

N° 1155

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE LOI (n° 1128), *de programmation des finances publiques pour les
années 2009 à 2012,*

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : ENFIN UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES !	11
I.– L'ENJEU : ASSURER UN VÉRITABLE PILOTAGE DE NOS FINANCES PUBLIQUES	11
A.– UNE DÉMARCHE ENCORE PEU DÉVELOPPÉE	11
B.– UNE DÉMARCHE PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE	14
II.– LES PRINCIPES : CONTENIR LES DÉPENSES, PRÉSERVER LES RECETTES, RENDRE COMPTE AU PARLEMENT	16
A.– LA GESTION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES	16
1.– Le pilotage des dépenses de l'État	16
2.– Le pilotage des dépenses sociales	24
B.– LA GESTION PLURIANNUELLE DES RECETTES	25
1.– Affecter les surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit	26
<i>a) La LOLF invite le législateur à préciser les modalités d'affectation des surplus de recettes fiscales</i>	26
<i>b) Le principe de l'affectation prioritaire du surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit a été retenu par les lois de finances pour 2006 et 2007</i>	27
<i>c) Un principe exigeant</i>	28
2.– Garantir la trajectoire de recettes en gageant les mesures nouvelles	28
<i>a) Une règle essentielle</i>	28
<i>b) Des précisions bienvenues</i>	29
3.– Instaurer une gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales	29
<i>a) Un enjeu budgétaire majeur difficile à maîtriser</i>	29
<i>b) Vers un encadrement des flux et des stocks</i>	31
C.– LE SUIVI DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE PAR LE PARLEMENT	33

DEUXIÈME PARTIE : DONNER LA PRIORITÉ AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	35
I.– UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT D’ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE L’ÉTAT	35
A.– UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES DE L’ÉTAT	35
1.– Les hypothèses d’inflation pour 2009-2011	36
2.– L’évolution des dépenses pour 2009-2011	38
B.– UNE PROGRESSION RAISONNABLE ET PRÉSERVÉE DES RECETTES DE L’ÉTAT	43
C.– UN DÉFICIT CONTENU	45
1.– Du déficit en comptabilité budgétaire	45
2.– Au déficit en comptabilité publique	46
II.– UNE NÉCESSAIRE CONVERGENCE DES EFFORTS DES AUTRES ACTEURS PUBLICS	47
A.– LA SÉCURITÉ SOCIALE, PREMIÈRE SOURCE DE DÉPENSE PUBLIQUE	48
1.– Les organismes couverts par les lois de financement de la sécurité sociale	49
2.– Les autres administrations de sécurité sociale	53
B.– LA QUESTION DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES NE PEUT PLUS ÊTRE DISSOCIÉE DE LA DÉMARCHÉ DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	55
1.– Un meilleur pilotage des concours de l’État aux collectivités territoriales	55
a) <i>L’effort soutenu en faveur des collectivités territoriales met en péril la norme de dépense de l’État</i>	55
b) <i>La sanctuarisation d’un effort soutenable pour les années 2009-2012</i>	57
2.– La recherche indispensable d’une gouvernance maîtrisée des finances locales	59
a) <i>En finir avec la prétendue vertu intrinsèque de la dette locale</i>	60
b) <i>Un meilleur pilotage des dépenses locales</i>	63
C.– LES ODAC, UNE CONTRIBUTION POSITIVE	65
1.– Un ensemble hétéroclite	65
2.– Un solde positif tout au long de la période de programmation	65
3.– Un pilotage accru des dépenses des opérateurs	66
III.– LES CONDITIONS DU RETOUR À L’ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES	67
A.– LE RETOUR DE LA CROISSANCE	67
B.– LA PRÉSERVATION DES RECETTES	70
C.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	72

EXAMEN DES ARTICLES	79
<i>Article premier</i> : Objet de la programmation pluriannuelle	79
CHAPITRE I ^{ER}	
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES	
<i>Article 2</i> : Évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique.....	80
<i>Article 3</i> : Approbation du rapport annexé.....	81
CHAPITRE II	
LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	
<i>Article 4</i> : Norme annuelle de progression des dépenses de l'État.....	82
<i>Article 5</i> : Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État.....	83
<i>Article 6</i> : Norme annuelle d'évolution des concours de l'État au profit des collectivités territoriales	84
<i>Article 7</i> : Norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.....	86
CHAPITRE III	
LA MAITRISE DES RECETTES	
<i>Intitulé du chapitre III</i>	87
<i>Article 8</i> : Affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'État.....	87
<i>Article 9</i> : Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'État ou à la sécurité sociale.....	88
<i>Article 10</i> : Compensation des créations ou extensions de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales	89
CHAPITRE IV	
LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION	
<i>Article 11</i> : Objectifs annuels de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales.....	90
<i>Article 12</i> : Bilan de la mise en œuvre de la programmation	92
TABLEAU COMPARATIF	94
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	101

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques constitue la première application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

À l'initiative du Rapporteur général et de plusieurs de ses collègues⁽¹⁾, l'article 11 de la loi du 23 juillet 2008, donnant une nouvelle rédaction à l'article 34 de notre Constitution, a en effet consacré l'existence des lois de programmation des finances publiques, dont l'assise constitutionnelle était devenue incertaine compte tenu des évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de l'entrée en vigueur de la LOLF⁽²⁾.

L'article 34 de notre Constitution prévoit désormais que des lois de programmation définissent « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques* », en s'inscrivant « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* », objectif indispensable au respect de l'équité intergénérationnelle⁽³⁾.

La présentation d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques constitue une avancée majeure dans la manière d'appréhender nos comptes publics et un élément indispensable pour assurer leur redressement.

Jusqu'à présent, la programmation pluriannuelle des finances publiques se traduisait essentiellement par la transmission, théoriquement avant le

(1) MM. Yves Bur, Étienne Blanc, Frédéric Lefebvre, Charles de Courson et les députés membres du groupe Nouveau Centre.

(2) En avril 2008, consulté par le Gouvernement sur la possibilité de prévoir des lois de programmation des finances publiques sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat a répondu par la négative, en s'appuyant sur les évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et le nouveau contexte créé par l'entrée en vigueur de la LOLF. Par ses décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 (loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école) et n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique), le Conseil constitutionnel, infléchissant sa jurisprudence dans un sens restrictif, a condamné les lois d'orientation ou de programmation, en tant qu'elles énoncent ou approuvent des orientations et objectifs dépourvus de valeur prescriptive, hors les cas prévus par la Constitution elle-même : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, qui sont accompagnées de rapports et annexes, les lois de plan et surtout les lois de programme. En raison de l'abrogation de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui prévoyait que « les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme" », la définition des lois de programme reposait désormais uniquement sur l'article 34 de la Constitution, qui limitait leur champ au domaine économique ou social. Cela conduisait à exclure les lois de programmation intervenant par exemple dans un domaine régalién, mais également, selon l'analyse du Conseil d'Etat, les lois de programmation des finances publiques. Dans sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle créait des lois de programmation, dont le champ n'était plus limité, puisqu'elles détermineraient « les objectifs de l'action de l'État » mais ne mentionnait pas spécifiquement les lois de programmation des finances publiques.

(3) Le Gouvernement dispose de la faculté de consulter le Conseil économique et social sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, mais n'y est pas contraint, en vertu de l'article 70 de la Constitution, également modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Compte tenu du peu de temps dont il disposait pour présenter le présent projet de loi de programmation, le Gouvernement n'a pas pu consulté le Conseil économique et social.

1^{er} décembre, d'un programme de stabilité à la Commission européenne élaboré par le Gouvernement, sans véritable discussion parlementaire et sans véritable articulation avec les lois de finances et de financement de la sécurité sociale adoptées chaque année. Il s'agit désormais d'associer le Parlement à la définition d'un cadre cohérent dans lequel s'inscriront les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾. Le changement de perspective est radical.

On aurait pu souhaiter que la révision constitutionnelle soit l'occasion d'inscrire dans notre texte fondamental des règles de pilotage des finances publiques ou de prévoir l'adoption d'une loi organique de politique budgétaire. Pour autant, comme le relevait le Rapporteur général en 2005, une loi organique de politique budgétaire « *ne paraît pas praticable à court terme car elle suppose de réunir un faisceau improbable de circonstances favorables et de surmonter des réflexes anciens* » ⁽²⁾. Mieux vaut s'en tenir à une approche programmatique, plus souple et plus politique.

Le Rapporteur général tient à remercier le Gouvernement d'avoir accepté de se lancer dans cette démarche.

Le présent projet de loi de programmation définit pour la période 2009 à 2012 une « trajectoire en dépenses et en recettes » pour les finances publiques dans leur ensemble, et de façon à la fois plus novatrice et plus détaillée, une programmation triennale des dépenses de l'État. Il propose une stratégie de redressement pour nos comptes publics qui s'appuie sur la définition de règles de comportement et **repose sur deux « jambes » : une maîtrise ambitieuse des dépenses d'une part et un objectif de sécurisation des recettes, d'autre part**. Il dresse ainsi un chemin cohérent de retour à l'équilibre à l'horizon 2012.

Le projet comporte un article « chapeau » et quatre chapitres :

– l'objet de l'article 1^{er} est de préciser que les règles de pilotage des dépenses et des recettes définies dans le projet de loi ont une portée « programmatique » et non « normative » ;

– le chapitre I^{er} fixe les objectifs généraux de finances publiques et contient la programmation du redressement des comptes publics sur la période 2009-2012, ainsi que celle de la dette publique ;

– le chapitre II porte sur la maîtrise des dépenses de l'État et de la sécurité sociale ;

– le chapitre III définit des règles de comportement destinées à sécuriser les recettes ;

(1) Un seul précédent en matière de loi de programmation des finances publique peut être cité : la loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

(2) Rapport n° 1926 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique (n° 1833) modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

– le chapitre IV prévoit de renforcer l’information et le contrôle du Parlement sur les dépenses fiscales et les « niches sociales » et organise le suivi de la mise en œuvre de la programmation.

Le projet de loi est accompagné d’un rapport, qu’il est proposé d’approuver à l’article 3. Ce rapport précise le contexte macro-économique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis sur l’ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation. Il fixe les règles de fonctionnement du budget triennal, constitué par une programmation au niveau des missions du budget général de l’État.

PREMIÈRE PARTIE : ENFIN UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES !

« Une loi de programmation pour l'assainissement budgétaire serait un outil intéressant. Elle traduit une volonté politique, sanctionnée par un vote, en un engagement de portée pluriannuelle assorti (...) d'un échéancier précis de réalisation. Elle provoque un débat d'ensemble sur les objectifs généraux recherchés par la programmation, sur le cheminement défini pour les réaliser, éventuellement sur les moyens précis qu'il convient d'actionner pour parvenir à ses fins, enfin sur les clauses de rendez-vous qui peuvent être fixées pour juger de son bon déroulement ». Ainsi s'exprimait le Rapporteur général il y a maintenant près de quatre ans ⁽¹⁾.

Depuis, l'idée de développer la pluriannualité a fait son chemin ⁽²⁾ et le débat d'orientation budgétaire tenu en juillet dernier a marqué le lancement officiel de la gestion pluriannuelle des finances publiques.

I.- L'ENJEU : ASSURER UN VÉRITABLE PILOTAGE DE NOS FINANCES PUBLIQUES

Le développement d'une gestion pluriannuelle de nos finances publiques doit pallier les lacunes d'une « gouvernance budgétaire » à trop courte vue. Un tel outil présente d'autant plus d'intérêt que la situation de nos comptes publics reste des plus inquiétantes et rend nécessaire la définition d'un chemin de redressement aussi précis qu'exigeant.

A.- UNE DÉMARCHE ENCORE PEU DÉVELOPPÉE

La démarche pluriannuelle n'est évidemment pas une totale nouveauté dans la gestion financière publique.

Pour s'en tenir à quelques exemples, il suffit de relever que :

– chaque année, en amont du projet de loi de finances, la Direction du budget procède à une « programmation à moyen terme » des dépenses de l'État ;

(1) Gilles Carrez, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique n° 1833 modifiant la LOLF, n° 1926, novembre 2004, p. 30-31.*

(2) *En particulier dans le rapport au Gouvernement de MM. Alain Lambert et Didier Migaud d'octobre 2006 (« La mise en œuvre de la LOLF. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme ») et dans le « Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques » de l'Inspection générale des finances d'avril 2007.*

– depuis 2005, le projet de loi de financement de la sécurité sociale doit comporter des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour les quatre années à venir ⁽¹⁾ ;

– au niveau territorial, les instructions M 14 (pour les communes), M 52 (pour les départements) et M 71 (pour les régions) ont, dès les années 1990, introduit la pluriannualité au sein des budgets locaux.

Pourtant, les mécanismes actuels de pluriannualité présentent deux inconvénients majeurs : ils souffrent d'un défaut de pilotage global ; ils échappent largement au contrôle du Parlement.

Une vision d'ensemble de l'évolution des finances publiques à moyen terme est certes offerte dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances ⁽²⁾, puis dans le programme de stabilité transmis en fin d'année par le Gouvernement à la Commission européenne ⁽³⁾. Toutefois, en dépit des progrès réalisés ces dernières années, ces deux documents sont trop peu précis (les données chiffrées sont très agrégées, les évolutions attendues rarement étayées) et font insuffisamment le lien avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale soumis au Parlement à l'automne (du fait notamment des différences entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale).

Surtout, la plupart des programmes de stabilité font porter l'essentiel des efforts de redressement des finances publiques sur la fin de la période de programmation. Ces efforts étant régulièrement reportés, les objectifs ne sont pas respectés en pratique. Le graphique ci-après en témoigne.

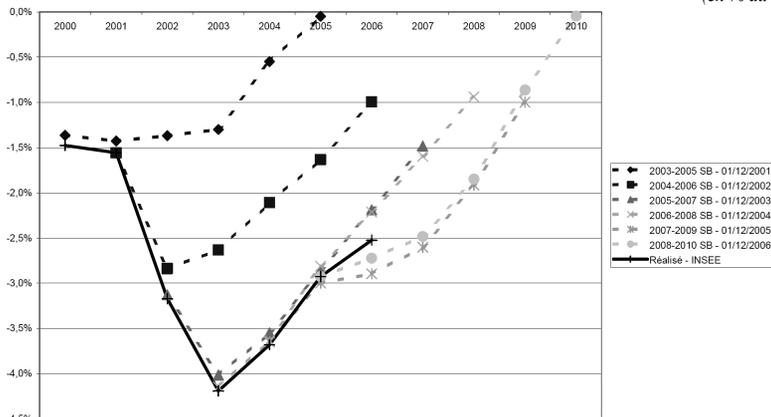
(1) L'« annexe B » a été introduite par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 : « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances » (article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale).

(2) L'article 50 de la LOLF prévoit que le RESF « présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ».

(3) Conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (tel que modifié par le règlement n° 1055/2005), les États membres doivent présenter chaque année des projections macroéconomiques et budgétaires actualisées. Ces mises à jour sont appelées « programmes de stabilité » pour les États qui ont adopté l'euro, et « programmes de convergence » pour les autres. Ce règlement constitue par ailleurs le « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance.

SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET TRAJECTOIRES AFFICHÉS DANS LES PROGRAMMES DE STABILITÉ DÉPOSÉS DEPUIS 2001

(en % du PIB)



Source : IGF, Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, avril 2007, p. 6.

Force est de constater que les programmes de stabilité successivement adressés aux autorités européennes ne semblent guère engager en pratique (et au mieux) que les ministres chargés du budget. Comme l'a mis en évidence le rapport précité de l'Inspection générale des finances, les différents éléments de la programmation pluriannuelle ne font pas réellement l'objet d'un « diagnostic partagé », ni *a fortiori* d'un engagement des différents protagonistes de la dépense publique.

Ainsi, en matière de finances locales, le rythme de progression des dépenses figurant dans les programmes de stabilité est défini, de façon souvent assez conventionnelle, sans concertation avec les collectivités territoriales. Dans le domaine des finances sociales, les perspectives quadriennales sont, en pratique, moins la traduction d'un véritable exercice de programmation qu'une simple extrapolation des arbitrages pour l'année à venir. Elles sont de surcroît mal articulées avec les prévisions gouvernementales relatives aux administrations de sécurité sociale présentées dans le programme de stabilité – dont le champ, qui inclut par exemple les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires, excède celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Au sein de la seule sphère étatique, la pluriannualité est aujourd'hui davantage perçue comme un moyen de garantir une évolution (nécessairement haussière) des crédits et des effectifs, ainsi qu'en témoigne ces dernières années le succès des lois de programmation « sectorielles » : en 2007, les quatre principales lois de programmation couvraient 57 milliards d'euros de crédits, soit plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ⁽¹⁾.

On comprend, dans ces conditions, que l'intérêt actuel du Parlement pour les projections financières à moyen terme se révèle des plus relatifs. Une telle situation n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : en juin 2007, la Commission européenne a formulé plusieurs recommandations visant à « *renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité* », notamment en impliquant davantage les Parlements nationaux lors de leur élaboration ⁽²⁾.

Au-delà des limites inhérentes à la normativité des lois de programmation, il faut donc se féliciter de ce que le présent projet de loi permette de clairement présenter au Parlement, puis de soumettre à son vote, les orientations pluriannuelles de l'ensemble des finances publiques à l'horizon 2012, que le prochain programme de stabilité se bornera à décliner. Naturellement, il incombera ensuite aux assemblées de veiller au respect de la trajectoire ainsi définie et de décider de ses ajustements éventuels. Faute de quoi, cette nouvelle catégorie législative se réduirait à un simple instrument supplémentaire de communication gouvernementale.

B.- UNE DÉMARCHE PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

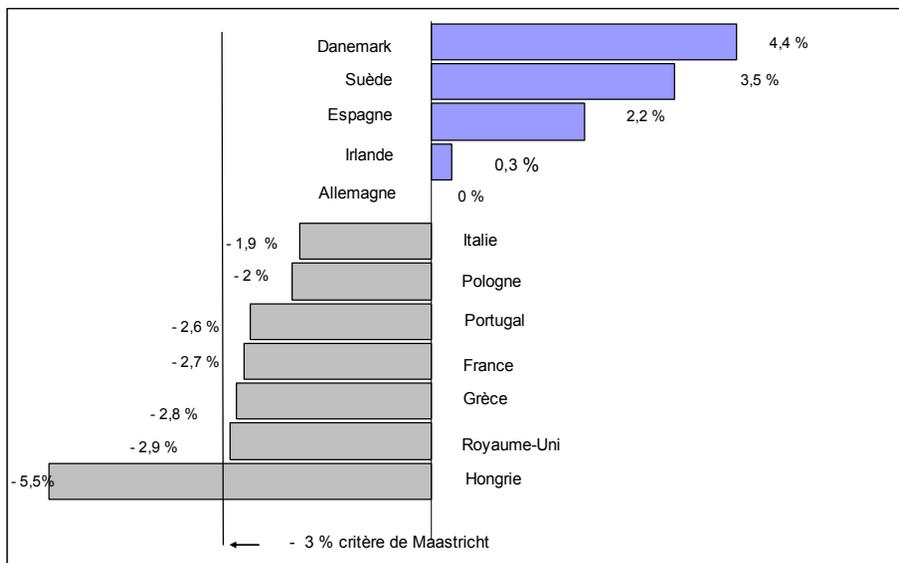
La situation de nos finances publiques s'est dégradée en 2007. La réduction du déficit public français, au sens maastrichtien, s'est interrompue, entraînant la hausse du ratio dette/PIB. Atteignant 50,3 milliards d'euros, le déficit public est ainsi passé à 2,7 % du PIB alors qu'il était de 2,4 % du PIB en 2006. Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement a transmis à la Commission européenne en décembre 2007 une actualisation du programme de stabilité décalant le retour à l'équilibre de 2010 à 2012, par rapport au programme précédent.

(1) *Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (2003-2007) ; loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (2003-2007) ; loi de programmation militaire du 27 janvier 2003 (2002-2008) ; loi d'orientation et de programmation pour la recherche du 18 avril 2006 (2006-2010). Le budget triennal présenté dans le présent projet (voir infra, II, A), ne condamne pas par principe le recours à ce type de lois, dès lors qu'elles sont clairement articulées avec la programmation de l'ensemble des dépenses de l'État.*

(2) *La Commission écrivait en particulier : « les objectifs budgétaires à moyen terme exposés dans les programmes souffrent d'un manque d'engagement politique au niveau national. Dans quelques pays de l'UE seulement, le programme est soumis au vote ou découle d'un document adopté précédemment par le parlement national. De plus, alors que les programmes présentent des projections budgétaires pour l'ensemble de l'administration, il y a parfois peu, ou pas, de coordination préalable entre les différents niveaux de l'administration pour définir les objectifs » (Communication du 13 juin 2007, « Assurer l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance »).*

Cette situation a singularisé la France par rapport à ses partenaires européens. La situation de tous les États de l'Union européenne qui avaient enregistré un déficit en 2006 a connu une amélioration en 2007, à l'exception du Royaume-Uni et de la Grèce. L'écart des résultats français avec la moyenne des autres pays européens s'est établi à 2,1 points par rapport à l'Union à 27, contre 1,2 en 2006, et à 2,7 points par rapport à la moyenne de la zone euro, contre 1,4 point en 2006.

LE SOLDE PUBLIC DANS L'UNION EUROPÉENNE



Pour notre pays, qui connaît d'importants déficits et n'a pas produit le même effort d'assainissement que la plupart de ses partenaires, seule une démarche pluriannuelle associant tous les acteurs peut permettre un tel assainissement.

Après deux ans de croissance plutôt soutenue, la zone euro entre à nouveau dans une période de fortes incertitudes, en raison notamment du ralentissement de la conjoncture mondiale et de la crise financière venue des Etats-Unis. La France risque d'être particulièrement touchée par cette évolution : après avoir accru son PIB de 2,2 % en 2006 et de 1,9 % en 2007, l'économie française devrait se contenter de 1 % en 2008 et en 2009, selon les prévisions de l'Insee, reprises par le Gouvernement. Dans ce contexte particulièrement difficile, il est nécessaire de maintenir un cap.

II.- LES PRINCIPES : CONTENIR LES DÉPENSES, PRÉSERVER LES RECETTES, RENDRE COMPTE AU PARLEMENT

A.- LA GESTION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES

Le présent projet propose d'améliorer les outils de pilotage des dépenses de l'État et, dans une moindre mesure, des dépenses des organismes de sécurité sociale.

1.- Le pilotage des dépenses de l'État

L'aspect le plus innovant de la nouvelle démarche pluriannuelle – ou, en tout cas, celui qui déploie ses effets pratiques le plus immédiatement – consiste en une **programmation triennale des dépenses du budget général de l'État** pour la période 2009 - 2011.

Comme le Rapporteur général l'a exposé dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques de juillet dernier⁽¹⁾, le budget triennal s'inspire notamment des propositions de MM. Alain Lambert et Didier Migaud dans leur rapport d'octobre 2006 relatif à la mise en œuvre de la LOLF. Cette nouvelle procédure, lancée par la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008, ne consiste pas à allouer des enveloppes budgétaires globalisées au sein desquelles les crédits correspondant à chaque année seraient fongibles. Une telle réforme, qui supposerait une modification de la LOLF (sinon de la Constitution⁽²⁾), serait certainement très responsabilisante pour les gestionnaires mais probablement très déstabilisante pour la maîtrise globale de la dépense budgétaire.

Plus modestement, le schéma pluriannuel retenu par le Gouvernement consiste à programmer, pour les trois prochaines années, des plafonds de dépenses par mission, proposés à **l'article 5** du présent projet de loi. Dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne sont juridiquement qu'indicatifs : le Parlement demeurera naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances. Toutefois, d'un point de vue interne au Gouvernement, les plafonds triennaux retenus seront « *regardés comme impératifs* » selon les termes de la circulaire précitée du Premier ministre.

(1) Gilles Carrez, *Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques*, n° 1033, juillet 2008, p. 26.

(2) Il convient en effet de rappeler que le principe d'annualité budgétaire est une norme de rang constitutionnel (voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances rectificative pour 1998 et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF).

La possibilité d'un éventuel ajustement de la troisième et dernière année de la programmation (soit 2011) est cependant ménagée par le fait que celle-ci est appelée à être le point de départ de la prochaine programmation triennale (système « semi-glissant » ou « 2+1 »)⁽¹⁾. On observera à ce propos que le rapport annexé au présent projet ne précise pas si, pour chaque nouveau budget triennal, le Gouvernement entend solliciter l'approbation du Parlement – laquelle pourrait prendre la forme soit d'une nouvelle loi de programmation fondée sur l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, soit d'un article de loi de finances⁽²⁾.

Cette nouvelle procédure triennale est riche de promesses. Elle doit permettre tout à la fois :

– de **mieux maîtriser l'évolution d'ensemble des dépenses de l'État** : le plafond global des dépenses, c'est-à-dire la somme des crédits prévus pour les trois années de la programmation, ne pourra être revu que dans la seule hypothèse d'une inflation supérieure aux prévisions (voir ci-après) ;

– de **responsabiliser les ministres**. La pluriannualité confère une dimension nouvelle à l'échelon qu'est la mission, jusqu'alors excessivement réduite à sa seule fonction d'unité de vote. Les projets annuels de performances (PAP) joints au projet de loi de finances pour 2009 comportent désormais une présentation stratégique de la mission, l'évolution des crédits par programme en 2009, 2010 et 2011 et une présentation des principales réformes prévues au cours de la période. Le rôle de pilotage budgétaire des ministres en est d'autant renforcé. Le principe dit d'« *auto-assurance* » ou de « *responsabilisation en exécution* »⁽³⁾ les conduira ainsi à faire face aux priorités, contraintes et charges nouvelles sans remettre en cause le plafond de crédits de leur mission, ce qui supposera sans doute la constitution de « réserves » internes à chacune d'entre elles. Cela devrait modérer la tendance ministérielle à l'annonce de dépenses nouvelles, non financées, en cours d'année. Pour faciliter un tel pilotage budgétaire, la maquette budgétaire pour 2009-2011 connaît plusieurs évolutions par rapport à 2008, afin de limiter le nombre de missions interministérielles et de missions dont le champ est trop étroit, lesquelles seraient plus difficiles à gérer à un horizon pluriannuel : le budget général comporterait ainsi 32 missions

(1) Au bout de deux ans, une révision des plafonds par mission sera en effet possible, afin d'ajuster, dans le respect du plafond global des dépenses du budget général, la troisième et dernière année de la programmation. Concrètement : en 2008 sont définis les plafonds 2009-2011, qui seront ensuite déclinés par la loi de finances pour 2009 au niveau des programmes ; en 2009, la loi de finances déclinera par programmes les plafonds 2010 ; en 2010 seront définis les plafonds 2011-2013 (le cas échéant, avec un ajustement, par rapport à la programmation 2009-2011, de l'annuité 2011), puis les plafonds 2011 seront déclinés par programmes en loi de finances ; en 2011, les plafonds 2012 seront déclinés par programmes en loi de finances ; en 2012 seront définis les plafonds 2013-2015, etc.

(2) La deuxième partie de la loi de finances de l'année peut en effet « comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques » (e du 7° du II de l'article 34 de la LOLF).

(3) Selon les termes, respectivement, du Rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2008 et du rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

(dont 9 missions interministérielles) et 130 programmes ou dotations ⁽¹⁾. L'encadré figurant ci-après présente la nouvelle maquette budgétaire ;

– de **donner une plus grande visibilité aux gestionnaires**. Désormais, les responsables de programme connaissent non seulement leur enveloppe budgétaire prévue pour 2009 mais aussi celles susceptibles de leur être accordées en 2010 puis en 2011. Quoique ces deux dernières informations ne soient aujourd'hui qu'indicatives et dépendantes du degré de fermeté que les ministres entendront leur conférer, elles devraient améliorer les capacités de pilotage des programmes, tant dans la gestion budgétaire que dans la poursuite des objectifs définis dans les PAP. Il appartient ensuite aux responsables de programmes de décliner, au moins dans leurs grandes masses, les enveloppes de crédits au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP) : il est en effet indispensable que les responsables de BOP tirent bénéfice des améliorations apportées par la démarche pluriannuelle, laquelle doit mobiliser tous les acteurs de la dépense. Cela signifie également que les contrats d'objectifs et de moyens passés par l'État avec ses opérateurs devront être clairement articulés avec la programmation triennale.

(1) À comparer à 34 missions (dont 11 missions interministérielles) et 133 programmes ou dotations en 2008. En ajoutant les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits, le budget de l'État comporterait 47 missions et 170 programmes ou dotations en 2009, au lieu de 46 missions et 164 programmes ou dotations en 2008.

LA NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE POUR 2009-2011

● La réduction du nombre de missions interministérielles

Deux missions interministérielles disparaissent en 2009 :

– la mission *Sécurité* devient ministérielle, compte tenu du transfert du programme *Gendarmerie nationale* sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

– la mission *Sécurité sanitaire* est supprimée. Les programmes qui la composent rejoignent la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* et la mission *Santé*.

● La suppression de deux missions ministérielles

Les missions *Développement et régulation économiques* et *Pilotage de l'économie française* fusionnent au sein d'une mission *Économie*, afin de regrouper un volume de crédit plus significatif au regard de la mise en œuvre du principe d'auto-assurance.

Par ailleurs, la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* est supprimée. Le Centre national de la cinématographie sera directement financé par des taxes affectées, tandis que les crédits destinés à l'expression radiophonique locale figureront au sein de la mission *Médias*.

● Des suppressions de programme visant à rationaliser l'organisation budgétaire des missions existantes

Sont fusionnés :

– au sein de l'actuelle mission *Développement et régulation économiques* (dont la fusion avec la mission *Pilotage de l'économie française* est par ailleurs prévue), les programmes *Développement des entreprises et des services* et *Régulation économique*, pour créer un programme *Développement des entreprises et de l'emploi* ;

– au sein de la mission *Agriculture*, les programmes *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* et *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, pour créer un programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* ;

– au sein de la mission *Médias*, les programmes *Chaîne française d'information internationale* et *Audiovisuel extérieur*, pour créer un programme *Audiovisuel extérieur de la France* ;

– au sein de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, les programmes *Passifs financiers ferroviaires*, *Transports terrestres et maritimes* et *Réseau routier national*, pour créer un programme *Infrastructures et services de transports*. Par ailleurs, le programme *Transports aériens* est supprimé sur le budget général, ses crédits étant répartis sur le programme *Infrastructures et services de transports* nouvellement créé et sur le programme *Transports aériens, surveillance et certification* du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ;

– au sein de la mission *Santé*, les programmes *Santé publique et prévention* et *Veille et sécurité sanitaires*, dont la mission d'origine est supprimée, pour créer un programme *Prévention et sécurité sanitaire* ;

– au sein de la mission *Ville et logement*, les programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*, pour créer un programme *Politique de la ville*.

Enfin, au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, les crédits du programme *Drogue et toxicomanie* de la mission *Santé* seront intégrés au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

● Le déplacement de deux programmes

Afin d'assurer une plus grande cohérence à la nomenclature budgétaire, deux programmes de la mission interministérielle *Solidarité, insertion et égalité des chances* sont déplacés :

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* est transféré vers la mission *Ville et logement* ;

– le programme *Protection maladie* est transféré vers la mission *Santé*.

Cette évolution conduit à limiter – sans pour autant le supprimer – le caractère interministériel de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

• **La création d'une nouvelle mission et de neuf nouveaux programmes**

Un nouveau compte d'affectation spéciale, composé de deux programmes, sera créé par la loi de finances pour 2009 afin de retracer les opérations de *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*.

Sur le budget général, deux nouveaux programmes correspondent à des demandes des commissions des finances des deux assemblées : l'un relatif aux autorités administratives indépendantes (*Protection des droits et libertés*) au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement* ; l'autre concernant l'*Entretien des bâtiments de l'État* et positionné au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Trois autres nouveaux programmes tirent leur origine d'évolutions récentes dans le secteur de l'audiovisuel : un programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* (voir ci-avant) et un programme *Contribution au financement de l'audiovisuel public* sont créés au sein de la mission *Médias* ; un programme *Passage à la télévision tout numérique* est créé sur le compte spécial *Avances à l'audiovisuel*.

Enfin, deux programmes visent à l'expérimentation du progiciel Chorus sur les missions *Justice* et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Sources : Rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juillet 2008, Tome 2) ; actualisation par le Rapporteur général.

Pour le Rapporteur général, le succès de la pluriannualité budgétaire est très directement dépendant de la fiabilité des projections prévisionnelles de dépenses et, partant, de **la qualité de la budgétisation initiale** : couverture des dépenses obligatoires ou « inéluctables », des restes à payer, des priorités gouvernementales etc.

Après les progrès déjà réalisés dans la loi de finances pour 2008, le projet de loi de finances pour 2009 semble aller dans le sens d'un meilleur calibrage des crédits budgétaires. Le rapport annexé au présent projet fait ainsi état d'une série de « *remises à niveau* » de crédits, portant sur plus d'un milliard d'euros, destinées à « *lutter contre les sous-budgétisations chroniques* ». D'après les informations recueillies par le Rapporteur général, sont principalement concernées les compensations d'exonérations de charges sociales (+ 260 millions d'euros sur le programme *Emploi outre-mer* ; + 220 millions d'euros sur le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*), l'hébergement d'urgence (+ 140 millions d'euros), la subvention au régime de retraite de la RATP (+ 121 millions d'euros) et l'aide médicale de l'État (+ 107 millions d'euros)⁽¹⁾.

La gestion pluriannuelle nécessite également la fixation de règles claires précisant **les modalités de traitement des différents aléas susceptibles d'influer sur l'évolution des dépenses**.

(1) Ces montants correspondent à la différence entre les crédits du projet de loi de finances pour 2009 et ceux de la loi de finances pour 2008, sauf lorsqu'ils intègrent également les efforts d'économies prévues en 2009 (cas de l'AME et des exonérations outre-mer).

Les aléas affectant l'*exécution* de la loi de finances de l'année demeureront traités au moyen des habituels outils réglementaires de gestion des crédits et, en particulier, de la réserve de précaution constituée en début d'exercice. En 2009, celle-ci atteindrait 6,3 milliards d'euros de crédits de paiement, correspondant à un « gel » de 0,5 % des crédits de personnel et de 5 % des autres crédits. Ce montant, en baisse par rapport à 2008 (7,1 milliards d'euros), a vocation à traduire « *une plus grande autonomie et une plus grande responsabilisation des gestionnaires* » selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2009.

Corollaires du développement d'une vision pluriannuelle, d'autres aléas sont susceptibles d'affecter l'*élaboration* des lois de finances à venir. Toute la difficulté consistera à y faire face sans remettre en cause les grandes lignes de la programmation triennale. C'est à cette fin que le rapport annexé au présent projet identifie trois hypothèses d'ajustement des crédits, concrètement appelées à jouer au stade de la préparation des projets de loi de finances pour 2010 et pour 2011.

La première hypothèse est celle d'un **surcroît d'inflation**, qui pourrait entraîner la révision du montant total des dépenses et la hausse du plafond de certaines missions particulièrement sensibles à l'évolution des prix. Concrètement, s'il apparaît au cours de l'année 2009 que l'inflation attendue pour 2010 est notablement supérieure à 1,75 % ⁽¹⁾, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 pourraient différer de ceux prévus à l'article 5 du présent projet. Le rapport annexé ne précise ni le différentiel d'inflation à partir duquel certains crédits pourraient être ajustés, ni les missions et programmes dont les dépenses sont les plus directement influencées par le niveau des prix (à l'exception des intérêts de la dette et des charges de pensions). S'il faut y voir la marque compréhensible du pragmatisme, on peut redouter que ce manque de précision favorise la multiplication de demandes ministérielles de modification de la programmation. En pratique, les missions les plus directement concernées par l'inflation – en dehors des effets sur le titre 2 propres à chaque mission dotée de crédits de personnel – sont celles finançant des prestations « de guichet » indexées sur les prix, telles que les missions *Ville et logement* (aides au logement), *Travail et emploi* (contrats aidés, prestations du Fonds de solidarité) et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés), ainsi que la mission *Régimes sociaux et de retraite* (le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État étant fonction de l'évolution des pensions des régimes spéciaux, elles-mêmes indexées).

En sens inverse, une inflation inférieure aux prévisions n'entraînerait pas de diminution des crédits programmés. Par exemple, si le projet de loi de finances pour 2010 était finalement construit sur l'hypothèse d'une inflation de 1,6 %, les plafonds de crédits prévus demeureraient ceux figurant dans le présent projet, fixés en fonction d'une inflation prévisionnelle de 1,75 %. C'est là une solide

(1) Hypothèse pour 2010 et 2011 associée au présent projet de loi de programmation. Sur les hypothèses d'inflation, voir infra, deuxième partie, I, A, 1.

garantie offerte aux ministres et aux gestionnaires. La seule exception concerne les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Les pensions étant indexées sur l'évolution des prix (article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraites), une révision à la baisse de l'inflation prévue pour l'année suivante diminuerait le besoin de financement du CAS : ne pas en tirer les conséquences en diminuant les contributions employeur reviendrait à offrir aux gestionnaires une marge de manœuvre supplémentaire sur leurs crédits de personnel ⁽¹⁾, tirée d'une moindre dépense dont ils maîtrisent mal les déterminants. C'est pourquoi le tableau figurant à l'article 5 du présent projet prend soin d'isoler les contributions versées par chaque mission au CAS *Pensions*, déterminées en fonction de taux différents pour chacune des années de la programmation ⁽²⁾.

La deuxième hypothèse d'ajustement des crédits en cas de survenance d'aléas est celle du recours à une « **réserve de budgétisation** » prévue en début de programmation. Par différence avec l'actuelle réserve de précaution qui, on l'a vu, demeure utile au pilotage de l'exécution de la loi de finances, la réserve de budgétisation doit servir au stade de la préparation des prochaines lois de finances – en l'occurrence celles pour 2010 et 2011. Il s'agira prioritairement de faire face à une évolution plus forte que prévu des dépenses particulièrement rigides que constituent la charge de la dette, les pensions et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ⁽³⁾. À titre subsidiaire, la réserve de budgétisation pourra également être mise à profit pour abonder les crédits de certaines missions qui subiraient un choc externe, que le rapport annexé au présent projet définit comme un « *cas de force majeure* ». Bien entendu, ce cas de recours à la réserve doit demeurer exceptionnel, sauf à méconnaître le principe d'auto-assurance et à rouvrir par ce biais une négociation annuelle sur les crédits ⁽⁴⁾.

Conventionnellement, la réserve de budgétisation figure sur la mission *Provisions* ⁽⁵⁾. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, cette dernière n'a été que très modestement sollicitée. La dotation consacrée aux rémunérations publiques ne bénéficie d'inscription de crédits que depuis 2008, à hauteur de 150 millions d'euros destinés à financer les mesures en faveur des heures supplémentaires dans la fonction publique. La provision consacrée aux dépenses accidentelles et imprévisibles n'a été que faiblement dotée (111 millions d'euros en 2006, puis 75 millions d'euros en 2007 et 2008), au point de ne servir qu'à la

(1) Les contributions au CAS *Pensions* sont imputées sur le titre 2 (dépenses de personnel) et la catégorie 22 (cotisations et contributions sociales).

(2) Les taux de la contribution employeur à la charge de l'État sont de 60,44 % en 2009, 66,01 % en 2010 et 70,92 % en 2011 pour les personnels civils. Pour les militaires, les taux sont respectivement de 108,82 %, 111,78 % et 115,24 %.

(3) Sur l'évolution prévisionnelle de ces différentes catégories de dépenses durant la période de programmation, voir *infra*, deuxième partie, I, A, 2.

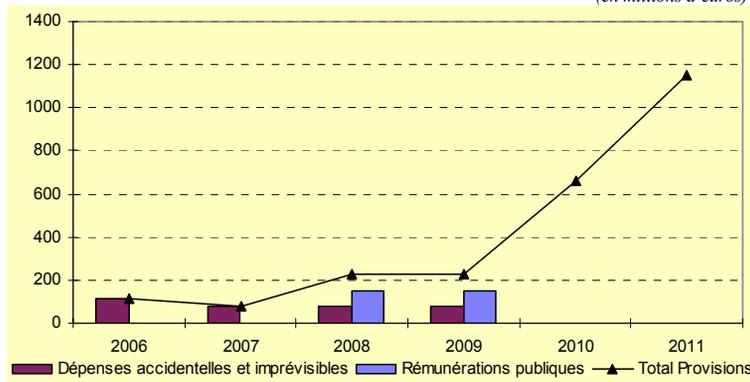
(4) Le rapport annexé au présent projet précise par ailleurs que dans l'hypothèse – que l'on imagine peu probable en pratique – où des crédits de la réserve de budgétisation demeureraient disponibles après l'élaboration de la loi de finances, ceux-ci pourraient être utilisés en exécution pour faire face aux aléas en gestion, en complément de l'habituelle réserve de précaution.

(5) Si tel est le cas à l'article 5 du présent projet de loi de programmation, le PAP pour 2009 ne comporte pas de prévisions de crédits prévus pour 2010 et 2011, ces derniers ayant prioritairement vocation à être répartis entre les autres missions du budget général au stade de l'élaboration des projets de loi de finances.

couverture de besoins très ponctuels et d'ampleur limitée (50 millions d'euros en 2006 ; 27 millions d'euros en 2007). Ces montants seraient reconduits pour 2009, puis augmentés à près de 0,7 milliard d'euros en 2010 puis à 1,2 milliard d'euros en 2011. Quoique importants, ces crédits – inclus dans le champ de la norme de dépense – ne seront sans doute pas de trop pour faire face aux différents aléas pouvant affecter la mise en œuvre de la programmation triennale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *PROVISIONS*

(en millions d'euros)



N.B. : Les crédits pour 2010 et 2011 ne font pas l'objet d'une répartition *a priori* entre les deux dotations.

Enfin, la troisième hypothèse d'ajustement des crédits programmés concerne les **autorisations d'engagement** (AE), pour lesquelles la programmation est « moins ferme » que celle des crédits de paiement (CP). En dépit de récents progrès, nombre de dotations budgétaires sont aujourd'hui encore exprimées en montants identiques d'AE et de CP, ce qui limite singulièrement la portée du dédoublement de l'autorisation parlementaire voulue par les auteurs de la LOLF. Afin de ne pas empêcher celle-ci de développer toutes ses potentialités dans les mois et années à venir, le rapport annexé au présent projet précise que les plafonds d'AE pour 2010 et 2011 sont susceptibles d'être revus afin « *d'assurer la neutralité de la budgétisation selon les différents types de commande publique utilisés, par exemple dans le cas d'un recours à une externalisation qui n'aurait pas été pris en compte dans le cadre de la programmation initiale* ». Toutefois, le souci d'assurer la soutenabilité budgétaire des engagements souscrits par l'État exclut que cet ajustement puisse avoir pour effet de générer des besoins de crédits supplémentaires, en AE et en CP, au cours des années suivantes – y compris dans le cadre de la prochaine programmation triennale (2011-2013).

2.– Le pilotage des dépenses sociales

En matière de **comptes sociaux**, les capacités de pilotage sont naturellement plus limitées que dans la sphère étatique, tant parce que les dépenses sociales sont souvent particulièrement rigides que parce que les acteurs intervenant dans le processus dépensier sont multiples.

Malgré tout, de réels progrès ont été accomplis sous la législature précédente, tout spécialement grâce à la loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 et à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Le comité d'alerte visant à prévenir les dépassements excessifs des dépenses d'assurance maladie a ainsi commencé à faire la preuve de son efficacité. L'année dernière, le déclenchement de l'alerte a permis de décider de mesures d'économies de l'ordre de 250 millions d'euros dès 2007 et d'environ 850 millions d'euros « en base » en 2008.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) n'en pas moins été dépassé en 2007 de plus de 3 milliards d'euros, soit une évolution en valeur de 4,2 %, à comparer aux 2,6 % initialement prévus⁽¹⁾. Il paraît donc indispensable au Rapporteur général d'aller plus loin et de renforcer les mécanismes de régulation infra-annuelle, par exemple :

– en abaissant le seuil réglementaire de déclenchement de l'alerte, actuellement fixé à 0,75 % de l'ONDAM (soit 1,1 milliard d'euros en 2008) ;

– en décidant *ex ante* de l'automatisme de certaines mesures de redressement, à l'instar de l'article 36 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 qui prévoit le report des revalorisations d'honoraires des médecins de ville dans certaines hypothèses de dépassement constatées par le comité d'alerte.

Dans ce domaine, la seule véritable innovation du présent projet de loi de programmation consiste à proposer **la fixation, à l'article 7, du niveau de l'ONDAM pour les quatre années à venir** (soit + 3,3 % en valeur à périmètre constant)⁽²⁾. Si juridiquement rien ne s'oppose à ce qu'une loi de financement de la sécurité sociale retienne un objectif différent, la stabilité et la plus grande visibilité de la cible est sans doute de nature à favoriser la mobilisation des acteurs de la dépense.

Peut-être cela permettra-t-il également de mieux articuler les prévisions d'ONDAM à moyen terme et les conventions pluriannuelles négociées par ailleurs avec les professionnels de santé. Dans son dernier rapport sur la sécurité sociale, la Cour des comptes relevait à ce propos que « *l'absence d'articulation formalisée*

(1) L'historique des dépassements de l'ONDAM est présenté infra, deuxième partie, II, A.

(2) Pour le commentaire d'un tel niveau, voir infra, deuxième partie, II, A.

entre les deux mécanismes affecte les conditions d'élaboration de l'ONDAM. Ce dernier résulte en effet d'opérations successives conduisant, à partir d'une estimation tendancielle de l'évolution des dépenses, à ajouter des provisions pour mesures nouvelles puis à déduire des économies attendues. L'intégration des surcoûts résultant de revalorisations tarifaires intervenues l'année précédente ou qui pourraient résulter des négociations conventionnelles à venir, ainsi que les économies attendues des engagements de maîtrise médicalisée, donnent lieu à des opérations de "bouclage", dont les modalités nuisent à la fiabilité de l'ONDAM »⁽¹⁾.

Plus largement, au-delà de la seule assurance-maladie, il conviendrait d'amplifier les efforts d'acclimatation d'une culture de l'efficacité des dépenses sociales : approfondissement de la logique de performance sous-tendant les programmes de qualité et d'efficience (PQE), meilleure articulation avec les conventions d'objectifs et de gestion (COG), responsabilisation des acteurs de la sphère sociale, etc. Dressant un bilan de la première génération complète de PQE joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, la Cour des comptes préconise par exemple de décliner les objectifs stratégiques en objectifs plus opérationnels, de mieux décrire les chaînes de responsabilités et de définir des cibles plus précises et mobilisatrices⁽²⁾.

Il n'est pas certain que, sur ces questions, le rapport annexé au présent projet se montre à la hauteur des enjeux. La réflexion sur l'amélioration de la gouvernance des finances sociales demeure manifestement à l'ordre du jour.

B.- LA GESTION PLURIANNUELLE DES RECETTES

Le Rapporteur général a souvent souligné que le retour vers l'équilibre des comptes publics ne pourrait être atteint si les recettes n'étaient pas sécurisées. En particulier, la norme de dépenses ne peut suffire, à elle seule, à garantir le rétablissement des finances de l'État. En l'absence de principes de comportement du côté des recettes, elle aboutit en quelque sorte à faire marcher notre système de maîtrise budgétaire d'une seule jambe.

Le projet de loi de programmation **propose des règles de gouvernance des recettes fixées par l'État**, c'est-à-dire celles qui font l'objet d'un vote en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale (recettes fiscales, cotisations et contributions sociales).

Trois règles de comportement sont définies dans le chapitre III relatif à la maîtrise des recettes : l'affectation des surplus annuels de recettes fiscales à la réduction du déficit budgétaire, la compensation des baisses d'impôts par des hausses d'impôt à l'intérieur de la trajectoire de recettes programmée et la compensation de mesures nouvelles relatives aux dépenses fiscales et aux niches sociales par des hausses.

(1) *Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008, p. 98.*

(2) *Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008, p. 129.*

Ces règles de comportement s'accompagnent de règles de procédure, définies à l'article 11, qui obligent le Gouvernement à présenter un objectif de dépenses fiscales et de niches sociales et à améliorer l'évaluation de ces dispositifs.

1.— Affecter les surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit

Est d'abord affirmé à l'article 8 du présent projet de loi le principe selon lequel les surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ⁽¹⁾ **seront affectés à la réduction du déficit budgétaire de l'État.** Ce principe pourra être repris dans chacune des lois de finances initiales de la période de programmation, sur le fondement de l'article 34 de la LOLF. Il a déjà été retenu dans les lois de finances pour 2006 et 2007.

a) La LOLF invite le législateur à préciser les modalités d'affectation des surplus de recettes fiscales

La loi organique du 12 juillet 2005 a modifié l'article 34 de la LOLF pour autoriser le législateur financier à arrêter, dans la première partie de la loi de finances de l'année, « (...) *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* ». Il s'agit d'une compétence exclusive mais facultative du législateur financier.

L'intention initiale du Gouvernement, à l'origine de la loi du 12 juillet 2005, était d'inscrire dans la LOLF l'obligation d'affecter de façon prépondérante les éventuelles plus-values fiscales à la réduction du déficit budgétaire. La solution finalement choisie s'est imposée du fait des objections juridiques soulevées par le Conseil d'État à l'inscription dans la loi organique d'une règle de politique budgétaire opposable au Gouvernement dans l'élaboration du projet de loi de finances ⁽²⁾.

Le texte organique ne fixant aucune direction à suivre dans l'utilisation des surplus, la règle d'affectation arrêtée – le cas échéant – en loi de finances initiale peut toujours être modifiée par un collectif budgétaire ou remise en cause implicitement par une loi ordinaire, puisque l'article 34 de la Constitution ne réserve pas la matière fiscale au législateur financier, mais en fait un domaine partagé entre le législateur ordinaire et le législateur financier. Ce point a été confirmé par le Conseil constitutionnel en 2007.

(1) Il ne s'agit pas des surplus spontanés de recettes fiscales, mais des surplus de recettes constatés en exécution par rapport à la prévision.

(2) Voir « *Le Conseil d'État limite la portée de la loi "anti-cagnotte" de M. Sarkozy* », Le Monde, 3-4 octobre 2004. Le risque existait en effet que le Conseil constitutionnel jugeât une telle règle contraire à l'article 20 de la Constitution, dans sa rédaction alors en vigueur et selon laquelle « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » et à l'habilitation conférée par l'article 34 de la Constitution au législateur organique en matière de lois de finances, laquelle a toujours été entendue comme ne concernant que des règles de procédure.

b) Le principe de l'affectation prioritaire du surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit a été retenu par les lois de finances pour 2006 et 2007

Les lois de finances pour 2006 et 2007 ont toutes deux prévu une règle d'affectation des surplus, en retenant le principe d'une affectation à la réduction du déficit budgétaire.

Dans sa rédaction originelle, le projet de loi de finances pour 2006 avait posé pour principe que les éventuels surplus seraient « *utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* ». Toutefois, il avait introduit une disposition dérogatoire spécifique à la fiscalité pétrolière, selon laquelle, « *les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers peuvent être utilisés pour financer des dépenses* ». Cette disposition a fait l'objet d'une censure partielle du Conseil constitutionnel (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005). Le Conseil constitutionnel considère en effet que la notion de surplus doit s'apprécier globalement, les surplus « *sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale* ». Cette solution, conforme à la logique juridique, est favorable aux finances publiques.

Pour préserver les finances publiques, l'intention du législateur organique de 2005 était bien de prévoir un traitement indifférencié des plus-values fiscales. Lors des débats sur cette loi, le Rapporteur général avait souligné qu'« *il n'était pas envisageable de procéder à une appréciation d'éventuels surplus à partir de chaque ligne de recettes considérée séparément. La distribution d'un surplus susceptible d'apparaître sur une ligne de recettes déterminée, alors même qu'au plan macro budgétaire, l'évolution globale de la conjoncture et des recouvrements se traduirait par une détérioration du solde, serait évidemment de mauvaise politique. Il convient donc que les surplus soient appréciés sur la base d'un agrégat de recettes* » .

D'autre part, permettre un « tri » des surplus en fonction des différentes catégories de recettes permettrait d'aboutir à la création implicite d'un nouveau mécanisme d'affectation d'une recette à une dépense, non prévu par l'article 16 de la LOLF. Il s'ensuivrait, une atteinte à l'universalité budgétaire.

La loi de finances initiale pour 2007 a repris, s'agissant de la clause d'affectation des surplus, le même dispositif que celui de la loi de finances pour 2006. Le IV de son article 52 – l'article d'équilibre – disposait ainsi que « *pour 2007, les éventuels surplus (...) sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire. Il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2007, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2007 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2008, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A (...).* »

Les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et les allègements de droits de succession et de donation prévues dans le cadre de la loi TEPA entraînaient une perte de recettes pour l'État dès 2007 de l'ordre de 735 millions d'euros, modifiant ainsi implicitement la règle de l'affectation des surplus prévue par la loi de finances pour 2007. Appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi TEPA, le Conseil constitutionnel a considéré que la disposition de la LOLF « *n'a ni pour objet ni pour effet de modifier la capacité du législateur à décider, en cours d'exercice, de nouvelles mesures fiscales* » (décision DC° 2007-555 DC du 16 août 2007).

Dans un souci de transparence, le Rapporteur général a fait adopter un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2007 tendant à faire reconnaître qu'une partie des surplus de recettes de l'exercice 2007 servirait à financer le coût de la loi « TEPA » cette même année, le reste demeurant affecté à la réduction du déficit. Cet amendement a permis de conférer à la règle organique un effet utile : si le législateur demeure libre de modifier l'affectation des surplus en cours d'année, il est tenu d'en faire explicitement état dans une prochaine loi de finances, en modifiant en conséquence la rédaction de la clause d'utilisation des surplus.

c) Un principe exigeant

Le Rapporteur général adhère totalement à la règle de l'affectation du surplus des recettes fiscales à la réduction du déficit. Cette règle trouve parfaitement sa place dans la présente loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le respect de la règle de l'affectation des surplus à la réduction du déficit sera exigeant : il interdira toute baisse de recettes fiscales en cours d'année non compensée par une hausse.

2.– Garantir la trajectoire de recettes en gageant les mesures nouvelles

a) Une règle essentielle

L'article 9 du projet de loi fixe une règle de gage obligeant à compenser les baisses d'impôt, de cotisations et contributions sociales affectées au budget de l'État ou à la sécurité sociale par des mesures d'augmentation. Il prévoit ainsi que les « mesures nouvelles » adoptées au cours de la période de programmation ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des ressources globales de l'État et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé au projet de loi et selon les modalités qui y sont décrites.

Cette règle de gage est essentielle pour permettre le respect de la trajectoire de recettes présentée dans le projet de loi. Cette trajectoire tient compte du coût des mesures nouvelles votées ou proposées dans les projets de loi soumis au Parlement jusqu'à la fin septembre 2008, ainsi que dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. En revanche, elle n'intègre pas de « *provision pour baisse d'impôt* ». Le respect de la trajectoire tracée repose donc sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de baisses d'impôt non compensées.

Il est important de souligner que la règle de gage ne vaut qu'à l'intérieur de la trajectoire de recettes définies dans le rapport annexé au projet de loi, c'est-à-dire tant que le niveau de recettes de l'État et de la sécurité sociale prévu dans la programmation n'est pas atteint. Si les recettes s'avèrent supérieures, des mesures nouvelles pourront être prises sans être compensées à la condition que leur coût n'excède pas le surplus de recettes constaté.

La règle ainsi posée, pour vertueuse qu'elle soit du point de vue des finances publiques, pourrait être critiquée d'un point de vue économique en raison de son caractère procyclique. Mais les effets procycliques en bas de cycle sont évités car, si le montant des recettes prévu dans la programmation n'est pas atteint en raison d'une baisse de la croissance, il n'est pas prévu de procéder à une augmentation des prélèvements obligatoires afin d'atteindre le niveau de recettes initialement prévu, ce qui permettra de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

b) Des précisions bienvenues

Les modalités d'application de la règle de gage mériteraient d'être précisées. La lecture du rapport annexé, censé définir les niveaux de recettes par rapport auxquels la règle s'applique et les modalités concrètes de sa mise en œuvre, n'est pas d'un grand secours.

La notion de « *mesures nouvelles* » est claire et n'appelle pas de commentaire. En revanche, l'article 9 utilise deux concepts, celui de « *sécurité sociale* » et celui de « *ressources globales* » qui ne répondent pas à une définition juridique et doivent en conséquence être précisés.

Si la volonté d'assurer une gestion unifiée des finances publiques milite pour l'application de la règle de gage aux « *ressources globales* » de l'État et de la sécurité sociale, il serait plus simple et plus opératoire de séparer la sphère sociale de celle de l'État. S'agissant des recettes fiscales de l'État, il serait plus vertueux d'appliquer la règle de gage en ne tenant compte que du niveau atteint par les recettes fiscales.

3.— Instaurer une gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales

Les articles 10 et 11 du présent projet de loi prévoient des dispositions symétriques pour encadrer les dépenses fiscales et les niches sociales.

a) Un enjeu budgétaire majeur difficile à maîtriser

Les dépenses fiscales ont été officiellement introduites dans les travaux budgétaires en France en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1980 qui a prévu que leur évolution serait retracée dans le fascicule « *Evaluation des voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances. Elles sont présentées dans un tome II de ce fascicule et y sont définies comme : « *Les dispositions*

législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français. »

Le concept de « niches sociales » est moins bien défini. Dans une acception large, qui est celle retenue par le présent projet, il s'agit de « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions », qui sont récapitulés dans l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, en application du 5° du III de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, étant précisé que sont mentionnées dans l'annexe 5 que les mesures qui dérogent au droit commun. Rappelons que les organismes concourant au financement de la sécurité sociale sont actuellement le Fonds de solidarité vieillesse et le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, dont la disparition est prévue par le projet de loi de finances pour 2009.

À périmètre courant, le nombre des dépenses fiscales s'est accru de 317 en 1981 à 464 en 2008 ⁽¹⁾ (soit + 46 % en 27 ans). Le coût total des 464 dépenses fiscales pour 2008 est estimé à 66,284 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales connaissent désormais une croissance plus forte que celle des crédits budgétaires : de la loi de finances pour 2008 au projet de loi de finances pour 2009, leur montant progresserait encore de + 4,2 % contre + 2 % de prévu pour les crédits budgétaires. L'emballlement du nombre et du coût des dépenses fiscales a été concomitant avec l'instauration de la norme de dépense budgétaire et il est permis de penser que les dépenses fiscales constituent le point de fuite de cette norme.

M. Yves Bur, rapporteur de la mission d'information commune mise en place par la commission des Finances et la commission des Affaires sociales a suggéré plusieurs pistes pour encadrer les « niches sociales » ⁽²⁾. Parallèlement, dans deux rapports, le Rapporteur général a plaidé pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales et proposé plusieurs mesures en ce sens ⁽³⁾. En particulier, il s'est prononcé en faveur de la limitation de la durée de vie des dépenses fiscales à trois ans et la création d'une norme d'évolution spécifique pour les dépenses fiscales, à travers « *un objectif de dépenses fiscales* », distinct de la norme de dépense.

(1) La liste des dépenses fiscales a été révisée en 2008 par la DLF.

(2) Rapport d'information n°1001 : « Vers une révision générale des exonérations de cotisations sociales ».

(3) Rapport d'information n° 816 : « L'exécution du budget 2007 : premiers éléments », Rapport d'information n° 946 : « Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace ».

La mise en place d'une norme opposable de dépense fiscale se heurte à plusieurs difficultés. La dépense fiscale fait, par nature, l'objet d'un chiffrage d'une fiabilité nettement plus faible que la dépense budgétaire. Ainsi 41 % des dépenses fiscales évaluées dans le projet de loi de finances pour 2008 (pour un montant de 30 milliards d'euros) font l'objet d'un chiffrage qualifié de simple « ordre de grandeur » et seulement 23 % de ces dépenses font l'objet d'un chiffrage qualifié de « très bon ». Il n'existe pas de « compteur » des dépenses fiscales alors que les dépenses budgétaires font l'objet d'un suivi en temps réel. En matière de dépense fiscale, l'administration ne dispose que d'un suivi *ex post*, avec un an de décalage. En outre, pour les impôts sur rôles (IR et IS), qui représentent la majorité des dépenses fiscales, la règle du décalage d'un an joue : ainsi les mesures prises dans le projet de loi de finances pour l'année *n* s'appliqueront aux revenus perçus ou aux bénéfices réalisés au cours de l'année *n* et leurs effets apparaîtront sur les recettes de l'État au cours de l'année *n*+1. Dès lors, un dérapage de ces dépenses fiscales ne peut être corrigé que dans le projet de loi de finances de l'année *n*+2, avec impact sur les revenus ou les bénéfices de l'année *n*+2 et incidence sur les recettes de l'État en *n*+3.

Ces difficultés ne doivent pas pour autant conduire à renoncer à mettre en place une norme d'évolution contraignante. Le projet de loi prévoit un encadrement des « flux » et jette les bases d'un encadrement des « stocks ».

b) Vers un encadrement des flux et des stocks

• **L'article 10** du projet de loi propose d'**encadrer le flux des dépenses fiscales et des niches sociales**. Il oblige à compenser le coût de la création ou de l'élargissement d'une dépense fiscale ou d'une niche sociale par des mesures de suppression ou de limitation de certaines autres dépenses fiscales ou niches sociales.

L'article 10 renvoie pour les modalités de la compensation au rapport annexé lequel est encore une fois assez imprécis. Mais l'application de la règle de gage posée à l'article 10 du présent projet de loi s'éclaire à la lecture de l'exposé des motifs de l'article 1^{er} du projet de loi de finances pour 2009, dans lequel figure un tableau faisant apparaître le solde des créations, augmentations, suppressions et diminutions de dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2008 et présentées dans le projet de loi de finances pour 2009. Le solde est projeté sur tous les exercices de la période de programmation et il est positif sur chacun de ces exercices. Le Gouvernement applique donc la règle de gage en tenant compte de la montée en puissance des dispositifs.

• **L'article 11** du projet de loi, **dans son paragraphe I, pose les premiers jalons d'un encadrement du stock des dépenses fiscales existantes**, approche plus ambitieuse prônée par le Rapporteur général.

Il oblige le Gouvernement à présenter chaque année au Parlement un objectif annuel de coût pour les dépenses fiscales et un objectif annuel de coût pour les niches sociales, sans préciser dans quel support cette information sera contenue. Le Gouvernement doit présenter ces objectifs au plus tard le 15 octobre, date limite pour le dépôt du PLFSS.

Le Rapporteur général tient à souligner que cette disposition ne soulève pas de difficulté sur le plan constitutionnel. La LOLF et la LOLFSS ne réservent pas au législateur financier le monopole des dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, une loi ordinaire pouvant prévoir de telles dispositions ⁽¹⁾.

Le législateur ordinaire comme le législateur financier ne doivent pas en revanche compléter le contenu des annexes et rapport qui sont directement prévus par la LOLF ou par la LOFSS (décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 et décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998), car il empiète sur la compétence du législateur organique. En revanche, ils peuvent prévoir le dépôt d'un rapport distinct (décision 2002-463 DC du 12 décembre 2002 ⁽²⁾).

En l'espèce, il n'est pas prévu que l'objectif de dépenses fiscales ou de niches sociales figure dans une annexe prévue par la LOLF ou la LOFSS.

S'agissant des dépenses fiscales, le Gouvernement a choisi de présenter son objectif de coût pour 2009 dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts), comme l'y avait invité le Rapporteur général. L'objectif est de 69 milliards d'euros.

En revanche, le projet de loi ne comporte pas de dispositions spécifiques obligeant le Gouvernement à rendre compte au Parlement de l'exécution de l'objectif prévu. Le Rapporteur général propose de le compléter sur ce point.

(1) *La LOLF prévoit dans son article 34 que la loi de finances de l'année peut comporter : « toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques », ce qui signifie que de telles dispositions peuvent également figurer dans une loi ordinaire. Elle dispose en outre dans son article 51 que peuvent être joints au projet loi de finances de l'année « Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement ». La LOLFSS est muette sur ce point.*

(2) « 36. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi déferée : "Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport analysant l'évolution, au regard des besoins de santé, des soins financés au titre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie" ; qu'en vertu du premier alinéa de son article 31 : "Lorsqu'il agréé ou approuve les accords, conventions, annexes et avenants mentionnés aux articles L. 162-1-13, L. 162-14-1 et L. 162-14-2 du code de la sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale adresse aux commissions compétentes du Parlement un rapport sur la cohérence de ces accords, conventions, annexes et avenants avec l'objectif prévu au 4° du I de l'article L.O. 111-3 dudit code" ;/ 37. Considérant, en premier lieu, que les rapports dont il s'agit ne doivent être ni annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale, ni nécessairement déposés en même temps que lui ; qu'ainsi, les articles 7 et 31 ne méconnaissent pas les prescriptions du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution qui réservent à la loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles le Parlement vote la loi de financement de la sécurité sociale. »

• **Le II de l'article 11** prévoit que le Gouvernement doit présenter en même temps que les objectifs annuels de coût des dépenses fiscales et de niches sociales le bilan des créations, modifications et suppressions des dépenses fiscales et niches sociales intervenues dans les douze mois précédents afin que le Parlement puisse s'assurer du respect de la règle de gage posée à l'article 10.

• **Le III de l'article 11** renforce les obligations d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales. Il prévoit d'une part, pour toutes les dépenses fiscales ou niches sociales qui seront créées, une évaluation dans les trois ans qui suivent leur création, et, d'autre part, une évaluation du stock des dépenses fiscales et niches sociales au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Le Rapporteur général se réjouit des mesures proposées à l'article 11. Il propose de ne pas limiter à la période de programmation les obligations que l'article met à la charge du Gouvernement.

C.- LE SUIVI DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE PAR LE PARLEMENT

Pour donner une portée utile à la programmation pluriannuelle des finances publiques, il est indispensable d'en assurer un suivi. C'est ce que prévoit **l'article 12** du présent projet de loi qui impose au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un bilan de la mise en œuvre de la programmation et de préciser, en cas d'écart par rapport à la trajectoire prévue, les mesures de redressement envisagées.

Cette disposition est pleinement normative. Elle vise concrètement à imposer au Gouvernement le dépôt d'un rapport d'évaluation comme cela est classique en matière de loi de programmation.

Le dépôt de ce rapport doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire comme le rapport « *sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* » prévu à l'article 48 de la loi organique et servant de base au traditionnel débat d'orientation budgétaire. Il est en effet logique que le bilan de la programmation pluriannuelle soit présenté concomitamment à ce rapport et fasse partie du débat d'orientation budgétaire.

Pour les raisons évoquées plus haut, cette disposition qui complète l'information du Parlement sur les finances publiques sans ajouter au contenu d'un rapport prévu par la LOLF ne soulève pas de difficulté constitutionnelle.

DEUXIÈME PARTIE : DONNER LA PRIORITÉ AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Grâce aux efforts de pédagogie déployés sous la précédente législature, il est désormais clairement acquis que, par-delà la diversité de leurs acteurs, les finances publiques doivent être appréhendées globalement. Raisonner différemment reviendrait à méconnaître la densité des liens financiers entre l'État et les autres administrations publiques : les recettes des collectivités territoriales proviennent de l'État pour près de 40 %⁽¹⁾ ; les dotations de l'État aux organismes de protection sociale s'élèvent à environ 70 milliards d'euros chaque année⁽²⁾ ; les « organismes divers d'administration centrale » (ODAC) sont liés à l'État tant financièrement – *via* des subventions et des affectations de ressources – que juridiquement, par la voie de la tutelle.

L'un des grands mérites du présent projet de loi de programmation est de promouvoir une vision globale des finances publiques et de proposer un chemin de redressement mobilisant l'ensemble des acteurs publics.

I.– UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT D'ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE L'ÉTAT

A.– UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Depuis cette année, une nouvelle norme de dépense régit l'évolution des charges de l'État. Après une stabilisation des seules dépenses nettes du budget général sous la précédente législature, la loi de finances pour 2008 a procédé à **une stabilisation en volume d'une enveloppe de dépenses élargie aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État.**

Cette norme – pour peu que, à la différence de 2008, elle soit respectée en exécution – est incontestablement plus contraignante que la précédente. Appliquée à la loi de finances pour 2007 (qui, de façon inédite, procédait pourtant à une réduction d'un point en volume des dépenses nettes du budget général), elle aurait supposé de réaliser près d'un demi milliard d'euros d'économies supplémentaires. Appliquée durant toute la XII^e législature, elle aurait permis d'accélérer la réduction des dépenses de plus de 10 milliards d'euros⁽³⁾ par rapport à ce qu'a effectivement autorisé l'ancienne norme.

(1) Environ 50 milliards d'euros de dotations et subventions et environ 15 milliards d'euros de prise en charge d'exonérations et de dégrèvements de fiscalité locale (hors fiscalité transférée aux collectivités territoriales).

(2) Dont, en 2008, 47 milliards d'euros de versements de l'État en tant qu'employeur (essentiellement au compte d'affectation spéciale Pensions).

(3) En euros 2009.

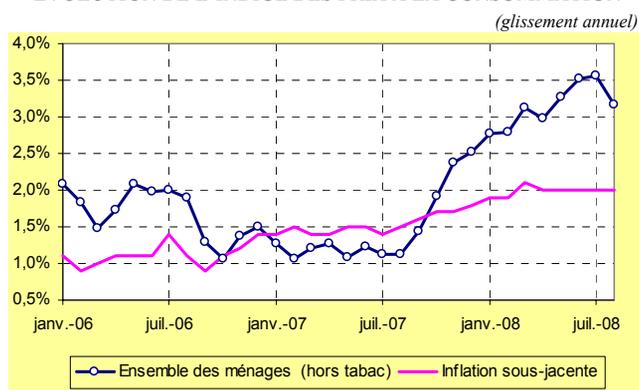
L'article 4 du présent projet de loi de programmation propose de consacrer la norme de stabilisation en volume en disposant que « *la progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi* ». Le renvoi au rapport annexé permet de préciser ce qu'il faut entendre par « *dépenses de l'État* » (soit la somme des dépenses nettes du budget général, des prélèvements sur recettes et des nouvelles affectations de recettes à d'autres personnes morales ⁽¹⁾) et, à l'inverse, d'exclure du périmètre concerné par l'article 4 les remboursements et dégrèvements, les dépenses des comptes spéciaux et les dépenses des budgets annexes ⁽²⁾.

1.– Les hypothèses d'inflation pour 2009-2011

Pour la programmation triennale des dépenses de l'État de 2009 à 2011 ⁽³⁾, le rapport annexé au présent projet fait l'hypothèse d'une inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac, de **2 % en moyenne annuelle pour 2009 puis de 1,75 % pour 2010 et 2011**.

Alors que ces dernières années l'inflation évoluait rarement hors d'une fourchette de 1,6 % à 1,8 % en moyenne annuelle, la spectaculaire hausse des prix depuis la mi-2007 devrait la porter à 2,9 % en 2008, au lieu de 1,6 % initialement prévu dans le projet de loi de finances pour 2008.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION



Source : INSEE.

(1) Toutes les affectations de recettes ne sont pas prises en compte dans la norme, ainsi qu'en témoignent les développements nourris du rapport annexé sur ce point. À l'instar de la pratique retenue lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2008, sont en particulier exclues de la norme de dépense les affectations aux collectivités territoriales lorsqu'elles s'accompagnent d'un transfert de dépenses (cas de la décentralisation) et les affectations aux organismes de sécurité sociale lorsqu'elles compensent des baisses de prélèvements obligatoires (cas de la compensation d'exonérations de cotisations sociales).

(2) Sur les contours de la norme de dépense, voir Gilles Carrez, Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2008, n° 67, juillet 2007, p. 18-25.

(3) Sur la nouvelle procédure triennale régissant les dépenses du budget général, voir supra, première partie, II, A, 1.

Il est néanmoins probable que le « pic » de l'évolution des prix se soit d'ores et déjà manifesté et que l'inflation aura tendance à s'assagir dans les prochains mois. Elle a d'ailleurs commencé à refluer au mois d'août, en France (+ 3,2 % en glissement annuel, après + 3,6 % à la fin des mois de juin et juillet) comme en zone euro (+ 3,8 %, au lieu de + 3,6 % le mois précédent).

Plusieurs éléments plaident dans le sens d'une modération de l'inflation dans les mois et années à venir et rendent crédibles les hypothèses associées au présent projet ⁽¹⁾ :

– le surcroît d'inflation observé en 2007 et 2008 tire principalement son origine de causes externes, liées aux prix des matières premières. Or, le cours du baril de pétrole a sérieusement chuté depuis le mois de juillet. Comme de coutume, le projet de loi de finances pour 2009 est fondé sur l'hypothèse d'une stabilisation de ce prix à son niveau observé ces dernières semaines, soit 100 dollars ;

– le ralentissement de la croissance constaté en 2008 et attendu en 2009 devrait entraîner une modération de l'évolution des salaires réels et des coûts salariaux unitaires, du fait de la volonté des entreprises de préserver leur profitabilité. La progression de l'inflation sous-jacente ⁽²⁾ devrait ainsi rester relativement contenue ;

– plusieurs réformes récentes devraient peser à la baisse sur l'évolution des prix : les produits alimentaires bénéficieraient des effets de la réforme du calcul du seuil de revente à perte dans la grande distribution ⁽³⁾ et la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) entraînerait quant à elle, en fonction de l'intensité du développement de la concurrence qu'elle induira, un reflux de l'inflation de 0,5 à 1,5 point à moyen terme ;

– la Banque centrale européenne, en dépit des récents infléchissements de son discours, se montre des plus vigilantes quant à l'évolution des prix.

Il convient enfin de rappeler que les hypothèses d'inflation associées au présent projet de loi de programmation sont des moyennes annuelles, qui lissent davantage les évolutions que les mesures en glissement annuel ⁽⁴⁾. La forte hausse des prix enregistrée au premier semestre 2008 devrait donc, par effet de base, limiter la moyenne annuelle de 2009.

(1) Les modalités de traitement dans le cadre du budget triennal d'un éventuel surcroît d'inflation non anticipé sont exposées dans la première partie du présent rapport (II, A, 1).

(2) La mesure de l'inflation sous-jacente exclut les prix soumis à l'intervention de l'État (tarifs publics) et les produits à prix volatils (produits frais, énergie, tabac).

(3) Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel »).

(4) Par exemple, en glissement annuel, l'IPC hors tabac a progressé entre décembre 2006 et décembre 2007 de 2,5 %, les prix ayant sensiblement augmenté au cours du second semestre 2007. En moyenne annuelle, l'évolution de l'IPC hors tabac a cependant été limitée à 1,5 % en 2007, du fait d'une inflation particulièrement basse au premier semestre 2007 et, à l'inverse, d'une inflation plus soutenue au deuxième trimestre 2006.

2.– L'évolution des dépenses pour 2009-2011

La norme de stabilisation des dépenses en volume porte sur une masse de 341 milliards d'euros en 2008 ⁽¹⁾. Compte tenu des hypothèses d'inflation précédemment exposées, elle autorise un accroissement des charges de 7 milliards d'euros en 2009 puis de 6,1 milliards d'euros en 2010 et de 6,3 milliards d'euros en 2011 à périmètre constant ⁽²⁾.

Or, au cours des prochaines années, ces marges de manœuvre devraient être absorbées en quasi-totalité par l'évolution tendancielle de trois catégories de dépenses ⁽³⁾ :

– la charge de la dette de l'État, qui devrait augmenter de l'ordre de 2 milliards d'euros par an en moyenne, du fait de l'évolution des taux d'intérêt et des effets de la hausse des prix sur la fraction de la dette indexée sur l'inflation ;

– les charges de pensions des agents de l'État, qui devraient progresser d'environ 2,5 milliards d'euros par an en moyenne sous l'effet de l'évolution démographique et des revalorisations entraînées par l'inflation (y compris le rattrapage à opérer au titre de l'année 2008) ;

– les prélèvements sur recettes. Les prélèvements au profit des collectivités territoriales seront stabilisés en volume de 2009 à 2011, soit une évolution d'environ un milliard d'euros ⁽⁴⁾, tandis que le prélèvement en faveur de l'Union européenne pourrait augmenter d'un peu moins d'un milliard d'euros au total sur la période de programmation. Il n'est donc pas déraisonnable de prévoir un accroissement moyen des prélèvements sur recettes de 1 à 1,5 milliard d'euros chaque année entre 2009 et 2011.

(1) Ce montant correspond à 271,3 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général et à 69,6 milliards d'euros de prélèvements sur recettes.

(2) Pour l'analyse des changements de périmètre, qui porteraient en 2009 sur un montant non négligeable de 1,7 milliard d'euros sur le budget général, voir le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome 1.

(3) Pour des développements plus détaillés sur tous ces points, le Rapporteur général se permet de renvoyer à son Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome 1.

(4) Sur l'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales (article 6 du présent projet), voir infra, II, B.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(à périmètre constant, en milliards d'euros)

Dépenses (périmètre 2008)	LFI 2008	Accroissement annuel				PLF 2011
		2009	2010	2011	Moyenne 2009- 2011	
Charge de la dette	41,2	+ 2,7	+ 1,5	+ 2,0	+ 2,1	47,4
Pensions	33,6	+ 2,4	+ 2,7	+ 2,4	+ 2,5	41,1
Prélèvements sur recettes	69,6	+ 1,6	+ 0,9	+ 1,3	+ 1,3	73,4
<i>dont collectivités territoriales</i>	51,2	+ 1,1	+ 0,9	+ 0,9	+ 1,0	54,1
<i>dont Union européenne</i>	18,4	+ 0,5	—	+ 0,4	+ 0,3	19,3
Personnel hors pensions	85,8	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,3	86,6
Provisions	0,2	—	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3	1,2
Autres dépenses du budget général	110,5	+ 0,1	—	—	—	110,6
Affectation de recettes	—	— 0,1	—	—	—	—
Total	340,9	+ 7,0	+ 6,0	+ 6,3	+ 6,4	360,3^(a)
<i>soit en valeur</i>		+2,1 %	+1,7 %	+1,8 %		
<i>soit en volume^(b)</i>		0 %	0 %	0 %		

(a) Soit, compte tenu des changements de périmètre prévus, 362,5 milliards d'euros à champ courant.

(b) Hypothèse d'inflation à 2 % en 2009 et à 1,75 % en 2010 et 2011.

Comme le tableau ci-avant invite à le constater, la norme de dépense aboutit quasiment à *la stabilisation en valeur* de l'ensemble des charges nettes du budget général hors pensions et hors intérêts de la dette. Pour certaines de ces dépenses, c'est même *une réduction en valeur* qui est nécessaire, compte tenu :

- des marges à dégager pour constituer la réserve de budgétisation sur la mission *Provisions* (1,2 milliard d'euros en 2011) afin de faire face aux aléas de la programmation⁽¹⁾ ;

- des priorités budgétaires de la majorité. Ainsi, 2,4 milliards d'euros de crédits de paiement supplémentaires seraient alloués à la recherche et à l'enseignement supérieur de 2009 à 2011. Autre effort important, la mission *Défense* progresserait de 1,8 milliard d'euros sur la période, conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juin dernier⁽²⁾.

Traduction de ces différentes contraintes mais aussi des choix politiques du Gouvernement, le tableau présenté ci-dessous rend compte de l'évolution prévisionnelle des plafonds de crédits des missions du budget général, telle qu'elle résulte de **l'article 5** du présent projet de loi de programmation.

(1) Sur la réserve de budgétisation, voir supra, première partie, II, A, 1.

(2) Le Livre blanc prévoit une stabilisation en volume des crédits de la mission Défense, hors charges de pensions, entre 2009 et 2012 (puis une augmentation de 1 % en volume à partir de 2012).

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE 2009 A 2011
(à périmètre courant)**

Missions	2009/2008	2010/2009	2011/2010	Total ^(a)
Action extérieure de l'État	+ 7,2 %	+ 1,2 %	- 1,2 %	+ 7,2 %
Administration générale et territoriale de l'État	- 1,5 %	+ 1,2 %	- 2,7 %	- 3,0 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt,...	+ 2,9 %	- 9,5 %	- 4,1 %	- 10,6 %
Aide publique au développement	+ 2,6 %	+ 2,2 %	-	+ 4,9 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	- 6,4 %	- 2,3 %	- 3,2 %	- 11,4 %
Conseil et contrôle de l'État	+ 10,0 %	+ 3,6 %	+ 3,5 %	+ 18,0 %
Culture	+ 0,7 %	+ 0,7 %	+ 0,7 %	+ 2,2 %
Défense	+ 1,4 %	+ 1,8 %	+ 1,7 %	+ 5,0 %
Direction de l'action du Gouvernement	+ 1,9 %	- 5,6 %	-	- 3,8 %
Écologie, développement et aménagement durables	+ 11,8 %	+ 1,3 %	- 8,4 %	+ 3,7 %
Économie	- 0,5 %	+ 1,1 %	+ 0,5 %	+ 1,0 %
Engagements financiers de l'État	+ 7,4 %	+ 3,1 %	+ 4,1 %	+ 15,3 %
Enseignement scolaire	+ 1,6 %	+ 2,8 %	+ 2,1 %	+ 6,6 %
Gestion des finances publiques et des RH	+ 1,3 %	+ 1,5 %	- 0,1 %	+ 2,8 %
Immigration	- 15,0 %	-	-	- 15,0 %
Justice	+ 2,3 %	+ 4,4 %	+ 1,4 %	+ 8,3 %
Médias	+ 106,1 %	- 1,0 %	- 1,0 %	+ 102,0 %
Outre-mer	+ 9,3 %	+ 2,7 %	-	+ 12,2 %
Politique des territoires	- 11,9 %	+ 2,7 %	-	- 9,5 %
Pouvoirs publics	+ 5,9 %	- 1,9 %	+ 1,0 %	+ 5,0 %
Provisions	-	+ 187,0 %	+ 74,2 %	+ 400,0 %
Recherche et enseignement supérieur	+ 3,1 %	+ 3,3 %	+ 3,6 %	+ 10,4 %
Régimes sociaux et de retraite	- 1,7 %	+ 5,2 %	+ 5,5 %	+ 9,1 %
Relations avec les collectivités territoriales	- 0,4 %	+ 2,6 %	+ 1,7 %	+ 3,8 %
Santé	+ 5,5 %	+ 0,9 %	+ 1,7 %	+ 8,2 %
Sécurité	+ 2,2 %	+ 2,5 %	+ 2,2 %	+ 7,1 %
Sécurité civile	-	-	+ 2,4 %	+ 2,4 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	+ 6,1 %	+ 3,8 %	+ 4,7 %	+ 15,3 %
Sport, jeunesse et vie associative	+ 1,3 %	- 2,5 %	- 2,6 %	- 3,8 %
Travail et emploi	- 5,3 %	- 9,1 %	- 2,1 %	- 15,8 %
Ville et logement	- 6,1 %	- 1,4 %	- 2,1 %	- 9,5 %
Total	+ 2,7 %	+ 1,9 %	+ 1,8 %	+ 6,5 %
<i>Total à périmètre constant</i>	<i>+ 2,0 %</i>	<i>+ 1,8 %</i>	<i>+ 1,7 %</i>	<i>+ 5,7 %</i>

(a) La colonne « Total » indique l'évolution prévisionnelle des crédits entre le projet de loi de finances pour 2011 et la loi de finances pour 2008.

Pour programmer – puis respecter – une telle évolution à moyen terme des charges de l'État, d'importants efforts d'économies sont requis.

À cet égard, l'enjeu de la **maîtrise des dépenses de personnel** est crucial, non seulement parce que celles-ci représentent environ 30 % des dépenses nettes du budget général ⁽¹⁾, mais aussi parce qu'elles sont particulièrement difficiles à infléchir à court terme.

(1) Dépenses de personnel hors pensions. En intégrant les contributions au CAS Pensions, les dépenses de personnel représentent 43 % des dépenses nettes du budget général dans le projet de loi de finances pour 2009.

Du point de vue des gestionnaires, l'approche pluriannuelle devrait conduire à une responsabilisation accrue sur les trois leviers de la masse salariale qu'ils peuvent actionner : effectifs, mesures catégorielles et, dans une moindre mesure, glissement-vieillesse-technicité (GVT). D'un point de vue plus général, la pluriannualité devrait permettre de mieux lier les enveloppes budgétaires votées en loi de finances initiale à l'évolution réelle des rémunérations publiques : depuis une dizaine d'années, le coût des mesures générales accordées en cours d'exercice est systématiquement sous-estimé en loi de finances, d'environ 400 millions d'euros en moyenne chaque année. Rompant avec cette gestion à courte vue, le Gouvernement a procédé cet été à une négociation avec les organisations représentatives des agents publics portant sur la période 2009-2011. Bien que n'excluant pas des négociations annuelles visant à définir d'éventuelles mesures d'ajustement, cette discussion a d'ores et déjà conduit à intégrer dans les plafonds de crédits prévus pour 2009-2011 :

- une augmentation du point d'indice de 0,5 % chaque année à compter du 1^{er} juillet 2009 ;
- une hausse complémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 ;
- le versement d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) en 2009 (destinée à couvrir le surcroît d'inflation de 2008) puis en 2011 ⁽¹⁾.

Le tableau ci-après indique l'incidence budgétaire de ces augmentations prévues du point fonction publique sur la période 2009-2011.

**ÉVOLUTIONS DU POINT FONCTION PUBLIQUE INTÉGRÉES
DANS LA PROGRAMMATION TRIENNALE**

(en millions d'euros)

	Dates	Augmentation du point	Coût budgétaire ^(a)
2008	1 ^{er} mars 2008	0,5 %	470
	1 ^{er} octobre 2008	0,3 %	
2009	1 ^{er} juillet 2009	0,5 %	530
	1 ^{er} octobre 2009	0,3 %	
2010	1 ^{er} juillet 2010	0,5 %	610
2011	1 ^{er} juillet 2011	0,5 %	420

(a) Ce coût intègre l'effet de l'extension en année pleine des mesures de l'année précédente.

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Interrogé par le Rapporteur général sur les modalités de financement d'éventuelles mesures supplémentaires décidées durant la période couverte par la programmation, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a indiqué que si les montants en jeu étaient significatifs, ils pourraient

(1) Ce mécanisme, qui n'a pas vocation à être pérenne, repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle sur la même période. Si le TIB effectivement perçu au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, une indemnité unique d'un montant brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versée aux agents concernés.

être « *pris en charge de manière interministérielle, sous réserve et dans les limites des crédits disponibles au sein de la réserve de budgétisation* ». Il faut vraisemblablement en déduire que, dans l'hypothèse où la réserve de budgétisation ne serait pas suffisante, chaque ministère serait mis à contribution pour faire face à ces dépenses de personnel supplémentaires, dans le respect des plafonds de crédits de différentes missions.

Le corollaire de la maîtrise des dépenses de personnel est l'accentuation de la politique de réduction des effectifs de l'État et la poursuite de l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Quoique le présent projet de loi de programmation ne présente pas de plafonds d'effectifs par ministère pour les trois années à venir, les plafonds de crédits par mission pour 2010 et 2011 ont été construits en fonction de l'hypothèse de réalisation de cet objectif, qui permettrait d'économiser près d'un milliard d'euros chaque année.

L'objectif est d'ailleurs quasiment atteint dans le projet de loi de finances pour 2009 : la réduction de 30 600 équivalents temps plein (ETP) (après 22 900 ETP en 2008 et 11 200 ETP en 2007) représente 45 % des 68 000 départs à la retraite prévus en 2009 ⁽¹⁾. Conformément au principe d'intéressement des agents à l'effort de réduction des effectifs, la moitié des économies ainsi dégagées – soit 388 millions d'euros en 2009 – financera des mesures catégorielles.

Compte tenu de ces différents éléments, le rapport annexé au présent projet de loi peut conclure que « *la combinaison de ces mesures [relatives aux rémunérations], du schéma d'emploi – fondé sur un strict respect du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite en 2010 et 2011 –, et de l'intéressement des agents aux suppressions d'emplois par le "retour catégoriel", se traduit par la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'État en valeur, qui passe de 85,8 milliards d'euros en LFI 2008 à 86,6 milliards d'euros en 2011 (hors contributions au CAS Pensions), soit une progression moyenne de 0,3 % par an* ». Ambitieuse, cette politique consiste *in fine* à articuler revalorisation des rémunérations et évolution des effectifs de manière à parvenir à un « auto-financement » par l'État de sa masse salariale.

Pour autant, ainsi que le Rapporteur général l'a plusieurs fois souligné ⁽²⁾, l'effort de réduction des dépenses de l'État doit également porter sur **ses charges de fonctionnement et, plus encore, sur ses dépenses d'intervention**.

De ce point de vue, des avancées remarquables ont été réalisées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Évaluées à plus de 7 milliards d'euros au total sur la période 2009-2011, ces économies s'établissent à environ 4,2 milliards d'euros hors dépenses de personnel, réparties entre

(1) Pour la présentation détaillée du schéma d'emploi proposé pour l'année prochaine, le Rapporteur général renvoie au Tome 1 de son Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009.

(2) Voir en particulier Gilles Carrez, Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques, n° 1033, juillet 2008, p. 28-32.

2 milliards d'euros de dépenses d'intervention et d'investissement et 2,2 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement (subventions aux opérateurs comprises). Sans préjuger des suites données à la RGPP et de nouvelles réformes à venir, ces économies apparaissent cependant insuffisantes pour permettre à l'État d'infléchir durablement et significativement le rythme d'évolution de ses dépenses. En témoignent d'ailleurs la fréquence des recours à des moyens « extrabudgétaires » ou à des financements « innovants » qui, s'ils se traduisent dans l'immédiat par de moindres charges budgétaires, n'en stimulent pas moins l'accroissement de la dépense publique en général.

Le strict respect de la norme de dépense sera donc l'un des facteurs majeurs de réussite de la programmation pluriannuelle proposée dans le présent projet.

B.– UNE PROGRESSION RAISONNABLE ET PRÉSERVÉE DES RECETTES DE L'ÉTAT

Les recettes de l'État au cours de la période de programmation évolueraient comme suit (en comptabilité budgétaire et en retenant la nomenclature appliquée jusqu'en 2008 profondément réformée en 2009) :

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants)

	Exécution 2007	LFI 2008	Révisé 2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes – périmètre courant	266,7	271,6	266,7	270,6	280,8	292,3	305,3
Croissance spontanée en %	5,9	5,5	5,4	2,4	5,1	5,1	4,6
Élasticité	1,3	1,3	1,5	0,8	1,2	1,2	1,1
Taux de progression en %	-0,44	1,88	0	1,5	3,81	4,13	4,5
Recettes non fiscales – périmètre courant	28,7	28,1	28,2	27,9	29	30,5	32
Taux de progression en %	15,8	-2,1	1,25	-1,1	6,6	5,2	4,9
Total	295,4	299,7	294,6	298,5	309,8	322,8	337,3
Taux de progression en %	1	1,45	-0,27	1,32	3,8	4,2	4,5

Rappel des hypothèses associées à la programmation :

(croissance du PIB en 2007 = 2,2 % en volume et 4,7 % en valeur ;)

– croissance du PIB : en 2008 et 2009 = 1 % en volume et 3,9 % en valeur pour 2008 et 3 % en valeur pour 2009
à partir de 2010 = 2,25 % en volume et en valeur pour 2008 et 4,25 en valeur pour 2009

● **La programmation des recettes fiscales nettes** retient des hypothèses d'élasticité raisonnables : une élasticité moyenne proche de 1,1 pour une croissance moyenne en valeur proche de 3,9 % et en volume de 2,1 %. C'est peut-être l'hypothèse d'élasticité retenue pour 2008 – 1,5 pour une croissance en valeur de 3,9 % – qui, au regard de l'année 2007, paraît optimiste. En 2007, alors que la croissance a atteint un taux de progression en valeur de 4,7 % et que l'exercice 2006 sur lequel était assis une partie des recettes avait également atteint un taux de croissance en valeur de 4,7 %, l'élasticité constatée n'a été que de 1,3.

Soulignons que la programmation intègre l'impact des mesures nouvelles déjà adoptées et celles proposées dans le PLF pour 2009, ainsi que le coût du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement prévu dans le projet de loi en faveur des revenus du travail en cours de discussion. La contribution additionnelle destinée au financement du RSA, ainsi que les nouvelles taxes destinées au financement du secteur audiovisuel, ne sont pas prises en compte, puisqu'elles doivent servir à financer des dépenses précises, lesquelles ne sont pas d'ailleurs en contrepartie prises en compte dans la norme de dépense. Le tableau ci-après retrace à gros traits le chiffrage des mesures concernées.

IMPACT ANNUEL DES MESURES DÉCIDÉES DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Impact annuel des mesures décidées depuis 2007	2009	2010	2011	2012
Loi TEPA	- 1,8	- 1,0	- 0,8	- 0,6
Crédit impôt recherche	- 0,6	- 0,5	- 0,5	–
Loi de modernisation de l'économie	- 0,1	- 0,2	–	–
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement		- 0,5	- 0,3	- 0,4
PLF 2009	0	- 0,4	- 0,2	0,2
<i>Suppression de l'IFA (net de l'IS)</i>	<i>- 0,3</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 0,4</i>	<i>0,1</i>
<i>Fiscalité environnementale</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,2</i>
<i>Autres mesures PLF</i>		<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
Autres	- 0,5	0,1	0,1	
Total des mesures prises	- 2,9	- 2,5	- 1,7	- 0,8

Source : à partir d'éléments communiqués par la direction du budget

Aucune provision pour « mesures nouvelles » n'est prévue dans la programmation. Si aucune bonne surprise n'intervient s'agissant des hypothèses de croissance et d'élasticité, la réalisation des objectifs annuels de recettes affichés suppose qu'aucune baisse d'impôt non compensée n'intervienne.

Le rapport annexé au projet de loi définit la stratégie fiscale d'ensemble du Gouvernement dans la lignée des conclusions de la revue générale des prélèvements obligatoires. Dans le prolongement des mesures déjà prises, trois priorités sont retenues : renforcer l'équité fiscale avec le plafonnement des niches et la réforme des valeurs locatives qui servent de fondement à la fiscalité locale, développer l'investissement avec la réforme de la taxe professionnelle et rendre notre économie plus respectueuse de l'environnement.

● **Les recettes non fiscales** ne devraient pas être extrêmement sollicitées au cours de la programmation. L'année 2009 devrait enregistrer une baisse de leur montant en raison du ralentissement de la croissance. Pour l'année 2008, l'impact du ralentissement est compensé par une recette exceptionnelle résultant du refinancement de la Côte d'Ivoire. À partir de 2012, la programmation intègre une évolution favorable du produit des participations et des frais d'assiette.

C.– UN DÉFICIT CONTENU

1.– Du déficit en comptabilité budgétaire

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget de l'État sur l'ensemble de la période de programmation. Le solde budgétaire de – 38,4 milliards d'euros en 2007 atteindrait – 29,9 milliards d'euros en 2012.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants)

	Exécution 2007	LFI 2008	Révisé 2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses en norme élargie – périmètre courant	333,6	340,9	344,9	349,8	356,1	362,4	368,7
Recettes fiscales nettes – périmètre courant	266,7	271,6	266,7	270,6	280,8	292,3	305,3
Recettes non fiscales – périmètre courant	28,7	28,1	28,2	27,9	29	30,5	32
Solde du budget général	– 38,2	– 41,2	– 50	– 51,3	– 46,3	– 39,6	– 31,4
Solde CST (hors FMI et PFE) ^(*)	– 0,2	– 0,5	0,6	– 0,8	0,9	1,2	1,5
Solde État – périmètre courant	– 38,4	– 41,7	– 49,4	– 52,1	– 45,3	– 38,4	– 29,9

L'évolution des comptes spéciaux apporte une contribution positive à l'évolution du solde budgétaire à partir de 2010 et jusqu'à la fin de la période de programmation : + 0,9 milliard d'euros en 2010, + 1,2 milliard d'euros en 2011 et + 1,5 milliard d'euros en 2012.

Le rapport annexé ne fait apparaître qu'un solde global pour les comptes spéciaux, la programmation triennale détaillée ne concernant que les dépenses du budget général. L'évolution de ce solde après 2010 ne fait l'objet d'aucun commentaire.

Selon les informations communiquées au Rapporteur général : « *Sur la période 2010-2012, le solde des comptes spéciaux s'améliore sous l'effet du retour à l'équilibre des comptes d'avances à divers services publics et au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, de l'amélioration du compte de prêts aux États étrangers une fois achevée l'opération Côte d'Ivoire, et de l'amélioration du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales sous l'effet de la part du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée prise en charge par les collectivités territoriales et de l'amélioration continue des taux de recouvrement des impôts locaux.* »

On rappellera que le solde des comptes spéciaux depuis l'entrée en vigueur de la LOLF a évolué comme suit :

(en milliards d'euros courants)

	2005	2006	2007
Solde CST (hors FMI et PFE) ^(*)	+ 1,7	+ 2,5 ^(*)	- 0,2

(*) hors constitution du fonds de roulement du CAS pension d'1 milliard d'euros.

Dans le long terme, le solde des comptes spéciaux tend vers l'équilibre ; les recettes de ces comptes étant censées équilibrer parfaitement leurs dépenses.

2.- Au déficit en comptabilité publique

La trajectoire de redressement des finances publiques définie dans le présent projet de loi est exprimée en comptabilité budgétaire⁽¹⁾. Le rapport annexé au présent projet de loi fait apparaître l'évolution du solde de l'État en comptabilité nationale en donnant la « clé de passage » utilisée.

SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITE BUDGÉTAIRE ET NATIONALE

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde État – comptabilité budgétaire en milliards d'euros	- 49,4	- 52,1	- 45,3	- 38,4	- 29,9
Solde État – comptabilité budgétaire en % du PIB	- 2,5	- 2,6	- 2,2	- 1,7	- 1,3
« Clé de passage » – en milliards d'euros	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
Solde État – comptabilité nationale en % du PIB	- 2,4	- 2,4	- 2	- 1,6	- 1,2

Rappelons que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse, contrairement à la comptabilité nationale, en droits constatés, qui retrace des flux. Par conséquent les différences de solde entre la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire s'expliquent par :

- les corrections des droits constatés qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auxquels ils se rapportent ; ces corrections portent principalement sur les impôts qui sont recouverts et/ou remboursés plus tard que la période à laquelle ils se rapportent ;

- les retraitements des opérations budgétaires en « opérations financières » : la comptabilité nationale retraçant les flux, toute recette ou dépense budgétaire qui engendre une augmentation de l'actif ou du passif est annulée ; c'est le cas par exemple des recettes de privatisation ou des rachats de dettes ;

- la prise en compte des opérations réelles du Trésor ; ce sont les opérations sans contrepartie budgétaire qui se traduisent par une augmentation du passif ou de l'actif ; c'est le cas par exemple des remises de dettes.

(1) Les engagements européens de la France sont exprimés en comptabilité maastrichtienne. Le solde maastrichtien diffère du solde établi en comptabilité nationale car il inclut les gains ou pertes sur produits dérivés, mais cette différence est faible.

Le Gouvernement a retenu une « clé de passage » positive sur l'ensemble de la période de programmation, en estimant que les retraitements opérés joueront favorablement. Il mentionne en particulier le rôle joué par les achats d'équipements militaires, qui sont enregistrés en comptabilité nationale uniquement l'année de leur livraison, ainsi que par les opérations de rééchelonnement de dettes d'États étrangers, qui ne sont pas comptabilisées en comptabilité budgétaire.

Le Rapporteur général souhaite rappeler que, depuis 2000, le passage du déficit en comptabilité budgétaire de l'État au solde en comptabilité nationale s'est systématiquement traduit par une augmentation du déficit (de plus de 6,6 milliards d'euros en moyenne), comme l'illustre le tableau ci-après.

<i>INSEE, série 3.330</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	<i>Moy. 2000-2007</i>
Déficit constaté en comptabilité budgétaire hors FMI	- 29,1	- 32,0	- 49,3	- 56,9	- 43,9	- 43,5	- 39,0	- 34,7	- 41,1
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	- 35,3	- 35,7	- 56,4	- 62,0	- 52,8	- 52,2	- 47,4	- 39,2	- 47,6
Clé de passage en milliards d'euros	- 6,2	- 3,7	- 7,1	- 5,0	- 8,9	- 8,7	- 8,4	- 4,5	- 6,6
Clé de passage en % PIB	- 0,4	- 0,2	- 0,5	- 0,3	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,2	- 0,4

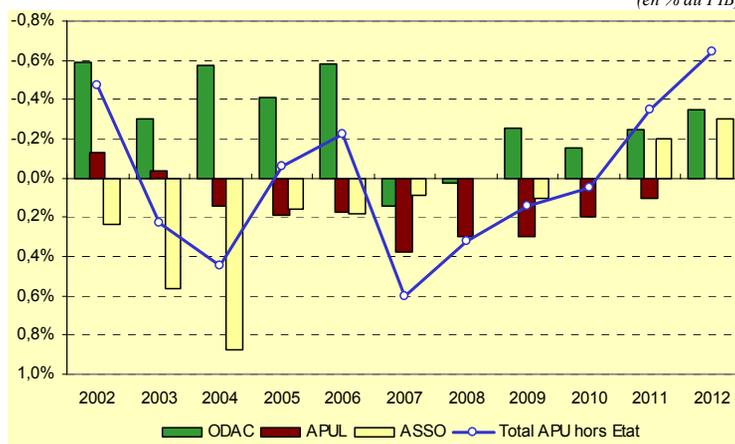
En appliquant les clés de passage « habituelles », le déficit de l'État en comptabilité publique serait de l'ordre de 2,8 % à 2,9 % du PIB en 2008 et 2009.

II.- UNE NÉCESSAIRE CONVERGENCE DES EFFORTS DES AUTRES ACTEURS PUBLICS

En dehors même des objectifs que l'État tend à s'assigner, la trajectoire globale d'assainissement des finances publiques proposée par le Gouvernement repose pour une part substantielle sur une évolution positive des comptes des autres acteurs publics. Le graphique ci-dessous invite ainsi à constater que les administrations publiques autres que l'État verraient leur situation, spécialement dégradée en 2007, spectaculairement se redresser à l'horizon 2012.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES HORS ÉTAT

(en % du PIB)



N.B. : Le signe « + » désigne un besoin de financement, le signe « - » une capacité de financement.

ODAC : Organismes divers d'administration centrale ; APUL : administrations publiques locales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APU : administrations publiques.

Sources : INSEE, Comptes nationaux annuels et article 2 du présent projet de loi de programmation.

A.- LA SÉCURITÉ SOCIALE, PREMIÈRE SOURCE DE DÉPENSE PUBLIQUE

Principales contributrices à l'évolution des charges publiques, les dépenses sociales (460 milliards d'euros en 2007) sont l'une des clés de l'assainissement des finances publiques.

La programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement ambitionne de ralentir à 1,75 % en volume l'évolution des dépenses sociales, alors que la tendance de ces dernières années est à une progression de près de 3 %. Après un déficit de 1,6 milliard d'euros en 2007, le solde des administrations de sécurité sociale serait ramené à l'équilibre en 2008 – situation qui ne s'est plus produite depuis 2001 – avant de devenir progressivement excédentaire et d'atteindre 0,3 % du PIB en 2012.

Conformément aux normes de la comptabilité nationale, les « administrations de sécurité sociale » visées dans le présent projet comprennent non seulement les régimes obligatoires de base entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, mais aussi les hôpitaux publics, l'assurance chômage (Unédic) et les régimes complémentaires obligatoires de retraite (Agirc, Arrco).

1.– Les organismes couverts par les lois de financement de la sécurité sociale

Les lois de financement de la sécurité sociale couvrent l'ensemble des régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement. Le défi majeur les concernant est sans conteste le retour à l'équilibre du régime général, déficitaire de 9,5 milliards d'euros à la fin 2007.

Pour le Rapporteur général, la réussite d'une démarche de programmation pluriannuelle dans le domaine des finances sociales suppose au préalable de régler certaines difficultés lancinantes depuis plusieurs années. C'est ce à quoi semble s'attacher le Gouvernement, en proposant de fonder la programmation « *sur des bases assainies* », selon les termes du rapport annexé au présent projet.

Le sujet le plus urgent est celui de l'emballage de la dette « courante » du régime général. Le découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui ne devrait théoriquement financer que des décalages de trésorerie, a atteint 20 milliards d'euros à la fin 2007 et atteindrait 27 milliards d'euros à la fin de cette année. Un nouveau relèvement de son plafond d'emprunt – fixé à 36 milliards d'euros pour 2008 – apparaîtrait d'autant moins raisonnable que les conditions de marché se sont singulièrement dégradées ces derniers mois ⁽¹⁾.

C'est pourquoi le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 tend à transférer l'intégralité de ce découvert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) : 8,6 milliards d'euros au titre des déficits 2007 et 2008 de la branche maladie, 14,1 milliards d'euros au titre des déficits 2005 à 2008 de la branche vieillesse et 3,9 milliards d'euros de dette du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Au total, la CADES reprendrait une dette de 26,6 milliards d'euros et le régime général économiserait plus d'un milliard d'euros de frais financiers. Conformément à l'article 20 de la LOLFSS ⁽²⁾, ce transfert s'accompagnerait de l'affectation de ressources supplémentaires permettant de conserver le même horizon temporel de remboursement de la dette, soit environ 2023. Afin de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires, serait ainsi attribué à la CADES le produit de 0,2 point de contribution sociale généralisée (CSG) jusqu'alors affecté au FSV. Quoique devenu excédentaire l'année dernière pour la première fois depuis 2000, le FSV connaîtrait alors de nouveau un déficit en 2009 (– 0,8 milliard d'euros). La programmation pluriannuelle prévoit cependant son retour à l'équilibre en fin de période grâce à une évolution favorable du marché du travail ⁽³⁾.

(1) L'ACOSS assure ce financement par l'intermédiaire d'emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et, depuis 2007, par l'émission directe de billets de trésorerie.

(2) « Tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ».

(3) Sur ce dernier point, voir également infra, 2.

Le Gouvernement entend également se saisir d'une autre difficulté récurrente : celle du financement de la protection sociale agricole. Depuis sa création à la fin 2004 ⁽¹⁾ le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) est structurellement déficitaire, du fait du déséquilibre entre cotisants et bénéficiaires des prestations et faute de ressources externes suffisantes. La dette accumulée par le FFIPSA atteindrait 7,5 milliards d'euros à la fin de cette année, soit deux milliards d'euros de plus qu'à la fin 2007. Afin de stopper cette spirale, le projet de loi de finances pour 2009 tend à transférer à l'État la totalité de la dette du Fonds. À l'instar de celle des salariés agricoles, la branche maladie du régime des exploitants agricoles serait financièrement intégrée au régime général, entraînant la suppression du FFIPSA et le transfert de ses recettes – majorées par une affectation de ressources fiscales – à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) ⁽²⁾. L'opération serait ainsi financièrement neutre pour le régime général. En revanche, le financement pérenne de la branche vieillesse du régime social agricole restera une question à résoudre prochainement.

Enfin, bâtir la programmation pluriannuelle sur des fondements solides suppose de poursuivre la clarification des relations de trésorerie entre l'État et les organismes sociaux. Après l'acquittement l'année dernière de 5,1 milliards d'euros de dettes, l'État demeure redevable de 1,7 milliard d'euros de dettes vis-à-vis du régime général, auxquelles s'ajoutent 1,3 milliard d'euros de dettes à l'égard des autres régimes ⁽³⁾. Pour le Rapporteur général, il convient tant d'apurer ces dettes que de prévenir leur reconstitution à l'avenir. Autrement dit, les enveloppes budgétaires doivent être suffisantes pour permettre le financement des prestations sociales et la couverture des compensations d'exonérations sociales ⁽⁴⁾, sans que ces crédits puissent être utilisés en gestion à d'autres fins qui seraient jugées davantage prioritaires.

À supposer que ces trois préalables soient clairement et définitivement levés, les défis auxquels est confronté le régime général de sécurité sociale apparaissent considérables. Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, son déficit se réduirait entre la fin 2007 et la fin 2009 de moins d'un milliard d'euros, pour s'établir à 8,6 milliards d'euros. Quoique modeste, cette diminution n'en serait pas moins méritoire, compte tenu tant du ralentissement de la masse salariale observé en 2008 et attendu pour 2009 que de la progression spontanée des dépenses, encore renforcée par les récentes hausses des prix ⁽⁵⁾.

(1) Pour succéder au budget annexe des prestations sociales des non-salariés agricoles (BAPSA).

(2) Dispositions proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et dans le projet de loi de finances pour 2009.

(3) Il faut néanmoins rappeler que, réserve faite des éventuels frais financiers induits par les retards de paiement de l'État, cette question est neutre quant à la détermination du solde des administrations de sécurité sociale, les sommes dues par l'État étant comptabilisées parmi les recettes constatées des organismes sociaux.

(4) Sur ce point, voir également supra, première partie, II, A, 1.

(5) Du fait des mécanismes d'indexation, le surcroît d'inflation en 2008 (2,9 % en moyenne annuelle, au lieu de 1,6 % initialement prévu) entraînera en 2009 des dépenses supplémentaires d'environ 1,4 milliard d'euros au titre des prestations vieillesse et famille.

L'évolution favorable du solde du régime général en 2008 et en 2009 serait permise par trois principaux facteurs.

Les organismes sociaux bénéficieraient d'abord de plusieurs recettes nouvelles : la contribution sur le chiffre d'affaires « santé » des organismes complémentaires permettrait l'affectation au Fonds CMU d'environ un milliard d'euros ; le « forfait social » sur les dispositifs d'intéressement, de participation, d'épargne salariale et de retraite supplémentaire pourrait rapporter 400 millions d'euros ; le relèvement de 0,3 point de cotisations retraite alimenterait la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour environ 1,8 milliard d'euros ⁽¹⁾.

Ensuite, plusieurs transferts entre branches iraient dans le sens d'une gestion consolidée du régime général. Ainsi, le transfert à la branche famille – qui « *tend spontanément vers une situation d'excédents croissants* » selon le rapport annexé au présent projet – du financement des majorations de pensions pour les parents de trois enfants permettrait d'améliorer le solde de la branche vieillesse d'environ 500 millions d'euros en 2009.

Enfin, les efforts de maîtrise des dépenses devraient être amplifiés. Il s'agit en particulier de conforter la tendance à l'amélioration de la branche maladie, dont le déficit passerait de 4 milliards d'euros cette année à 3,4 milliards d'euros en 2009. L'ONDAM proposé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 est fixé, conformément à l'**article 7** du présent projet, à 3,3 % en valeur ⁽²⁾. Compte tenu de l'évolution tendancielle des dépenses, respecter cet objectif suppose de réaliser plus de 2,2 milliards d'euros d'économies nouvelles.

Au-delà de 2009, la programmation pluriannuelle est fondée sur les hypothèses d'une croissance du PIB de 2,5 % et d'une progression de la masse salariale du secteur privé de 4,6 %. Si une telle amélioration conjoncturelle était au rendez-vous dès 2010, il apparaîtrait indispensable que la sécurité sociale puisse pleinement en engranger les fruits. À l'instar des ressources de l'État, il importe donc de prévenir tout phénomène de « fuite » de la recette : comme le Rapporteur général l'a précédemment exposé, le présent projet s'y emploie en proposant trois règles d'encadrement des « niches sociales » (aux **articles 9, 10 et 11**) ⁽³⁾.

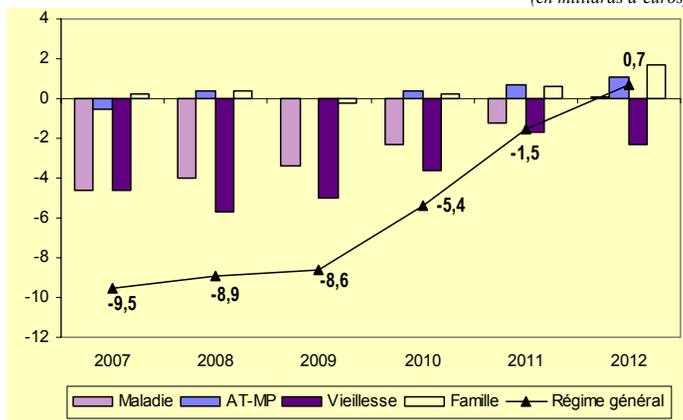
(1) Ce relèvement serait poursuivi en 2010 et 2011, ce qui au total rapporterait environ 6,5 milliards d'euros à la CNAV. En contrepartie, les partenaires sociaux pourraient décider de réduire à due concurrence les cotisations d'assurance chômage (voir également *infra*, 2).

(2) Sur le pilotage des dépenses sociales, voir également *supra*, première partie, II, B.

(3) Voir *supra*, première partie, II, B.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES SOLDES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en milliards d'euros)



Sources : Rapport annexé au présent projet et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Selon l'article 2 du présent projet, le solde d'ensemble du régime général ne redeviendrait excédentaire qu'en 2012, sous les effets conjugués :

- du maintien à l'équilibre de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), excédentaire de 0,4 milliard d'euros en 2008 ;

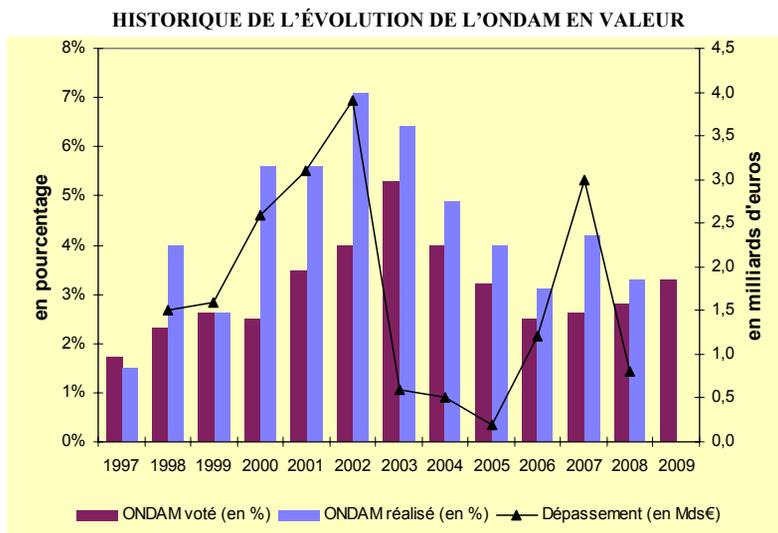
- de l'affectation à la réduction du déficit, sous forme de transferts vers les autres branches, d'une partie des excédents progressivement dégagés sur la branche famille ;

- d'une diminution du déficit de l'assurance vieillesse, qui serait ramené de 5,7 milliards d'euros en 2008 à 2,3 milliards d'euros en 2012. Compte tenu de la pression démographique, une telle évolution supposera non seulement l'apport de recettes nouvelles mais aussi une forte régulation des dépenses, passant en particulier par l'augmentation du taux d'emploi des seniors ;

- d'une réduction progressive du déficit de l'assurance maladie, qui retrouverait l'équilibre en 2012. En application de l'article 7 précité, **l'ONDAM demeurerait fixé à 3,3 % en valeur sur toute la durée de la programmation.**

Un tel rythme d'évolution appelle un commentaire nuancé. D'un côté, il paraît très ambitieux, dans la mesure où les dépenses d'assurance maladie progresseraient ainsi à un rythme inférieur d'un point à celui de la croissance du PIB attendue pour 2010-2012 (+ 4,25 % en valeur). Or, la santé est généralement considérée comme un « bien supérieur » (*luxury good*), dont la consommation croît nécessairement plus vite que le revenu. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, les projections tendanciennes d'évolution de l'ONDAM (hors effet de toute nouvelle mesure) atteignent d'ailleurs 5,2 % en valeur : contenir cette évolution à 3,3 % revient à réaliser chaque année environ 3 milliards d'euros d'économies.

D'un autre côté, le niveau de l'ONDAM retenu dans le présent projet de loi de programmation paraît nettement plus réaliste que les objectifs fixés les années précédentes, soit 2,5 %, 2,6 % et 2,8 % dans les trois dernières lois de financement de la sécurité sociale (voir le graphique ci-dessous). En outre, les résultats de cette année sont de nature à crédibiliser l'objectif pluriannuel : d'après le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier, les dépenses couvertes par l'ONDAM progresseraient de 3,3 % en 2008 (soit un dépassement d'environ 750 millions d'euros, inférieur au seuil d'alerte).



Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

2.- Les autres administrations de sécurité sociale

Le rapport annexé au présent projet de loi de programmation n'est pas des plus prolixes quant aux perspectives financières des autres organismes sociaux.

S'agissant de l'assurance chômage, il se borne à indiquer que « *le solde tendanciel de l'Unédic bénéficierait (...) pleinement de la baisse attendue du chômage, qui jouera non seulement sur ses recettes, mais également sur les dépenses d'indemnisation du chômage. L'évolution du solde de l'Unédic dépendra cependant aussi des décisions prises dans le cadre de la renégociation prochaine de la convention d'assurance chômage* ». Quant aux régimes de retraites complémentaires (Agirc, Arrco), dont la situation financière se dégraderait provisoirement en 2009 en raison de la hausse des prestations entraînées par l'inflation de 2008, « *ils verraient en tendance leur solde excédentaire se stabiliser. La progression des recettes du fait de l'amélioration de la conjoncture permettrait aux ressources de ces régimes de croître à un rythme comparable au dynamisme de leurs prestations, en l'état actuel de leurs paramètres financiers* ».

Sans doute le caractère lacunaire de l'information fournie au Parlement s'explique-t-il par les marges de manœuvre limitées dont disposent les pouvoirs publics pour agir directement sur ces régimes, qui ne sont d'ailleurs pas concernés par les lois de financement de la sécurité sociale. Pourtant, leurs évolutions attendues influencent très fortement les prévisions de solde de l'ensemble des administrations de sécurité sociale d'ici à 2012. Le tableau ci-après montre ainsi que c'est la situation financière de ces régimes qui permet le quasi équilibre global de 2008 à 2010, puis un excédent croissant sur la fin de la période.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en % du PIB)

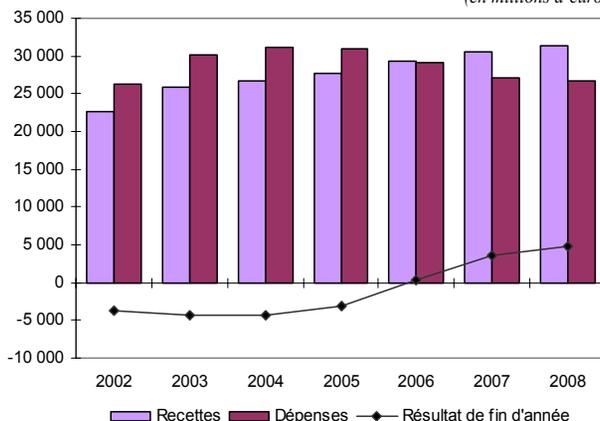
	2008	2009	2010	2011	2012
Solde du régime général de sécurité sociale	-0,5 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,1 %	0 %
Solde des autres régimes	+0,5 %	+0,3 %	+0,3 %	+0,3 %	+0,3 %
Solde de l'ensemble (ASSO)	0 %	-0,1 %	0 %	+0,2 %	+0,3 %

Source : Rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

Il est vrai que l'amélioration de la situation de l'emploi et la baisse du chômage depuis 2005 constituent deux facteurs très favorables à la situation financière des régimes de retraite et de l'assurance chômage. En témoignent par exemple le retour à l'équilibre des comptes de l'Unédic depuis 2006 et les perspectives – jusqu'à récemment – favorables de croissance de ses excédents annuels (3,5 milliards d'euros à la fin 2007) permettant de réduire son déficit cumulé (revenu à 9,6 milliards d'euros à la fin de l'année dernière). Le graphique ci-après rend compte de ces évolutions.

RÉSULTATS FINANCIERS DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2002

(en millions d'euros)



Source : Unédic, juin 2008.

Le ralentissement actuel de l'activité économique et la brusque remontée du chômage constatée en août assombrissent néanmoins ces perspectives. D'après les hypothèses économiques associées au projet de loi de finances pour 2009, le Gouvernement ne table d'ailleurs plus pour 2008 que sur 34 000 créations d'emplois salariés dans le secteur marchand non agricole en glissement annuel puis sur 50 000 emplois du même type en 2009. Au printemps dernier, ces prévisions s'établissaient, respectivement, à 160 000 et 200 000 ⁽¹⁾. Les comptes des organismes sociaux se ressentiront nécessairement de cette dégradation de la situation de l'emploi. L'objectif déjà évoqué de baisse des cotisations d'assurance chômage pourrait également être provisoirement compromis.

En tout état de cause, ces incertitudes ont le mérite de rappeler qu'il serait hasardeux de trop attendre de ces régimes pour parvenir au redressement de la situation d'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale.

B.— LA QUESTION DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES NE PEUT PLUS ÊTRE DISSOCIÉE DE LA DÉMARCHE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

L'article 6 du projet de loi fixe une norme d'évolution d'un ensemble de concours financiers à destination des collectivités locales, tandis que le V du rapport annexé à l'article 3 propose un scénario d'évolution des comptes des APUL de 2009 à 2012.

1.— Un meilleur pilotage des concours de l'État aux collectivités territoriales

Compte tenu de l'ampleur prise par les montants des concours de l'État aux collectivités territoriales, la rationalisation de leur montant global est devenue un impératif pour le redressement des comptes publics.

a) L'effort soutenu en faveur des collectivités territoriales met en péril la norme de dépense de l'État

Depuis 2003, l'État a considérablement renforcé le soutien financier qu'il apporte aux collectivités locales en augmentant les concours qu'il leur verse et en renforçant leur fonction péréquatrice mais également en participant avec constance au dynamisme des investissements locaux.

On peut mesurer ce soutien financier de l'État aux collectivités locales à travers l'évolution des principales dotations depuis 2003, à structure constante. **Ainsi, la DGF a augmenté de plus de 4 milliards d'euros** sur cette période, en croissance globale de 11,13 %, soit **un rythme annuel moyen de 2,23 %, supérieur à l'inflation**. L'État a donc consacré chaque année au fonctionnement des collectivités locales une augmentation de moyens très supérieure à celle réservée à ses propres dépenses.

(1) Perspectives économiques 2008-2009, avril 2008.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
DGF	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056
<u>Dont dotations visant la péréquation</u>	4 504	5 032	5 470	5 907	6 272

En outre, il serait infondé d'affirmer que l'État n'accompagne pas l'effort d'équipement des collectivités locales qui constitue l'essentiel de l'investissement public français :

LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE EN 2006

(en milliards d'euros)

FBCF Nationale	<i>Dont FBCF de l'État</i>	<i>Et FBCF des APUL</i>
366,4	6,26	43,51

De 2003 à 2008, **l'État a augmenté de 1,7 milliard d'euros les dotations d'équipement versées aux collectivités, soit une croissance de 30 % au rythme annuel moyen de 6 %**. A titre de comparaison, il faut souligner qu'aucune mission de l'État n'a bénéficié sur la même période d'un effort de financement comparable en volume et en proportion.

Ainsi, en 2007, les concours à l'investissement versés par l'État, y compris le FCTVA et les subventions versées sur les crédits des missions, ont représenté un total de 8,5 milliards d'euros pour un total des dépenses directes d'équipement engagées par les collectivités locales de 40,5 milliards d'euros, soit un taux de couverture de 21 %.

Cet effort financier de l'État en faveur des collectivités locales représente dans le budget de celui-ci une part considérable. En loi de finances initiale pour 2008, après neutralisation des changements de périmètre ⁽¹⁾, les concours de l'État s'élèvent à 70 646 millions d'euros. Depuis la loi de finances initiale pour 2006, ces montants ont crû en moyenne de 4,5 % par an. Depuis 2004, cette croissance moyenne s'établit même à 5,7 % par an.

Comme le montre le tableau suivant, de telles progressions (dans l'exemple ci-après 4,5 % par an, ce qui est la moyenne des années 2006-2008 hors changements de périmètre) ne sont plus soutenables. Elles imposeraient à l'État de minorer les dépenses du budget général, y compris les dépenses de personnel, pour financer les concours aux collectivités territoriales.

(1) C'est-à-dire la compensation des transferts de compétences, opérée principalement par des transferts de fiscalité (TSCA et TIPP), mais qui devrait être équilibrée par la contraction du périmètre des interventions directes de l'État.

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011
Norme	2 %	1,75 %	1,75 %
Effet de la norme sur l'ensemble du périmètre	7	6	6,3
Dépenses subies par l'État : charge de la dette, pensions et PSR en faveur de l'UE	5,6	4,2	4,8
Coût annuel des concours financiers aux CL à 4,5 % par an	3,18	3,32	3,47
Besoin de financement à faire supporter par les autres dépenses nettes du budget général	-1,78	-1,52	-1,97

Par conséquent, dans un scénario médian prenant en compte une inflation maîtrisée et une progression raisonnable de la dette et des pensions, la capacité d'augmentation de 2009 à 2012 des concours aux collectivités locales ne peut être comprise qu'entre 1 et 1,5 milliards d'euros par an.

b) La sanctuarisation d'un effort soutenable pour les années 2009-2012

Le présent projet de loi fixe donc une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités locales. L'article 6 poursuit un triple objectif :

– protéger l'État en lui donnant les moyens de redresser les comptes publics en limitant le poids de la croissance des prélèvements sur recettes

L'article 6 propose que la norme soit identique à celle que l'État applique au périmètre élargi de son budget (y compris les prélèvements sur recettes), c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix. Un tel choix permettra à l'État de conserver sa marge de pilotage des finances publiques, sans la voir rognée chaque année par la progression des concours aux collectivités territoriales. Le choix de cette norme a donc pour effet de neutraliser les concours aux collectivités locales, du point de vue du redressement des comptes de l'État : ils ne faciliteront pas le respect de la norme de dépense de l'État, mais ils n'en assureront pas non plus l'ajustement.

– engager l'État, vis-à-vis des collectivités locales, en garantissant à celles-ci sur plusieurs exercices une norme de progression des concours en leur faveur

De fait, cette norme d'évolution des concours de l'État joue également le rôle d'une garantie accordée aux collectivités territoriales. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler à cet égard qu'une telle garantie n'est pas offerte aux missions du budget général. Comme le montre le tableau de l'article 5, compte tenu de la très faible marge de manœuvre budgétaire dont disposera l'État jusqu'en 2011, il semble inévitable qu'au sein du budget général certaines missions voient leurs montants gelés ou diminués pour permettre le respect global de la norme de dépenses. Le choix de l'inflation comme norme pluriannuelle affectée aux concours à destination des collectivités locales constitue donc un effort particulièrement sensible en leur faveur, l'État continuant à partir de 2009 à faire davantage pour celles-ci qu'il n'octroie à certaines de ses missions.

Le périmètre normé des concours aux collectivités territoriales

Composition

Le périmètre inclut les prélèvements sur recettes et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

– Prélèvements sur recettes :

- Dotation globale de fonctionnement
 - Dotation spéciale pour le logement des instituteurs
 - Dotation élu local
 - DDEC
 - DRES
 - Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements
 - Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
 - Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation
 - Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
 - Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse
 - Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle
 - Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC
 - Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles
 - Dotation de compensation de la taxe professionnelle
 - Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale
- Mission *Relations avec les collectivités territoriales***

Concours financiers aux communes (prog 119)

- DGE des communes
- Dotation de développement rural
- Concours spécifique régisseurs
- DGD communes

Concours financiers aux départements (prog 120)

- DGE départements
- DDEC
- DGD départements

Concours financiers aux régions (prog 121)

- DRES
- DGD régions

Concours spécifiques et administration (prog 122)

- Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales
- Administration relations avec les collectivités territoriales
- DGD

Mécanisme d'ajustement

A l'instar du pilotage de l'ensemble des dépenses nettes du budget général, le périmètre des concours à destination des collectivités locales se verra appliquer une norme globale d'évolution qui se déclinera de façon différenciée selon les concours visés : alors que certains concours traduisent une priorité gouvernementale justifiant une progression plus rapide que la norme, d'autres en revanche assureront l'ajustement du périmètre global.

Ce fonctionnement bien connu des collectivités locales, puisqu'il s'appliquait déjà au contrat de croissance et de solidarité, puis au contrat de stabilité, reposera en 2009 sur deux priorités du Gouvernement : le soutien de l'investissement public local et la péréquation. Ce choix se traduira par le respect de la dynamique propre au FCTVA (+ 12,7 %) et la garantie d'une croissance minimale pour la DGF (identique à la norme globale, c'est à dire l'inflation prévisionnelle : 2 %).

Hors ces deux priorités, les autres lignes du périmètre ont vocation à s'ajuster pour permettre le respect de la norme globale d'évolution prévue à l'article 6. Ceci concerne principalement les prélèvements sur recettes qui jouaient déjà ce rôle en 2008, mais également celui visant à compenser les exonérations de fiscalité locale, qui participera à partir de 2009 à la fonction d'ajustement du périmètre.

– améliorer la crédibilité de la norme de dépenses, en définissant un périmètre complet des concours aux collectivités locales

Le Rapporteur général défend depuis de nombreuses années une consolidation à la fois de la présentation budgétaire des concours aux collectivités locales (qu’il s’agisse de prélèvements sur recettes ou de crédits) et du périmètre de la norme de dépense à laquelle s’astreint l’État. Le présent article poursuit ces deux objectifs, car il applique une norme d’évolution au périmètre le plus large possible des concours aux collectivités locales. Il s’agit de l’intégralité des prélèvements sur recettes en leur faveur, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (cf. encadré). Ne sont exclus de cette enveloppe que les flux financiers qui ne peuvent y être intégrés :

– les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux, qui sont des dépenses fiscales et de ce fait n’intègrent pas la norme de dépense ;

– la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences (notamment TIPP et TSCA), dont l’évolution de LFI à LFI ne peut résulter d’un pilotage, puisque la fraction de taux transférée à chaque collectivité ne varie qu’à raison des nouveaux changements de périmètre ⁽¹⁾.

C’est donc une norme de dépense à la fois plus crédible, plus sincère et plus soutenable que propose l’article 6 du présent projet.

2.– La recherche indispensable d’une gouvernance maîtrisée des finances locales

Néanmoins, les finances des collectivités locales ne sauraient être abordées sous l’angle exclusif de l’évolution des recettes qu’elles perçoivent de l’État. En effet, en dépit de leur autonomie financière, les collectivités participent des comptes de la Nation au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht. Le redressement des comptes publics passe donc inévitablement par la réduction de la contribution des collectivités locales à l’endettement public. Le Rapporteur général estime que cette question n’a que trop tardé à être évoquée, le débat ayant été confisqué par des approches dogmatiques de l’endettement des collectivités locales et, plus généralement, de leurs dépenses.

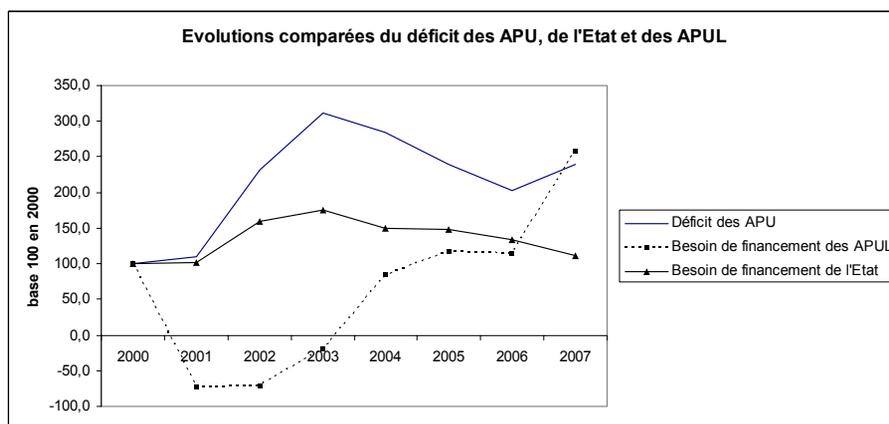
(1) Il faut ici rappeler que, la compensation s’opérant par des transferts d’impositions, l’État ne s’engage pas sur un produit mais sur une fraction de taux à l’égard de chaque collectivité. Dès lors, le produit réellement transféré chaque année ne peut évoluer, à périmètre constant, qu’en fonction des mouvements d’assiette, dont les effets ne sauraient être inclus dans une norme de dépense.

a) *En finir avec la prétendue vertu intrinsèque de la dette locale*

Premièrement, il est urgent de sortir de l'impasse constituée par certains discours sur l'endettement des collectivités locales. En effet, compte tenu des règles budgétaires qui s'appliquent aux collectivités⁽¹⁾, la dette locale est fréquemment banalisée, au prétexte que, dans les budgets locaux, le fonctionnement et le remboursement de dette ne peuvent être financés par le déficit. Le recours à la dette, strict corollaire d'un investissement public local très dynamique qui constitue 87 % de la FBCF des APU et 12 % de l'investissement total en France, serait alors un comportement vertueux, fortement encouragé par la publication de ratios de solvabilité avantageux pour les collectivités locales.

Cette vision lénifiante des finances locales doit aujourd'hui être discutée. Comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2007⁽²⁾, les règles budgétaires des collectivités locales « *n'empêchent cependant pas l'apparition d'un besoin de financement au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht.* » En effet, au-delà des présentations budgétaires légales, le recours d'une collectivité à la dette traduit un écart entre les dépenses et les recettes, c'est-à-dire un besoin de financement sur l'année N qui conduit à reporter ce déficit sur les exercices ultérieurs, grâce à l'intermédiation d'instruments financiers.

Le graphique suivant montre d'ailleurs que ce besoin de financement s'est accru sensiblement :



En outre, les collectivités locales sont « rattrapées » aujourd'hui par la réalité de leur endettement puisqu'elles subissent, à l'instar de l'État, une revalorisation du coût de leur dette qui augmentera encore à compter de 2009 :

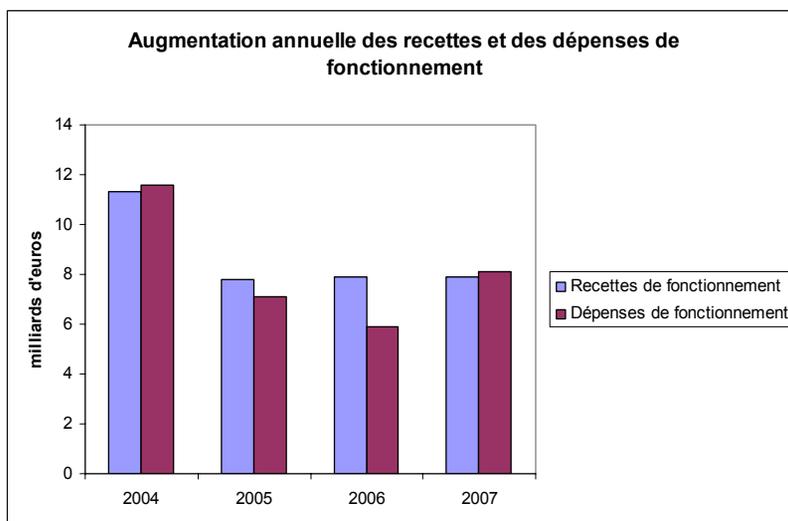
(1) L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales prévoit notamment le vote de chaque section en équilibre, et restreint le recours à l'endettement pour la seule section d'investissement hors remboursements.
(2) Situation et perspectives des finances publiques, Rapport de la Cour des comptes, Juin 2007.

– après deux exercices de hausses substantielles (+ 7% en 2006, + 9,1% en 2007), le coût des intérêts de la dette des collectivités territoriales augmentera de plus de 10 % en 2008 sous le double effet d'un renchérissement du crédit et d'un recours accru à l'emprunt ;

– en raison de cette première évolution, l'épargne brute ⁽¹⁾ des APUL décroît sensiblement depuis 2006 et cette baisse s'accroîtra en 2008 (-1,8 % en 2007, -3,6 % en 2008).

Le Rapporteur général estime donc qu'il est temps d'adopter une lecture plus lucide de l'endettement des collectivités locales, qui offre une réelle analyse de leur gestion financière :

– la hausse des recettes de fonctionnement (concours et fiscalité) a été captée depuis 2003 par une croissance parallèle des charges de fonctionnement ⁽²⁾ ;



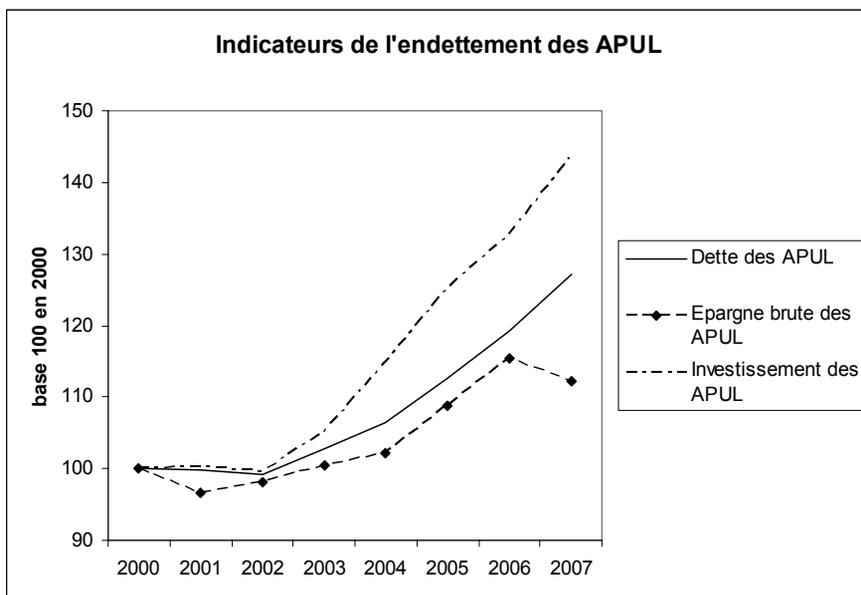
– l'épargne de gestion des collectivités locales n'a donc pas augmenté à due concurrence de la croissance des recettes : elle s'est globalement stabilisée dans une fourchette comprise entre 27 et 29 milliards d'euros par an ;

(1) Épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, l'épargne brute constitue l'autofinancement des investissements des collectivités locales.

(2) Ce phénomène ne résulte pas seulement de choix politiques locaux. En effet, la croissance spectaculaire des produits de fonctionnement enregistrée depuis 2004 résulte principalement des transferts de fiscalité indirecte, qui sont le corollaire des charges nouvellement transférées. Il s'agit donc principalement d'une croissance imposée du volume des budgets locaux, et non pas seulement des recettes. Pour autant, cette analyse n'enlève rien au constat financier selon lequel l'épargne de gestion est restée stable.

– au contraire, l'épargne brute a commencé à fléchir sous le coût des intérêts de la dette, depuis 2006, ce qui – ajouté à des encours de dette croissants – aurait dû inciter les collectivités locales soit à une baisse des charges de fonctionnement visant à relever leur niveau d'épargne de gestion, soit à une modération des politiques d'équipement visant à diminuer le coût de la dette.

Comme en témoigne le graphique suivant, aucune de ces deux options n'a été suivie, puisque le rythme de l'endettement local s'est fortement accéléré depuis 2002, en dépit du ralentissement, voire du recul, de l'épargne brute.



Le Rapporteur général note, à cet égard, que le rythme de hausse des investissements est encore plus rapide que celui de la dette, ce qui montre à quel point les concours d'équipement versés par l'État ont soutenu, peut-être de façon discutable, cette politique d'investissement des collectivités locales depuis 2002.

Le débat public sur les dépenses locales doit également sortir d'une vision réductrice de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les développements précédents démontrent que ces dernières n'ont pas su, ou voulu, adapter depuis 2004 leur comportement de dépenses à la réalité de leurs budgets. Or, si le Rapporteur général peut partager certaines critiques sur l'augmentation excessive de la part imposée par l'État dans les budgets locaux (en dépenses obligatoires, comme en recettes fournies en substitution des contribuables locaux ou par les concours financiers) qui affaiblit l'autonomie financière, il considère également que cette même autonomie financière ne fait aucunement obstacle à un débat national sur la stratégie de dépenses des collectivités territoriales.

Au contraire, au plan strictement juridique, il faut rappeler que les articles 34 et 72-2 de la Constitution disposent que : « *La loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », et que : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* » D'ailleurs, les fameuses « règles d'or » rappelées ci-dessus incarnent parfaitement cet encadrement législatif.

Plus encore, au plan budgétaire, dès lors que les conditions de la libre administration (en particulier les règles applicables aux budgets locaux) et les choix de dépenses publiques des collectivités locales ne garantissent pas l'innocuité des finances locales sur les comptes de la Nation, l'État est fondé à s'en préoccuper : c'est son devoir. En effet, il est comptable, dans le respect du Traité de Maastricht, à l'égard des partenaires internationaux de la France, du besoin de financement et de l'endettement des collectivités locales. La Cour des comptes a rappelé en 2007 cette responsabilité⁽¹⁾ : « *il peut être légitime de réfléchir aux mécanismes susceptibles de modérer la progression des dépenses locales en fonction des contraintes de soutenabilité à moyen et long terme propres aux collectivités locales mais aussi aux objectifs globaux du pacte de stabilité.* »

b) Un meilleur pilotage des dépenses locales

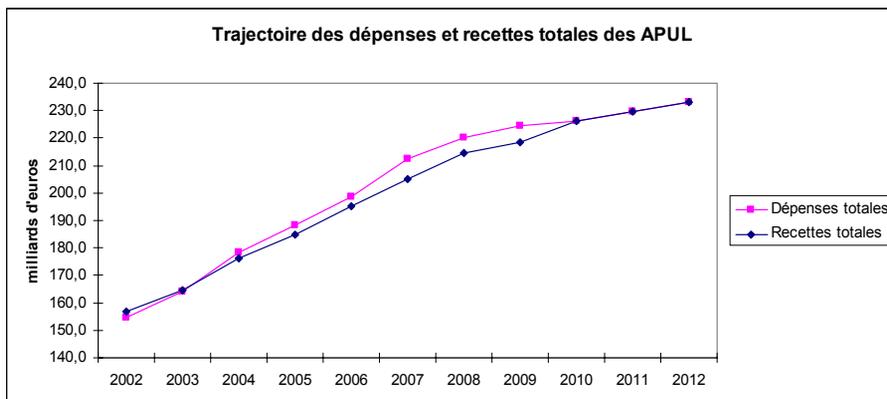
C'est pourquoi le V du rapport annexé à l'article 3 du présent projet de loi propose un scénario de réduction pluriannuelle du besoin de financement annuel des APUL. La trajectoire proposée est ambitieuse, elle vise une extinction de ce besoin de financement en 2012 (-0,4 milliard d'euros). Compte tenu des contraintes pesant sur les recettes des collectivités locales, en particulier sur les concours financiers que leur verse l'État, ce scénario repose essentiellement sur un ralentissement de la croissance des dépenses locales poursuivant un double objectif :

– un meilleur pilotage des dépenses de fonctionnement redonnera des marges de manœuvre en épargne de gestion (autofinancement croissant) ;

– un moindre recours à l'emprunt pour financer l'équipement des collectivités locales (moins de dépenses et utilisation accrue de l'autofinancement) améliorera le solde des APUL en comptabilité nationale, et permettra de construire une épargne brute durable (davantage d'épargne de gestion, moindre charge des intérêts de dette).

La trajectoire proposée par le projet de loi prévoit une modération très progressive des dépenses des APUL : elle peut donc être regardée à la fois comme ambitieuse et crédible.

(1) Rapport juin 2007, op. cit.



Le Rapporteur général souligne que la crédibilité de l'inflexion de la croissance des dépenses des APUL est étayée par deux séries d'arguments :

– **les dépenses d'investissement** du secteur communal devraient connaître, en raison du cycle électoral, un ralentissement substantiel en 2008, première année du mandat communal. Quant aux départements et régions, les montants inscrits dans leurs budgets primitifs pour 2008 laissent entrevoir une stagnation des dépenses d'équipement des premiers, et une faible croissance de celle des seconds (+4,4 %). **Un ralentissement très net des dépenses d'investissement des collectivités locales est donc d'ores et déjà à prévoir pour 2009 ;**

– **en fonctionnement**, plusieurs postes coûteux devraient voir leur croissance ralentir à partir de 2009, par rapport aux exercices antérieurs. Ce sera notamment le cas des dépenses sociales à la charge des départements, en raison de la stabilisation constatée en 2008 du nombre des bénéficiaires du RMI. Ce devrait également être le cas des dépenses de personnels pour trois motifs :

– premièrement, dans le secteur communal, après une période de cumul de charges entre communes et intercommunalités, devrait s'ouvrir une période de rationalisation des moyens mis en œuvre à l'échelle intercommunale ;

– deuxièmement, les départements et les régions ont dû s'adapter de 2004 à 2008 à d'importants transferts de personnels dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (personnels TOS de l'éducation nationale, ou des DDE, notamment), et se doter des outils et des personnels de gestion nécessaires. Ils devraient bénéficier de ce point de vue d'une période « d'accalmie » dans les transferts ;

– enfin, les collectivités locales ont été associées par l'État à une démarche pluriannuelle de maîtrise du coût de la fonction publique.

C.– LES ODAC, UNE CONTRIBUTION POSITIVE

1.– Un ensemble hétéroclite

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) sont plus de 800. Il s'agit d'organismes centraux qui produisent des biens non marchands ou qui effectuent des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale. Leur forme juridique varie.

Rappelons que le champ des ODAC ne recoupe qu'imparfaitement celui des opérateurs de l'État, aujourd'hui répertoriés dans une annexe à la loi de finances en application de la LOLF ⁽¹⁾. On trouve notamment parmi les ODAC qui ne sont pas des opérateurs de l'État des organismes chargés de la gestion d'une dette (la Caisse d'amortissement de la dette sociale et la Caisse de la dette publique) ou de constituer des réserves (Fonds de réserve des retraites), des fonds de garantie, de compensation ou d'indemnisation, des organismes de défaisance... La majorité des ODAC sont rattachés à l'État ; toutefois deux des plus importants, la CADES et le FRR, font partie des administrations de sécurité sociale.

2.– Un solde positif tout au long de la période de programmation

Le secteur des ODAC associe globalement un endettement élevé et une capacité de financement substantielle compte tenu de la présence en leur sein de la CADES, de l'EPFR, du FRR ou de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Sur longue période, on observe que la CADES et le FRR ont un solde de financement assez stable tandis que celui des autres ODAC est beaucoup plus fluctuant, les variations ayant pour la plupart une contrepartie de sens inverse pour le budget de l'État.

Le tableau ci-dessous montre que le solde des ODAC a toujours été positif depuis 2001, sauf en 2007.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ODAC DE 2001 A 2007

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CADES + FRR	3,8	5,7	5,4	4,3	4,0	4,5	nc
Autres ODAC	0,7	3,5	-0,6	5,2	3,1	6	nc
Total	4,5	9,2	4,8	9,5	7,1	10,5	-2,6
Total en % du PIB	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6	-0,1

(1) Pour être qualifié d'opérateur de l'État, un organisme doit, quel que soit son statut (établissement public administratif ou industriel et commercial, groupement d'intérêt public, association...), satisfaire à trois critères cumulatifs :

- une activité de service public, rattachable à une politique de l'État dans la nomenclature budgétaire (mission-programme-action) ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
- un contrôle direct de l'État avec une tutelle ayant la capacité à orienter les décisions stratégiques.

La situation observée en 2007 s'explique par l'opération réalisée par la Caisse de la dette publique, qui a débuté en 2006 et s'est soldée en 2007.

Le Gouvernement table sur une amélioration progressive du solde des ODAC au cours de la période de programmation, évolution qui est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ODAC DE 2008 A 2012

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	66,9	75,0	76,9	79,6	82,3
Dépenses	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
Solde en comptabilité nationale en milliards d'euros	- 0,5	3,2	3,2	5,4	7,9
Solde comptabilité nationale en % du PIB	0	0,2	0,2	0,2	0,3

La forte augmentation des recettes et dépenses au cours de l'année 2009 s'explique par la prise en compte de la reprise de la dette des régimes de sécurité sociale par la CADES. Prévue par le PLFSS pour 2009, elle doit se traduire par un transfert de recettes de GSG à la CADES et par une augmentation des dépenses de cet organisme pour faire face aux charges d'intérêt qui en résulteront.

Le solde des ODAC ne devrait être que marginalement affecté par la création du Fonds national pour les solidarités actives, chargé de financer la généralisation du RSA. Nouvel ODAC, ce fonds devrait être structurellement à l'équilibre à partir de 2011, après un excédent en 2009 et un déficit symétrique en 2010.

L'amélioration du solde des ODAC au cours de la période de programmation serait possible grâce au deux éléments suivants :

- le dynamisme de l'assiette de la CRDS, qui représente à elle seule 8,5 % des recettes des ODAC ;

- l'augmentation des autres ressources, et notamment des subventions budgétaires qui se substitueront à des consommations de dotations en capital dans le cas de l'AFIT et d'OSÉO.

L'amélioration du solde des ODAC s'appuierait également sur une maîtrise accrue des dépenses, démarche touchant particulièrement les opérateurs de l'État, qui forment un ensemble relativement cohérent en termes de gouvernance.

3.- Un pilotage accru des dépenses des opérateurs

Le rapport annexé au présent projet de loi indique tout d'abord, et le Rapporteur général s'en félicite, que les opérateurs de l'État seront, sauf cas particulier, inclus dans le périmètre d'application du principe du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. L'article 64 de la loi de

finances pour 2008, issu d'un amendement du Sénat, a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État sera fixé chaque année par la loi de finances. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit de tels plafonds et applique le principe du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite pour bon nombre d'opérateurs.

Les plafonds ne portent pas sur tous les emplois des opérateurs de l'État. Sont hors plafond les emplois répondant aux deux conditions cumulatives suivantes : un contrat de travail limité dans le temps et un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur. Comme le souligne le dernier rapport d'information de la commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF (n° 1058), il faudra veiller à :

– comptabiliser les effectifs des opérateurs selon un niveau de fiabilité équivalent à celui des services de l'État et à terme selon la même méthodologie (équivalents temps plein travaillé - ETPT) ;

– préciser et contrôler les conditions de mise en œuvre pour les opérateurs de leur inclusion dans le plafond d'autorisation d'emplois, s'agissant en particulier des emplois pérennes financés sur ressources propres.

Le rapport annexé annonce également la généralisation des contrats de performance entre les opérateurs et l'État ainsi que l'extension de la politique immobilière de l'État aux opérateurs. Enfin, il prévoit que le recours à l'endettement sera en principe exclu pour les opérateurs, ce qui permettra d'éviter de financer leurs dépenses autrement que par des recettes courantes et limitera l'endettement public.

III.- LES CONDITIONS DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Les développements qui précèdent montrent que les orientations pluriannuelles des finances publiques présentées dans le présent projet de loi de programmation sont particulièrement ambitieuses et qu'elles appellent à des efforts de l'ensemble des acteurs publics. Afin de s'essayer à une synthèse, mais aussi de mesurer les risques qui pèsent sur le scénario de redressement proposé par le Gouvernement, il est loisible d'identifier trois conditions du retour à l'équilibre des finances publiques à moyen terme.

A.- LE RETOUR DE LA CROISSANCE

Comme de coutume à pareille époque, d'aucuns ne manqueront pas de fustiger les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement pour construire la programmation pluriannuelle des finances publiques.

Pourtant, les **prévisions de croissance pour 2008 et 2009** sont relativement prudentes. À 1 % en volume, elles sont très proches de la moyenne des prévisions des instituts de conjoncture ⁽¹⁾ et apparaissent en ligne avec le point de conjoncture de l'INSEE du 3 octobre dernier. C'est d'ailleurs moins le niveau de croissance anticipé par le Gouvernement qui pourrait susciter l'interrogation que les hypothèses de résistance des recettes au ralentissement économique. Si, en effet, les dépenses publiques progressaient conformément aux prévisions d'environ 0,9 % en volume en 2008 ⁽²⁾, le maintien du déficit public à 2,7 % du PIB à la fin de cette année supposerait, toutes choses égales par ailleurs, que l'élasticité des recettes publiques à la croissance soit franchement supérieure à l'unité. Si cette condition – incertaine en période de ralentissement de l'activité – n'était pas remplie, le déficit public serait rapidement très proche de 3 % du PIB.

Quant aux **prévisions de croissance pour 2010-2012**, fixées à 2,5 % en volume, certes supérieures à celles des programmations précédentes (2,25 %), elles s'appuient sur une double hypothèse de relèvement de la croissance potentielle permis par les différentes réformes structurelles engagées récemment ⁽³⁾ et par le rattrapage partiel de l'écart de production enregistré au cours des années 2008 et 2009.

Bien entendu, ces prévisions sont conditionnées à un regain de croissance au niveau mondial. Le rapport annexé au présent projet de loi de programmation l'exprime d'ailleurs sans ambages en indiquant que « *le rebond de croissance dès 2010 repose sur l'hypothèse conventionnelle d'un retour de l'environnement international sur un sentier de croissance moyen* ». Ce qui s'apparente à une forme de « clause de sauvegarde » prend naturellement d'autant plus de sens à l'aune des récents développements de la crise financière et économique mondiale.

Afin de mesurer plus concrètement la sensibilité à l'activité économique des prévisions gouvernementales, le Rapporteur général s'est livré à une estimation des évolutions du solde public qu'entraîneraient deux scénarios de croissance alternatifs à celui retenu dans le présent projet – l'un plus favorable, l'autre plus pessimiste. Ces simulations, qui portent sur le seul effet de la croissance, ont été réalisées toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire à niveaux d'élasticité des recettes et de progression des dépenses *identiques* à ceux sous-jacents à la programmation pluriannuelle. A également été faite l'hypothèse d'une exécution 2008 conforme aux prévisions révisées associées au projet de loi de finances pour 2009.

(1) *Sur le cadrage économique pour 2009 et, en particulier, les prévisions du groupe technique de la Commission économique de la nation, voir le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome I.*

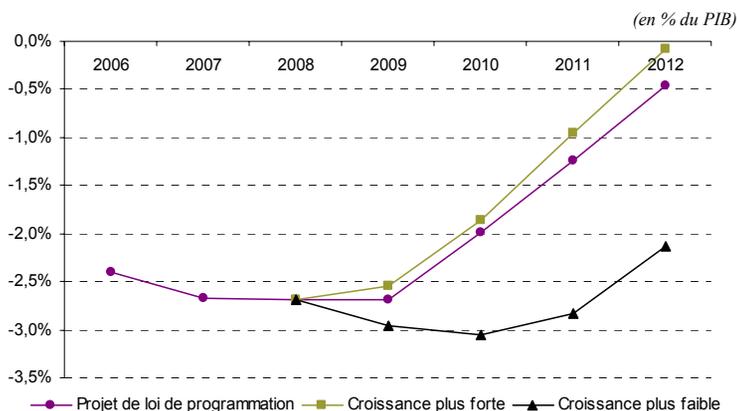
(2) *Source : dossier de presse associé au projet de loi de finances pour 2009. Compte tenu du surcroît d'inflation de cette année, ce taux d'évolution en volume recouvre une progression des dépenses en valeur (+ 3,8 %) bien plus dynamique que celle prévue pour 2009 (+ 3 %).*

(3) *Le rapport annexé au présent projet cite notamment la loi de modernisation de l'économie, la réforme du crédit d'impôt recherche, les réformes du marché du travail et de la formation professionnelle et le revenu de solidarité active.*

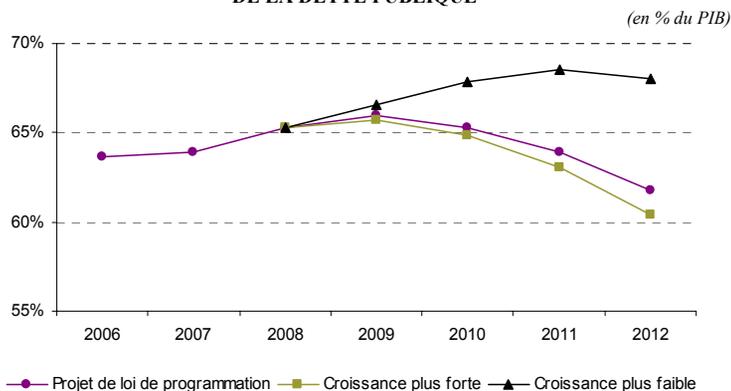
Il en ressort que dans l'hypothèse, certes peu probable, d'une croissance plus forte que celle envisagée par le Gouvernement (soit le milieu de la fourchette retenue pour 2009 plutôt que sa borne basse, puis une accélération plus franche que prévu en 2010), l'équilibre des comptes publics serait atteint dès 2012 et la dette publique ramenée à environ 60 % du PIB.

À l'inverse, un très fort affaïssement de l'activité l'année prochaine (à 0,5 % en volume), suivi d'une période de croissance molle en 2010-2011, conduirait à une aggravation du déficit public, qui atteindrait 3 % du PIB dès 2009 et resterait supérieur à 2 % en 2012. La dette publique serait « bloquée » autour de 68 % de PIB.

SENSIBILITÉ À LA CROISSANCE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU DÉFICIT PUBLIC



SENSIBILITÉ À LA CROISSANCE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA DETTE PUBLIQUE



**SENSIBILITÉ A LA CROISSANCE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES**

(en % du PIB)

	2009	2010	2011	2012
Projet de loi de programmation				
PIB en volume	1,0 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Solde public	- 2,7 %	- 2,0 %	- 1,2 %	- 0,5 %
Dettes publiques	66,0 %	65,3 %	63,9 %	61,8 %
Croissance plus forte				
PIB en volume	1,25 %	2,5 %	2,8 %	2,7 %
Solde public	- 2,6 %	- 1,9 %	- 1,0 %	- 0,1 %
Dettes publiques	65,7 %	64,9 %	63,0 %	60,4 %
Croissance plus faible				
PIB en volume	0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,3 %
Solde public	- 3,0 %	- 3,1 %	- 2,8 %	- 2,1 %
Dettes publiques	66,6 %	67,9 %	68,6 %	68,0 %

Rappel : Seule la croissance en volume varie dans les deux trajectoires alternatives.

Par construction, ces projections sont très simplificatrices : elles présupposent que les recettes ne sur-réagissent pas aux fluctuations haussières ou baissières de la croissance, que les dépenses publiques conservent un profil d'évolution totalement déconnecté de celui du PIB en volume et que le niveau de la dette publique n'est affecté que par le déficit (soit une hypothèse de neutralité des flux de créances générés par les cessions et acquisitions d'actifs⁽¹⁾). En dépit de toutes ces limites, ces projections n'en illustrent pas moins l'extrême sensibilité à la croissance de la programmation pluriannuelle présentée à l'article 2 du présent projet.

Pour autant, la croissance n'est pas la seule variable déterminante de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

B.- LA PRÉSERVATION DES RECETTES

À supposer que la reprise économique escomptée en 2010 soit au rendez-vous, la croissance ne permettra d'assainir durablement nos comptes publics qu'à la condition de ne pas en dilapider les fruits. C'est précisément l'objectif des dispositifs de maîtrise des recettes proposés aux **articles 8 à 11** du présent projet⁽²⁾. Ces derniers n'en dispenseront pas moins, en cas de retournement conjoncturel favorable, de l'expression d'une forte volonté politique dans l'arbitrage entre redressement des finances publiques et baisse des prélèvements obligatoires.

(1) Cette hypothèse de neutralité, posée à titre conventionnel dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation, est d'ailleurs contredite dans le projet de loi de finances pour 2009 par la prévision d'affectation au désendettement public de 4 milliards d'euros de produits de cessions d'actifs. Il est vrai que cette dernière prévision revêt un caractère tout aussi conventionnel, a fortiori dans les conditions actuelles de marché.

(2) Voir supra, première partie, II, B.

Deux périodes bien distinctes caractérisent en effet la programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement. La première, en 2008 et 2009, est marquée par une quasi identité entre le taux de croissance de l'économie et le taux d'évolution des dépenses publiques (soit environ 1 % en volume) ⁽¹⁾. Les dépenses progressant au même rythme que le PIB, aucune marge de manœuvre budgétaire ne serait disponible ni pour diminuer le déficit public ni *a fortiori* pour consentir de nouveaux allègements de prélèvements obligatoires.

La seconde période, entre 2010 et 2012, serait au contraire marquée par une nette déconnection entre l'évolution des dépenses publiques – maintenue à environ 1 % en volume – et la croissance du PIB, qui accélérerait à 2,5 %. Dans ces conditions, la priorité donnée au redressement rapide des comptes publics devrait se traduire par l'affectation à la réduction du déficit de la *totalité* des marges de manœuvre offertes par la croissance – ce qui, autrement dit, revient à stabiliser le taux des prélèvements obligatoires sur toute la période (à environ 43,2 % du PIB selon le Gouvernement). C'est le choix clairement affiché dans le rapport annexé au présent projet, selon lequel « *le taux de prélèvements obligatoires resterait constant sur la période de la programmation, des baisses nettes d'impôts pouvant intervenir si les recettes spontanées se révèlent plus élevées qu'il n'est prévu dans la loi de programmation* » ⁽²⁾.

À titre d'illustration, si un choix différent était fait en phase d'expansion, par exemple en affectant « seulement » les trois quarts des fruits de la croissance à la réduction du déficit et le quart restant à une baisse des prélèvements obligatoires, le déficit public atteindrait alors 1,1 % du PIB en 2012, soit le double de l'objectif poursuivi dans la programmation pluriannuelle ⁽³⁾. Le retour à l'équilibre serait alors repoussé à 2014.

SIMULATION D'ARBITRAGE ENTRE RÉDUCTION DU DÉFICIT ET BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en % du PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projet de loi de programmation : affectation de la totalité des marges de manœuvre à la réduction du déficit						
Dépenses publiques	52,4	51,7	50,9	50,2	49,5	48,8
Solde public	- 2,7	- 2,0	- 1,2	- 0,5	0,2	0,9
Taux de prélèvements obligatoires	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2
Variante : affectation de 25 % des marges de manœuvre à la baisse des prélèvements obligatoires						
Dépenses publiques	52,4	51,7	50,9	50,2	49,5	48,8
Solde public	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0
Taux de prélèvements obligatoires	43,2	43,0	42,8	42,7	42,5	42,3

N.B. : Le taux de dépenses publiques retenu pour 2009 est égal à celui constaté fin 2007. Les colonnes « 2013 » et « 2014 » constituent, pour les lignes relatives au projet de loi de programmation, une extrapolation à partir des hypothèses sous-jacentes à ce projet. La croissance du PIB est conventionnellement fixée à 2,5 % en volume sur toute la période.

(1) Plus précisément, du fait de la différence entre le déflateur du PIB et le déflateur de la dépense (indice des prix à la consommation hors tabac), les dépenses augmenteraient en valeur légèrement plus vite que la croissance (de 0,3 point de plus en 2008 ; de 0,1 point de plus en 2009).

(2) Dans le même sens, l'exposé des motifs du présent projet indique que la baisse des prélèvements obligatoires « demeure un objectif du Gouvernement, qui sera mis en œuvre si le retour à l'équilibre s'opère plus rapidement que la loi de programmation le prévoit ».

(3) À taux d'évolution des dépenses publiques inchangé.

Les résultats de cette simulation rendent encore plus tangible la particulière exigence du chemin de redressement proposé dans le présent projet. Encore est-elle construite sur l'hypothèse – par définition incertaine – de résultats 2008 et 2009 strictement conformes aux prévisions gouvernementales.

C.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

La maîtrise des dépenses constitue la dernière condition – mais non la moindre – du redressement des comptes publics. Conformément aux orientations définies dans le projet de loi de finances pour 2008 et dans le dernier programme de stabilité (décembre 2007), le présent projet de loi de programmation vise un objectif de réduction de moitié du rythme habituel d'évolution des dépenses publiques. Il s'agit de le ramener d'environ 2,2 % en volume ces dix dernières années à environ 1,1 % en volume par an en moyenne.

Cet enjeu se révèle décisif dès le début de la période de programmation. Compte tenu du ralentissement économique, il suffirait en effet d'un accroissement des dépenses publiques légèrement plus fort qu'escompté en 2008 ou en 2009 pour que le déficit public soit, pour chacune de ces années, plus proche de 3 % du PIB que de l'objectif gouvernemental de 2,7 %.

Pour mesurer plus concrètement l'effort que représente le ralentissement de la dépense publique programmé pour la période 2009 à 2012, le Rapporteur général s'est reporté aux évolutions récentes : entre 2002 et 2007, les dépenses publiques ont augmenté en moyenne annuelle de 36 milliards d'euros courants, soit environ 2,5 % en volume chaque année. Limiter la progression des dépenses à 1,1 % revient à dépenser environ 5 milliards d'euros de moins chaque année en moyenne ⁽¹⁾.

Les informations fournies dans le rapport annexé ne permettent pas d'établir précisément la répartition de cet effort de maîtrise de la dépense entre les différentes catégories d'administrations publiques, du fait d'une présentation commune de l'État et des ODAC, de l'absence de données consolidées relatives à l'ensemble des dépenses et des recettes publiques et de l'hétérogénéité de présentation des différents secteurs.

En dépit de ces limites, le Rapporteur général s'est livré, à partir des différentes évolutions en volume prévues pour la période 2009-2012, à une estimation de l'effort en euros courants à réaliser *chaque année* par rapport à la tendance observée entre 2002 et 2007.

(1) À périmètre courant et compte tenu des hypothèses d'inflation retenues par le Gouvernement (présentées supra, II, A, I).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE 2009 A 2012

(en moyenne annuelle, à périmètre courant)

	Évolution prévisionnelle en volume	Moindre progression annuelle en Mds€ ^(a)
État et ODAC	0 %	- 2
Administrations publiques locales	1,25 %	- 4
Administrations de sécurité sociale	1,75 %	- 1
Administrations publiques	1,1 %	- 5

(a) Par rapport à la moyenne de l'accroissement annuel des dépenses de 2002 à 2006 en comptabilité nationale.

(b) La somme des données relatives aux sous-secteurs n'est pas égale au total, du fait de l'absence de neutralisation des transferts entre APU.

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation ; calculs du Rapporteur général.

Ces ordres de grandeur doivent être interprétés avec précaution. Il ne faut en effet pas perdre de vue que, du fait de la dynamique tendancielle des charges publiques (intérêts de la dette, pensions, prestations sociales, etc.) et des nouvelles dépenses que tout gouvernement est amené à engager pour mener à bien sa politique, c'est un montant d'économies bien supérieur qu'il faut en pratique dégager chaque année pour aboutir à cette *moindre progression annuelle* des dépenses publiques. En outre, la contribution de chacun des secteurs n'est pas comparable : un ralentissement de la dépense sociale d'environ un milliard d'euros chaque année nécessite de très importantes économies, compte tenu de l'augmentation tendancielle des prestations santé et vieillesse.

*

* *

En définitive, la trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques proposée dans le présent projet peut susciter deux séries d'incertitudes.

La première concerne la solidité des prévisions à moyen terme. Leur réalisation dépend tant de facteurs externes liés au contexte économique qu'à notre propre capacité à tenir les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction des déficits. À ces incertitudes inhérentes à toute démarche pluriannuelle s'ajoutent une série de facteurs difficilement contrôlables, tels que l'évolution des comptes spéciaux, les clés de passage entre déficit budgétaire et besoin de financement ou encore le redressement des comptes de certaines administrations publiques. Ces différents aspects, peu développés dans le rapport annexé et sur lesquels le Rapporteur général n'a obtenu que peu d'éclaircissements, constituent des aléas supplémentaires pesant sur la programmation.

Une seconde incertitude, plus immédiate, a trait au « point de départ » de la programmation : le déficit public pourra-t-il, en dépit de la détérioration attendue du solde budgétaire de l'État, être effectivement stabilisé à 2,7 % du PIB en 2008 et en 2009 ? Si cet objectif de début de programmation ne pouvait pas être

respecté, tous les objectifs subséquents devraient être décalés. Il serait en effet imprudent, en période de ralentissement de l'activité et de grande incertitude économique, de mener une politique budgétaire exagérément restrictive.

Il faut en revanche se féliciter de ce que les récentes mesures destinées à répondre aux conséquences de la crise financière n'aggravent pas le déficit budgétaire et, partant, ne remettent pas en cause la trajectoire de redressement des finances publiques proposée dans le présent projet de loi de programmation. La recapitalisation du groupe Dexia transitera en effet de manière temporaire par le compte des participations de l'État, l'opération étant *in fine* financée par une société *ad hoc*, détenue intégralement par l'État. Le soutien aux petites et moyennes entreprises passera par une mobilisation des sommes collectées par les fonds d'épargne réglementée, sans conséquence sur le budget de l'État. Quant au soutien à la mise en chantier, il se concrétisera par l'achat de logements financé par des opérateurs qui ne sont pas des ODAC.

*
* *

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 8 octobre 2008.

M. le rapporteur général. La dernière révision constitutionnelle a été l'occasion, *via* un amendement soutenu par la quasi-unanimité de la commission des finances, de permettre au Parlement d'adopter des lois de programmation des finances publiques, élément fondamental de la gouvernance des finances publiques. Cela faisait des années que notre commission défendait cette proposition, et le projet de loi que nous examinons aujourd'hui va même au-delà de nos espérances.

En effet, il ne se contente pas de reprendre des règles de gouvernance qui ont déjà cours, telles que le plafonnement des dépenses de l'État au niveau de l'inflation ou encore la règle de l'affectation des surplus de recettes fiscales, introduite dans la LOLF en 2005 : il nous dote de règles de pilotage en matière de recettes, ce qui constitue une nouveauté.

En ceci, le texte reprend l'essentiel des propositions formulées par certains d'entre nous, dont le président Migaud, dans la première partie de notre rapport d'information paru au printemps dernier. Nous y soutenions la nécessité d'une maîtrise de la dépense fiscale, dont de nombreux ministères abusent afin de contourner une maîtrise de plus en plus rigoureuse des crédits budgétaires. Or la nécessité, dans une perspective de redressement de nos finances publiques, de protéger nos recettes nous invite à exercer un contrôle particulièrement vigilant de la dépense fiscale.

De ce point de vue, ce texte nous propose deux règles fondamentales. Premièrement, toute mesure nouvelle entraînant une baisse des recettes en deçà du niveau prévu pour la séquence 2009-2012 devra être compensée par une augmentation de ces recettes au cours de la même période. Deuxièmement, toute dépense fiscale ou « niche » sociale nouvelle devra être compensée par la suppression d'une mesure de même nature et pour le même montant. Les derniers articles organisent en outre un suivi extrêmement rigoureux de la mise en œuvre de ces règles par le Parlement.

Quant à la deuxième partie de notre rapport, qui préconise le plafonnement des « niches » fiscales, il trouvera sa traduction législative dans la loi de finances pour 2009, qui prévoira, non seulement le plafonnement des quatre niches non plafonnées, mais aussi, via un amendement que nous sommes en train de préparer, un plafonnement global des niches fiscales.

Je veux enfin souligner que le caractère « programmatique » de cette loi laisse entiers le principe de l'annualité budgétaire et la liberté du législateur financier, conformément à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique relative aux lois de finances. Mais tout écart par rapport au cadre posé par cette loi de programmation sera ardemment débattu.

M. le président Didier Migaud. On ne peut que se réjouir de ce projet de loi de programmation, qui constitue une avancée considérable. Cet outil extrêmement utile de transparence et de bonne gouvernance, que nous avons, avec Alain Lambert, proposé avant même qu'il ne devienne constitutionnel, contribuera à éclairer le débat politique, conformément au souhait que nous avons tous exprimé et à l'esprit de la LOLF.

Quelques interrogations subsistent cependant, notamment quant à la distinction entre ce qui relève de la loi de programmation en tant que telle et ce qui doit se trouver dans le rapport qui lui est annexé. Ainsi la loi de programmation n'évoque comme objectifs généraux de finances publiques que l'évolution du solde des administrations publiques et celle de la dette publique : l'évolution de l'ensemble des dépenses et des recettes, qui figurent en annexe, ne devrait-elle pas être visée également par l'article 2 ?

Si j'apprécie autant que Gilles Carrez l'obligation de compenser toute création d'une dépense fiscale nouvelle, je déplore que le texte ne prévoie rien quant au stock existant de dépenses fiscales. Pourquoi ne pas soumettre l'évolution de la dépense fiscale à une norme annuelle, comme le proposait notre rapport, au moins durant la période couverte par la loi de programmation ? Alors que l'évolution de la dépense budgétaire est soumise à une norme « zéro volume », la prévision d'augmentation de la dépense fiscale est de 4 % : c'est se résigner *a priori* à l'augmentation de la dépense fiscale. Si une telle tolérance est compréhensible à titre transitoire, une loi de programmation devrait au contraire fixer une norme, quitte à l'adapter au fil de son application.

M. le rapporteur général. L'intérêt de ce texte est au contraire de se concentrer sur les règles de gouvernance, en laissant en dehors de son champ tous les éléments relevant des choix politiques ; c'est au rapport annexé qu'il revient de préciser les hypothèses d'évolution des prélèvements obligatoires, les taux d'élasticité en matière de recettes ou la progression des crédits des différentes missions, car il s'agit de décisions politiques qui ne sont pas, par définition, conformes aux choix de l'opposition. Une autre majorité ne défendrait pas forcément les hypothèses à partir desquelles est définie la programmation triennale des crédits des missions ; elle ne ferait pas forcément le choix de plafonner la dépense de l'État ou les concours de l'État aux collectivités locales au niveau des prévisions d'inflation ou encore de limiter l'augmentation de l'ONDAM à 3,3 %.

On a donc expurgé le texte de tous ces éléments de nature politique, qui ont été renvoyés au rapport annexé, pour ne conserver que les règles de gouvernance valables sous toutes les majorités, telles que le principe d'une programmation triennale des dépenses, la fixation d'un objectif annuel de dépenses fiscales, l'obligation de ne pas voter de dépenses fiscales susceptibles de remettre en cause l'équilibre budgétaire.

Quant à s'attaquer au stock des dépenses fiscales, c'est un travail de Romain ; l'objectif du projet de loi, procéder à une évaluation avant la dernière année de la période couverte par la loi de programmation, me semble plus raisonnable. Par ailleurs, je ne crois pas qu'on doive alourdir un texte déjà très contraignant en fixant une norme d'évolution des dépenses fiscales : il ne faudrait pas gripper d'emblée la belle mécanique de ce texte par un excès d'exigence.

M. le président Didier Migaud. Vous ne pouvez pas dire, monsieur le rapporteur général, que la définition d'une norme de progression des dépenses publiques n'est pas un objectif politique !

M. le rapporteur général. C'est la traduction nationale de nos engagements européens en matière de déficits publics et de niveau d'endettement.

M. le président Didier Migaud. Pourquoi ne pas fixer un objectif d'évolution des prélèvements obligatoires ?

M. Charles de Courson. Il figure implicitement dans le rapport annexé puisqu'il se déduit de l'objectif d'évolution des dépenses publiques et de l'hypothèse de croissance du PIB retenu.

M. le président Didier Migaud. Vous ne m'avez pas convaincu de la nécessité d'abandonner toute norme d'évolution de la dépense fiscale sur une longue période.

M. le rapporteur général. Nous allons proposer des amendements renforçant le suivi du contrôle de la dépense fiscale par le Parlement.

M. Charles de Courson. Je me réjouis que cette première application de la réforme constitutionnelle ne soit pas qu'un chiffon de papier, mais un texte clair dont j'approuve les principes. Je suis même étonné par la brutalité de la règle de compensation des dépenses fiscales et des « niches » sociales fixée par l'article 10. Il faudrait par ailleurs préciser le périmètre des dépenses évoquées par l'article 6 qui doit être constant.

M. le rapporteur général. La compensation prévue par l'article 10 se fera, d'une part, entre dépenses fiscales et, d'autre part, entre « niches » sociales. Par ailleurs, elle sera appréciée sur l'ensemble de la période, et non chaque année, ce qui introduit une certaine souplesse.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Objet de la programmation pluriannuelle

Cet article définit l'objet de la programmation pluriannuelle en distinguant, au sein du présent projet de loi, les dispositions de portée « programmatique » et celles de portée normative.

Les articles 2 à 10 ont vocation à fixer les objectifs de la programmation pour la période 2009-2012. Ils constituent le volet à proprement parler « programmatique » du projet de loi, destiné à appliquer l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. Ce volet comprend :

– la fixation des objectifs généraux de la programmation, à travers la définition de la trajectoire d'évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique (article 2) et l'approbation du rapport annexé au projet de loi (article 3) ;

– l'édition de règles de gouvernance des dépenses : norme annuelle de progression des dépenses de l'État (article 4), programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État (article 5), norme annuelle d'évolution des concours de l'État au profit aux collectivités territoriales (article 6) et norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (article 7) ;

– l'instauration de règles de pilotage des recettes : affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'État (article 8), encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'État ou la sécurité sociale (article 9) et compensation des créations ou extensions de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales (article 10).

En revanche, les articles 11 à 12 sortent du cadre « programmatique » du projet de loi, et revêtent par conséquent la même portée normative que celle qui s'attache à une disposition législative classique. Ils visent en effet imposer au Gouvernement des obligations de suivi de la programmation, à travers la présentation au Parlement d'objectifs de coût des dépenses fiscales et des niches « sociales » (article 11) et d'un bilan de la mise en œuvre de la programmation (article 12).

*

* *

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

CHAPITRE I^{ER}

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES

Article 2

Évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique

Cet article définit la trajectoire de redressement des comptes publics pour la période de programmation, en établissant l'évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique.

Cette trajectoire est commentée dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

La commission est saisie d'un amendement de M. Dominique Baert proposant la suppression de l'article 2.

M. Dominique Baert. L'absence de crédibilité des hypothèses de croissance discrédite les prévisions de recettes, de dépenses et donc de déficits, ce qui justifie la suppression de cet article.

M. le rapporteur général. Je ne suis pas favorable à cet amendement, qui a cependant le mérite de pointer le caractère politique de ces choix.

*La commission **rejette** cet amendement.*

*Puis elle **rejette** un amendement de M. Jean-Pierre Brard tendant à soumettre la programmation pluriannuelle au préambule de la Constitution de 1958 et à la Charte de l'environnement de 2004, et **adopte** l'article 2 sans modification.*

*

* *

Article 3

Approbation du rapport annexé

Cet article vise à approuver le rapport annexé au présent projet de loi.

À l’instar des lois d’orientation et de programmation adoptées au cours de la douzième législature ⁽¹⁾, le présent projet de loi est accompagné d’un rapport annexé soumis à l’approbation du Parlement.

Ce rapport a un triple objet :

- définir le contexte macro-économique et les hypothèses retenues ;
- fixer les objectifs assignés à l’ensemble des administrations publiques et à chaque sous-secteur ;
- préciser les modalités d’application des règles de gouvernance prévues par les articles 4, 5, 6, 7, 9 et 10 du projet de loi.

Le contenu de ce rapport annexé est commenté dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

*La commission **rejette** un amendement de M. Jean-Pierre Brard tendant à supprimer cet article, et **adopte** l’article 3 et le rapport annexé au projet de loi sans modification.*

*

* *

(1) Voir notamment les lois d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (du 29 août 2002), pour la justice (du 9 septembre 2002), pour la ville et la rénovation urbaine (du 1^{er} août 2003).

CHAPITRE II

LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 4

Norme annuelle de progression des dépenses de l'État

Cet article consacre, pour la période de programmation, la norme de stabilisation des dépenses de l'État en volume, en vigueur depuis la loi de finances pour 2008, et renvoie au rapport annexé les modalités d'application de cette norme.

Le fonctionnement de la présente norme, ainsi que ses conséquences sur le budget de l'État, sont analysés dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

*La commission **adopte** un amendement du rapporteur général (**amendement n° 1**) précisant que la norme de progression des dépenses de l'État doit s'apprécier à périmètre constant.*

*La commission **rejette** ensuite un amendement de M. Jean-Pierre Brard tendant à préciser que la norme d'évolution des dépenses ne porte pas atteinte aux pouvoirs du législateur financier.*

Puis la commission examine un amendement de M. Dominique Baert imposant au Gouvernement d'informer le Parlement des conséquences d'une évolution de la dépense supérieure à l'inflation.

M. Dominique Baert. Il ne faudrait pas lier d'une façon excessive l'évolution des dépenses à celle de l'inflation.

M. le Rapporteur général. Cet amendement est satisfait par le rapport annexé.

*La commission **rejette** cet amendement, puis **adopte** l'article 4 ainsi modifié.*

*

* *

Article 5

**Programmation triennale des crédits des missions
du budget général de l'État**

Cet article fixe la programmation triennale des dépenses du budget général de l'État, en précisant les enveloppes allouées à chacune des missions pour la période 2009-2011, et renvoie au rapport annexé les modalités d'application de cette programmation.

Le fonctionnement de ce budget triennal est analysé dans la partie de l'exposé général du présent rapport consacrée à la gestion pluriannuelle des dépenses.

*

* *

La commission examine un amendement de M. Dominique Baert visant à supprimer l'article 5.

M. Dominique Baert. De tels objectifs pluriannuels consacrent l'abandon de politiques pour nous prioritaires.

*Après avis défavorable du rapporteur général, la commission **rejette** cet amendement, puis **adopte** l'article 5 sans modification.*

*

* *

Article 6

Norme annuelle d'évolution des concours de l'État au profit des collectivités territoriales

Cet article instaure une norme annuelle d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales pour l'ensemble de la période de programmation, dont les modalités sont renvoyées au rapport annexé.

Le périmètre de cette norme est défini de manière à couvrir les deux principaux modes de financement des collectivités territoriales, à savoir :

– l'intégralité des prélèvements sur les recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

– le montant total des dépenses imputées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général de l'État.

Il est prévu d'appliquer à ce périmètre le même taux de progression annuelle que celui retenu, à l'article 4, pour l'ensemble des dépenses de l'État : de 2009 à 2012, les concours de l'État aux collectivités territoriales ne pourront pas progresser plus vite que l'évolution prévisionnelle des prix.

Les modalités de fonctionnement de la présente norme, ainsi que ses conséquences sur le budget de l'État et celui des collectivités territoriales, sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

La commission examine un amendement de M. Dominique Baert tendant à la suppression de l'article 6.

M. Dominique Baert. Je crains que ces dispositions ne s'avèrent exagérément contraignantes pour les collectivités locales.

Après avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette cet amendement.

La commission examine ensuite un amendement du rapporteur général incluant la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle dans l'ensemble soumis à la norme d'évolution des dépenses.

M. le rapporteur général. Cet amendement permet de préciser le périmètre des dépenses en faveur des collectivités locales qui sont soumises à la norme d'évolution fixée par la loi de programmation.

*La commission **adopte** cet amendement (**amendement n° 2**).*

*La commission **adopte** ensuite un second amendement du rapporteur général (**amendement n° 3**) précisant que la norme d'évolution doit s'apprécier à périmètre constant, puis elle **adopte** l'article 6 ainsi modifié.*

*

* *

Article 7

**Norme annuelle d'évolution de l'objectif national
de dépenses d'assurance maladie**

Cet article fixe, pour l'ensemble de la période programmation, la norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), tout en renvoyant au rapport annexé le soin de décrire les modalités d'application de cette norme.

La trajectoire d'évolution de l'ONDAM est analysée dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

La commission examine un amendement de M. Dominique Baert tendant à supprimer l'article 7.

M. Dominique Baert. La perspective d'évolution de l'ONDAM présentée par le texte est irréaliste.

M. le rapporteur général. Cet objectif a pourtant de grandes chances d'être atteint en 2008, à la différence des ONDAM précédents.

La commission rejette cet amendement et adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

CHAPITRE III
LA MAÎTRISE DES RECETTES

Intitulé du chapitre III

*La commission **adopte** un amendement du rapporteur général (amendement n° 4) complétant l'intitulé du chapitre III.*

Article 8

**Affectation des surplus des impositions de toute nature
à la réduction du déficit du budget de l'État**

Cet article consacre, pour l'ensemble de la période de programmation, le principe de l'affectation prioritaire des surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit du budget de l'Etat. Ce principe a déjà été appliqué par les lois de finances pour 2006 et pour 2007, sur le fondement du 10° du I de l'article 34 de la LOLF.

La loi organique du 12 juillet 2005 a en effet modifié la LOLF afin de confier au législateur financier le soin de fixer, dans la première partie de la loi de finances de l'année, « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* ».

Les modalités d'application de ce principe, ainsi que ses conséquences sur le pilotage des recettes fiscales de l'Etat, sont présentées dans la partie de l'exposé général du présent rapport consacrée à la gestion pluriannuelle des recettes.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 8 sans modification.*

*

* *

Article 9

Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'État ou la sécurité sociale

Cet article instaure une nouvelle règle de pilotage des recettes dont les modalités sont précisées dans le rapport annexé.

Il prévoit en effet, pour l'ensemble de la période de programmation, l'obligation de compenser toute mesure nouvelle relative aux impôts, cotisations et contributions sociales qui aurait pour conséquence de mettre en péril le respect de la trajectoire d'évolution des ressources globales de l'État et de la sécurité sociale décrite dans le rapport annexé au présent projet de loi.

Les modalités d'application de cette règle, ainsi que ses conséquences sur la gestion des prélèvements obligatoires, sont analysées dans la partie de l'exposé général du présent rapport consacrée à la gestion pluriannuelle des recettes.

*

* *

La commission est saisie d'un amendement du rapporteur général distinguant entre la compensation en matière de recettes fiscales de l'État et la compensation en matière de recettes des régimes obligatoires de sécurité sociale.

M. le rapporteur général. Il me semble préférable, notamment pour faciliter l'application de ce principe, de distinguer deux obligations de compensation, l'une relative au budget de l'État, et l'autre relative à celui de la sécurité sociale.

La commission adopte cet amendement (amendement n° 5) et l'article 9 est ainsi modifié.

*

* *

Article 10

**Compensation des créations ou extensions de dépenses fiscales
et de réductions, exonérations ou abattements
de cotisations et contributions sociales**

Cet article instaure une règle de gouvernance des « niches » fiscales et sociales, selon des modalités fixées dans le rapport annexé.

Il prévoit l'obligation, pour la durée de la période de programmation, de gager toute création ou extension d'une dépense fiscale et d'une « niche » sociale par la suppression ou la diminution d'une mesure de même nature.

Les modalités d'application de cette obligation de compensation sont commentées dans la partie de l'exposé général du présent rapport consacrée à la gestion pluriannuelle des recettes.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 10 sans modification.*

*

* *

CHAPITRE IV

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 11

Objectifs annuels de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales

Afin de mieux maîtriser les « niches » fiscales et sociales, cet article met en place une obligation d'évaluation de leur coût et de leur efficacité. Conformément à l'article 1^{er} du projet de loi, cette obligation a une réelle portée normative, là où les règles prévues aux articles 2 à 10 n'ont qu'une portée « programmatique ».

Le **paragraphe I** prévoit un suivi du coût des « niches » fiscales et sociales, à travers l'instauration de deux agrégats nouveaux :

– un objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;

– un objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions sociales affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles).

Chaque année, le Gouvernement présentera ces deux objectifs au Parlement, au plus tard le 15 octobre, date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette disposition a, dès cette année, reçu une première application. L'exposé des motifs de l'article 1^{er} du projet de loi de finances pour 2009 (autorisation de percevoir les impôts) présente en effet l'objectif de dépenses fiscales 2009 par catégorie d'impôt. Quant à l'objectif de coût des niches sociales, il figurera dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Afin de permettre de vérifier le respect de l'obligation, prévue à l'article 10, de compenser les créations ou extension de « niches » fiscales ou sociales, le **paragraphe II** prévoit la présentation d'un bilan des créations, modifications et suppressions de « niches » adoptées au cours des douze derniers mois. S'agissant des dépenses fiscales, cette disposition a reçu une première application dans l'article 1^{er} du projet de loi de finances pour 2009, dont l'exposé des motifs indique le solde, projeté sur chaque exercice de la période de programmation, des

mesures relatives aux dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2008.

Le **paragraphe III** crée une obligation d'évaluation des « niches » fiscales et sociales :

– s'agissant du flux, cette évaluation devra être présentée au Parlement dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur des mesures concernées ;

– s'agissant du stock des mesures en vigueur au moment de la publication de la présente loi, l'évaluation devra être présentée au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

L'ensemble des dispositions du présent article est analysé dans la partie de l'exposé général du présent rapport consacrée à la gestion pluriannuelle des recettes.

*

* *

La commission est saisie d'un amendement du rapporteur général tendant à préciser que les objectifs annuels concernent les dépenses fiscales et les « niches » sociales du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et de l'exercice à venir.

M. le rapporteur général. Nous renforçons ainsi notablement le suivi annuel des dépenses fiscales et des « niches » sociales que nous propose le Gouvernement.

La commission adopte cet amendement (amendement n° 6).

La commission adopte ensuite un amendement du rapporteur général (amendement n° 7) visant à inclure dans le bilan présenté par le Gouvernement les mesures contenues dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de l'année.

La commission examine un amendement du président Didier Migaud avançant la date d'évaluation du stock des niches fiscales.

M. le rapporteur général. Pour un travail aussi considérable, la date du 1^{er} septembre 2010 me semble trop précoce. Je vous proposerai donc la date du 30 juin 2011.

Après accord du président Didier Migaud, la commission adopte l'amendement ainsi rectifié (amendement n° 8), puis l'article 11 ainsi modifié.

*

* *

Article 12

Bilan de la mise en œuvre de la programmation

Cet article organise le suivi de la programmation pluriannuelle, en prévoyant la transmission au Parlement d'un rapport établi par le Gouvernement. Comme celles prévues à l'article 11, cette disposition a une réelle portée normative, et non une simple portée « programmatique ».

Ce rapport n'aura pas pour seul objet de faire un bilan de la mise en œuvre de la programmation, et notamment de rendre compte du respect de la trajectoire de redressement des comptes publics : il lui appartiendra également de préciser les mesures envisagées pour corriger les éventuels écarts par rapport à cette trajectoire.

Le Gouvernement prévoit de déposer ce rapport au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, c'est-à-dire concomitamment au dépôt du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (prévu par l'article 48 de la LOLF), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

*

* *

La commission examine un amendement du président Didier Migaud, visant à préciser que ce bilan doit être présenté avant le débat d'orientation budgétaire.

M. le président Didier Migaud. Ces éléments d'information sont nécessaires au débat d'orientation budgétaire.

M. le rapporteur général. Cette précision n'est pas indispensable, mais elle ne peut pas nuire à la lisibilité du texte.

La commission adopte cet amendement (amendement n° 9), puis l'article 12 ainsi modifié.

La commission adopte le projet de loi ainsi modifié.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission																																																
<p>Article 1^{er}</p> <p>Les articles 2 à 10 ci-après fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012.</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER} LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit :</p> <p style="text-align: center;">1° Évolution du solde des administrations publiques</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">En points de PIB</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solde des administrations publiques</td> <td style="text-align: center;">-2,7%</td> <td style="text-align: center;">-2,7%</td> <td style="text-align: center;">-2,0%</td> <td style="text-align: center;">-1,2%</td> <td style="text-align: center;">-0,5%</td> </tr> <tr> <td> dont solde de l'État</td> <td style="text-align: center;">-2,4%</td> <td style="text-align: center;">-2,4%</td> <td style="text-align: center;">-2,0%</td> <td style="text-align: center;">-1,6%</td> <td style="text-align: center;">-1,2%</td> </tr> <tr> <td> dont solde des organismes divers d'administration centrale</td> <td style="text-align: center;">0,0%</td> <td style="text-align: center;">0,2%</td> <td style="text-align: center;">0,2%</td> <td style="text-align: center;">0,2%</td> <td style="text-align: center;">0,3%</td> </tr> <tr> <td> dont solde des administrations de sécurité sociale</td> <td style="text-align: center;">0,0%</td> <td style="text-align: center;">-0,1%</td> <td style="text-align: center;">0,0%</td> <td style="text-align: center;">0,2%</td> <td style="text-align: center;">0,3%</td> </tr> <tr> <td> dont solde des administrations publiques locales</td> <td style="text-align: center;">-0,3%</td> <td style="text-align: center;">-0,3%</td> <td style="text-align: center;">-0,2%</td> <td style="text-align: center;">-0,1%</td> <td style="text-align: center;">0,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">2° Évolution de la dette publique</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">En points de PIB</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Dette des administrations publiques</td> <td style="text-align: center;">65,3%</td> <td style="text-align: center;">66,0%</td> <td style="text-align: center;">65,3%</td> <td style="text-align: center;">63,9%</td> <td style="text-align: center;">61,8%</td> </tr> </tbody> </table>	En points de PIB	2008	2009	2010	2011	2012	Solde des administrations publiques	-2,7%	-2,7%	-2,0%	-1,2%	-0,5%	dont solde de l'État	-2,4%	-2,4%	-2,0%	-1,6%	-1,2%	dont solde des organismes divers d'administration centrale	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	dont solde des administrations de sécurité sociale	0,0%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	dont solde des administrations publiques locales	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	En points de PIB	2008	2009	2010	2011	2012	Dette des administrations publiques	65,3%	66,0%	65,3%	63,9%	61,8%	<p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER} LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Sans modification.</p>
En points de PIB	2008	2009	2010	2011	2012																																												
Solde des administrations publiques	-2,7%	-2,7%	-2,0%	-1,2%	-0,5%																																												
dont solde de l'État	-2,4%	-2,4%	-2,0%	-1,6%	-1,2%																																												
dont solde des organismes divers d'administration centrale	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%																																												
dont solde des administrations de sécurité sociale	0,0%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%																																												
dont solde des administrations publiques locales	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%																																												
En points de PIB	2008	2009	2010	2011	2012																																												
Dette des administrations publiques	65,3%	66,0%	65,3%	63,9%	61,8%																																												
<p>Article 3</p> <p>Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article 1^{er}.</p>																																																	

Texte du projet de loi

—
CHAPITRE II
LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 4

La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

Article 5

En 2009, 2010 et 2011, les crédits alloués aux missions du budget général de l'État respectent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

Propositions de la Commission

—
CHAPITRE II
LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 4

La progression annuelle ...
... mentionnée à
l'article 1^{er}, *et à périmètre constant*, l'évolution
prévisionnelle ...
... à la présente loi.

(Amendement n° 1)

Article 5

Sans modification.

Texte du projet de loi

MISSIONS	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Action extérieure de l'État	2,50	2,58	2,50	2,52	2,55	2,52	0,12	0,13	0,14
Administration générale et territoriale de l'État	2,61	2,63	2,56	2,60	2,63	2,56	0,47	0,51	0,54
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,24	2,93	2,92	3,49	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Aide publique au développement	3,38	2,85	4,43	3,17	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,55	3,44	3,34	3,53	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Conseil et contrôle de l'État	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Culture	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,82	0,16	0,17	0,19
Défense	47,79	37,00	37,76	37,39	38,06	38,72	7,01	7,16	7,28
Direction de l'action du Gouvernement	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Écologie, développement et aménagement durables	10,25	10,25	9,39	10,07	10,20	9,34	0,90	0,91	0,95
Économie	1,91	1,93	1,94	1,90	1,92	1,93	0,22	0,23	0,25
Enseignement scolaire	60,01	61,67	62,95	59,99	61,65	62,93	15,15	16,61	17,85
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,63	11,39	11,41	11,37	11,54	11,53	2,26	2,44	2,57
Immigration, asile et intégration	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Justice	8,32	7,14	7,10	6,65	6,94	7,04	1,13	1,26	1,38
Médias	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Outre-mer	1,97	2,00	2,00	1,88	1,93	1,93	0,03	0,03	0,03
Politique des territoires*	0,39	0,35	0,32	0,37	0,38	0,38	0,00	0,00	0,00
Recherche et enseignement supérieur	24,56	25,45	26,27	24,16	24,96	25,87	2,16	2,42	2,65
Régimes sociaux et de retraite	5,18	5,45	5,75	5,18	5,45	5,75	0,00	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,41	2,46	2,51	2,34	2,40	2,44	0,00	0,00	0,00
Santé	1,13	1,15	1,17	1,16	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Sécurité	16,16	16,71	17,27	16,23	16,63	17,00	4,85	5,19	5,50
Sécurité civile	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,20	11,58	12,13	11,18	11,60	12,15	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative	0,80	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,13
Travail et emploi	11,73	10,74	10,60	11,82	10,74	10,51	0,15	0,17	0,18
Ville et logement	7,60	7,30	7,28	7,64	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'État	46,00	47,44	49,40	46,00	47,44	49,40	0,00	0,00	0,00
Provisions	0,23	0,66	1,15	0,23	0,66	1,15	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,05	1,06	1,07	1,05	1,06	1,07	0,00	0,00	0,00

* Le montant de la contribution au CAS pensions de la mission Politique des territoires n'est pas égal à zéro mais est inférieur à 10 M€.

Propositions de la Commission

—

Tableau sans modification.

Texte du projet de loi

Article 6

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

Article 7

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base évolue chaque année de 3,3 % en valeur, à périmètre constant, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

**CHAPITRE III
LA MAÎTRISE DES RECETTES**

Article 8

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Article 9

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des ressources globales de l'Etat et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé à la présente loi et selon les modalités qui y sont décrites.

Propositions de la Commission

Article 6

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, ...

... au profit des collectivités territoriales, *par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission Travail et emploi* et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année, *et à périmètre constant*, l'évolution prévisionnelle...

... à la présente loi.

(Amendements n^{os} 2 et 3)

Article 7

Sans modification.

**CHAPITRE III
LA MAÎTRISE DES RECETTES DE L'ÉTAT
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

(Amendement n^o 4)

Article 8

Sans modification.

Article 9

I. – Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'Etat ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

	2009	2010	2011	2012
<i>Recettes fiscales nettes de l'Etat</i>	275,9	286,2	298,1	311,3

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 10

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les créations ou extensions :

1° De dépenses fiscales ;

2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement,

sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1° et 2° ci-dessus, pour un montant équivalent, selon des modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

**CHAPITRE IV
LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION**

Article 11

I.— Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède :

1° L'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;

2° L'objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2° de l'article 10.

II.— Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature, cotisations et contributions sociales établies au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes de ces régimes par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

	2009	2010	2011	2012
<i>Recettes des régimes obligatoires de base</i>	432,6	451,7	472,3	491,6

(Amendement n° 5)

Article 10

Sans modification.

**CHAPITRE IV
LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION**

Article 11

I.— Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Au plus tard le premier mardi d'octobre, l'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours, ainsi que le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Au plus tard le 15 octobre, l'objectif annuel de coût des réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2° de l'article 10 retenu pour l'exercice à venir et l'exercice en cours, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations et abattements.

(Amendement n° 6)

Texte du projet de loi

II.— À cette occasion, il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures visées à l'article 10 adoptées dans les douze mois qui précèdent.

III.— Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 10, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Article 12

Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. En cas d'écart par rapport à la programmation des finances publiques fixée à l'article 2, il précise les mesures envisagées pour l'année en cours et les années suivantes afin d'en assurer le respect.

Rapport annexé

Propositions de la Commission

II.— À cette occasion, il présente ...

... dans les douze mois qui précèdent *ou prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.*

(Amendement n° 7)

III.— Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur ...

... est présentée au plus tard le 30 juin 2011.

(Amendement n° 8)

Article 12

Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire *et au plus tard avant le débat d'orientation budgétaire*, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. ...

... afin d'en assurer le respect.

(Amendement n° 9)

Rapport annexé

Sans modification.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement présenté par MM. Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Gérard Bapt, Jean Launay, Thierry Carcenac et les autres commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard :

Dans le 1^{er} alinéa, après les mots : « de la France », sont ajoutés les mots : « et des principes énoncés dans le Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que dans la Charte de l'environnement de 2004 ».

Article 3

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard :

Supprimer cet article.

Article 4

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard :

À la fin de l'article, sont ajoutés les mots : « sauf décision contraire du Parlement ».

Amendement présenté par MM. Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Gérard Bapt, Jean Launay, Thierry Carcenac et les autres commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Si l'évolution retenue dans le cadre d'une loi de finances est supérieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation inscrite dans la présente loi de programmation, le gouvernement remet en annexe au projet de loi de finances un rapport indiquant de quelle manière cet écart est pris en compte pour respecter la norme de dépense budgétaire fixée à l'article 4 et ajuster le plafond global des crédits budgétaires prévu dans le tableau de l'article 5 du présent projet de loi ainsi que les plafonds de crédits prévus pour chacune des missions ».

Article 5

Amendement présenté par MM. Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Gérard Bapt, Jean Launay, Thierry Carcenac et les autres commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

Article 6

Amendement proposé par MM. Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Gérard Bapt, Jean Launay, Thierry Carcenac et les autres commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

Article 7

Amendement présenté par MM. Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Gérard Bapt, Jean Launay, Thierry Carcenac et les autres commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.