de chiffre d'affaires, le taux passe de 1,4 à 1,5 %. Au-delà de 50 millions de chiffres d'affaires, le taux est de 1,5 %.	Entrée progressive dans le dispositif C.C. à partir d'un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 euros. Taux unique de 1,5 % à partir de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cela allégeait de 1,2 milliards d'impôts les entreprises en situation de concurrence internationale et faisait gagner 2 milliards au lieu de 3 initialement au PME par rapport à la situation actuelle TP. Une réduction de 1 500 euros est accordée aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions d'euros.	Inchangé par rapport au barème d'origine, ce qui limite la portée de la territorialisation puisque le barème commence à 500 000 € de CA.
Plafond de la CET (CLA + CC)	3 % (au lieu de 3,5 % actuels TP)	Maintenu mais sous condition de chiffre d'affaires (inférieur à 7,6 M€)	Retour au texte initial du Gouvernement : soit 3 % .
Ticket modérateur (gel des taux)	Maintenu	Supprimé	Maintenu : retour au texte du Gouvernement
Année servant de référence pour le calcul pour les compensations	2008	2010	Taux 2008 et base 2010
Autres dispositions	Répartition des ressources entre niveau de collectivités	Part régionale de Taxe sur le foncier bâti transférée aux Départements	Maintien de la version adoptée en commission + Fonds de Péréquation des droits d'enregistrement départementaux

Paris, le 27 octobre 2009
Aude DUFAY

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010

- article 38 -

La réforme de la majoration de durée d'assurance : un dispositif complexe qui fragilise les droits des femmes

À entendre le ministre du travail Xavier Darcos, le dispositif accordant aux mères une majoration de durée d'assurance de huit trimestres par enfant, qui avait été remis en cause par la Cour de Cassation en février dernier au motif de discrimination envers les hommes sera *« sauvegardé »*.

Suite à la grande mobilisation et à la vive émotion, le gouvernement s'est résolu à préserver, dans son intégralité ou presque, la majoration de huit trimestres pour les mères pour les enfants nés avant le 1er janvier 2010. En revanche, l'analyse du dispositif prévu par l'article 38 du PLFSS conduit à nuancer fortement cet effet d'annonce pour les enfants nés après le 1er janvier 2010.

I - Le dispositif actuel de MDA dans le régime général

La majoration de durée d'assurance pour enfant du régime général a été créée en 1971 avec la loi Boulin, en même temps que l'assurance vieillesse des parents au foyer, dans le but d'améliorer les droits à pension des femmes. Sa mise en place coïncide avec le passage de 30 à 37,5 annuités et le constat que la majorité des femmes n'atteindraient pas le plein de leurs droits.

D'une durée initiale d'un an, au bénéfice des mères ayant élevé au moins deux enfants, la MDA a été portée en 1975, à deux ans et son bénéfice a été ouvert dès le premier enfant

La loi Fillon de 2003 a modifié les modalités de cette majoration : depuis le 1er janvier 2004, les femmes assurées sociales bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance, d'un trimestre à la naissance, à l'adoption ou à la prise en charge effective de chaque enfant, puis d'un trimestre supplémentaire à chaque date d'anniversaire dans la limite de 7 trimestres jusqu'au 16ème anniversaire de l'enfant. **Le nombre total ne peut être supérieur à 8 trimestres par enfant**. Cette majoration est accordée qu'il y ait ou non interruption d'activité.

II - La jurisprudence de la Cour de cassation

La Cour de cassation qui avait dans un premier temps en 2006, étendu le bénéfice de la MDA du régime général à un père ayant prouvé qu'il avait élevé seul son enfant, a jugé dans **un arrêt du 19 février 2009** que :

> *« la majoration de trimestre de durée d'assurance pour enfants s'applique aux hommes et non aux seules femmes, la différence de traitement à cet égard n'étant pas compatible avec l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».*

Reprenant un raisonnement tenu par la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Cour de cassation estime qu'une « *différence de traitement entre homme et femme ayant élevé des enfants dans les mêmes circonstances ne peut être admise qu'en présence d'une justification objective et raisonnable* ».

III - Les inégalités des hommes et des femmes face à la retraite

⇨ Des niveaux de pension très inférieurs à ceux des hommes

(source : rapport du COR de décembre 2008)

En 2004, le montant moyen des retraites perçues par les femmes a été de **38 % inférieurs à celui des hommes**.
Sept femmes retraitées sur dix avaient en 2004 une retraite globale inférieure à 1200 euros par mois contre un peu plus d'un tiers des hommes, et **près de 50 % des femmes avaient une retraite inférieure à 900 euros contre 20 % des hommes**.

⇨ Des pensions d'autant plus faibles qu'elles ont eu des enfants

Les pensions de droits propres des femmes sont d'autant plus faibles qu'elles ont eu des enfants alors qu'aucune différence de montants des pensions entre les hommes ayant eu ou non des enfants n'est constatée.

En 2004, **les femmes n'ayant eu aucun enfant, ou un seul enfant, perçoivent une pension de 25 % supérieure à l'ensemble des femmes** (plus de 1000 euros par mois contre 825 en moyenne). Symétriquement, les femmes ayant eu trois enfants ont une pension inférieure de 15 % (703 euros).

⇨ Des durées d'assurance très inférieures à celles des hommes

Les femmes parties en retraite en 2004 avaient une durée d'assurance moyenne de 137 trimestres, soit 20 trimestres de moins que les hommes de la même génération. Cette durée comprend les trimestres acquis au titre de la MDA auxquels ces femmes ont eu droit et qui comptent pour 17 trimestres. Sans l'effet correctif des MDA, l'écart de durée d'assurance serait donc de 37 trimestres.

Seules 44 % des femmes ont une carrière complète pour 86 % des hommes.

44 % des femmes ont une carrière complète pour 86 % des hommes.

⇨ L'impact de la MDA sur les pensions des mères

90,5 % des femmes nouvellement retraitées en 2107 ont bénéficié de trimestres de majoration de durée d'assurance. En moyenne, 19,2 trimestres sont attribués aux bénéficiaires.

Pour 75 % des femmes bénéficiaires de la majoration de durée d'assurance, ces trimestres permettent d'améliorer le montant de leur pension. Si l'on neutralise des trimestres de majoration de durée d'assurance, la pension des femmes bénéficiaires diminuent de 19 % en moyenne.

IV - La « réforme » en 2003 des bonifications pour enfants dans la fonction publique

Avant la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les femmes fonctionnaires bénéficiaient d'une bonification de quatre trimestres par enfant.

Pour tenir compte de **l'arrêt Griesmar** du 29 novembre 2001 de la Cour de Justice pour les communautés européennes, ce dispositif a été réformé pour être étendu aux pères.

La loi de 2003 distingue le cas des enfants nés ou adoptés après le 1er janvier 2004 et celui des enfants nés ou adoptés après cette date.

Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2004, la majoration d'un an par enfant qui existait (sous le nom de bonification) est maintenue, à la condition d'avoir interrompu son activité pendant une période continue au moins égale à deux mois, suite à la naissance ou l'adoption d'un enfant (congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale ou disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans).

La majoration est également étendue au père dans les mêmes conditions mais, compte tenu de la durée du congé maternité, cette majoration continue en pratique à bénéficier aux mères.

Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1er janvier 2004, la bonification de quatre trimestres par enfant a été remplacée :

- D'une part, pour les mères, par une majoration de deux trimestres par enfant nés après le recrutement dans la fonction publique ;
- Et d'autre part, pour les pères et les mères, par la prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité, dans la limite de trois ans par enfant.

Par un avis motivé du 25 juin dernier, la Commission européenne, a demandé à la France de rendre le dispositif des bonifications conforme aux principes d'égalité entre les hommes et les femmes. Elle **conteste les nouvelles modalités de majoration de durée d'assurance des fonctionnaires pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004**.

Est en cause, la condition d'interruption d'activité de deux mois pour pouvoir bénéficier de la bonification. Pour la commission, les femmes remplissant automatiquement cette condition du seul fait du congé de maternité, il s'agit d'une règle discriminatoire à l'égard des hommes qui n'ont que très rarement pris un congé parental ou un congé d'adoption à l'arrivée de l'enfant et ne sont donc pas en mesure de satisfaire cette exigence qui a été posée ultérieurement.

La commission européenne demande à la France de réparer le préjudice subi par les pères, non seulement pour ceux dont l'enfant est né avant 2004 et qui doivent liquider leur retraite dans le futur mais aussi pour ceux qui sont déjà partis depuis 1990, date à laquelle les États se devaient de respecter le principe d'égalité.

Cela impliquerait de recalculer les pensions et de rembourser le préjudice accumulé sur l'ensemble de la période soit une dépense globale estimée par le gouvernement à 5 milliards d'euros pour la fonction publique d'État.

Le gouvernement français a jusqu'au 30 octobre pour répondre à la commission européenne.

V - Les pistes d'évolution de la MDA dans le régime général explorées par le COR

Dans son rapport de décembre 2008 sur les droits familiaux et conjugaux, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a exploré plusieurs pistes :

- **Étendre la MDA à l'ensemble des pères** : outre son coût très élevé, cette extension remettrait en cause l'objectif visé par le dispositif de compenser, au moins en partie, les écarts de pensions entre les hommes et les femmes qui résultent des écarts de carrière ;
- **Accorder la MDA aux pères qui ont élevé seuls un enfant** : cette solution n'apporte pas de sécurité juridique compte tenu de la jurisprudence ;
- **Lier le bénéfice de la MDA à l'accouchement** : la MDA viserait ainsi à compenser les désavantages de carrière qu'induit pour les femmes l'accouchement. Le COR rappelle la nécessité pour le juge communautaire de respecter une certaine proportionnalité entre l'avantage accordé aux femmes et l'inégalité que le dispositif vise à corriger. Une première option consisterait à accorder huit trimestres qui est la durée actuelle de la MDA au régime général. La durée accordée pourrait aussi être conduite à évoluer au fil du temps en rapport avec les écarts de durée d'assurance entre les hommes et les femmes ;
- **Lier le bénéfice de la MDA à une interruption d'activité** d'une durée minimale de deux mois par exemple, suite à la naissance ou l'adoption d'un enfant ;
- **Donner un droit d'option au sein du couple qui désignerait le bénéficiaire, avec une attribution par défaut à la mère**. Le COR souligne qu'une « *telle possibilité pourrait générer des stratégies d'optimisation et conduire à opter pour l'attribution au père, en particulier dans les cas où la MDA serait plus avantageuse pour lui* ».

A plus long terme, le COR évoque une transformation partielle de la MDA en majoration de montant de pension réservé aux femmes, ce qui conduirait à conserver une majoration de durée d'assurance plus courte en nombre de trimestres. Cette majoration de pension pourrait être proportionnelle, pour compenser les pertes de salaires, ou forfaitaire, dans un souci redistributif.

VI - Proposition de réforme de la MDA adoptée par le C.A de la CNAVTS le 10 septembre 2009

Le conseil d'administration de la CNAVTS a adopté par 23 voix pour (patronat, CFDT, FO, CGC et l'approbation de l'UNAF) et 7 voix contre (CGT, CFTC et 2 personnalités qualifiées), une proposition de réforme de la majoration de la durée d'assurance fondée sur les 3 principes suivants :

- Protection maximale pour les mères ;
- Sécurité juridique ;
- Coût maîtrisé.

La majoration actuelle d'un maximum de 8 trimestres par enfant est maintenue mais serait scindée en 2 parties :

- **4 trimestres attribués à la mère au titre de la grossesse, de l'accouchement et de la maternité** ;
- **4 trimestres de majoration de durée d'assurance au titre de l'éducation du jeune enfant.**

Pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur de la loi : le conseil d'administration souhaite que les règles permettent l'attribution de fait de ces 4 trimestres à la mère.

Pour les enfants nés à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi :

- Les 4 trimestres au titre de l'éducation du jeune enfant relèvent du libre choix des parents. Ce choix doit être formellement exprimé dans les 4 ans maximum à compter de la naissance de l'enfant ;
- À défaut de choix du couple, les 4 trimestres sont attribués à la mère ;
- En cas de désaccord, les intérêts de la mère sont préservés.

VII - Le dispositif prévu par l'article 38 du PLFSS 2010

Le gouvernement a indiqué que la réforme de la MDA doit se faire à budget constant, écartant d'emblée l'extension du dispositif existant aux hommes qui aurait représenté un coût « *prohibitif* » et aurait en outre, aggravé les inégalités de pension entre les hommes et les femmes.

Le coût actuel de la MDA pour le régime général est estimé à 5 milliards d'euros. Selon le gouvernement, la réforme proposée par l'article 38 permet de prévenir un alourdissement des dépenses de la branche retraite évaluée à 2 milliards en 2012 et 9 milliards en 2040.

L'objectif affiché par le gouvernement est de sécuriser le dispositif juridiquement et mettre un terme aux contentieux qui fragilisent le droit dont bénéficient aujourd'hui les femmes.

En dépit de la jurisprudence, le nombre de contestation auprès des commissions de recours amiable ou des tribunaux est faible: moins de cent litiges au 30 septembre 2009.

La majoration de durée d'assurance actuelle de 8 trimestres par enfant accordée aux femmes pour chaque enfant élevé est remplacée par 2 majorations distinctes :

- ⇨ **Une première majoration de 4 trimestres est attribuée aux femmes** assurées sociales, pour chacun de leurs enfants, **au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement** ;

- ⇨ **Une seconde majoration de 4 trimestres** est instituée **au bénéfice du père ou de la mère** assuré social, attribuée **pour chaque enfant** mineur **au titre de son éducation pendant les 4 années suivant sa naissance ou son adoption**.

Les conditions d'application de cette seconde majoration sont différentes selon la date de naissance de l'enfant. Un régime transitoire est prévu pour les enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2010.

Il convient de noter que si une femme élève un enfant qui n'est pas le sien, dans le cadre d'une famille recomposée par exemple, elle ne bénéficiera plus de trimestres de MDA, alors que la législation actuelle lui accorde une majoration pour les années pendant lesquelles elle a assuré « *la charge effective et permanente* » de l'enfant élevé, même sans lien de filiation.

Cette réforme s'appliquera aux pensions prenant effet à partir du 1er avril 2010.

1 - Une majoration de 4 trimestres par enfant pour la maternité

L'article 38 prévoit l'attribution automatique au titre de la maternité d'une majoration de durée d'assurance de 4 trimestres aux femmes assurées sociales pour chacun de leur enfant.

> La loi reconnaît qu'une femme est désavantagée dans sa vie professionnelle.

Ce ne sont pas seulement les effets de la grossesse et de l'accouchement sur la vie professionnelle que cette majoration entend compenser, d'où l'importance du « *notamment* », mais bien, plus généralement les incidences de la maternité même.

La loi reconnaît aussi qu'une femme est désavantagée dans sa vie professionnelle par le simple fait qu'elle est femme et qu'elle est donc susceptible d'avoir des enfants : discrimination à l'embauche, avant même qu'il y ait enfant, puis discrimination dans le déroulement de la carrière, en terme de salaire et de promotion.

2 - Une majoration de 4 trimestres pour l'éducation: un droit ouvert au père et à la mère

Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1er janvier 2010, les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration liée à l'éducation ou, le cas échéant, définissent la répartition entre eux de cette majoration.

Leur décision doit être exprimée auprès de la caisse d'assurance vieillesse **dans le délai de 6 mois à compter du quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption**.

En cas de désaccord exprimé par l'un ou l'autre des parents, la caisse désigne celui des parents qui établit avoir contribué à titre principal à l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue ou, à défaut décide que la majoration sera partagée par moitié entre les 2 parents.

L'absence de choix des parents dans le délai de 6 mois à compter du quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption est **réputée**, en l'absence de désaccord exprimé, **valoir décision conjointe implicite de désignation de la mère**.

La décision, y compris implicite, des parents ou l'attribution de la majoration par la caisse d'assurance vieillesse ne peut être modifiée.

La décision de la caisse est contestable par le père ou la mère. C'est alors la procédure de droit commun du contentieux de la sécurité sociale qui s'applique: commission de recours amiable puis éventuellement le tribunal des affaires de sécurité sociale, si la décision de la commission de recours amiable ne satisfait pas le requérant. Enfin, la décision du tribunal peut ensuite être contestée devant la Cour d'appel puis devant la Cour de cassation.

Le partage de la MDA liée à l'éducation repose sur un système complexe et potentiellement générateur de conflits.

Le gouvernement semble miser sur le fait que peu de couples feront le choix de l'attribution au père de cette majoration. Or, l'attribution de trimestres de majoration d'assurance aux hommes risque d'être d'autant plus importante que les couples pourraient faire le choix d'optimiser l'attribution de la MDA en privilégiant la pension qui rapporterait le plus, c'est-à-dire celle du père.

Ce choix ne correspondrait pas en tout état de cause à la finalité de la majoration qui doit répondre à une logique de compensation des préjudices de carrière et risquerait de pénaliser les femmes.

Une "chasse au trimestres" qui pénalisera les femmes.

Avec le durcissement des conditions requises pour obtenir une retraite à taux plein, la MDA risque de devenir un moyen de récupérer des trimestres manquants. Cette « *chasse aux trimestres* » pénalisera les femmes.

Laisser aux parents le choix de l'attribution de la MDA peut générer des tensions au sein du couple et les situations où l'autonomie des femmes n'est pas garantie ne permettront pas un libre choix réel entre conjoints.

En cas de désaccord entre les parents, s'il n'est pas possible d'établir que l'un aurait plus que l'autre participé à l'éducation des enfants, la majoration sera partagée en deux. Ce partage va aboutir de fait à la diminution de l'avantage servi aux femmes par rapport à la législation actuelle. Ces deux trimestres en moins résultant d'**un partage subi** ne feront qu'accroître les différences constatées entre les femmes et les hommes (deux trimestres seront attribués au père et deux trimestres à la mère qui n'aura plus que six trimestres de majoration au total contre huit auparavant).

En cas de conflit entre les parents, la complexité de la désignation par les caisses de retraite de celui « *des parents qui établit avoir contribué à titre principal à l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue* » risquerait, en réalité, de conduire celles-ci à tourner la difficulté en choisissant, de partager par moitié la majoration entre les deux parents.

On peut s'interroger sur le sens des mots *« à titre principal »*. Lors de l'examen en commission des affaires sociales, Denis Jacquat, rapporteur, a insisté sur la nécessité d'**encadrer très strictement par voie réglementaire, les éléments permettant de prouver qu'un parent a contribué *« à titre principal »* à l'éducation de l'enfant**. Il a ainsi évoqué à titre d'exemple les critères suivants: congé parental, aménagement ou réduction du temps de travail …

De tels critères réintroduisent de façon indirecte une condition d'interruption d'activité. Or l'octroi de ces trimestres ne doit à aucun moment être conditionné à une telle interruption qui présente le risque d'encourager l'éloignement des femmes du monde du travail et de pénaliser les femmes qui continuent de travailler.

3 - Le cas des enfants adoptés

Lorsque les enfants seront adoptés, la majoration va être divisible, en totalité, entre les deux parents :

- 4 trimestres sont accordés au titre de l'éducation pendant les quatre années suivant l'adoption ;

- 4 trimestres au titre d'une majoration spécifique attribuée, **pour chaque enfant adopté** durant sa minorité, **à ses parents au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de l'accueil de l'enfant et des démarches préalables à celui-ci**.

Cette majoration spécifique est attribuée selon les mêmes modalités que la majoration liée à l'éducation.

4 - Le régime transitoire pour les enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2010

Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2010, la majoration spécifiquede 4 trimestres liée à l'éducation **est attribuée à la mère sauf si, dans un délai d'un an** à compter de la publication de la LFSS pour 2010, **le père de l'enfant apporte la preuve** auprès de la caisse d'assurance vieillesse **qu'il a élevé seul l'enfant** pendant une ou plusieurs années au cours des 4 premières années suivant la naissance ou l'adoption. Dans ce cas, la majoration est attribuée au père à raison d'un trimestre par année.

Pour les enfants nés ou adoptés, après le 1er juillet 2006, le délai est porté à 4 ans et 6 mois à compter de la naissance ou l'adoption de l'enfant.

Il n'est pas certain que ces dispositions répondent aux exigences du principe d'égalité, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence européenne car, devant la nécessité de consolider le dispositif, le droit à la MDA n'est finalement ouvert au père que dans des conditions très limitées :

- La majoration sera au maximum de 4 trimestres pour les pères et attribuée à la condition d'avoir élevé seul un enfant (condition qui n'est pas requise pour les mères) ;

- En outre, la preuve attendue des pères est encadrée très strictement, puisqu'elle devra être apportée, au plus tard avant la fin de l'année 2010.

5 - L'exclusion des MDA des durées validées permettant des départs anticipés

L'article 38 exclut de la durée d'assurance validée totale pour l'ouverture de droit aux retraites anticipées « *carrière longue* » et « *adultes handicapés* » :

- Les majorations de durée d'assurance « *accouchement* » et « *éducation* » ;
- La majoration de durée d'assurance pour enfant handicapé ;
- Les trimestres validés au titre du congé parental ;
- Les trimestres assurance-vieillesse parent au foyer (AVPF) ;
- Les bonifications du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004 ;
- Les périodes de services validées gratuitement et les majorations pour du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004 ;
- Les périodes d'assurance validées en application de dispositions réglementaires ayant le même objet.

Une réforme pénalisante pour les personnes handicapées

Il convient de souligner que l'exposé des motifs de l'article 38 passe totalement sous silence ces dispositions qui excluent notamment la majoration de durée d'assurance exigée pour l'obtention de la retraite anticipée, fermant ainsi la porte de ce dispositif à des femmes qui pouvaient ainsi y accéder. La réforme prévue s'avère également pénalisante pour les personnes handicapées.

VIII - Les propositions des partenaires sociaux

La CFDT a présenté les propositions suivantes à l'occasion de sa conférence de rentrée le 10 septembre dernier :

- ⇨ Réserver la majoration de durée d'assurance de deux ans aux femmes pour les enfants déjà nés ;
- ⇨ Pour les enfants nés à partir de 2010, la CFDT propose :
  - L'attribution d'une majoration d'un an aux mères de famille pour compenser les désavantages de carrière consécutifs à l'accouchement et à la maternité ;
  - Le maintien d'une majoration d'un an pour compenser les désavantages de carrière liés à l'éducation de l'enfant attribuée sauf si le couple en décide autrement ;
  - Le couple déterminerait en son sein le bénéficiaire de cette année de majoration en cas d'absence de choix ou de litige, le bénéfice de celle-ci serait automatiquement attribué à la femme.

La CFDT a voté les propositions formulées par le conseil d'administration de la CNAV le 10 septembre dernier. Mais, elle formule deux réserves par rapport au dispositif de l'article 38 du PLFSS 2010 :

- ⇨ Le partage par moitié de la majoration d'éducation, en cas de désaccord des parents, qui risque de devenir la règle, ne garantit pas suffisamment le droit des femmes ;
- ⇨ La non prise en compte des majorations de durée d'assurance pour bénéficier du dispositif de retraite anticipée destiné aux carrières longues est également dénoncée.

La CGT a voté contre les propositions présentées par le CA de la CNAV le 10 septembre, estimant qu'elle *« se traduirait immanquablement par une dégradation des droits des mères et qu'elle ouvrirait la voie à de nombreux contentieux »*.

Si la CGT s'est félicitée du recul du gouvernement pour tous les enfants nés après le 1er janvier 2010, elle dénonce en revanche *« la problématique dans laquelle s'enferme le gouvernement qui tient du mélange de deux dimensions. La première relève bien de la MDA, elle est relative à la prise en compte des inégalités de fait dont les femmes ont été jusqu'à présent victimes. Mais la deuxième incombe à la politique familiale. Elle doit se traduire par la prise en compte de l'éducation des enfants afin de mieux concilier, pour les femmes comme pour les hommes la vie familiale et professionnelle. »*

Pour garantir juridiquement la MDA, la CGT propose de lier les 8 trimestres par enfant, de MDA, dans leur intégralité, à l'accouchement et à la maternité, ainsi qu'à la prise en compte des inégalités (sans condition d'interruption d'activité).

La nouvelle formulation juridique doit permettre, aux femmes ayant adopté ou pris en charge un enfant, le bénéfice des MDA.

La CGT demande que soit étudiée la situation des hommes ayant élevé seuls leurs enfants. S'il apparaissait que ceci se trouve statistiquement, lors de leur mise à la retraite, dans une situation comparable aux femmes qui ont eu des enfants, il faudrait mettre en place un mécanisme leur permettant de bénéficier des MDA.

La CFTC a voté contre les propositions de la CNAV, estimant que ces pistes *« si elles étaient retenues, pénaliseraient demain les mères salariées du privé, leur niveau de retraite serait amputé du juste rattrapage dont elles bénéficiaient jusqu'à aujourd'hui pour une retraite à taux plein. »*

La CFTC s'oppose à la scission de la majoration de deux ans (une année liée à l'accouchement et l'autre accordée au titre de l'éducation au choix du couple). Elle souligne que ce dispositif *« deviendrait source de contentieux entre les conjoints pouvant à l'avenir ouvrir d'âpres négociations sur l'obtention des droits à pension entre père et mère divorcés... L'enfant ne doit surtout pas devenir l'otage de ce conflit potentiel ».*

La CFTC propose de lier la majoration à l'accouchement et non plus à l'éducation et d'octroyer 8 trimestres par enfant aux mères ayant accouché et 8 trimestres par enfant au titre de l'adoption -père ou mère- sous condition que l'adoptant s'arrête de travailler pour une durée au moins équivalente à un congé maternité.

Dans les cas particuliers où les pères ont pris une place prépondérante dans l'éducation des enfants (veuvage, séparation avec droit de garde exclusif), il pourrait être accordé 8 trimestres à la discrétion de la Justice. En cas de litige, ce droit reviendrait automatiquement à la mère.

Force Ouvrière a *« formulé des propositions concrètes, partagées par la majorité du Conseil d'administration de la CNAV, afin de garantir le droit des femmes tout en répondant aux décisions de justice »* et a approuvé les orientations de la CNAV du 10 septembre dernier.

Force Ouvrière juge le projet de réforme de la MDA présenté à l'article 38 du PLFSS « *équilibré* » et préservant l'essentiel, à savoir l'attribution quasi systématique de la MDA aux femmes salariées. Elle regrette l'exclusion de la MDA de la durée d'assurance exigée pour l'obtention de la retraite anticipée.

L'UNAF a demandé au gouvernement de défendre le maintien des 8 trimestres accordés aux mères de famille. Si le dispositif actuel doit, pour des raisons strictement juridiques, être réaménagé, l'UNAF a posé cinq exigences :

- Maintien d'une durée d'assurance de deux ans par enfant ;
- Rattachement de ce droit à la maternité: une durée minimale de 4 trimestres doit être automatiquement attribuée aux mères à la naissance ou à l'adoption de l'enfant ;
- Priorité aux mères de famille tout en facilitant le partage des responsabilités parentales : si une partie des trimestres peut être attribuée au père, ce doit être au libre choix du couple, jamais sans l'accord de la mère; en cas d'absence de choix, ou de désaccord, ces trimestres doivent toujours bénéficier à la mère ;
- Accès aux mères quelle que soit leur situation par rapport à l'emploi : l'UNAF est défavorable à l'introduction d'une condition d'interruption d'activité professionnelle, qui reviendrait notamment à pénaliser les femmes qui ont poursuivi leur activité tout en assumant leur charge de famille ;
- Une même application pour l'ensemble des nouveaux retraités.

IX - Les amendements présentés par le groupe socialiste à l'article 38

- Un amendement de réécriture de l'article 38

La scission de la MDA en deux majorations distinctes, l'une liée à la maternité et l'autre liée à l'éducation ouverte au bénéfice du père ou de la mère, remet en cause l'objectif visé par la MDA qui est de compenser, au moins en partie, les inégalités de fait entre les hommes et les femmes face à leur retraite.

Cet amendement propose d'attribuer aux femmes assurées sociales une majoration de durée d'assurance de 8 trimestres, pour chacun de leurs enfants, au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement.

Il prévoit également d'attribuer aux femmes assurées sociales une majoration de durée d'assurance de 8 trimestres pour chacun de leurs enfants mineurs **adoptés**, au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle, notamment de l'accueil de l'enfant et des démarches préalables à celui-ci.

- Un amendement prévoit qu'en cas de désaccord, la caisse désigne celui des parents qui établit avoir contribué à titre principal à l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue ou, à défaut décide que **la majoration sera attribuée à la mère** (et non partagée par moitié).

- Un amendement prévoit la suppression des dispositions relatives à l'exclusion des MDA des durées validées permettant des départs anticipés « *carrières longues* » et « *adultes handicapés* ». ❐

Paris, le 25 octobre 2009
Catherine DEBUIRE

Projet de loi de finances pour 2010

Mission Médias

Presse, Soutien à l'expression radiophonique locale, Compensation de la suppression de la publicité à FTV, GIP Télé numérique et Audiovisuel extérieur (cf. note « Avances à l'audiovisuel public)

Calendrier

Commission ACE : mercredi 4 novembre 2009 à 9 h 30
Séance publique : lundi 9 novembre 2009, après midi et soir

Rapporteur de la commission des finances : Patrice Martin-Lalande (UMP).
Rapporteurs pour avis : Christian Kert (UMP) « Audiovisuel » et Michel Herbillon, « Presse »
Rapporteur de la commission affaires étrangères : Didier MATHUS
Responsables : Patrick BLOCHE, « Audiovisuel » et Michel FRANÇAIX, « Presse »

■ *La programmation pluriannuelle des crédits (2009-2011)*

[Inflation estimée à 1,2 % pour 2010]

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011 a prévu que les crédits alloués à la mission « Médias » s'élèvent à 1 012,2 millions d'€ en 2009, 1 000,6 millions d'€ en 2010 et 989,1 millions d'€ en 2011. Impossible de comparer avec les crédits 2008 de cette mission car le périmètre a changé ! On peut simplement relever une baisse de 2 % en euros courants sur 3 ans.

En ce qui concerne la presse, la mise en œuvre des mesures décidées à l'issue des États généraux de la presse écrite se traduit par l'engagement financier de l'État sur trois ans à partir de 2009 en vue de permettre aux entreprises de presse la réalisation des réformes structurelles d'importance.

L'effort consenti en 2009 s'est traduit par une ouverture de crédits supplémentaires de 150,8 millions d'€ en loi de finances rectificative, conduisant à une dotation au titre de l'action « Aides à la presse », de 317,1 millions d'€ en 2009 contre une dotation de 166,3 millions d'€ initialement votée en loi de finances pour 2009. Cet effort, qui sera poursuivi au cours de l'année 2010, conduit à un dépassement du plafond fixé par le budget triennal pour 2010.

Concernant l'audiovisuel, le PLF 2010 respecte le plafond global fixé par le budget triennal pour 2010.

Détails :

- Les crédits du programme « Presse » en 2010 enregistrent une hausse de près de 51 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2009, soit **419,3 millions d'€ en 2010** contre 277,7 millions d'€ en 2009. Soit **un gain de 144,7 millions d'€** par rapport au montant prévu en 2010 par la programmation triennale (274,6 M€) ;

- Les crédits alloués au programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » s'élèvent à **29 millions d'€ pour 2010** contre 26,5 millions d'€ en 2009, (**+ 9 %**), pour tenir compte des besoins nouveaux liés au lancement de la radio numérique ;

- Les crédits alloués au programme « Contribution au financement de l'audiovisuel » s'élèveront, pour 2010, à **497,9 millions d'€, soit + 17,9 millions d'€** de plus que prévu par la programmation pluriannuelle (480,9 millions d'€ en 2010). Si les crédits à destination de France Télévisions sont au niveau prévu (**457,9 millions d'€**), le périmètre du programme est modifié :

⇨ D'une part, le financement complémentaire de Radio France (23 millions d'€) n'est pas reconduit car la publicité n'y a pas été supprimée par la loi du 5 mars 2009 (Les crédits de Radio France sont donc exclusivement dans la mission « Avances à l'audiovisuel public ») ;

⇨ D'autre part, ce programme **renforce le financement du processus de passage à la télévision numérique (40 millions d'€ pour 2010 contre 15 millions d'€ en 2009). Le groupe SRC** avait dénoncé l'an dernier ce prélèvement qui s'effectue sur les recettes de la redevance audiovisuelle (ex programme 846).

- Les crédits du programme « Action audiovisuelle extérieure » inscrits dans le PLF 2010 s'élèvent à **199,1 millions d'€, soit - 34 millions d'€ (- 17 %)** par rapport à 2009. Ces crédits sont inférieurs de 19 millions d'€ au montant prévu pour 2010 par la programmation triennale.

PROGRAMMES 180

« Presse »

Des crédits en hausse pour mettre en œuvre les dispositions issues des Etats généraux de la presse

[Le programme « Presse » est composé de deux actions : « Abonnements de l'Etat à l'Agence France Presse » et « Aides à la presse ». Le responsable du programme est la directrice du Développement des médias.]

Le montant global des **aides directes à la presse** en crédits de paiements (CP) s'élèveront à **419,3 millions d'€ en 2010** contre 279,56 millions d'€ en 2009 (**+ 50 %**).

L' « abonnement de l'Etat à l'Agence France Presse » (AFP), représente en volume 27 % des crédits et les « aides à la presse », 73 %.

1) Agence France Presse (AFP)

Quand on reparle d'un projet de réforme du statut inquiétant pour le pluralisme et l'indépendance de cette agence

Selon un avant-projet de loi qui devrait être soumis au Parlement à la fin de l'année et plusieurs communications du PDG pierre Louette sur ce dossier, **la transformation de l'AFP en société anonyme sous contrôle de l'Etat** (l'Etat détiendrait 100 % du capital à travers l'Agence des participations de l'Etat) soulève de nombreuses inquiétudes au sein de l'ensemble du personnel de l'Agence, journalistes compris.

L'AFP, qui est la deuxième agence mondiale avec plus de 10 000 médias abonnés, dispose d'un statut unique en son genre, voté en 1957 et qui garantit son indépendance. Elle n'est ni un organisme public, ni une société privée. **L'AFP est le garant d'une information de qualité en France et dans le monde**.

Le groupe SRC sera très vigilant sur toute modification du statut actuel. C'est pourquoi, à la suite de la grève de mi-septembre, **Patrick Bloche** a auditionné au nom du **groupe SRC**, l'intersyndicale de l'AFP, fin septembre. Il a également adressé un courrier à la présidente de la commission des affaires culturelles pour lui **demander la création d'une mission d'information et des auditions afin d'éclairer la représentation nationale sur ce sujet**.

A noter que **le ministre** de la culture et de la communication a déclaré, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, qu'il prendrait du temps pour la concertation et qu'il **ne voulait pas** ***« aller plus loin, pour l'instant »***. Il présenterait **d'ici à trois mois** ***« un schéma d'options »***.

Doit-on en déduire un ajournement contrairement à l'habitude du gouvernement et du Président de la République de passer en force ?

↳ Action n°01

Abonnements de l'Etat à l'AFP

113,38 millions d'€ en CP pour 2010 (+ 1,8 %) contre 111,38 millions d'€ en 2009

* Dépenses de fonctionnement

Le montant des abonnements de l'Etat à l'AFP représente environ **40 % du budget global de l'agence qui oscille entre 265 et 270 millions d'€**.

Pour 2010, le montant des abonnements de l'Etat à l'Agence France Presse s'établira à 113,38 millions d'€. Cela correspond à l'engagement de l'Etat à revaloriser le coût de ses abonnements au niveau de l'inflation dans le COM pour les années 2009-2013.

Ce COM prévoit également **une dotation d'investissement de 20 millions d'€ sur 5 ans** pour la mise en place d'un nouveau système informatique baptisé « 4XML ». L'Etat apportera 4 millions d'€ par an et l'AFP, 2 millions d'€ de son côté.

2) Aides à la presse

Les effets des Etats généraux de la presse sur la répartition et le montant de ces aides conditionné à *« un retour sur investissement »* par le Gouvernement !

La modification de la répartition des aides à la presse a pour objectif **d'aider la presse à *« affronter les fortes mutations imposées par la révolution numérique »***. Selon le ministre de la culture et de la communication, si l'Etat renforce son soutien, il ne s'agit pas pour autant d'une *« aide aveugle et sans limites»* car l'Etat attend *« un retour sur investissement »* (!) ce qui est pour le moins ambigu quand il s'agit d'information. Doit-on rapprocher ces propos de Thierry Saussez, grand communicant de Nicolas Sarkozy et directeur du Service d'information du gouvernement (SIG), qui rappelle dans un article du Figaro du 21 octobre dernier, que **les investissements de la communication gouvernementale dans la presse écrite ont presque doublé en un an** (+ 47,26 % soit 28,8 millions d'€).

Quelques cadeaux supplémentaires comme quelques pages de propagande pour sauver les titres des amis du Président de la république en échange d'un redressement de sa cote de popularité un peu écornée ces derniers temps, peut s'apparenter à du *« retour sur investissement » !*

↳ Action n°02

Aides à la presse

Les aides directes à la presse, hors AFP, s'élèvent à 305,92 millions d'€ pour 2010, contre 166,30 millions d'€ en LFI+ 150,75 millions d'€ en LFR (loi de finances rectificative), soit 317,05 millions d'€ en 2009.

Cette forte augmentation des aides provient en partie des décisions des Etats généraux de la presse, (**600 millions d'€ sur 3 ans**). Elle intervient dans un contexte de **succession de plans sociaux** dont le dernier en date touche le groupe Amaury avec 10 millions d'€ d'économies à la clé et la suppression de 50 postes de journalistes sur les 350 de la rédaction du « Parisien-Aujourd'hui en France ».

Parmi les principales aides renforcées figurent :

⇨ **L'aide au développement des services de presse en ligne** qui a vu ses crédits augmenter considérablement après la LFR pour 2009 puisqu'ils sont passé de 0,5 million d'€ en LFI 2009 (loi de finances initiale) à **20,2 millions d'€** grâce à un **abondement de 19,70 millions d'€**. Ils sont **reconduits à l'identique pour 2010** ;

⇨ **L'aide au portage de la presse** qui a connu le même type de progression en passant de 8,25 millions d'€ en LFI 2009 à **70 millions d'€** en LFR 2009. Ils sont **reconduits** à l'identique pour 2010 ;

⇨ **L'aide à la modernisation de la diffusion et à l'informatisation du réseau** dont les crédits ont augmenté pareillement de 1,73 million d'€ en LFI à **13,03 millions d'€ en LFR**. Ils **passent à 13,30 millions d'€** pour 2010.

Sous-action n° 1 : Aide à la diffusion

❍ *Sous-action n° 1-1 : Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale*

Un nouvel accord a été signé le 23 juillet 2008 et a fixé le cadre des relations entre la presse et la Poste pour le transport et la distribution de la presse jusqu'en 2015. L'Etat s'est engagé à apporter une **contribution annuelle qui est dégressive** jusqu'en 2015 : **242 millions d'€ en 2009, 2010 et 2011**, puis 232 millions d'€ en 2012, 217 millions d'€ en 2013, 200 millions d'€ en 2014 et 180 millions d'€ en 2015.

La contribution budgétaire est répartie ainsi :

⇨ **Une aide forfaitaire à l'exemplaire** pour la diffusion de la presse d'information politique et générale de **83 millions d'€** comme en 2008 et 2009, répartis sur le programme « presse ».

⇨ **Une aide à l'exemplaire de 159 millions d'€ comme en 2008 et 2009**, destinée à la distribution dans les zones peu denses, versée à la Poste, pour compenser une partie des coûts liés à l'acheminement et inscrits sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi ».

La compensation du manque à gagner pour La Poste, liée au report d'un an de la mise en œuvre des accords Presse/Poste/Etat se traduit par l'inscription dans ce programme de **28 millions d'€ pour 2010**. Certains éditeurs de presse souhaitent que le moratoire prononcé en 2009 sur les tarifs postaux soit reconduit en 2010 pour 6 mois ou 1 an. Le ministère a fait savoir que cette possibilité était à l'étude.

Sous-action n° 1-2 :
Réduction du tarif SNCF pour transport de presse

Créée en 1948 et régie par un décret de septembre 1983, la subvention annuelle versée par l'Etat en compensation des réductions de tarifs accordés aux éditeurs de presse, est de **5,8 millions d'€ comme en 2008 et 2009**. Rappelons que le montant de cette subvention ne cesse de baisser depuis 2004 : - 20 % en 2008, - 1,8 % en 2007, - 10 % en 2006, - 1,8 % en 2005 et - 40 % en 2004 du fait de l'apurement de la dette de l'Etat et de la diminution des tonnages transportés.

Cet ajustement provient de la convention signée en 2005 entre l'Etat et la SNCF, qui a recentré la subvention sur **l'acheminement des quotidiens d'information politique et générale** dans le cadre d'un plan de transport annuel.

Sous-action n° 1-3 :
Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger

Créé en 2004, ce fonds en deux sections permet d'alléger le coût du transport à l'étranger des titres concernés et d'encourager les efforts de prospection et de promotions commerciales engagées dans les zones « prioritaires ». Dans le cadre du renforcement du ciblage des aides sur la presse d'information politique et générale, ce fonds n'est doté pour **2010 que de 1,95 million d'€** comme en 2008 et 2009.

Sous-action n° 1-4 :
Aide au portage de la presse

L'aide au portage fait partie des dispositifs d'aide fortement renforcés à la suite des Etats généraux de la presse.

Les crédits atteignent **70 millions d'€ depuis la LFR** pour 2009 et sont **reconduits** à l'identique pour 2010.

Les règles régissant **le fonds d'aide au portage de la presse** sont fixées par le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 modifié. Le **nouveau dispositif est mis en place pour une durée de trois ans, de 2009 à 2011**. Cette aide est divisée en deux parts, dont la première est fonction de la progression du nombre d'exemplaires portés au cours des deux années précédant celle de l'attribution de l'aide (« *aide au flux* ») et la seconde est fonction du nombre total d'exemplaires portés au cours de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide (« *aide au stock* »). Pour chaque part, un taux unitaire de subvention par exemplaire porté est fixé par arrêté.

Les conditions d'attribution de l'aide ont été réformées, afin de rendre plus incitative l'aide au portage et permettre un meilleur développement de ce mode de diffusion, conduisant à une **revalorisation du taux unitaire de subvention**. Ainsi, pour 2009, le taux unitaire de subvention était fixé à 0,27 € au titre de l'aide au flux contre 0,18 € en 2008 et à 0,055 € au titre de l'aide au stock contre 0,002 € en 2008. Les titres éligibles au fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires et au fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces, bénéficient d'un taux aménagé au titre de l'aide au stock fixé à 0,17 €.

Le nombre de bénéficiaires est ainsi passé de **63 en 2008 à 126 en 2009**. Ce nombre devrait encore augmenter en 2010, notamment pour la presse magazine d'information et la presse hebdomadaire régionale.

Sur la base des demandes reçues en 2009 et des évolutions prévisionnelles pour 2010, la répartition prévisionnelle de l'aide par famille de presse en 2010 devrait être la suivante :

- **71 %** pour la **PQR** (presse quotidienne régionale) ;
- **18,4 %** pour la **PQN** (presse quotidienne nationale) ;
- **10 %** pour la **PQD** (presse quotidienne départementale) ;
- **0,4 %** pour la **PMI** (presse magazine d'information) ;
- **0,2 %** à la **PHR** (presse hebdomadaire régionale).

Sous-action n° 1-5 (nouveau) :
Exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse

En complément de l'aide au portage, le soutien au développement de ce mode de distribution s'est traduit par l'adoption en LFR 2009 d'un dispositif relatif à l'activité des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse. Cette mesure visant à **développer un réseau structuré de portage** conduit à **exonérer de charges patronales les rémunérations des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse**.

Le montant de la compensation à la sécurité sociale par le budget général est estimé comme en 2009 à **12 millions d'€ pour 2010**.

A noter que, l'exonération des cotisations patronales est estimée à 58 € en moyenne par mois pour l'employeur s'agissant d'un porteur de presse salarié rémunéré au SMIC et à 46 € s'agissant d'un vendeur-colporteur de presse rémunéré au SMIC en retenant une hypothèse de 18 000 bénéficiaires, dont 80 % de porteurs salariés et 20 % de vendeur-colporteurs.

Sous-action n° 2 : Aides au pluralisme

Sous-action n° 2-1 :
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires

Les crédits s'élèvent à **9,15 millions d'€ pour 2010** contre 7,15 millions d'€ en 2009. Ils stagnaient depuis plus de 4 ans.

Cette aide vise à soutenir des titres d'opinion qu'un accès limité au marché de la publicité rend économiquement vulnérables (« L'Humanité », « France Soir », « La Croix », Play Bac Presse (« Mon Quotidien », « Le Petit Quotidien », « L'Actu »…). Tous les quotidiens n'y ont pas accès comme « Libération », par exemple.

Ces aides sont attribuées en fonction de critères objectifs (décret du 12 mars 1986 modifié). Le fonds est divisé en deux sections :

⇨ L'aide de la première section bénéficie aux quotidiens répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens, et au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales. A compter de 2008, l'aide accordée dans cette section ne pourra dépasser 25 % des recettes totales du titre, hors subventions publiques. 5 publications sont concernées.

⇨ L'aide de la seconde section bénéficie à des quotidiens qui ne sont pas éligibles à la première section et qui répondent néanmoins à un certain nombre de conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens, et au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales. 3 publications sont concernées.

❍ *Sous-action n° 2-2 :*
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires de petites annonces

Ces crédits concourent aussi au pluralisme et au maintien de l'indépendance des titres concernés. **Ils stagnent à 1,4 million d'€ depuis 2003**.

Ces aides sont attribuées en fonction de critères objectifs (décret du 28 juillet 1989 modifié). Le fonds est divisé en deux sections :

⇨ L'aide de la première section bénéficie aux **quotidiens locaux** répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens, et au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales.

⇨ L'aide de la seconde section bénéficie à des **quotidiens locaux qui ne sont pas éligibles à la première section** et qui répondent néanmoins à un certain nombre de conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens, et au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales et dont plus d'un quart de la diffusion payée est assuré par voie d'abonnement postal.

❍ *Sous-action n° 2-3 :*
Aide à la presse hebdomadaire régionale

Ces crédits sont destinés à conforter les titres de la presse hebdomadaire d'information politique et générale dont le maintien joue un rôle important pour l'information de proximité et pour l'animation du débat local. **Ils stagnent à 1,4 million d'€ depuis 2002**.

Ces aides sont attribuées en fonction de critères objectifs (décret du 26 novembre 2004). Le fonds est divisé en deux sections :

⇨ L'aide de la première section bénéficie **aux publications** vendues au numéro et respectant un certain nombre des conditions relatives au **contenu, nombre de parutions et prix de vente**. L'aide attribuée à chaque titre est calculée en multipliant le taux unitaire de subvention par le nombre moyen d'exemplaires effectivement vendus au numéro au cours de l'année précédente. La diffusion prise en compte ne peut toutefois être inférieure à 2 000 exemplaires, ni supérieure à 20 000 exemplaires par parution.

⇨ L'aide de la seconde section est réservée **aux publications** qui, ayant satisfait aux conditions de la première section, sont **majoritairement diffusées par abonnement postal** et dont les numéros pèsent moins de 100 grammes. L'aide attribuée à chaque titre est calculée en multipliant le taux unitaire de subvention par le nombre moyen d'exemplaires effectivement vendus par abonnement postal au cours de l'année précédente. La diffusion prise en compte ne peut toutefois être supérieure à 10 000 exemplaires par parution. **Les aides de la seconde section peuvent se cumuler avec les aides de la première**.

Cette aide a bénéficié en 2008 à **191 publications** qui ont perçu une aide moyenne de 7434 €.

Sous-action n° 3 : Aide à la modernisation

Sous-action n° 3-1 :
Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale

S'agissant de la presse quotidienne nationale, ces fonds ont été mobilisés **pour accompagner les restructurations et participer à l'accompagnement social en prenant en charge le coût des départs anticipés à la retraite** qui résultaient des accords-cadres signés en 2004 et 2005 entre l'Etat et la profession.

En 2006, le gouvernement précédent a mis en place un dispositif comparable pour la presse quotidienne régionale et départementale, avec des conventions cadres pour l'accompagner.

Les 30 millions d'€ de crédits pour 2008 correspondaient à la participation de l'Etat au coût des départs anticipés dans la presse quotidienne nationale et régionale (**+ 33 %** par rapport à 2007). L'objectif était de permettre aux entreprises de presse de mieux maîtriser leurs coûts de fabrication et leurs conditions d'exploitation, en clair **adapter les conventions collectives pour un meilleur rendement**.

Pour 2010, la participation de l'Etat au coût des départs anticipés pour la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale est de **22,70 millions d'€**.

Le nombre d'allocataires prévus en 2010 s'élève à **350 pour la PQN et à 1100 pour la PQR**. Ce nombre va décroître ensuite de 2011 à 2015 en raison des départs à la retraite d'une partie des bénéficiaires.

Sous-action n° 3-2 :
Aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale

Cette aide transitoire instituée en 2002, accompagne les restructurations des **Nouvelles Messageries de La Presse Parisienne** (NMPP) afin de faire baisser les coûts de distribution jusqu'à un niveau économique et financier jugé « raisonnable ». Cette aide à la distribution a été reconduite à l'appui du plan de modernisation mis en œuvre par les NMPP pour la période 2004-2007. Une amélioration significative du chiffre d'affaires des NMPP a été à l'origine de la baisse de crédits à 8 millions d'€ en 2006 contre 12,4 millions d'€ en 2005. Ils ont été reconduits à 8 millions d'€ en 2007.

L'évolution défavorable du marché de la presse (- 8 % en 2009) et le retournement de tendance pour les produits multimédias ont conduit les **NMPP** à engager **un nouveau plan stratégique pour la période 2008-2012**, intitulé « **Défi 2010** », reposant sur trois axes :

- ⇨ Reconquête des ventes par une adaptation du réseau aux attentes des lecteurs ;
- ⇨ Réforme des processus de distribution et rationalisation des structures ;
- ⇨ Développement de nouvelles ressources.

Le plan implique un montant d'investissement de **150 millions d'€ sur 5 ans**.

L'Etat s'est engagé à prendre en charge une partie des surcoûts liés à la distribution de ce type de quotidiens soit **12 millions d'€ pour 2010** (comme en 2008 et 2009).

Sous-action n° 3-3 : Aide à la modernisation des diffuseurs de presse

Le nombre de points de vente de presse ayant beaucoup chuté, **un plan de consolidation, de modernisation et de développement du réseau de vente de la presse** a été mis en place au 1er janvier 2005. Celui-ci prévoyait des mesures de **revalorisation de la rémunération des diffuseurs**, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives visant à réformer la pratique professionnelle pour une *« meilleure maîtrise des quantités distribuées et des durées de vente »,* et pour *« moderniser le réseau de vente »*.

A la suite des **États généraux de la presse écrite**, le renforcement de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse s'est traduit par une **évolution des modalités de calcul et d'attribution de l'aide**. Par l'ouverture de crédits complémentaires en LFR, la dotation du dispositif est passée en 2009 de 1,73 million d'€ à **13,3 millions d'€**. Le taux de la subvention représente désormais 40 % du montant total hors taxe des dépenses prises en compte contre 30 % en 2008, avec un plafond fixé respectivement à 5 600 € pour les projets de modernisation de l'espace de vente et à 4 500 € pour les projets de modernisation informatique contre 3 500 € en 2008.

Il résulte de ces majorations du taux et des plafonds **une augmentation de la subvention moyenne attribuée**. Selon les estimations réalisées à partir d'un échantillon issu des dossiers déjà instruits, les subventions moyennes **en 2010 seront respectivement de 3 800 € pour les projets de modernisation de l'espace de vente et de 2 700 € pour les projets de modernisation informatique**.

Compte tenu de ces évolutions, le nombre de subventions attribuées pour les projets de modernisation de l'espace de vente devrait passer de 468 en 2008, à **1 500 en 2010**, tandis que le nombre de subventions attribuées aux projets d'informatisation passerait, dans le même temps, de 1 202 en 2008 à **2 500 en 2010**.

Dès lors, **5,7 millions d'€** devraient être versés pour soutenir des projets de **modernisation de l'espace de vente et 6,75 millions d'€** pour soutenir des projets de **modernisation informatique**, soit un montant total de subventions attribuées de 12,45 millions d' €. Le montant de la commission prélevée par l'organisme gestionnaire, égale à 6,35 % de l'ensemble des sommes versées, frais de gestion inclus, serait alors de 844 180 €, soit un total de 13,3 millions d'€ pour financer l'aide à la modernisation de la diffusion en 2010.

Sous-action n° 3-4 :
Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse

L'aide au développement des services en ligne a pour objet de soutenir les projets des entreprises de presse visant à **offrir au public un accès aux contenus rédactionnels des journaux ou revues sur support numérique**.

Le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse, qui succède au fonds « presse et multimédia », a été créé par le décret n°2004-1313 du 26 novembre 2004.

A la suite des **Etats généraux de la presse**, il a été décidé par le gouvernement la création d'un *« statut d'éditeur de presse en ligne »* (loi Hadopi 1) d'une part, et du renforcement de l'aide au développement de la presse en ligne, d'autre part.

Cette nouvelle donne a conduit à réformer les conditions d'attribution et de fonctionnement de l'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse. **Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne** est appelé à succéder au fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse. Un projet de décret visant à remplacer le décret n° 2004-1313 du 26 novembre 2004 est en cours de rédaction.

Le nouveau fonds sera ouvert aux services de presse en ligne reconnus, qu'ils soient ou non la déclinaison d'un titre imprimé.

Doté de 2006 à 2008 d'un budget de 500 000 €, le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse a vu sa **dotation budgétaire majorée de 19,7 millions d'€ par la loi de finances rectificative pour 2009**.

Le bénéfice de l'aide sera ouvert aux entreprises de presse en ligne n'éditant pas de version papier (*« pure players »*). L'ensemble des services de presse en ligne, issus des *« pure players »* comme de la presse imprimée fera l'objet d'une homologation spécifique par la CPPAP (Commission paritaire des publications et agences de presse).

Afin de favoriser l'essor des services de presse en ligne, **l'aide peut désormais prendre la forme de subventions et non plus seulement d'avances** ; ces deux formes d'aide sont plafonnées respectivement à 40 % et à 50 % des dépenses éligibles.

Pour tenir compte des spécificités du fonctionnement des services en ligne, le champ des dépenses éligibles au bénéfice de l'aide devrait être étendu. Cette extension s'applique notamment aux dépenses relatives aux frais d'hébergement de serveurs et à l'achat d'équipement audio et vidéo, ainsi qu'aux actions de promotion et de marketing nécessaires pour faire connaître au public ces nouveaux modes de diffusion de la presse.

Compte tenu des besoins prévisionnels à couvrir, une dotation budgétaire de **20,2 millions d'€ est prévue en 2010**.

Sous-action n° 3-5 :
Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale

Cette aide bénéficie aux **quotidiens nationaux** (25 %), **régionaux** (52 %) et **départementaux** (10 %), à la **presse hebdomadaire régionale** (10 %) et aux **agences de presse** (2,5 %). Ces pourcentages sont des ordres de grandeur qui varient peu d'une année sur l'autre. Une modification du décret de 1999 du 16 octobre 2009 vient d'ouvrir le bénéfice de ce fonds au « Journal du Dimanche » (groupe Lagardère), considéré comme quotidien car accessible à l'achat que pendant deux jours et non pendant une semaine comme un hebdomadaire.

Créé par une initiative parlementaire dans le projet de loi de finances pour 1998 et mis en place par le décret du 5 février 1999, le **fonds de modernisation de la presse** adossé à un compte d'affectation spéciale était **alimenté par une taxe de 1 % prélevée sur certaines dépenses de publicité hors média**.

Conformément aux dispositions de loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce **compte est budgétisé depuis 2006**.

En 2008, les crédits baissaient à 25 millions d'€ en AE et à 20 millions d'€ en CP. 64 projets de modernisation ont été aidés. 3 millions d'€ ont été consacrés au développement du lectorat des jeunes.

Pour 2009, les crédits stagnaient à hauteur de ceux de 2008. 3,5 millions d'€ sont affectés pour le développement de la lecture de la presse par les jeunes.

En 2009, une ouverture de crédits complémentaires de 5 millions d'€ a été opérée en LFR pour financer la mise en œuvre de la mesure annoncée par le Président de la République de *«permettre à tout jeune de 18 ans de bénéficier, l'année de sa citoyenneté, d'un abonnement gratuit à un quotidien de son choix »*. Les organisations professionnelles ont présenté un projet collectif en ce sens qui pourrait bénéficier à 200 000 jeunes de 18 à 24 ans. Les abonnements sont financés à 50 % par les éditeurs de presse et à **50 % par l'enveloppe Jeunesse du fonds de modernisation à hauteur de 5 millions d'€**. Cette opération sera reconduite en 2010.

Dans ce contexte, la dotation budgétaire, compte tenu des besoins de modernisation du secteur s'élève **pour 2010, à 25 millions d'€ en AE** (autorisations d'engagement), dont 8,5 millions d'€ seront spécifiquement consacrés aux projets destinés à favoriser le développement de la lecture de la presse par les jeunes. S'agissant des **CP** (crédits de paiement), les **25 millions d'€** permettront principalement de couvrir les engagements passés sur ce fonds.

3) Aides indirectes à la presse

⇨ **Un mécanisme de déduction fiscale pour les entreprises entrant dans le capital des entreprises de presse éditant des publications d'information politique et générale** est entré en vigueur, en 2007. La réduction d'impôt est égale à *« **25 %** du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire au capital de ces sociétés »*. Elle représentait pour l'Etat une dépense fiscale de 500 000 € en 2007. **Pour 2010, le Bleu budgétaire évalue cette dépense à moins de 500 000 €**.

⇨ **La provision pour investissement des entreprises de presse** (art. 39 bis A du code général des impôts) **a été prorogée jusqu'en 2011**. Elle permet aux entreprises de presse de déduire de leurs bénéfices imposables une somme qui doit être utilisée dans les cinq ans pour des achats de matériel. Elle est limitée à 30 % du bénéfice (60 % pour les quotidiens et 80 % pour les quotidiens dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 600 000 €). Cela concerne 52 entreprises. La dépense fiscale pour l'Etat est évaluée à **moins de 500 000 € pour 2010**.

⇨ **Le taux de TVA à 2,1 % pour la presse** reste inchangé. La dépense fiscale est estimée environ à **200 millions d'€ par année**. Cette disposition profite à 2 000 entreprises environ.

Programmes 312
«Soutien à l'expression radiophonique locale » (SERL)

Pour 2010, le montant des crédits alloués à l'action « Soutien à l'expression radiophonique locale » est estimé à **28,9 millions d'€ contre 26,5 millions d'€ en 2009, soit + 9,5 %**. La prévision d'augmentation des crédits de **2,5 millions d'€ entre 2009 et 2010** prend en compte :

⇨ Une hausse prévisionnelle entre 2009 et 2010 de 25 radios associatives nouvellement autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en FM dont le coût est estimé à 500 00 € ;

⇨ Les besoins nouveaux liés au lancement de la radio numérique estimés à ce stade à 2 millions d'€.

Créé en 1982, comme un élément essentiel de la politique de libéralisation des ondes radiophoniques, **le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale** (FSER) est chargé de la gestion de **l'aide publique aux radios locales associatives accomplissant une mission de communication sociale de proximité**.

Les radios associatives ont une place particulière dans le paysage radiophonique français. Seul média de proximité qui couvre l'ensemble du territoire national, elles s'adressent en priorité à des populations isolées et ont un rôle social primordial. Elles interviennent en effet comme un élément unificateur, animant la vie locale et réservant une large part de leur programmation à des cultures minoritaires, de nouveaux talents artistiques ou encore à des campagnes d'intérêt général. Elles remplissent également des missions d'intégration et de formation et emploient près de 2 000 personnes.

Au regard des différentes subventions distribuées par le FSER, l'objectif poursuivi dans le cadre du programme de soutien à l'expression radiophonique locale est de **contribuer à la pérennité d'un secteur radiophonique de proximité non concurrentiel qui participe au pluralisme, à l'équilibre du paysage radiophonique français et au maintien du lien social**.

L'année 2009 sera marquée par la **budgétisation des crédits du programme** qui étaient, jusqu'au 31 décembre 2008, retracés au sein d'un compte d'affectation spéciale (« cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »). Le montant de ces crédits correspondait au **produit d'une taxe sur les recettes publicitaires des radios et télévisions**, selon une logique de redistribution des produits du marché publicitaire auquel les radios associatives n'ont que très peu accès. Ce changement est justifié par deux raisons.

A partir du 1er janvier 2009, les crédits destinés à l'aide aux radios associatives **programme 312 sont désormais au sein de la mission « Médias »**.

En 2010, le soutien de l'État aux radios associatives sera renforcé grâce à **une augmentation des crédits de 2,5 millions d'€ par rapport au montant de crédits de la LFI 2009** (26,5 millions d'€). Cet effort porte les crédits **pour 2010 à 29 millions d'€, soit + 9,5 %** par rapport aux crédits inscrits en LFI 2009.

Cette progression des crédits permettra de tenir compte de l'augmentation du nombre de radios associative autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la bande FM et de soutenir les radios associatives pour **le passage à la diffusion numérique** qui représentera une formidable opportunité pour les auditeurs avec un accroissement de l'offre, une meilleure qualité réception et des services associés.

A noter que, **le lancement de la radio numérique terrestre**, prévu pour le début de l'année 2010, est officiellement reporté de 6 mois au motif que pour les éditeurs de radio, et notamment de radios associatives, **la diffusion en mode numérique entraîne des surcoûts importants par rapport à la diffusion analogique** dans un contexte de crise des recettes publicitaires.

L'augmentation des crédits du fonds de soutien en 2010 permettra d'aider les radios associatives à continuer de remplir, au sein du paysage radiophonique numérique, la mission de communication sociale de proximité que leur a confiée le législateur. Sur les trois premières zones desservies par la radio numérique terrestre (Paris, Nice et Marseille), le Conseil supérieur de l'audiovisuel a sélectionné **28 radios associatives**.

Les objectifs, et les indicateurs qui y sont associés engagent les radios associatives à amplifier leurs efforts qualitatifs dans des domaines sensibles particulièrement essentiels au maintien de la cohésion nationale, et d'autre part, incitent les associations bénéficiaires de l'aide (environ 600), à développer leurs ressources propres et à limiter le niveau de subventions publiques attribuées par le FSER.

Détails des subventions dont peuvent bénéficier les radios :

- Subvention d'installation :

Cette aide bénéficie uniquement aux radios associatives nouvellement autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Son montant maximal est de 16 000 € (contre 15 250 € précédemment) ;

- Subvention d'équipement :

Cette aide est destinée à financer les projets d'investissement en matériel radiophonique d'un service de radio, à hauteur de 50 % au maximum de leur montant et dans la limite de 18 000 € par période de cinq ans (contre 15 250 € précédemment). Elle peut faire l'objet d'une demande initiale et d'une demande complémentaire, chacune donnant lieu à deux versements. Le premier versement représente 60 % de l'aide calculée sur la base des devis présentés, le second, soit 40 %, est effectué sur présentation des factures attestant de la réalisation de l'investissement ;

- Deux aides :

La subvention d'exploitation, dont l'attribution annuelle revêt un caractère automatique, est déterminée selon un barème fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la communication et du budget ; la seconde, **subvention de fonctionnement**, introduite par la réforme de 2006, est la subvention sélective à l'action radiophonique ; attribuée par le ministre chargé de la communication sur proposition d'une commission consultative, elle a pour objet de soutenir les services de radio qui ont réalisé des actions particulières dans un certain nombre de domaines tels que l'emploi, l'intégration, la lutte contre les discriminations, la culture et l'éducation ; le barème de cette subvention est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la communication et du budget ; elle représente au plus 25 % du total des subventions de fonctionnement.

En 2008, 87,5 % des radios associatives autorisées ont sollicité l'aide du FSER et, parmi celles-ci, près de 97 % ont effectivement bénéficié des subventions du fonds.

L'origine des recettes des radios est très variable :

⇨ Les différentes aides du fonds (subvention d'installation, subvention de fonctionnement, subvention d'équipement) représentent en moyenne plus d'un tiers de leurs ressources (plus de 50 % de leurs ressource pour 40 % des radios et jusqu'à 70 % et plus de leurs ressources pour 15 % d'entre elles).

⇨ **Les recettes publicitaires jouent un rôle non négligeable** pour une soixantaine de radios pour lesquelles elles dépassent 10 % de leur chiffre d'affaires.

⇨ Les autres ressources dont bénéficient les radios de catégorie A proviennent des aides à l'emploi versées pour le compte de l'État par le CNASEA (principal bailleur public après le FSER), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), des subventions des collectivités locales, du produit de certaines activités radiophoniques ou non radiophoniques, des cotisations et des dons. La part des dons des communautés ou institutions religieuses est parfois considérable pour les radios confessionnelles.

Au titre de **l'année 2008**, le montant des engagements de subventions du FSER en faveur des radios locales associatives s'est élevé à 25,8 millions d'€, contre 25,4 millions d'€ en 2007, qui se décompose comme suit :

- 0,57 million d'€ au titre de la **subvention d'installation** (en faveur de 36 radios), contre 0,36 millions d'€ en 2007 ;
- 0,42 million d'€ au titre de la **subvention d'équipement**, contre 0,42 M€ en 2007 ;
- 20,48 millions d'€ au titre de la **subvention d'exploitation** (en faveur de 596 radios), contre 20,30 millions d'€ en 2007 ;

4,4 millions d'€ au titre de la subvention sélective à l'action radiophonique (en faveur de 548 radios), contre 4,38 millions d'€ au titre de la majoration de la subvention de fonctionnement en 2007 pour 543 radios.

Programmes 313
« Contribution au financement de l'audiovisuel»

Le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel », créé dans le PLF 2009 -il s'intitulait alors « Contribution au financement de l'audiovisuel public »- regroupe désormais dans le PLF 2010 **deux actions** :

- **L'action « France Télévisions »** qui retrace les crédits accordés à France Télévisions en complément de la dotation issue de la contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance audiovisuelle) et versée à partir de la mission « Avances l'audiovisuel public » du compte de concours financiers du même nom ;

- **L'action « Passage à la télévision tout numérique »**, dont le financement était assuré en 2009 par la contribution à l'audiovisuel public.

Les crédits du programme visent à :

⇨ Depuis 2009, apporter à **France Télévisions un financement complémentaire** de ses missions de service public (**457,87 millions d'€**, soit + 1,75 % par rapport à 2009), au titre de la **compensation des pertes de recettes commerciales occasionnées par la disparition partielle de la publicité sur les chaînes de France Télévisions à partir de janvier 2009**. La réforme de la télévision publique, annoncée par le Président de la République en janvier 2008 et traduite par *la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, a supprimé la publicité entre 20 h et 6 h depuis janvier 2009, (cette suppression ne concerne toutefois pas la publicité sur les antennes régionales, sur le réseau France outre-mer et sur Internet, ni la publicité pour les biens et services présentés sous leur appellation générique).

⇨ **Couvrir le financement des actions à la charge de l'État pour un montant de 40 millions d'€ pour 2010**. Ce processus est encadré par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur modifiée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME). Ces dépenses sont :

- **Une campagne nationale d'information** destinée à informer les téléspectateurs des conditions de passage à la télévision tout numérique. Cette campagne a démarré en **septembre 2009**. Elle sera relayée dans les médias nationaux et locaux. Elle sera complétée par des campagnes locales plus détaillées visant à informer les téléspectateurs sur les conditions précises du passage au tout numérique pour ce qui les concerne (date, modalités, etc.).

Dispositifs d'aide aux foyers les plus démunis axée autour de trois dispositifs :

a) Un fonds d'aide créé par l'article 102 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication introduit par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 destiné à contribuer à la continuité de la réception gratuite des services de télévision hertzienne en clair après l'extinction de leur diffusion en mode analogique pour les foyers exonérés de redevance audiovisuelle, sous conditions de ressources, et ne recevant ces services que par voie hertzienne terrestre analogique ;

b) Un dispositif d'accompagnement renforcé destiné aux personnes âgées (de plus de 70 ans) **et aux personnes handicapées** (taux d'invalidité supérieur à 80 %). Ce dispositif consiste principalement en une prestation de service (branchement et réglage des chaînes de la TNT), afin d'assurer la continuité de la réception gratuite des services de télévision en clair après l'extinction de leur diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique ;

c) Un fonds d'aide complémentaire, annoncé par le Premier ministre le 22 juillet 2009, **destiné aux populations qui ne seront pas couvertes par la TNT après l'extinction du signal analogique**. Ce fonds doit prendre en charge, sous condition de ressources, les frais d'équipement satellitaire ou tout dispositif de réception dans les zones qui ne seront pas couvertes par la TNT dans le respect de la neutralité technologique. Ce fonds (102 bis) complète le fonds d'aide institué par l'article 102 de la loi.

Compte tenu du mécontentement général qui s'est élevé dans les rangs des parlementaires de tous les groupes à l'occasion de l'examen en commission des affaires économiques de *la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique* et de l'insuffisance ou de l'absence de la couverture pour la TNT dans certaines zones, le Premier ministre a annoncé, le 21 octobre, qu'**il renforçait le dispositif et étendait le bénéfice du fonds à l'intégralité des foyers situés dans les zones d'ombre**.

56 millions d'€ supplémentaires sont annoncés par le Premier ministre. L'abondement du fonds pour financer ces dispositions serait assuré par une participation des chaînes « historiques » (ce qui a surpris les chaînes privées au moment où elles revendiquent un moratoire sur la taxe instaurée par la loi du 5 mars 2009 sur leur chiffre d'affaires publicitaire !).

⇨ La participation de l'État au groupement d'intérêt public (GIP) « France télé numérique » : ce groupement réunissant l'État et les chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre en mode analogique (France Télévisions, ARTE France, TF1, Canal+ et M6) a pour mission d'organiser et de financer les actions destinées à informer les téléspectateurs sur les conditions de l'extinction de la diffusion analogique des services de télévision et les mesures prises pour assurer la continuité de la réception au niveau national et local.

Les dépenses du GIP sont réparties entre ses membres de la façon suivante : **État (50 %)**, France Télévisions (15 %), ARTE France (5 %), TF1 (10 %), Canal+ (10 %) et M6 (10 %). ❐

Paris, le 27 octobre 2009
Abel HERMEL

Projet de loi de finances pour 2010

Mission Outre-mer

Calendrier

Séance publique :	Mercredi 4 novembre 2009 (après-midi et soir)
Temps de parole du groupe :	1 h 05′
Date limite de dépôt des amendements	Lundi 2 novembre 2009, 13 h
Rapporteur spécial :	Jérôme CAHUZAC
Responsable pour le groupe :	Victorin LUREL

1 - Présentation générale du budget et contexte

Le budget de l'outre-mer est, cette année, marqué par les conflits sociaux qui se sont déroulés l'hiver dernier à partir de la grève générale lancée en Guadeloupe le 20 janvier 2009 par le LKP, grève devenant un mouvement qui s'est étendu aux autres DOM et qui a dégénéré. Le projet de budget pour l'outre-mer doit donc être pesé au trébuchet des accords de sortie de crise qui ont été négociés, ainsi qu'aux conclusions des Etats généraux de l'outre-mer subséquents, dont les conclusions ne sont pas encore mises en œuvre puisque le Conseil interministériel de l'outre-mer chargé de le faire ne s'est pas encore réuni.

Le PLF 2009 se donnait comme ambition **la mise en œuvre anticipée de la loi-programme pour l'outre-mer (LODOM) qui a finalement été examinée par le Parlement** au plus fort de la crise en outre-mer. La LODOM est donc venue apporter les premières réponses à la crise, notamment en terme de soutien au pouvoir d'achat, à travers la mise en œuvre des zones franches d'activité (ZFA) pour 10 ans et les exonérations de charges sociales par l'extension du dispositif initialement prévu. L'examen du PLF 2010 vient alors que l'impact budgétaire de la crise sociale de l'hiver dernier n'est pas encore connu avec précision. Le rapporteur spécial a estimé dans son rapport à 507 M€ le coût global des mesures de sortie de crise dans les DOM, dont la mesure la plus importante destinée à accroître le pouvoir d'achat des résidents : la mise en place du Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) en anticipation de la généralisation du RSA dans les DOM, prévue pour le 1er janvier 2011 (280 M€). Le PLF 2011 prévoit un montant de 170 M€, soit un manque à gagner pour les bénéficiaires de 110 M€.

Les crédits de la mission outre-mer (1,99 milliard € en CP, 1,88 en 2009) représentent 11,8 % de l'effort global de l'Etat envers les collectivités d'outre-mer (11,4 en 2009) estimé à 16, 9 Mds€ (hors financements communautaires) – 16 en 2009, dont 3,6 Mds€ de dépenses fiscales (3,3 en 2009). Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » s'élèvent pour 2010 à 3,62 Mds€, soit une progression de 6,3 % par rapport à 2009, ce qui correspond à la mise en application de la LODOM.

Le PLF 2010 s'établit ainsi dans ses grandes lignes

Il s'élève à 2008 M€ en AE et 1990 en CP (+ 126 M€ en AE et + 118 en CP par rapport à LFI 2009 à structure 2010) soit une hausse de 6,3 % en CP entre la LFI 2009 exécutée et le projet de loi de finances.

Dans le même temps, 5 % des crédits votés, comme pour chaque ministère, seront mis en réserve (« réserve de précaution ») dès le début d'année (p. 28 du PLF) donc indisponibles.

Ainsi, les crédits réellement disponibles (189 1M€) seront donc en hausse d'environ 1,3 % par rapport à ceux dépensés en 2009 : le budget pour l'outre-mer évolue donc globalement comme l'inflation (prévision à 1,2 %).

Sur ces 1 990 M€ de crédits proposés pour le budget de l'outre-mer, 1103 M€, soit près de 60 % du budget, sont consacrés à compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charges, chapitre qui consomme 80 % de la hausse de ce budget.

La hausse de 118 M€ de CP se répartit ainsi :

- **+ 111 M€ en CP sur programme 138 (+92 M€ pour action soutien aux entreprises et + 19 M€ pour aide à l'insertion et qualification professionnelle) ;**
- **+ 7M€ sur programme 123 « conditions de vie outre-mer » .**

2 - Analyse des crédits budgétaires

La mission « Outre-mer » comprend désormais deux programmes :

⇨ **Le programme 138 « Emploi outre-mer »** (compensation de l'exonération des cotisations sociales patronales - transférée du budget des affaires sociales vers celui de l'outre-mer depuis 2005, dont une aide aux entreprises pour le fret en 2009 -, anciens crédits du Fonds d'emploi dans les départements d'outre-mer - FEDOM -, Service militaire adapté - SMA) ;

⇨ **Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** (actions en faveur du logement – ancienne Ligne budgétaire unique (LBU), de l'aménagement du territoire (financement d'infrastructures), financement du fonds de continuité territoriale, que la LODOEM devrait créer, et du passeport mobilité pour les étudiants), de l'action sanitaire et sociale, de la politique culturelle, à laquelle s'est ajoutée l'intervention en faveur de la jeunesse et des sports, financement de dotations spécifiques, notamment à destination de Mayotte et de la Polynésie française, financement des conférences de coopération régionale prévues à l'article L. 4433-4-7 du CGCT et du fonds de coopération régionale. Enfin, un fonds exceptionnel d'investissement, prévu par la LODOEM et doté de 17 M€ (15,8 en 2009), destiné au financement des équipements collectifs portés par les personnes publiques dans les DOM et les COM.

Programmes 138 « Emploi Outre-mer »

Le programme 138 « Emploi outre-mer » (**1 303 M€ en CP**, 1191 en 2009) est en **augmentation de 9,4 %** à structure budgétaire constante.
L'augmentation de 111 M€ de ce programme se décompose ainsi :

a - Action « Abaissement du coût du travail » (1130 M€ contre 1038 M€ en PLF 2009 voté soit + 92 M€)

⇨ **93 M€ de crédits supplémentaires** iront, soit près de 80 % de la hausse totale de ce budget, (après l'augmentation de 150 millions d'euros de cette action l'an passé) abonder cette action destinée essentiellement à compenser aux organismes sociaux les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer.

- Ce sont **1,103 Md€, soit + 93 M€** (contre 1,010 Md€ l'an passé) qui seront consacrés cette année à la compensation des exonérations de charges. Si la réforme, votée en PLF 2009, aboutissait pour l'Etat à une économie en année pleine de 138 M€, il semble, selon la commission des finances, que les modifications du système d'exonération de charge intervenues lors de la LODEOM aboutissent à une économie de 63 M€ seulement. Aussi, cette augmentation de 93 M€ de crédits ne permettra donc pas d'enrayer la progression de la dette du MEDETOM envers les organismes de sécurité sociale qui se creusera, selon la commission des finances, de 55 M€ en 2010 pour atteindre donc un total de 664 M€ en fin d'année 2010 ;

- Aide aux entreprises pour le fret (mise en œuvre LOEDEOM) : **27M€ (contre 28 M€ l'an passé, soit – 1 M€)**. Ces crédits constants ne permettront donc pas de faire face à l'extension géographique de ce dispositif intervenue lors de la LODEOM.

b - Mesure d'insertion et à la qualification professionnelle (action ayant changé de nom : conservait l'an passé l'appellation aides directes à l'emploi) (172 M€ de CP contre 153 en PLF 2009 voté soit + 19 M€)

- SMA

Si cette action est créditée de **19 M€ supplémentaires** (après une augmentation de + 12 M€ l'an passé) c'est, selon le Ministère, essentiellement, pour permettre une montée en puissance du SMA (multiplier par deux le nombre de bénéficiaires d'ici 2013) par la mise en œuvre de plusieurs actions :

⇨ Elargissement des critères d'éligibilité ;
⇨ Adaptation de la durée de formation (12, 8 ou 6 mois de formation) ;
⇨ Création de 2 unités supplémentaires (Saint-Martin et Wallis et Futuna).

Ainsi, « *la volonté de faire bénéficier du dispositif SMA à un plus grand nombre de jeunes sa traduit également par une diminution de la durée de contrat pour certains volontaires stagiaires. Ainsi, les premiers contrats de 8 mois et de 6 mois au lieu de 12 mois seront souscrits à partir du 1er janvier* » (p. 33 du « bleu »).

L'essentiel de l'augmentation des crédits est donc dû à l'élargissement des capacités d'accueil des volontaires (+ 11 M€ pour construction de bâtiments, dont 2 structures d'hébergement en Guadeloupe, achat de matériels, etc). A noter que 520 000€ sont attendus en cours d'années de fonds de concours FEDER ou de divers fonds régionaux.

Les divers crédits de fonctionnement du SMA augmentent de 2 M€.

En réalité, le nombre de bénéficiaires du SMA restera stable en 2010 : le doublement annoncé des effectifs devra donc se faire en 2011 et 2012 soit sur 2 ans.

- **ANT** (subvention **stable à 7,9M€**) alors que de nouvelles missions vont lui être confiées (ex gestion de la continuité territoriale en lien avec les GIP locaux, etc.). Ainsi, « *cette évolution des missions de l'ANT impactera nécessairement le budget de l'agence* » (p.44 du bleu).

- Passeport mobilité formation (23,8 M€ de CP pour 2010) : remplace, depuis la LODEOM, le PIJ dans son volet mobilité (11,4 M€ en 2009) et la formation individualisée en mobilité (12,4 M€ en 2009.

Il est à rappeler que les **crédits en faveur des contrats aidés**, notamment pour ceux outre-mer, auparavant supportés par ce programme sont **désormais supportés par la mission « travail et emploi »** qui subit, elle, une **baisse drastique de plus de 748 millions d'euros pour 2010** après avoir déjà baissé de 600 M€ l'an passé.

Programmes 138

« Emploi Outre-mer »

Le programme 123 « Conditions de vie Outre-mer » voit ses crédits augmenter globalement de 1 % (de 680 à 686,7 M€, après avoir augmenté de 10,6 % en 2009, sachant qu'un nouveau fonds exceptionnel d'investissement, prévu par la LODOEM, était créé et abondé à hauteur de 16 millions €. La programmation pluriannuelle prévoit une baisse progressive des crédits de ce programme (684 millions € en 2010, 652 millions € en 2011), en application de la réforme de la fiscalité du logement social et du financement de la construction de logements sociaux prévue par la LODOEM (réduction d'impôt de 50 % des investissements réalisés dans ce secteur, réduction rétrocédée pour 60 % à l'organisme de gestion, parallèlement à la suppression progressive de la défiscalisation dans les secteurs libre et intermédiaire). Globalement, les crédits de la mission « Outre-mer » dépassent le plafond autorisé par la programmation pluriannuelle (de 3,1 % en CP).

Le MEDETOM estime lui-même à 1,235 Md€ les crédits nécessaires à l'issue de l'exercice 2010 pour solder les engagements antérieurs de l'Etat sur le programme 123, essentiellement sur le logement et les CPER (p. 75 du bleu).

a - Action logement (210,5 M€ en CP 2010 contre 209 M€ en PLF 2009 voté mais ramené à 206,3 M€ en LFI 2009 à structure 2010 soit + 4,2 M€)

Aucun effort supplémentaire ne peut donc être attendu de la LBU (en diminution de 1,7 M€) pour le logement outre-mer cette année. De plus *« l'effort budgétaire de l'Etat [en matière de logement] est recentré sur les communes qui auront conclu avec l'Etat des conventions d'actions foncières en vue de mobiliser des terrains pour la construction de logements sociaux »* selon le document de présentation budgétaire du Ministère de l'intérieur.

Il est à noter que le rapport de la commission des finances estime qu'il *« aurait été sans doute préférable pour relancer la construction de logements sociaux, d'accroître la LBU plutôt que d'instaurer une nouvelle dépense fiscale »*.

D'autre part, selon la commission des finances, *« le choix de faire peser sur la trésorerie des organismes de logement social la dette contractée par l'Etat est désormais assumée »*. Cette dette est qualifiée de *« frictionnelle »* par le Gouvernement qui l'évalue à 17 M€.

- **Accession à la propriété : 34 M€ en CP** (+ 3 M€ par rapport à 2009, année où les crédits avaient fondu de 20 M€ !) ;
- **Amélioration de l'habitat privé : 35,9 M€** (-1 ,8 M€) ;
- **Aide aux ménages** pour l'acquisition de terrain dans la zone des 50 pas (0,5 M€, **inchangé**) ;
- **LBU « stricto sensu » à 113,3 M€ soit - 1,7 M€** par rapport à 2009 au détriment du Logement locatif social et très social (109,9 M€ soit -2,1 M€) alors que l'amélioration du parc locatif social (3,4 M€) gagnera 0,4 M€ : les objectifs physiques de construction sont les mêmes qu'en 2009 (2100 opérations LLS et 1543 LLTS contre 1400 et 1600 en 2009) malgré la revalorisation des paramètres de subvention et une enveloppe en légère diminution *« en raison d'une montée en puissance progressive de la défiscalisation »* ;

- Résorption de l'habitat insalubre et aménagement des quartiers (26,1 M€ soit - 0,5 M€) ;
- GIP indivision : 100 000 €, inchangé.

b - Aménagement du territoire (156,8 M€ contre 147 M€ en PLF 2009 mais ramené à 145,65 M€ en LFI 2009 à structure 2010 voté soit + 11 M€)

Pour rappel, selon le rapporteur spécial de la commission des finances, ce sont 80 M€ de créances impayées aux collectivités territoriales au titre des différents dispositifs contractuels qui s'étaient accumulés fin 2008 (rapport PLF 2009).

- Les crédits pour les opérations contractualisées augmentent de 10 M€ (145 M€) : 35 M€ pour les CPER et 110 M€ pour les contrats de projet et de développement dans les COM et en Nouvelle-Calédonie : l'augmentation importante de ce programme semble provenir de déblocage de 20 M€ en CP pour le contrat de plan 2008-2013 avec la Polynésie française.
- Enfin, il est à noter que le fameux *« plan séisme »* est doté de 3,3 M€ (contre 2,4 en 2009) !

c - Continuité territoriale (54,88 M€ en 2010 contre 53,5 M€ en PLF 2009 ramené à 52,82 M€ en LFI 2009 à structure 2010 voté soit + 2 M€)

Le nouveau fonds rassemblera l'ensemble des crédits existants. L'enveloppe globale des dispositifs de continuité territoriale est quasi constante à 49,9 M€ contre 49,1 M€ en 2009.

d - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport (34,6 M€ en PLF 2010 contre 35,5€ en PLF 2009 voté mais ramené à 679 M€ en LFI 2009 à structure 2010 soit - 0 ,5 M€)

e - Collectivités territoriales (210,5 M€ en PLF 2010 contre 223 M€ en PLF 2009 voté ramené à 221,3 M€ en LFI 2009 à structure 2010 soit - 11 M€)

- Fonds de secours stable à 10 M€
- DGDE en diminution de 13 M€ et annonce d'une réforme de plus grande ampleur de cette *« dette nucléaire ».*

f - Insertion économique et coopération régionale (2,8 M€ en PLF 2010 contre 2,6 M€ CP en 2009)

g - Fonds exceptionnel d'investissement (17 M€ en CP en PLF 2010 contre 16 M€ en CP en PLF 2009 voté ramené à 15,8 M€ en LFI 2009 à structure 2010 soit +1,2 M€) - 40 M€ en AE

Stable par rapport à 2009. Il est à noter que ce fonds a été abondé au cours de l'exercice budgétaire 2009 au titre du plan de relance pour porter les CP à 51 M€ (contre 17 inscrits en PLF 2010).

De plus, sur les 17 M€ de CP pour 2010, 10 serviront pour payer des projets déjà engagés, 7 millions seulement pour des projets nouveaux.

Il convient de rappeler que ce fonds devait être abondé, selon le « bleu » de l'an passé à hauteur de 60 % par l'économie générée par la réforme de l'ITR. IL n'en est plus fait mention cette année… ❐

Paris, le 16 octobre 2009
Gwenaël JEZEQUEL

Projet de loi de finances pour 2010

Mission Anciens combattants

La mort à petit feu de la politique des anciens combattants

Calendrier

Rapporteur spécial : Jean-François Lamour (UMP)
Rapporteur pour avis : Patrick Beaudouin (UMP)
Examen en séance : lundi 2 novembre 2009

Responsable : Alain NÉRI

En baisse de 50 millions d'euros, ce budget poursuit la glissade vers le bas des crédits de la mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation. Ce n'est pas une surprise. D'autant moins que la lecture du fascicule budgétaire nous enseigne que cette baisse s'inscrit bien dans un projet politique à long terme. **La programmation des dépenses pour 2011 prévoit en effet une baisse de 110 millions d'euros des crédits de paiement.**

La seule mesure notable est le relèvement du montant de la retraite du combattant qui augmentera de deux points cette année encore. S'il convient de s'en féliciter, on relèvera toutefois que cette augmentation est financée par les anciens combattants eux-mêmes puisque c'est la différence entre la baisse du nombre des ressortissants et la baisse proportionnellement moins rapide des crédits qui permet de financer les deux points. On regrettera aussi que s'ancre l'habitude d'annoncer deux points d'augmentation lors de la discussion budgétaire alors que la hausse ne sera que d'un malheureux point au 1er janvier et qu'il faudra attendre le 1er juillet pour que le second point soit pris en compte.

Pour le reste, l'absence de mesure forte signe l'effacement à petit pas de toute politique en direction des anciens combattants et des autres catégories de ressortissants.

1 - Allocation différentielle pour les veuves d'anciens combattants les plus démunies

Toujours pas de création officielle et pas d'article de loi pour la pérenniser, comme la gauche l'avait fait en 1998 avec la création de l'allocation différentielle de 5700 francs par mois pour les anciens combattants chômeurs de moins de 60 ans, afin der leur permettre d'atteindre l'âge de la retraite.

Dans le budget 2010, vote d'un crédit de 5 millions d'euros pour abonder les crédits sociaux de l'O.N.A.C. (4,5 M€ il y a deux ans). Mais la question du plafond de ressources reste pendante. **Les députés SRC** avaient dénoncé le fait que le système avait été initialement conçu pour n'indemniser personne, faute de plafond de ressources réaliste. Aujourd'hui encore, il est étonnant que le plafond actuellement retenu n'évolue pas (750 €) :

- **Parce que le plafond reste inférieur au seuil de pauvreté européen** de 817 euros et à celui de l'INSEE (880 euros) ;

- **Parce que les crédits prévus sont noyés dans les crédits sociaux de l'ONAC** et que, ainsi, l'allocation différentielle n'est toujours ni créée, ni pérennisée. Il faut l'inscrire dans un article de la loi de finances. Aussi nous redéposerons un amendement dans ce sens.

2 - Revalorisation de la retraite du Combattant

L'engagement du Président de la République de porter la retraite du Combattant sur 5 ans de 32 à 48 points a sans doute permis des avancées poussives. Mais cette année au moins l'augmentation de deux points au 1er juillet ne se fera pas en séance. Elle est contenue dans le dossier de presse du SEDAC.

Toutefois, nous déposerons un amendement pour un plus grand effort Puisqu'un point d'augmentation coûte environ 17 millions d'euros, une mesure plus ambitieuse aurait été facilement financée si le budget pour 2010 était resté au niveau de celui de 2008, par exemple (160 millions d'euros seraient disponibles).

Nous nous exprimerons fortement pour que l'augmentation de 2 points prenne effet au 1er janvier 2010.

3 - Rapport constant

Nous redéposerons un amendement pour indexer les pensions d'invalidité sur les traitements de la fonction publique, primes comprises.

4 - Campagne double

Nous redéposerons un amendement pour mettre fin à la discrimination des Anciens Combattants d'Algérie qui n'en bénéficient pas, contrairement aux deux autres générations du feu (14-18 et 39-45) et aux anciens combattants des conflits récents (guerre du Golfe...).

Ce dossier, oublié par tous les secrétaires d'État depuis 2002, continue de traîner en longueur. Au grand dam des associations.

5 - Demi-part fiscale

Abaissement de 75 à 70 ans de l'âge pour bénéficier de la demi-part supplémentaire accordée aux Anciens Combattants.
La majorité de droite a encore repoussé en novembre 2008 un amendement déposé par les socialistes en loi de finances 2008. Nous le redéposerons dans le budget des anciens combattants.

6 - Relèvement du plafond de la rente mutualiste de 125 à 130 points d'indice

Nous redéposerons un amendement dans ce sens. Rappelons que la gauche a régulièrement rehaussé ce plafond entre 1997 et 2002 (cinq points par an).

7 - Orphelins victimes de la barbarie nazie

La clôture de ce dossier traîne aussi en longueur. La commission ad hoc devrait rendre ses conclusions sou peu. Mais personne ne connaît les intentions du Gouvernement en la matière.

8 - Pérennisation de l'O.N.A.C.

Nous déposerons un amendement pour affirmer la pérennisation de l'O.N.A.C. et ne pas se contenter d'un nouveau contrat d'objectifs qui se traduit par une baisse de moyens en personnel. Nous déposerons amendement reprenant les conclusions de notre proposition de loi afin de clarifier la situation et une augmentation des tâches par transfert des obligations des services supprimés par la RGPP en cours au ministère de la défense.

9 - Poursuite de la décristallisation des pensions

Nous soutenons la poursuit et l'extension de la décristallisation des droits des anciens combattants originaires des anciennes colonies devenues indépendantes, conformément à la lettre et à l'esprit de la proposition de loi du groupe sur cette question (proposition Rousset).

10 - Mémoire

Nous continuons d'affirmer notre volonté de voir le 19 mars, date anniversaire du cessez-le-feu, reconnue comme date officielle, historique et symbolique comme journée nationale de souvenirs et de recueillement.
Nous maintenons notre opposition totale à tout jour unique de commémoration (Memorial Day à l'américaine) qui amènerait à supprimer le 8 mai ; date qui avait été rétablie par François Mitterrand après que Valéry Giscard d'Estaing l'eut supprimée. ❐

Crédits photos : ministère de la défense

notes de travail

Paris, le 26 octobre 2009
Gwenaël JEZEQUEL

Projet de loi de finances pour 2010

Mission Défense

Calendrier

Examen en commission de la défense : mercredi 28 octobre 2009 (9 h 30)
Examen en séance : jeudi 5 novembre 2009 (deuxième (éventuellement 3ème séance))

Rapporteurs :
Commission des finances
Préparation de l'avenir : Jean-Michel Fourgous (UMP)
Budget opérationnel de la défense : Louis Giscard d'Estaing (UMP)

Commission de la défense
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation : M. Patrick Beaudouin (UMP)

Défense
Environnement et prospective de la politique de défense : M. Yves Fromion (UMP)
Soutien et logistique interarmées : **M. Philippe NAUCHE** (SRC)
Forces terrestres : M. Jean-Louis Bernard
Marine : Mme Marguerite Lamour
Air : M. **Jean-Claude VIOLLET** (SRC)
Équipement des forces : M. François Cornut-Gentille

Sécurité :
Gendarmerie nationale : M. Alain Moyne-Bressand

Commission des affaires étrangères
Avis sur le budget de la défense : **Jean-Michel BOUCHERON** (SRC)

Responsable du groupe SRC : **Patricia ADAM**

Introduction

D'année en année, les conditions d'examen du budget de la mission défense se dégradent. Comme l'année dernière, le document budgétaire officiel a été imprimé très tard et n'est parvenu à certains parlementaires que le 22 octobre. Paradoxalement, la mise en œuvre de la LOLF a contribué à cette dégradation. L'inflation de la pagination du bleu budgétaire (env. 550 pages cette année) semble parfois avoir pour principal objet de plonger le lecteur dans une grande perplexité. Ainsi, si les grandes masses budgétaires sont bien identifiées, il faut noter par exemple que le bleu ne résume pas de façon synthétique l'évolution du plafond global des emplois de la mission (ETPT). Il est donc nécessaire d'extraire les ETPT de chaque programme, puis de les additionner afin de parvenir à un total présumé exact. Ce qui était déjà le cas avant l'adoption des dispositions de la LOLF, à une époque à laquelle le bleu du ministère de la défense était cinq fois moins volumineux. De même, il est à déplorer que la présentation des jalons calendaires des programmes d'équipement soit *« glissante »*. Autrement dit, elle ne rend pas compte des reports successifs des commandes ou des livraisons. Elle indique simplement les objectifs de commandes ou de livraisons pour l'année en cours, quand bien même ils ont justement été révisés.

Le bleu budgétaire ne rend donc pas du tout compte des soubresauts de la vie d'un programme d'équipement, mais constitue simplement un instantané de celle-ci. Instantané en général très orienté politiquement. **Dernier exemple des lacunes graves du document : il n'est jamais fait état du bilan entre les commandes annoncées lors des précédents exercices et celles effectivement passées**. Le même reproche peut être fait au sujet des livraisons de matériel. On touche là à quelque chose de particulièrement ennuyeux.

En effet, le Parlement vote un budget initial qui contient explicitement un certain volume financier de commandes et physique de livraisons. Les circonstances amènent (très) régulièrement le Gouvernement à s'écarter de ce qui a été voté, éventuellement pour des motifs tout à fait défendable. Mais il a rarement la présence d'esprit de le faire savoir aux parlementaires et ceux-ci peuvent déplorer une tendance lourde de l'exécutif à fragmenter l'information pour éviter le débat.

S'agissant du **projet de loi de finances pour 2010, il est en léger retrait par rapport à l'année précédente**. Ce léger recul est conforme à la programmation des dépenses militaires. Néanmoins, le budget de la défense connaît une évolution beaucoup plus favorable que la moyenne des autres missions budgétaires. Cela s'explique par la nécessité longtemps repoussée de rénover les équipements militaires. Mais c'est aussi justifié par le haut niveau d'activité des forces militaires françaises. Pour autant, le budget de la défense n'est pas un îlot de prospérité dans un océan de restrictions. Diverses raisons rendent même nécessaire le recours à des recettes extrabudgétaires pour faire face aux engagements financiers. De surcroît, le ministère de la défense est en pleine restructuration.

Ces deux éléments font peser de très lourdes incertitudes sur la sincérité et le réalisme de l'exercice budgétaire 2010, comme c'était déjà le cas en 2009.

1- Les grandes masses

Le ministre se targue de ce que la loi de finances pour 2010 (LFI) respecte de façon « *millimétrique* » la planification votée en loi de programmation militaire (LPM). Rappelons les étapes de la programmation :

Crédits de paiement

2009	**2010**	2011	2012	2013	2014
31,42 Mds€	**30,62 Mds€**	29,85 Mds€	29,10 Mds€	28,35 Mds€	27,60 Mds€

L'examen du fascicule budgétaire pour 2010 nous enseigne que les crédits budgétaires pour 2010 seront de 39,264 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 37,146 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) contre 47,743 milliards d'euros d'AE en 2009 et 37,338 milliards d'euros de CP.

Ces masses comprennent les pensions de retraites du ministère. Une fois celles-ci déduites, on aboutit à 32,232 milliards d'euros d'AE et 30, 114 milliards d'euros de CP. Les quelques 500 millions de différence avec la programmation militaire s'expliquent par l'indexation de l'évolution des crédits sur une inflation qui a été négative l'année passée.

Le budget pour 2010 est donc en baisse par rapport à celui de 2009. Ce qui est effectivement conforme à la programmation.

Quant aux effectifs, ils baissent, comme le prévoit la programmation. 8 250 emplois seront supprimés selon le ministre. Les syndicats évoquent 8 893 suppressions. Il faut noter que le ministre, par antiphrase évoque le « gain » de 8 250 postes pour présenter des suppressions. Le plafond ministériel des emplois autorisés devrait donc se situer à de 309 562. Ce plafond était fixé à 318 455 en 2009 (426 429 en 2008, avec la gendarmerie).

2 - Un montage complexe pour la seconde année consécutive

Comme l'année passée, le Gouvernement complète les « *crédits budgétaires* » par des dotations complémentaires. Ce procédé a d'ailleurs été officialisé par son inscription dans la loi de programmation militaire. Il recouvre deux types de « *recettes exceptionnelles* ».

Les premières sont (seraient) issues de cessions de biens de l'Etat :

2009	**2010**	2011	2012	2013	2014
1,61 Md€	**1,22 Md€**	0,54 Md€	0,2 Md€	0,1 Md€	0

S'y ajoutent des crédits ouverts au titre de la mission « plan de relance de l'économie » :

2009	**2010**	2011	2012	2013	2014
0,97 Md€	**0,74 Md€**	-	-	-	-

La principale raison d'être de ces crédits complémentaires est l'apurement de la situation financière laissée par la précédente ministre de la défense. En effet, le volume des commandes de matériel non financées était tel que le budget de la défense ne suffirait pas à honorer la *« bosse des paiements »*.

Pour l'année 2010, il est prévu 1,26 milliards d'euros de CP au titre des ressources exceptionnelles et 770 millions d'euros au titre du plan de relance.

Le total des ressources en crédits de paiement, hors pension, s'élèvera donc en 2010 à 32,15 milliards d'euros, soit une diminution de 2,55 % par rapport à 2009.

3 - Des incertitudes sur les recettes

En dépit de la part modeste qu'elles représentent sur l'ensemble des crédits mis à disposition du ministère de la défense, les recettes extrabudgétaires sont indispensables pour permettre le maintien de la trajectoire financière fixée par la LPM et par là même, permettre d'atteindre le modèle d'équipement et d'organisation défini par le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale.

Or des incertitudes importantes existent quant à la capacité du Gouvernement à concrétiser ses intentions en matière de cessions. Les crédits issus du plan de relance sont au rendez-vous. Ils n'ont toutefois qu'un impact limité sur l'évolution du modèle puisque qu'ils permettent principalement d'anticiper des commandes déjà prévues.

Il en va autrement de la concrétisation des recettes issues de cessions. Ces cessions sont de deux ordres. **Il s'agit d'abord de vendre une partie du patrimoine immobilier de la défense**. Les emprises vendues le seraient à deux titres distincts : soit parce qu'elles sont définitivement abandonnées par les formations du ministère de la défense qui les occupent ou déjà en déshérence, soit parce qu'elles ont vocation à être remplacées par des installations nouvelles (concentration des directions du ministère sur la base aérienne de Balard, par exemple). Il s'agit ensuite de **vendre des fréquences de télécommunication** libérées par le ministère de la défense.

La complexité de la question des cessions de biens immobiliers tient aux aléas de toute transaction commerciale. Ainsi, l'Etat n'a pas démontré jusqu'à maintenant sa capacité à commercialiser des biens rapidement et à des conditions avantageuses. De plus, l'état du marché de l'immobilier urbain peut laisser augurer de recettes moindres qu'escomptées. Enfin, un nombre important des emprises cédées le seront à un prix symbolique, soit parce qu'elles sont difficilement valorisables (absence de marché), soit parce qu'elles sont polluées, soit parce que leur cession à faible prix aux collectivités participe d'une forme de compensation de la disparition d'activités de défense.

Le dossier de vente des fréquences soulève un questionnement d'une autre nature. Personne ne semble aujourd'hui savoir quand les ressources escomptées seront disponibles. Ainsi le ministre de la défense a admis devant la commission de la défense et des forces armées que le dossier était entre les mains du Premier ministre et qu'il impliquait l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). La question des délais s'ajoute donc aux incertitudes sur le prix de vente.

Les députés SRC ont déjà exprimé leur scepticisme sur le caractère hypothétique de ces recettes. Ils renouvelleront leurs avertissements.

Le rapport de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat sur le projet de loi de programmation militaire [1] (juillet 2009) a aussi fait part de ses interrogations au sujet du caractère effectif de ces recettes exceptionnelles.

4 - Des reports reportés

La description d'éléments mal connus est malaisée par définition. C'est toutefois nécessaire en matière de budget de défense, tant le flou est omniprésent. Eu égards aux tensions sur le budget de la défense, il importe de rappeler qu'aucun élément constitutif du volume de crédits disponibles n'est négligeable. C'est ce qui donne toute son importance à la question des reports de crédits.

Rappelons aussi que la législature et donc la LPM précédentes se caractérisent par des niveaux élevés de crédits votés en LFI, des commandes inconsidérées à ressources constantes et une exécution malheureusement moins volontariste qu'annoncée. Ainsi, le sénateur Trucy évalue à une dizaine de milliards le volume des crédits manquant en fin de LPM 2003-2008 (contre onze milliards pour la législature précédente).

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce manque à gagner. Citons-en deux. Premièrement, Bercy peut geler des crédits durant l'année budgétaire et les rendre trop tardivement pour qu'ils soient utilisés [2]. Deuxièmement, les aléas de la vie des programmes d'équipement conduit souvent à décaler les étapes et à retarder les paiements.

Théoriquement les crédits de paiement qui ne sont pas utilisés en cours d'année sont « *régulés* » en fin d'exercice budgétaire et donc perdus pour le ministère qui n'a pas su les dépenser à temps. La LOLF prévoit explicitement qu'il existe une possibilité d'autorisation de report de CP, dans la limite de 3 % du volume voté en LFI. Mais il est bien précisé par le ministère du budget qu'aucun report n'est de droit et que chacune de ces opérations doit être explicitement autorisée. Le poids politique de la ministre de la défense de l'époque et les particularismes du budget du ministère de la défense (un gros volume de crédits d'investissement) ont permis au ministère de la défense de « *pousser* » devant lui, d'une année l'autre, un montant appréciable de crédits de report. **Aux interrogations et craintes exprimées par les députés socialistes, il était alors répondu que la dernière année de la législature permettrait de consommer les reports. Il n'en n'a évidemment rien été**.

Le ministère de la défense s'est donc trouvé dans une situation dans laquelle il avait bénéficié de dotations en crédits d'investissement confortables, mais, n'ayant pu ou su les dépenser à temps se trouvait devoir expliquer à un nouveau Président de la République, un nouveau ministre de la défense et un nouveau ministre du budget qu'il avait besoin d'un nouveau report de crédits sur

la première année de la nouvelle LPM, n'ayant pu finir d'exécuter la précédente. Une négociation s'en est ensuivie. L'état-major des armées présentait une demande de report un peu supérieure à 1,5 milliard d'euros, en espérant en obtenir 1 milliard. Bercy refusait le principe d'un énième report.

L'audition du ministre de la défense par la commission [3] (6 octobre 2009) a permis d'avoir le fin mot. Un arbitrage du Premier ministre a autorisé le ministère de la défense à bénéficier de 900 millions d'euros de report. Le ministère de la défense s'en est donc bien tiré.

Précision de taille toutefois : ces reports ont été accordés en compensation de recettes exceptionnelles qui n'ont pas encore été versées. Le ministre de la défense, semblable au sapeur Camembert, est donc en train de remplir le trou des recettes exceptionnelles absentes avec les crédits reportés dont l'utilisation présente n'est pas conforme à l'objet initial.

5 - Une RGPP féroce : « fausses économies ; vrais dégâts [4]

Il existe une corrélation importante entre l'exercice budgétaire et le processus de révision générale des politiques publiques (RGPP) en cours au sein du ministère de la défense. En effet, ce processus de restructuration de l'organisation du ministère et des armées vise aussi à modifier la structure du budget de la défense. On peut synthétiser les principes de la RGPP en rappelant qu'il s'agit de faire baisser les coûts de personnel en supprimant 54 000 emplois dans les *« fonctions de soutien »* principalement, d'en externaliser 16 000 autres ; de réduire les coûts d'infrastructure en diminuant drastiquement le nombre d'emprises occupées ; de réaffecter l'intégralité des crédits théoriquement économisés au ministère de la défense.

Ces crédits auraient trois affectations : ils devraient permettre d'améliorer la condition du personnel subsistant, permettre d'augmenter les crédits d'équipement et financer le coût de la restructuration.

Les parlementaires du groupe SRC ont voté contre la déclinaison des mesures de la RGPP au sein de la loi de programmation militaire. Cette opposition est fondée sur plusieurs divergences de vues avec le Gouvernement. On peut citer pour mémoire **le caractère idéologique** des motivations qui ont présidé à la décision de lancer la RGPP ; **la part disproportionnée de l'effort** que la RGPP fait peser sur les personnels ; **l'impréparation**, pour ne pas dire **l'amateurisme**, qui caractérise la conception de la restructuration ; le fait que les militaires, notamment l'état-major des armées n'aient **pas été associés** à la conception d'une manoeuvre qu'ils sont censés exécuter ; **le mépris absolu du ministre** à l'encontre du personnel civil ; **la précarisation des fonctionnaires** sous statut et des militaires qui pourront désormais être amenés à effectuer leur tâche au profit du ministère de la défense au sein d'entreprises privées. La liste n'est pas exhaustive.

A bien des égards, la création des bases de défense éclaire le caractère improvisé d'une réforme qui se veut historique mais qui se fait au jour le jour, en marchant.

6 - Des bases de défense en devenir

Avec les suppressions d'emplois et les externalisations, la création de bases de défense (BdD) est l'un des trois piliers de la RGPP. Ce projet est suivi de façon permanente par la commission de la défense. Deux députés rendent régulièrement compte de leurs observations sur ce dossier. L'un d'entre eux est Bernard Cazeneuve. Un point d'étape a été fait devant la commission de la défense le 13 octobre [5]. Il est sévère.

Les rapporteurs se sont émus de ne pas trouver toute la coopération souhaitable au ministère de la défense. Les informations arrivent tardivement, lorsqu'elles arrivent. De façon plus préoccupante, certaines questions précises ne semblent pas pouvoir obtenir de réponses, faute que celles-ci existent. Ainsi, il n'est pas possible de vérifier certaines affirmations du ministre, alors que les enjeux sont importants.

La disparition de 54 000 emplois est censée faire économiser 4 milliards d'euros de coûts de fonctionnement au ministère de la défense. Toutefois, il est estimé que 1,2 milliard d'euros sera nécessaire pour adapter les infrastructures à la nouvelle configuration. Ce montant devra être autofinancé par une baisse égale des coûts de fonctionnement.

Au stade où en est la RGPP, quelques constats sont jugés inquiétants par les rapporteurs. En dehors du ministre, **personne n'ose affirmer que les recettes exceptionnelles seront au rendez-vous**. D'ailleurs elles ne le seront pas en 2009. Or il faut financer l'activité du ministère, les investissements, payer les livraisons de matériel et financer la RGPP.

S'agissant plus particulièrement des BdD, le ministère est très affirmatif sur les économies escomptées. De façon préoccupante, il semble en revanche incapable de chiffrer le coût de leur mise en place. Au total, il ne peut que présenter des grandes masses financières qui correspondent exactement à ses annonces, mais qu'il ne sait pas décomposer. Il y a tout lieu de craindre le caractère virtuel des bienfaits financiers de la mise en place des BdD. Or malheureusement, l'économie générale du modèle de LPM dépend aussi de ces économies virtuelles.

A ce stade, selon les députés de la commission de la défense, la mise en place des BdD qui devait permettre d'économiser 26 millions d'euros en 2010 en coûtera 35 millions... **Il est donc à craindre qu'il faille prendre sur d'autres activités les 9 millions d'euros de « déficit » de l'opération RGPP 2010**.

Parallèlement, les dernières annonces indiquent que le nombre prévisionnel des BdD n'est plus 90 mais tournerait autour de 65. Ces évolutions rapides démontrent le caractère improvisé de la restructuration. Par ailleurs, il y a lieu de se poser la question de la place des militaires dans le processus. Ainsi, l'état-major des armées a créé un commandement de très haut niveau pour piloter l'ensemble des dossiers liés à la mise en place des BdD et plus largement, les problématiques d'organisation et de logistique. Ce commandement est actuellement armé par 15 personnes, dont une proportion non négligeable en attente de départ de l'institution... Cela semble un peu faible au regard des enjeux.

Enfin, il se confirme tous les jours que **l'état-major des armées apprend l'officialisation d'un certain nombre de décisions par la presse**. A ce stade, plutôt qu'un grand organisme en cours de réforme, le ministère de la défense se donne des airs de cour du roi Pétaud.

7 - Un climat social très dégradé

Comme lors de toute restructuration, **le climat social au sein du ministère de la défense se dégrade**. Il semble toutefois que cette dégradation dépasse la simple manifestation d'inquiétude du personnel civil et militaire. Par obligation statutaire et par culture, les militaires restent discrets sur leurs états d'âme. Il est donc difficile de faire un point précis sur leur état d'esprit. Deux éléments permettent toutefois d'affirmer que l'institution est en crise latente.

Le premier de ces éléments est le nombre de demandes de pécules (indemnité de départ). Les demandes excèdent largement les offres. Le nombre élevé de demandes, dans une institution dont la moyenne d'âge des agents militaires est basse, apparaît comme un refus d'adhérer au projet affiché par le ministre. Dix ans après le lancement de la professionnalisation des armées et la restructuration qui en a découlé, à un moment où le taux d'activité des militaires est très élevé, les conditions de la restructuration apparaissent comme un manque de considération des échelons supérieurs du ministère pour ces subordonnés qui supporteront l'essentiel des désagréments de la restructuration. Pour sa part, le ministre considère que le nombre élevé de demandes de départ est une bonne nouvelle, puisque **son principal souci est de parvenir à éliminer 70 000 emplois budgétaires (56 000 suppressions + 16 000 externalisations)**. On s'autorisera à penser que le ministre se trouve les motifs de satisfaction qu'il peut. D'autant plus que le dimensionnement trop faible des aides au départ et une gestion opaque, ou ressentie comme telle, du choix d'accorder ou de ne pas accorder les pécules ajoutent aux frustrations de ceux qui n'obtiennent pas satisfaction. Le second indicateur du malaise est le rapport sur le moral rendu annuellement par les chefs militaires. Cela fait plusieurs années que ce rapport est mitigé. Les indications dont on dispose sur l'état actuel du moral montrent que si les militaires comprennent les raisons de la restructuration, ils apprécient très mal la forme d'amateurisme qui semble caractériser sa conduite.

Si les militaires ne sont guère enthousiastes, le personnel civil est très désappointé. Les organisations représentatives fulminent et il semble que leur expression retranscrit bien le sentiment de civils de la défense qui admettent moins bien que la moyenne des militaires de ne pas avoir d'interlocuteur sérieux au plus haut niveau du ministère. Divers incidents ont marqué cette dernière année. Ainsi, les syndicats ont boycotté une réunion avec le ministre au printemps, après que des annonces ont été faites sans concertation. De même, les syndicats ont dénoncé devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale le fait que le ministre ne leur a pas présenté le budget pour 2010, contrairement à l'usage.

Au-delà du problème posé par la « *décontraction* » affichée par le ministre dans le domaine des relations sociales, les organisations syndicales contestent l'économie générale d'une restructuration qui, selon eux, défavorise particulièrement le personnel civil. Cela est nettement apparu lors de leur audition par la commission de la défense [6]. Ils y ont rappelé que le personnel civil avait vu ses effectifs fondre de moitié lors de la dernière décennie (de 145 000 à 72 000) et que l'effort demandé au personnel civil dans la RGPP serait proportionnellement plus élevé que celui exigé des militaires.

Parallèlement, **il apparaît clairement là aussi que les économies mises en avant sont très largement hypothéquées** par un coût de restructuration qui a été très sous-évalué. Cette sous-évaluation des coûts se manifeste notamment dans le trop faible dimensionnement des crédits destinés au financement des indemnités de départ volontaire (IDV). Ajoutons

que la fiscalisation de l'IDV est différente suivant le statut du personnel bénéficiaire. Ce qui est assez mal compris.

Parallèlement à la suppression de postes de fonctionnaires et d'ouvriers d'Etat, **le ministère de la défense embauche des contractuels en contrat à durée déterminée pour remplacer des agents de l'Etat dont les emplois sont supprimés**. Les organisations syndicales ressentent ce glissement comme une provocation de plus et posent l'intéressante question de savoir jusqu'où peut aller une logique qui consiste à **faire croire que le ministère de la défense est un ministère civil comme les autres**.

8 - Les armées

Le chef d'état-major (CEMA) tient à rappeler que si le budget de la défense peut apparaître comme relativement préservé, c'est parce que c'est indispensable pour mener la RGPP à bien, sans casser l'outil de défense, à un moment où l'activité militaire est très élevée.

Contrairement à son ministre que ne voit jamais de problème nulle part, le général Georgelin fait connaître sa préoccupation sur la capacité des armées à poursuivre un nécessaire recrutement en même temps qu'elles mènent une restructuration. De même, il précise que les crédits du plan de relance constituaient en réalité des avances, qui ont donc été retranchées du budget pour 2010. Enfin, il confirme que les ressources exceptionnelles sont bien indispensables à l'équilibre du budget de la défense et qu'elles ne sont pas au rendez-vous à ce jour.

Pire, des dépenses ont été annoncées et ne sont pas financées. Il s'agit particulièrement des coûts générés par le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, qui seront sensiblement plus élevés qu'annoncés et de la construction d'une base française aux Emirats arabes unis. Il est à remarquer que ces deux décisions ont été personnellement prises par le Président de la République, sans concertation préalable. Il faut donc comprendre des propos du CEMA que **ces opérations ne pourront être financées qu'au détriment d'autres dépenses et investissements**. Pour information, le CEMA estime à 60 millions d'euros le coût de la participation française à l'OTAN en 2010. Si ce nombre peut sembler anodin à l'échelle du budget de la défense, la préoccupation vient de ce qu'aucune recette supplémentaire n'est prévue pour le financer.

a) L'armée de terre

Elle a supprimé 3 600 emplois en 2009 et devra en supprimer autant l'année prochaine. 60 millions d'euros sont destinés à favoriser les départs en 2010. 3 600 postes supplémentaires seront transférés hors armée de terre. Au total, d'une façon ou d'une autre, **l'armée de terre perdra 43 000 emplois d'ici 2014**.

L'année 2009 a été celle de la dissolution de la force logistique terrestre et d'une brigade logistique, de quatre régiments, du transfert à Haguenau du 2e régiment de hussards de Sourdun, du regroupement au sein des « Écoles militaires de Bourges » des écoles du train et du matériel, et de la fermeture de neuf garnisons en métropole.

L'année 2010 sera plus complexe encore. En effet, il s'agira de dissoudre quatre états-majors opérationnels et d'en transférer quatre, de dissoudre quatre régiments et d'en transférer trois, de déménager deux écoles – dont l'école d'infanterie à Draguignan – enfin, de fermer six garnisons.

S'agissant des équipements, l'armée de terre entreprendra un effort particulier en 2010 dans deux domaines : la reconstitution des stocks de munitions dont **les autorisations d'engagement dédiées augmenteront de plus de 30 % en 2010, passant de 69 millions d'euros en 2009 à 98 millions d'euros en 2010** ; ensuite, **153 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront consacrés à l'entretien programmé du personnel** : ils permettront de poursuivre la montée en gamme du paquetage du combattant, dont l'ergonomie sera améliorée, ainsi que les efforts ciblés déjà entrepris dans le domaine de la protection individuelle.

b - L'armée de l'air

Elle constate une baisse de près de 10 % des candidatures à l'engagement. Parallèlement, les demandes de départ de sous-officiers ont crû de 40 % par rapport à 2006. Dans le même ordre d'idée, un phénomène de départ d'officiers supérieurs apparaît. La manœuvre de ressources humaines est donc aussi cruciale pour l'armée de l'air que pour l'armée de terre.

Des garanties ont été données sur la restauration ou l'amélioration des capacités. Des moteurs de Rafale devraient être livrés et permettre de refaire voler un certain nombre de ces appareils. L'absence de commandes par la précédente ministre avait obligé l'armée de l'air à mettre des appareils neufs sous cocon en attendant des jours meilleurs. Les ateliers spécialisés sont par ailleurs en train de « *régénérer du potentiel* » pour certains Transall, afin de les faire voler suffisamment longtemps pour attendre l'arrivée de l'A400M. Toujours dans l'optique de pallier les retard du nouvel avion de transport, l'armée de l'air confirme la commande de petits avions de transport Casa C-235.

c - La marine nationale

Elle doit réduire ses effectifs à 44 000 personnes pour 2015 – 37 000 militaires et 7 000 civils -ce qui représente une **réduction de 12 %, soit 850 personnes par an-**. La manœuvre sera difficile, selon le chef d'état-major (CEMM) : il lui faudra trouver de nouveaux modes de fonctionnement, notamment en matière de soutien, pour continuer à assurer ses missions. Comme les autres armées, la marine devra veiller à maintenir l'équilibre de la balance "*entrées-sorties*" pour conserver les compétences opérationnelles dont la marine a besoin et maintenir la jeunesse de nos équipages, dont la moyenne d'âge est aujourd'hui comprise entre 26 et 28 ans.

Pour cela, **il sera nécessaire de fidéliser les compétences**, notamment dans les spécialités critiques, et de piloter les départs, lesquels ne doivent pas seulement s'envisager d'un point de vue quantitatif, mais être ciblés. Un bon niveau de recrutement doit aussi être maintenu, principalement dans le cœur de métier, en veillant à conserver un bon ratio entre les forces et le soutien.

Après avoir connu des difficultés de recrutement en 2008, qui avaient occasionné un sous-effectif d'environ 500 personnes, la marine a redressé la barre, et les départs en retraite ont été moins nombreux que prévus à cause de la crise. Sur la moyenne des deux dernières années, les résultats sont conformes à la trajectoire d'atteinte de l'objectif de format.

Pour l'année 2010, la baisse des crédits du titre 2 (personnel) sera de 3,6 %, ce qui correspond à une baisse d'effectifs de 822 postes au titre des mesures d'économies et à un transfert de 1 631 postes résultant de changements de périmètre dans le cadre des restructurations en cours.

Les mesures d'accompagnement social des restructurations, destinées à renforcer les incitations au départ s'élèveront à près de 17 millions d'euros, dont près de 9 millions d'euros supplémentaires au titre des pécules des personnels militaires.

La part relative des dépenses liées aux produits pétroliers continue d'augmenter : en 2010, elle atteindra 28 % des crédits alloués au fonctionnement des forces. Cependant, l'augmentation de la dotation correspondante est limitée en valeur absolue, puisqu'elle passe de 106 à 110 millions d'euros. Au cours actuel, cette dotation permet d'assurer normalement l'activité des forces.

Outre la contribution à la dissuasion, les grandes lignes de l'activité de la marine en 2010 comportent le retour dans le cycle opérationnel du porte-avions Charles-de-Gaulle, dont deux déploiements sont programmés, la poursuite de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, ainsi que deux campagnes du groupe école d'application des officiers de marine – la première avec la Jeanne d'Arc, la seconde avec le Tonnerre -.

En matière de **maintien en condition opérationnelle (MCO), l'enveloppe des autorisations d'engagement – 1 632 millions d'euros – augmente de 20 %, ce qui est considérable**. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une évolution du partage des risques entre l'État et les industriels. Le développement des engagements contractuels pluriannuels devrait permettre d'obtenir des réductions de prix et ainsi de réduire la facture dans les années à venir.

La dotation en crédits de paiement – 1 040 millions d'euros – est, en revanche, beaucoup plus contrainte. D'où la recherche de nouvelles économies, notamment grâce au retrait du service de petits bâtiments ou de bâtiments anciens et à une réduction des activités. Cela signifie qu'il n'existe pas de marges de manœuvre pour aller au-delà de ce que prévoient les contrats opérationnels : **toute opération ou activité imprévue se fait nécessairement au détriment d'autre chose**.

La dotation pour 2010 pourrait même conduire à une baisse de la disponibilité des appareils de l'aéronavale. La taille et l'ancienneté des parcs d'aéronefs rendent l'aéronautique navale particulièrement sensible aux aléas budgétaires (micro-parcs d'appareils anciens).

L'amiral Forissier a tenu à préciser devant les députés que l'insuffisante concurrence entre les industriels de l'aéronautique empêchait toute baisse, voire stabilisation des prix.

Le renouvellement des moyens se traduit par la commande d'un troisième BPC et de la mise en service du sous-marin nucléaire lanceur d'engins Terrible. Après quelques difficultés dans la mise au point des systèmes de combat, le programme de frégates de type Horizon avance désormais convenablement. L'année 2010 sera aussi celle de la livraison de trois Rafale F3 et des quatre premiers hélicoptères NH 90.

PROGRAMME 212

« Soutien de la politique de défense »

Le programme 212, « Soutien de la politique de défense », disposera de **dotations budgétaires meilleures que l'année dernière** pour soutenir les opérations d'infrastructure. Cependant, les montants consacrés à la marine – 170 millions d'euros – ne correspondent qu'à 80 % des besoins annuels, sans compter l'effort de rattrapage du retard pris en 2009. La gestion sera donc tendue.

9 - Les principales livraisons en 2010

⇨ Dissuasion

- Sous-marin nucléaire lanceur d'engins SNLE « Le Terrible »
- Première dotation de missiles M51

⇨ Commandement et maîtrise de l'information

- 1 aéronef spécialisé dans le recueil du renseignement électromagnétique C 160 Gabriel rénové
- 45 stations d'exploitation des données de géographie numérique (DNG 3D)
- 6 nacelles de reconnaissance nouvelle génération (RECO NG)
- 1 centre de contrôle local d'aérodrome pour le système de commandement et de conduite des opérations aériennes (CLA/SCCOA)
- 2 avions AWACS de surveillance, de détection et de contrôle aéroportés rénovés (SDCA)
- 33 systèmes d'information et de commandement de la marine (SIC 21)
- 37 systèmes d'information régimentaire de l'armée de terre (SIR)
- 2 systèmes sol pour l'observation spatiale (SSO - accès à Pléiades et SAR-Lupe)
- 85 stations de communication par satellite (SYRACUSE III)
- 1 satellite d'observation optique (HELIOS IIB)

⇨ Engagement combat

- 274 armements air-sol modulaires (AASM)
- 34 canons d'artillerie automoteurs à roues de 155 mm (CAESAR)
- 4 missiles mer-mer 40 transformés (EXOCET)
- 5 045 équipements de fantassin Félin
- 75 torpilles MU 90
- 11 avions de combat Rafale
- 7 hélicoptères de combat Tigre
- 99 véhicules blindés de combat VBCI
- 44 véhicules blindés légers (VBL)

⇨ Projection mobilité soutien

- 2 avions à usage gouvernemental
- 4 hélicoptères marine NH 90 (version NFH)
- 340 petits véhicules protégés (PVP)
- 2 systèmes de franchissement (SPRAT)

⇨ Protection sauvegarde

- 110 missiles air-air MICA
- 2 systèmes sol-air moyenne portée terrestres (SAMP/T) de la famille de systèmes sol-air futurs (FSAF)
- 80 missiles antiaériens ASTER 30 pour FSAF

10 - Les principales commandes en 2010

⇨ Dissuasion

- Réalisation de la première adaptation d'un SNLE type Le Triomphant au missile M51

⇨ Commandement et maîtrise de l'information

- 1 satellite de communication (ATHENA)
- 6 stations navales de communications par satellites (TELCOMARSAT)
- 3 satellites d'observation optique (MUSIS)
- 18 systèmes d'information et de commandement de la marine (SIC 21)
- SCCOA : commande de radars haute et moyenne altitude (HMA) et de basse altitude tridimensionnels (BA 3D)
- Équipement de 700 plateformes dans le cadre de la numérisation de l'espace de bataille

⇨ Engagement combat

- 168 armements air-sol modulaires (AASM)
- 22 systèmes lance-roquettes unitaires (LRU)
- Premier lot de postes de tir et de munitions du missile moyenne portée (MMP) destiné à l'Afghanistan
- Rénovation mi-vie ATL2 : lancement de la première phase

⇨ Projection mobilité soutien

- 4 hélicoptères COUGAR rénovés
- 1 500 ensembles parachutistes du combattant (EPC)
- 200 porteurs polyvalents terrestres (PPT)
- 187 petits véhicules protégés (PVP)

⇨ Protection sauvegarde

- 200 missiles air-air d'interception à domaine élargi Météor (MIDE)
- Lot de brouilleurs contre les Engins Explosifs Improvisés
- 16 systèmes de protection des forces (SPECTRE)
- 135 missiles Mistral rénovés
- Rénovation mi-vie du M2000D : lancement du développement.

Conclusion

Le budget de la défense pour 2010 se situe donc entre tradition et innovation. Tradition puisqu'il affiche des crédits élevés, sans que cela ne soit une garantie de bonne exécution. Innovation parce qu'il conditionne la réussite du modèle à des expédients séduisants, mais incertains. Tradition toujours parce que sous un discours moderniste, la droite fait porter au personnel de la défense le poids d'une nouvelle « *réforme* ». Moderniste car il ajoute à cet enjeu considérable l'aléa des décisions personnelles du Président de la République (OTAN, Abu Dhabi…). Dans tous les cas, loin de l'autosatisfaction ministérielle, la vigilance doit être de mise en raison des incertitudes qui menacent l'équation budgétaire, en raison de l'improvisation qui règne dans la conduite de la RGPP et en raison des coûts nouveaux non financés, comme ceux du retour dans le commandement intégré de l'OTAN. ❒

---

(1) http://www.senat.fr/rap/l08-513/l08-513.html
(2) On se souvient du cas d'un dégel de 2 milliards de francs intervenu le... 28 décembre.
(3) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/09-10/c0910001.asp#P5_194
(4) Carlos Ferrari-Lopez , 20 septembre 2010.
(54) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/09-10/c0910005.asp#P5_294
(6) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/09-10/c0910004.asp#P6_243

Paris, le 15 octobre 2009
Daniel PERRON

O G M

De nouvelles interventions législatives et réglementaires à attendre dans le champ des organismes génétiquement modifiés

L'information au cœur du débat

Synthèse

1 - Par un arrêt du 24 juillet 2009, **le Conseil d'Etat**, s'appuyant sur l'article 7 de la Charte de l'environnement, a annulé 5 dispositions du décret du 19 mars 2007 relatif à la dissémination volontaire d'OGM qui concernent la définition des modalités de l'information du Public. Il impose le passage par la voie législative et donne jusqu'au 30 juin 2010 pour ce faire, date de l'effectivité de l'annulation du décret.

2 - **Le haut conseil des biotechnologies** a rendu un avis le 23 octobre 2009 relatif à l'étiquetage des produits présentant une présence d'OGM., conformément à l'article 2 de la loi du 25 juin 2008 relative aux OGM. Trois catégories de produits sont distinguées :

- **Les produits végétaux** qui « *seraient l'objet d'un étiquetage sans OGM si la présence d'OGM n'excède pas 0,1 %* » ;
- **Les produits issus d'animaux**, avec deux seuils d'étiquetage, 0,1 % pour l'étiquetage « *sans OGM* » et l'admission d'un étiquetage spécifique avec une présence d'OGM *entre le seuil de 0,1% et le seuil de 0,9 % déclenchant l'obligation d'étiquetage « OGM »*. (dénommé « *zone grise* ») ;
- **Les produits issus de l'apiculture.** Ici, pas de seuil de présence proposé mais un étiquetage relatif à la distance entre les ruches et les cultures génétiquement modifiées. Pour l'apiculture, l'étiquetage serait donc : « *Sans OGM dans un rayon de…Km* ».

La loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés a mis en œuvre un certain nombre de principes dont l'objet est d'organiser la coexistence entre les cultures génétiquement modifiées et les cultures traditionnelles. Elle était censée venir éteindre les multiples contestations à l'égard des OGM alors que la France avait soulevé la clause de sauvegarde à l'échelle européenne pour interdire la culture du maïs MON 810, seule culture génétiquement modifiée autorisée.

Le 19 mai 2009, le Conseil national de la consommation, dans un avis, avait appelé les autorités publiques à *« soutenir la création rapide d'allégations européennes du type « sans OGM » »*.

Deux faits d'importance non négligeable viennent rappeler que le débat sur les OGM n'est pas clos et que l'information du public et des consommateurs est au centre des préoccupations légitimes de nos concitoyens. D'une part, le Conseil d'Etat a annulé les modalités d'information sur les cultures génétiquement modifiées prises par décret en 2007, renvoyant ce fardeau à la loi. D'autre part, le Haut conseil des biotechnologies a rendu un avis sur la définition des filières dites *« sans OGM »* qui montre la primauté des cultures OGM sur tout le reste.

■ *Le rappel à l'ordre législatif du Conseil d'Etat*

La directive 2001/18/CE du parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'OGM imposait dans son article 9 que *« les États membres consultent le public en général et, le cas échéant, certains groupes sur la dissémination volontaire envisagée. Ce faisant, les États membres fixent les modalités de cette consultation, y compris un délai raisonnable, afin de donner au public ou à certains groupes la possibilité d'exprimer leur avis. »*

Soucieux d'éviter un débat parlementaire difficile à l'aube des élections présidentielles de 2007, la majorité UMP avait fait le choix de fixer par décret les modalités de cette consultation du public. C'est cette voie que le Conseil d'Etat a annulée.

La lecture des considérants de la décision 305315 du 24 juillet 2009 Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique est édifiante.

> ***« Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que « la loi détermine les principes fondamentaux (…) de la préservation de l'environnement » ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle, que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles***

s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ; »

Ces trois considérants du Conseil d'Etat motivent l'annulation par ledit juge de cinq dispositions d'un décret du 19 mars 2007 relatives à l'information et à la participation du public sur les essais de PGM en plein champ. Les articles annulés concernent le contenu de la fiche d'information du public et le caractère confidentiel de certaines de ses données, le dispositif de consultation électronique du public, et l'information du public sur des éléments nouveaux concernant les impacts sanitaires et environnementaux des PGM expérimentés.

Il appartient donc au législateur de réintervenir

Pour l'instant, il semble qu'aucun projet de loi spécifiquement dédié ne soit en vue. Une telle mise en œuvre de l'action législative reviendrait en effet à réouvrir un débat très complexe au regard du grand public, alimentant le champ d'une bataille politique que le Gouvernement Villepin avait voulu éviter en passant par la mise en œuvre de dispositions réglementaires et que la loi sur les OGM du 25 juin 2008 était censé avoir purgé.

Le Conseil d'Etat a néanmoins estimé que l'annulation ne doit pas mettre en difficulté la France au regard de ses obligations européennes. De manière quelque peu non orthodoxe, donc, il a décidé que l'annulation ne prendra effet qu'au 30 juin 2010. Ainsi, la France ne sera pas en situation d'infraction vis-à-vis de la directive 2001/18. Un temps de latence existe donc.

Le véhicule législatif idoine pourrait s'avérer être le projet de loi de modernisation agricole. Mais cela serait accorder au ministère de l'agriculture la première place dans un dossier qui a été porté depuis 2007 par le ministère du développement durable.

Dans ce contexte légal, un avis du haut conseil des biotechnologies a été rendu le 23 octobre 2009 sur la question de la définition du « *sans OGM* » que la loi du 25 juin 2008 a renvoyé au décret.

■ *Le débat sur l'étiquetage des produits « sans OGM »*

La directive 2001/18/CE a défini la notion d'OGM comme étant un « *un organisme, à l'exception des êtres humains, dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle.* » (art.2.2 de la directive).

Le seuil d'étiquetage obligatoire à 9 %.

L'article 12 du Règlement (CE) No 1829/2003 du parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés pose le seuil d'étiquetage obligatoire de la présence d'OGM à 0,9 %.

L'article 2 de la loi du 25 juin 2008 a posé que : « *La définition du "sans organismes génétiquement modifiés" se comprend nécessairement par référence à la définition communautaire. Dans l'attente d'une définition au niveau européen, le seuil correspondant est fixé par voie réglementaire, sur avis du Haut Conseil des biotechnologies, espèce par espèce.* » [Le seuil européen impose l'étiquetage OGM à 0,9 % de présence]

Dans la suite de cet article, le Haut Conseil des biotechnologies (HCB) a été saisi le 15 juin 2009 par les ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la consommation afin d'étudier la question de la définition du « *sans OGM* ». Cette question est essentielle parce qu'elle rejaillit sur celle de l'étiquetage des produits à la consommation humaine. De la définition du « *sans OGM* » découle l'information du consommateur.

La première information ressortant de cet avis est la reconnaissance de la primauté des cultures d'OGM sur les cultures classiques, ce qu'avaient **dénoncé les députés socialistes** lors des débats relatifs à la loi. L'avis du Conseil expose que « *la présence accidentelle d'ADN transgénique dans les aliments est possible, parfois techniquement inévitable.* » Dès lors, « *Ces données obligent à dépasser la définition qu'évoque intuitivement la notion « sans OGM» (comme absence totale d'ADN transgénique) au profit d'une définition techniquement réalisable et socialement acceptable, fondée sur un seuil maximum de présence d'ADN transgénique (1) (seuil en pourcentage d'ADN calculé conformément à la recommandation 2004/787/CE de la Commission)* »

Pour le HCB, « *ce seuil doit être « conçu comme un compromis entre les différents acteurs concernés.* » En outre, soucieux de sa légitimité scientifique, le HCB estime que ce seuil doit être « *déterminé de façon réaliste* ». Autrement dit, l'étiquetage « *sans OGM* » ne saurait signifier l'absence totale d'OGM, aucune garantie technique ne pouvant être donnée. La liberté

de consommer « *sans OGM* » inscrite dans l'article 2 de la loi du 25 juin 2008 s'efface dès lors devant la liberté de produire avec OGM, dont le principe est lui aussi contenu dans le même article.

Pour le HCB, l'étiquetage « sans OGM » n'est acceptable qu'à trois séries de conditions :

« . être clair, loyal et non trompeur ; la surenchère et la multiplication de mentions illisibles pour le consommateur devraient être évitées ;

. être conçu comme volontaire et non comme une condition d'accès au marché ;

. ne pas dénigrer ou jeter le discrédit sur les autres catégories de denrées alimentaires, qu'il s'agisse de produits étiquetés « OGM » ou de produits conventionnels susceptibles de contenir accidentellement de l'ADN transgénique. »

La loi prévoit l'accord unanime de tous les exploitants agricoles pour exclure la culture d'OGM.

Encore une fois, le respect de l'OGM est une donnée mise en avant. Il faut rappeler à cet égard que la loi prévoit l'accord unanime de tous les exploitants agricoles d'un parc national ou naturel régional pour que ces derniers puissent exclure la culture d'OGM sur tout ou partie de leur ressort. La priorité à l'OGM ne peut être plus clairement énoncée.

Le comité économique, éthique et social (CEES) du HCB a échafaudé plusieurs scénarii pour établir les seuils souhaitables d'étiquetage possible pour les produits « *sans OGM* ». Il lui a fallu arbitrer entre l'impératif de loyauté envers les consommateurs et la faisabilité technique de détection des seuils bas de présence d'OGM.

Trois catégories de produits sont distinguées :

1 - Les produits végétaux

Ici, le seuil le plus bas techniquement quantifiable est de 0,1 % pour le CEES. Dans le cas où l'on retiendrait ce seuil, le CEES estime qu'il ne serait « *pas de bonne politique de permettre que les produits situés entre 0,1 et 0,9 % (seuil de déclenchement de l'étiquetage OGM obligatoire) puissent eux aussi être parallèlement valorisés par une mention du type « sans OGM ». Il considère en effet que cette dernière solution, qui permet la promotion des produits situés entre 0,1 et 0,9 %, présente deux inconvénients du reste étroitement liés : elle serait préjudiciable aux filières qualifiées « sans OGM » stricto sensu ; elle le serait d'autant plus que le consommateur, pour qui la multiplication des étiquetages serait difficilement lisible, aurait du mal à faire la différence entre les différentes catégories de produits dits « sans OGM ».* »

2 - Les produits issus d'animaux

Le CEES du HCB redit ici que le seuil devrait être fixé à 0,1 % pour l'étiquetage « *sans OGM* ». Pour autant, à rebours de la question des cultures, le CEES estime « *qu'il serait ici justifié d'étendre la possibilité d'étiquetage à la « zone grise » comprise entre le seuil de 0,1 % et le seuil de 0,9 % déclenchant l'obligation d'étiquetage « OGM ».* » Pour le CEES, « *Fondée sur les spécificités de la filière animale, elle permettrait aux opérateurs utilisant des aliments non étiquetés OGM de signaler, voire de valoriser leurs efforts, tant que l'Union européenne ne sera pas autonome en matière de production de protéines pour l'alimentation animale.* »

Reste que le CEES pose tout de même des conditions pour l'étiquetage de ce qu'il nomme la « *zone grise* ». Notamment, « *afin d'induire le moins de confusion possible dans l'esprit des consommateurs, l'étiquetage autorisé dans la « zone grise » comprise entre 0,1 % et 0,9 % devrait être clairement distinct de l'étiquetage autorisé en-deçà du seuil de 0,1 % ; le CEES invite les pouvoirs publics à déterminer l'allégation la plus appropriée, en lien avec les acteurs économiques* » « *Enfin, cet étiquetage autorisé dans la « zone grise » ne devrait pas faire du seuil de 0,9 % une norme intangible. Une évolution du seuil vers un pourcentage plus bas est souhaitable et ce dans un délai de 5 ans, sur le fondement d'un plan de progrès dont les modalités devraient être discutées entre les parties prenantes.* »

Dans ce cadre, l'étiquetage pourrait être la mention : « *nourri sans aliments OGM* » ou « *Issu d'animaux sans aliments OGM* ». Dans le cas des animaux ressortant de la zone grise, le CEES ne se prononce pas et renvoie le choix aux pouvoirs publics.

3 - Les produits issus de l'apiculture

La question est ici des plus complexes, tant la charge symbolique est forte. Il n'y a pas de seuil proposé par le CEES du HCB dans ce cas spécifique. C'est à une distance entre les ruches et les cultures qu'il faudrait se référer pour étiqueter « *sans OGM* ». « *Cette distance devrait être fixée par les pouvoirs publics après détermination, par le Comité scientifique du HCB, au regard des données scientifiques disponibles, de l'aire moyenne de butinage des abeilles* ». « *L'allégation ne serait permise que lorsque les abeilles ne reçoivent que des produits complémentaires « sans OGM »* ».

Pour l'apiculture, l'étiquetage serait donc : « *Sans OGM dans un rayon de… Km* ».

Reste la question des contrôles à mettre en œuvre, la DGCCRF étant mise à contribution. Les producteurs doivent prouver leur allégation.

Cette question renvoie à la responsabilité des producteurs d'OGM

Le CEES propose ainsi :

Pour les produits transformés ou issus d'animaux :

> ***« Tout opérateur désirant mettre en place un étiquetage du type « sans OGM » devrait satisfaire à ses obligations d'établir et de conserver une traçabilité adéquate relative au choix de ses matières premières et à l'alimentation des animaux sur la base des échanges d'informations entre les opérateurs situés en amont et d'une identification claire des produits tout au long des filières (de toute façon obligatoire). »***

Pour les cultures :

> ***« (par exemple, maïs doux vendu par boîtes de un ou quelques épis entiers), où la présence accidentelle d'ADN transgénique peut, pour un échantillon considéré, dépasser les seuils proposés pour un étiquetage, la responsabilité du producteur ayant étiqueté ce produit comme « sans OGM » ne puisse être recherchée s'il est établi, après de nouvelles analyses, que cet échantillon n'est pas représentatif d'une présence d'ADN transgénique dans l'ensemble du lot***

incriminé et si le producteur démontre, notamment par des documents de traçabilité, qu'il produit dans des conditions permettant de garantir un niveau de présence fortuite ou techniquement inévitable inférieur à 0,1 % d'ADN transgénique. »

Pour l'apiculture, l'apiculteur serait :

« tenu de déclarer ses ruchers (localisation et dates) auprès de l'administration, laquelle formulerait une requête sur un système d'information géographique afin de déterminer s'il existe, autour du rucher, une parcelle butinable cultivée en OGM dans un rayon à préciser ; l'administration serait tenue de répondre dans un délai raisonnable et d'adjoindre à sa réponse une autorisation d'étiqueter ; l'absence de réponse dans ce délai vaudrait consentement et le refus devrait être motivé. »

■ *La critique de l'avis du CEES*

Relativement mesuré, l'avis du CEES a été critiqué dans des positions divergentes annexées au dit avis.

La FNSEA défend une position très favorable au développement des productions génétiquement modifiées. Pour elle, *« au travers de la définition des seuils « sans OGM », se dessinent une position et une réglementation de refus des OGM. En définissant des distances de coexistence pour la filière apicole, en recommandant de ne pas faire du seuil communautaire de 0,9 % de présence fortuite une norme intangible, en postulant que les filières « sans OGM » doivent pouvoir être valorisées, cette recommandation va au-delà de la mission du CEES. »* Elle constate en outre que *« que ce premier avis d'importance du CEES se situe dans un strict court terme et ne prend pas en compte les évolutions possibles et en particulier l'apparition de plantes transgéniques qui permettront de mieux répondre aux défis sanitaires, environnementaux et économiques de notre planète. »*

L'ANIA (association nationale des industries alimentaires) se dit *« réservée »* quant au contenue de l'avis, estimant que cet étiquetage apporterait des *« distorsions entre Etats membres »* de l'Union européenne.

Pour la CFDT, *« il est important, dans l'intérêt économique même des filières se réclamant du sans OGM, de savoir si le refus global des OGM par les citoyens est réversible, s'il survivra à des surcoûts qui ne sembleraient pas en proportion des bénéfices sociétaux invoqués ou à une autre image des PGM. »* ❐

---

(1) Le CEES attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la notion de seuil de présence d'ADN transgénique, applicable aux OGM dont l'ADN transgénique a été inséré au niveau chromosomique, perdra tout ou partie de sa validité pour les OGM dont l'ADN transgénique aura été inséré au niveau des chloroplastes ou des mitochondries, lesquels ont des modes de division différents de ceux des chromosomes.

Paris, le 26 octobre 2009
Daniel PERRON

L'auto-entrepreneur

L'entrepreneur de la disette

L'auto-entrepreneur est un statut spécifique de création d'entreprise individuelle créé par la loi de modernisation de l'économie d'août 2008. Il est disponible selon deux types de plafonds de Chiffre d'affaire :

- 80 000 euros (HT) pour une activité d'achat / revente (commerce) ;
- 32 000 euros (HT) pour une activité de prestations de services.

En 2009, la France a connu la pire crise de l'emploi depuis la grande dépression de 1929. L'INSEE table sur une perte de 420 000 emplois en France en 2009. Selon l'OCDE, le taux de chômage devrait remonter aux alentours de 11 % durant l'année 2010. Au début de l'année 2010, le seuil des 10 % de chômeurs sera franchi.

Dans ce contexte, le Gouvernement prend néanmoins appui sur le nombre de créations d'entreprises pour dire le dynamisme économique de notre pays.

Les chiffres semblent aller dans ce sens :

Depuis le début de l'année 2009, 425 769 entreprises ont été créées. On remarquera que ce chiffre connaît une ventilation étonnante puisque seulement 110 946 entreprises ont été créées sous forme sociétaire, 314 823 étant des entreprises personnelles.

Parmi les entreprises personnelles, il faut compter les auto-entreprises. Or, depuis le lancement du nouveau statut d'auto-entrepreneur, en janvier 2009, **l'INSEE dénombre 230 649 demandes de créations sous le régime de l'auto-entrepreneur, soit plus d'une création sur deux**. La bonne santé de la création d'entreprise réside tout entière dans ce nouveau statut a minima même si, 24 500 entreprises non auto-entrepreneurs ont aussi été créées en septembre. La fiscalité intéressante est aussi source d'une protection sociale à minima.

Pour le seul mois de septembre l'INSEE enregistre 56548 créations d'entreprises tous statuts confondus, chiffre jamais vu.

Un annuaire de l'auto-entrepreneur est désormais disponible sur internet.

L'INSEE donne ce tableau :

	Cumul sur les 9 premiers mois de l'année 2009	Cumul sur les 9 premiers mois de l'année 2008
Ensemble	425 769	258 117
Forme sociétaire	110 946	125 032
Entreprises individuelles Dont auto-entrepreneur	314 823 230 649	133 085

73,26 % des entreprises individuelles créées le sont sur la base du statut de l'auto-entrepreneur.

Sans doute le statut de l'auto-entrepreneur vient peu à peu se substituer au statut de l'entrepreneur individuel. Sa souplesse indéniable est à la source de ce succès apparent.

Créations d'auto-entrepreneurs depuis janvier 2009 :

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre
120553	190593	30 674	31 012	28 258	29 997	25 993	20 552	30 017

Un bémol doit être apporté à ce tableau. Pour l'instant, la réussite économique n'apparaît pas au rendez-vous et incite à penser que l'auto-entrepreneur vient se placer dans l'économie comme un statut dilettante pour les activités secondaires et un statut de la précarité pour les activités principales. *« Certains se tournent vers l'entreprise individuelle car ils peinent à trouver un emploi salarié »*, a pu expliquer le secrétaire d'Etat Hervé Novelli le 20 octobre. Et de fait, **parmi les auto-entrepreneurs inscrits fin mars 2009, 60 % ne déclaraient pas de chiffre d'affaire en juin**. Nous ne disposons pas non plus de chiffre d'affaire global généré par l'ensemble de ces entreprises individuelles dont on sait par ailleurs qu'elles sont le plus fragiles.

Il est à noter que le statut de l'auto-entrepreneur pourrait être au fondement d'une acrobatie statistique relative au nombre d'entreprises. En effet, il n'y aura pas de défaillance des auto-entrepreneurs s'il n'y a pas de faillite. L'arrêt de l'activité passera hors statistiques sur le nombre d'entreprises. En effet, ce statut permet de laisser en sommeil l'entreprise sur le plan social et fiscal si aucun chiffre d'affaires n'est réalisé. Il y a là de quoi limiter l'impact statistique de la non activité des entreprises individuelles.

> **Plus le chômage augmente, plus les travailleurs tentent la création de leur entreprise.**

Une chose apparaît en tout état de cause certaine désormais : il faut décorréler le nombre de création d'entreprises de la mesure de la bonne santé économique d'un pays. L'état actuel de la France tendrait même à prouver que plus le chômage augmente plus les travailleurs tentent de s'en sortir en créant une entreprise

personnelle. Il serait intéressant en outre de s'interroger sur la pertinence du modèle économique généré par ces entreprises qui sont d'abord du service et ensuite du commerce. Pas d'innovation et de recherche ici, mais la mise en place d'un secteur hors salariat réservé à un certain type d'emplois.

Pourquoi embaucher des salariés dans le secteur des services lorsque les auto-entrepreneurs peuvent faire l'affaire ?

Malheureusement, ce statut s'accompagne d'une très faible protection sociale et d'un régime de retraite à l'avenant. ❐

Groupe Socialiste de l'Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 - PARIS
Coordination : Pascale CHARLOTTE
Maquette - réalisation-conception : Martine TARTARE
Reprographie : Assemblée nationale