

**Rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques
pour les années 2009 à 2012**

I.	Contexte macro-économique et stratégie d'ensemble	5
A.	Les hypothèses macro-économiques retenues	5
1.	La situation et les perspectives à court terme (2008-2009)	5
2.	Les perspectives à moyen terme (2010-2012)	6
B.	La stratégie d'ensemble	7
1.	Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique.....	8
2.	La stratégie fiscale	11
3.	Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes.....	14
C.	La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques.....	16
1.	L'évolution du solde structurel	16
2.	La part prise par chaque sous-secteur	18
3.	La trajectoire de dette.....	18
II.	La contribution des administrations centrales.....	20
A.	Une maîtrise sans précédent des dépenses de l'État, dans un contexte particulièrement contraint.	20
B.	L'évolution des recettes de l'État	26
1.	L'évolution des recettes fiscales nettes.....	26
2.	L'évolution des recettes non fiscales	26
C.	L'évolution du solde des comptes spéciaux.....	27
D.	Le solde de l'État	27
1.	En comptabilité budgétaire	27
2.	En comptabilité nationale	27
E.	L'évolution du solde des ODAC.....	28
1.	Un sous-secteur peu homogène	28
2.	Perspectives pluriannuelles.....	29
3.	La maîtrise de la dépense.....	31
F.	Les administrations publiques centrales dans leur ensemble.....	31
III.	Le budget pluriannuel de l'État sur la période 2009-2011	32
A.	L'architecture du budget pluriannuel.....	32
1.	Le périmètre du budget pluriannuel.....	32
2.	Les plafonds de dépense sur trois ans	34
3.	L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles.....	34
B.	Une programmation triennale pour chaque politique publique	35
1.	Les politiques publiques d'intervention.....	36
2.	Les politiques de solidarité	39
3.	Les missions régaliennes.....	40
4.	Les missions de gestion de services publics	42
5.	Les autres missions	43
C.	La maîtrise de la masse salariale publique dans le cadre d'une nouvelle politique des ressources humaines.....	44
D.	Les concours de l'État aux collectivités locales augmenteront comme le reste des dépenses de l'État	45
E.	Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel	46
1.	Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission	46
2.	La prise en compte des variations d'inflation	46
3.	Le recours à la réserve de budgétisation	47

4.	L'ajustement des autorisations d'engagement	48
5.	Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels	48
6.	Le principe de responsabilisation en exécution	49
IV.	La contribution des administrations de sécurité sociale	49
A.	Garantir la pérennité de notre système social en assurant l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale.....	49
1.	Rappel des objectifs poursuivis	49
2.	Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique	50
3.	Cette trajectoire est atteignable	52
B.	La stratégie du Gouvernement pour les finances sociales repose sur trois leviers principaux	53
1.	1 ^{er} levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense, et accroître son efficacité	53
2.	2 ^{ème} levier : préserver la ressource sociale, et compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux.....	57
3.	3 ^{ème} levier : dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines	58
V.	La contribution des administrations publiques locales	59
A.	Une inflexion dans la dynamique des dépenses publiques locales est nécessaire au redressement du solde des APUL d'ici 2012.....	59
B.	Plusieurs facteurs devraient redonner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs dépenses.....	60

Rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 met en œuvre, pour la première fois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre cette nouvelle catégorie de loi, appelée à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Une telle démarche constitue une avancée majeure dans la manière d'appréhender nos comptes publics et un pas décisif vers leur redressement.

Là où la programmation pluriannuelle de finances publiques était, jusqu'à présent, élaborée par le seul Gouvernement, puis transmise aux instances communautaires dans le cadre de nos engagements européens, sans discussion ni validation parlementaire et sans véritable articulation avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale élaborés chaque année, la loi remédie à l'une et l'autre de ces carences.

Là où les comptes publics restaient une notion abstraite, juxtaposant des éléments élaborés séparément, la loi de programmation vient définir une trajectoire cohérente pour l'ensemble de nos finances publiques, la justifie par des hypothèses prudentes et la sous-tend par des réformes précises. Une fois votée par le Parlement, la loi aura vocation à servir de base à chacun des programmes de stabilité de la période sous revue.

Les dispositions du texte permettent en effet de fixer par la loi les objectifs de finances publiques, la trajectoire du retour à l'équilibre et la stratégie de redressement des comptes publics, tout en intégrant les effets du plan de relance de l'économie, traduits dans la loi de finances initiale puis dans la loi de finances rectificative pour 2009, dont les effets seront temporaires.

La maîtrise de la dépense constitue la clé de voûte de cette stratégie. L'objectif est particulièrement ambitieux, il revient à diviser par deux le rythme de croissance annuel de la dépense publique, pour la limiter à environ 1% en volume. Cet objectif, atteint en 2008, contraste fortement avec les résultats observés au cours de la décennie précédente (croissance moyenne annuelle de 2,25%).

Il est complété par un objectif de sécurisation des recettes publiques et de stabilisation du niveau des prélèvements obligatoires ; aucune augmentation de leur poids, qui impliquerait d'accepter une perte de compétitivité vis-à-vis de nos partenaires européens, n'est prévue ; leur baisse 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. À cet effet, celle-ci définit des règles de comportement qui crédibilisent la trajectoire en recettes de l'État et de la sécurité sociale, afin d'assurer le respect des niveaux prévus dans la programmation et de poser des limites au développement des dépenses fiscales et des niches sociales.

La loi de programmation est ainsi le support de la stratégie de retour vers l'équilibre structurel des comptes publics. Cette stratégie sera mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques, comme le prévoit le pacte de stabilité et de croissance révisé en 2005. Le Conseil Ecofin des 1^{er} et 2 décembre 2008 puis le Conseil européen des 11 et 12

décembre 2008 ont d'ailleurs approuvé un plan de relance européen face à la crise. Les États membres se sont mis d'accord sur le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance.

La stratégie du Gouvernement vise à mettre en évidence les efforts nécessaires pour chaque acteur de la dépense publique. État et autres organismes d'administration centrale, sécurité sociale et autres administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales, tous doivent contribuer à la maîtrise de la dépense, mais à des niveaux d'ambition tenant compte de leurs charges comme de leurs marges de manœuvre et dans le respect de leur autonomie, complète ou de gestion.

Cette stratégie passe, enfin, par une programmation détaillée des dépenses de l'État sur trois ans, à même de faire face à la rigidité croissante du budget découlant du poids des dépenses héritées du passé, comme de donner aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la conduite des réformes. Hors plan de relance de l'économie, dont les effets sont concentrés en 2009 principalement, la programmation proposée fait évoluer l'ensemble des dépenses de l'État comme l'inflation, soit une quasi-stabilité en valeur pour les dépenses autres que celles héritées du passé (dette, pensions) ou destinées aux collectivités territoriales et à l'Union européenne. Ces dernières sont incluses dans la norme de dépense, qui est en outre mise en œuvre sans recours à certains artifices (par exemple la débudgétisation de dépenses et leur financement par affectation de ressources fiscales prélevées sur les impôts existants) qui ont pu permettre, par le passé, de concrétiser optiquement la norme « zéro volume » là où la progression réelle des dépenses de l'État était, en réalité, très supérieure.

Le présent rapport comporte cinq parties :

- la première expose le contexte macro-économique 2008-2009 et les hypothèses prises en compte pour élaborer la programmation des finances publiques, ainsi que la stratégie d'ensemble, en dépenses et en recettes « toutes administrations publiques confondues » ; elle précise également la part prise par chaque sous-secteur dans cet effort d'ensemble ;
- la deuxième porte sur la contribution des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale, soit pour l'essentiel ses opérateurs) au redressement des comptes publics ;
- la troisième détaille la programmation triennale des dépenses de l'État. Elle expose la dynamique et les réformes sous-jacentes aux plafonds de dépense figurant à l'article 5 de la loi de programmation, ainsi que les règles de fonctionnement du budget pluriannuel ; elle expose l'articulation du plan de relance avec le budget triennal ;
- la quatrième expose la stratégie de redressement des comptes des administrations de sécurité sociale et, en particulier, de la sécurité sociale ;
- la cinquième porte sur l'évolution des comptes des administrations publiques locales.

I. CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE ET STRATEGIE D'ENSEMBLE

A. Les hypothèses macro-économiques retenues

1. *La situation et les perspectives à court terme (2008-2009)*

Après avoir fait preuve de résistance jusqu'au début de l'année 2008 face au ralentissement en cours à l'échelle mondiale, l'activité a reculé en France au 2^{ème} trimestre et a progressé légèrement au 3^{ème} trimestre. Les dernières enquêtes de conjoncture dans l'industrie et les services et l'évolution récente des mises en chantier rendent probable une baisse de l'activité au 4^{ème} trimestre.

Depuis un an, l'environnement international s'est dégradé pour la France et ses partenaires européens. Sur la première moitié de l'année 2008, l'euro a continué de s'apprécier fortement et le prix du pétrole a atteint un record (y compris en euros). La baisse de régime de l'économie française est aussi reflétée dans la faiblesse de la demande intérieure. La consommation des ménages, qui évoluait sur un rythme moyen de +2½% par an depuis 2000, est restée globalement stable au premier semestre 2008 en lien avec une inflation élevée qui a pesé sur le pouvoir d'achat.

Depuis l'automne 2008, les économies développées doivent faire face à une crise financière et économique d'une ampleur historique. Après une période de blocage en octobre, le fonctionnement des marchés interbancaires reste difficile. Le retournement du marché immobilier, amorcé dès la fin 2006, s'est poursuivi avec un recul de l'investissement des ménages. L'investissement des entreprises devrait fortement décélérer d'ici la fin de l'année 2008. La croissance française serait proche de 1 % en 2008.

En 2009, la crise financière continuerait de peser sur la croissance de la zone euro et en France. Le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République amortirait ces effets défavorables de façon significative. Dans une hypothèse centrale, l'effet de ces mesures de relance atteindrait 0,8 point de PIB. En tenant compte du choix politique de ne pas compenser les moins-values fiscales liées au ralentissement de l'activité et de laisser ainsi fonctionner librement les stabilisateurs automatiques, l'effet favorable sur le PIB serait de 1% en 2009.

Le ralentissement sensible de la demande mondiale adressée à la France et le maintien de conditions de financement peu favorables affecteraient tant les dépenses d'équipement des entreprises que l'investissement résidentiel des ménages en 2009. La baisse de l'activité mondiale devrait aussi se traduire par un ralentissement des exportations. Cet effet serait toutefois modéré par le recul de l'euro qui soutiendrait la compétitivité des exportateurs français. La forte baisse du prix du pétrole – qui a été divisé par trois depuis l'été – favoriserait un repli rapide de l'inflation et soutiendrait la consommation. Les mesures du Gouvernement participeraient à cette amélioration : la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service du consommateur et la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 contribueraient au maintien de l'inflation à des niveaux contenus en favorisant la concurrence entre les distributeurs. La loi du 21 août 2007 sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, la loi pour le pouvoir d'achat du 8 février 2008 et certaines dispositions du plan de relance pour l'économie annoncé le 4 décembre 2008 soutiendront le

revenu des ménages. Au total, la croissance française serait comprise entre 0,2 % et 0,5 % en 2009 sous l'hypothèse notamment que les variations de stocks au 4^{ème} trimestre 2008 restent contenues.

L'incertitude entourant ce scénario de croissance est cependant inhabituellement élevée. Les informations conjoncturelles disponibles pour les derniers mois de l'année 2008, avant l'annonce du plan de relance, sont mal orientées et reflètent l'attentisme des entrepreneurs dans les semaines qui ont suivi la faillite de Lehman Brothers. Les pays européens et les Etats-Unis ont rapidement mis en place des plans de relance de grande ampleur qui devraient amortir les effets défavorables de la crise. Le repli du prix du pétrole, supérieur à celui qui a été retenu pour la prévision, la forte baisse des taux directeurs, une normalisation en cours du marché interbancaire et de nouvelles mesures de relance chez nos partenaires devraient soutenir significativement l'activité. À l'inverse, une résorption plus lente des effets défavorables de la crise financière et/ou un déstockage de grande ampleur à l'hiver 2008-2009, pèseraient davantage sur la croissance en 2009.

2. Les perspectives à moyen terme (2010-2012)

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle retient une hypothèse de croissance de 2% en 2010 et 2½% par an à partir de 2011..Ce redressement de la croissance à partir de 2010 traduirait une normalisation progressive de l'environnement international ainsi que le rattrapage partiel des retards de croissance accumulés en 2008 et en 2009. La croissance s'établirait ainsi en moyenne légèrement au dessus de la croissance potentielle qui augmenterait progressivement pour atteindre 2,3 % à l'horizon 2012 en lien avec les réformes structurelles mises en œuvre par le Gouvernement sur les marchés des biens et services et sur le marché du travail.

Dans ce scénario, les réformes structurelles sur le marché du travail contribueraient à rapprocher progressivement l'économie du plein emploi à l'horizon 2012. Différents dispositifs sont susceptibles de jouer favorablement sur l'offre de travail : offre raisonnable d'emploi, revenu de solidarité active, plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors notamment. Enfin, la création de Pôle emploi favoriserait un meilleur appariement entre la demande des entreprises d'une part et l'offre des demandeurs d'emploi d'autre part.

La croissance potentielle tirerait aussi profit de la stabilisation des heures par tête, en lien avec le régime d'exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires contenu dans la loi TEPA et avec la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Enfin, la mise en place de la loi de modernisation de l'économie et le triplement du crédit impôt-recherche serait à l'origine d'une accélération de la productivité globale des facteurs qui expliquerait en partie le surcroît de la croissance potentielle à l'horizon 2012.

Tableau : Principaux indicateurs du scénario macroéconomique 2010-2012

<i>En %</i>	2010	2011	2012
PIB	2,0	2,5	2,5
Déflateur de PIB	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la	1,75	1,75	1,75

consommation			
Masse salariale du secteur privé	4,0	4,6	4,6

B. La stratégie d'ensemble

L'objectif de moyen terme du Gouvernement est de revenir vers l'équilibre structurel des finances publiques en 2012 grâce à la maîtrise des dépenses publiques, tout en stabilisant le taux de prélèvements obligatoires.

Cette stratégie d'ensemble répond aux défis de long terme que l'économie française devra relever :

- le retour à l'équilibre du solde structurel est un levier puissant pour **restaurer la soutenabilité de long terme des finances publiques** dans un contexte de vieillissement, permettant de compléter les efforts de réforme structurelle des retraites : ainsi l'objectif de moyen terme de retour à l'équilibre structurel permettra de pré-financer, à hauteur de deux tiers, les dépenses additionnelles liées au vieillissement sur le long terme ;
- la réduction du poids des dépenses publiques permettra à terme de baisser le taux de prélèvements obligatoires et, partant, de **renforcer la compétitivité de l'économie française et accroître son potentiel de croissance**.

La stratégie réaffirmée du Gouvernement, au-delà des circonstances exceptionnelles actuelles, consiste à maîtriser la dépense dans la durée tout en préservant par ailleurs le ratio de recettes publiques. Ceci assure une consolidation structurelle régulière des finances publiques, tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques en période de ralentissement conjoncturel afin de ne pas mener une politique procyclique.

La crise financière actuelle, son impact brutal sur l'activité et les risques d'une récession durable appellent des mesures exceptionnelles. Celles-ci ne doivent remettre en cause ni la logique générale des réformes, ni la démarche engagée dans la durée. C'est dans cet esprit qu'a été conçu le plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008.

Certaines des **mesures prises dans le cadre des plans de sauvetage du système financier et de relance par l'investissement** présentent un coût à court terme pour les finances publiques. Toutefois, elles **ne remettent pas en question l'objectif d'assainissement des comptes publics** :

- **Le plan de sauvetage du système financier ne pèse pas sur les finances publiques** : les garanties de l'Etat sont rémunérées au taux de marché ; les apports en capitaux – également rémunérés – jouent mécaniquement à la hausse sur la dette publique brute mais n'affectent pas la dette publique nette et le déficit public. À terme, ces participations devraient être cédées, générant éventuellement une plus-value, et affectées au désendettement.
- **L'essentiel des mesures prises dans le cadre du plan de relance de l'investissement est temporaire** ; les dépenses qui ne sont pas reconductibles pèseront essentiellement sur le déficit de l'année 2009 ; les investissements accélérés en 2009 et 2010 ne figureront plus dans la programmation des années suivantes.

Depuis la présentation du projet de loi de finances initiale et la dernière notification de finances publiques à la Commission européenne du 1^{er} octobre 2008, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance et de finances publiques. Dans un premier temps, le

ralentissement de la croissance et la décision de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ont amené le Gouvernement à réviser à la baisse sa prévision de croissance ; dans un second temps, le Gouvernement a tenu compte des effets du plan de relance sur les finances publiques annoncé le 4 décembre 2008 et modifié en conséquence ses prévisions en la matière. Compte tenu de la dégradation de la conjoncture, à la fois plus rapide et plus profonde qu'anticipé à la fin du mois d'octobre, la mise en œuvre du plan de relance, de façon coordonnée avec les autres pays européens, devrait permettre de réaliser les objectifs de croissance du Gouvernement en 2009.

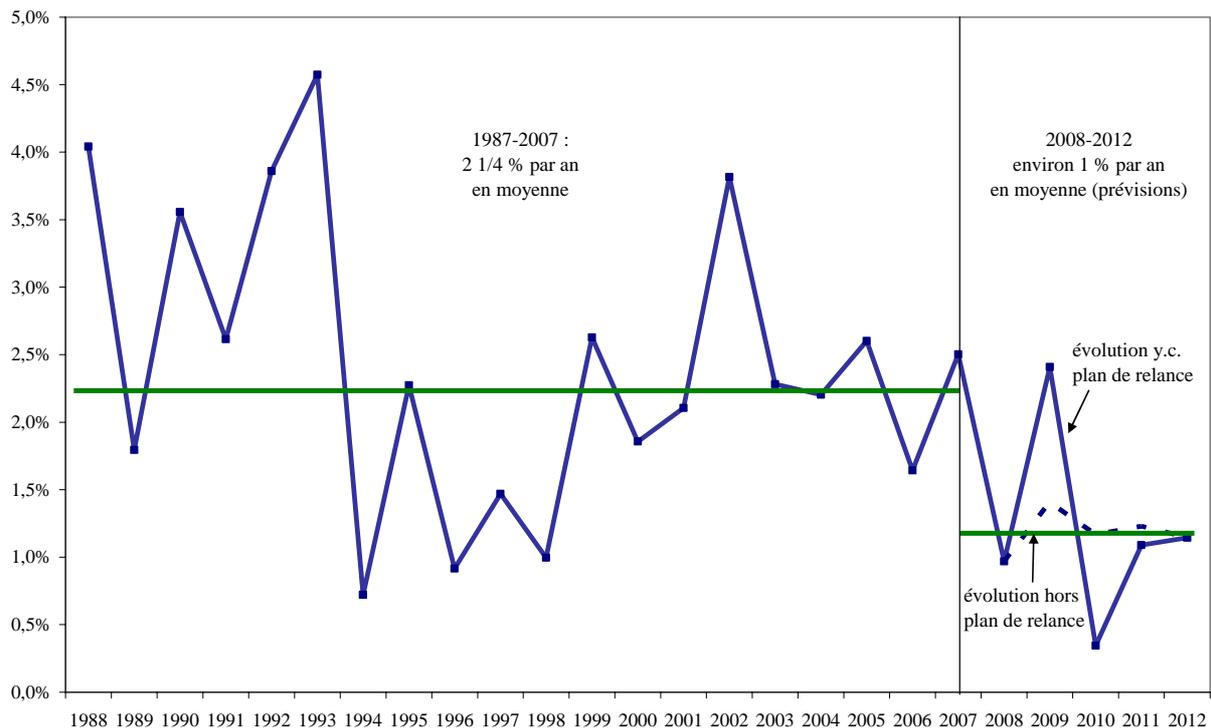
1. Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique

Le redressement de la situation de nos finances publiques passe par la maîtrise continue de la dépense publique. En volume, la progression moyenne de la dépense publique sur très longue période a été un peu supérieure à 2% chaque année ; cette tendance s'est poursuivie sur la période récente, la progression des dépenses publiques atteignant environ 2 ¼% par an sur les dix dernières années.

Le plan de relance de l'économie aura pour effet d'augmenter certains postes de dépenses en 2009 et 2010. Son impact sur les finances publiques est temporaire et très concentré sur l'exercice 2009.

La poursuite d'un objectif de solde structurel proche de l'équilibre en 2012 est maintenu. Il implique un effort de maîtrise de la dépense publique à partir de 2010 se traduisant par une évolution des dépenses deux fois moins dynamique que sa tendance de moyen terme. Une telle feuille de route est ambitieuse mais n'est pas hors d'atteinte, comme le montrent les expériences d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

Évolution des dépenses publiques sur longue période (% , en volume)



L'effort en dépense doit aussi être réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux afin que les objectifs soient ambitieux mais atteignables.

Les sous-secteurs des administrations publiques

On distingue habituellement quatre sous-secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) :

- l'État ;

- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement soit par des subventions de l'État, soit par affectation de recettes votée en loi de finances. Les ODAC ont pour point commun d'exercer une compétence fonctionnelle spécifique qui leur est dévolue au niveau national, si bien que ces organismes couvrent en pratique toutes les fonctions des administrations publiques (notamment la protection sociale, les affaires économiques ou encore l'éducation).

- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupement de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ou ODAL : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires...)

- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les organismes divers d'administration de sécurité sociale ou ODASS (principalement les hôpitaux) et l'ensemble des régimes d'assurance sociale : régime général et régimes spéciaux¹ de sécurité sociale (branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse qui constituent le champ d'application de la LFSS), régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) et assurance-chômage (Unédic).

Sur la dépense la plus directement pilotable, celle de l'État, l'objectif de maîtrise se traduit par une stabilisation des dépenses en euros constants (« zéro volume »), correspondant, pour les moyens des missions (dépenses hors charges de la dette, pensions et prélèvements sur recettes) à une stabilisation en euros courants hors plan de relance de l'économie.

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) seront aussi très directement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État.

La démarche de maîtrise des dépenses sociales entreprise en 2008 sera maintenue avec un rythme d'évolution proche de 1 ¾ % en volume sur la période 2009-2012. La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) serait limitée à 3,3% en valeur entre 2009 et 2012, notamment grâce à une meilleure efficacité du secteur hospitalier. L'accent mis sur l'emploi des seniors devrait limiter la hausse des dépenses de retraite avant le point d'étape prévu en 2010, alors que les plus petites retraites seront revalorisées. Enfin, la décrue du chômage sur la période de programmation et le retour progressif au plein emploi devraient largement contenir l'évolution des dépenses de l'assurance chômage.

Les dépenses des collectivités locales devraient aussi être moins dynamiques à l'avenir, compte tenu notamment des effets d'un cycle d'investissement moins marqué que le précédent – hors plan de relance –, d'une inflexion significative de la masse salariale et des dépenses sociales. La programmation repose ainsi sur une hypothèse de progression des dépenses locales limitée, compatible avec un retour très progressif à l'équilibre du solde des collectivités locales. L'augmentation des dépenses d'investissement en 2009 sera financée par l'augmentation des prélèvements sur recettes.

Évolution des dépenses publiques par sous-secteurs 1998-2012 (en moyenne annuelle, à champ courant, en comptabilité nationale)

(en %)	1998-2007	2008-2012
Administrations publiques	2 1/4	1
Administrations publiques centrales (APUC)	1	0
Administrations publiques locales (APUL)	4 1/4	1 1/4
<i>APUL hors impact décentralisation</i>	<i>3 1/4</i>	<i>1 1/4</i>
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	2 3/4	1 3/4

Note de lecture : les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale.

¹ À l'exception des régimes d'employeur par lesquels celui-ci assure par lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

2. La stratégie fiscale

a) La stratégie d'ensemble

Si notre pays veut renouer durablement avec une croissance forte, s'il veut une économie compétitive et attractive, s'il veut offrir à ses citoyens une protection et des services publics de qualité, il doit faire de son système de prélèvements obligatoires un atout et non plus un handicap, même si cela implique des réformes difficiles.

Dans ce contexte, la fiscalité ne se résume pas à financer les dépenses. C'est tout autant un outil évolutif, au service des politiques économiques mises en œuvre par le Gouvernement et des engagements pris par le Président de la République, qui a fixé le cap des réformes, exclu toute augmentation des prélèvements obligatoires et défini une trajectoire de redressement des finances publiques à horizon 2012.

En conséquence, la réforme fiscale doit elle aussi être conçue non pas comme une réforme unique, à mettre en œuvre une fois pour toutes, mais comme un processus ordonné, qui implique de définir une stratégie à l'échelle de la mandature. Cette stratégie doit comporter plusieurs étapes, fixées en cohérence avec les priorités du Gouvernement, le rythme du travail parlementaire et l'avancement de la concertation engagée avec les élus et les représentants des contribuables.

C'est dans cet esprit qu'une première série de réformes structurantes a été mise en œuvre au cours des deux premières années de la mandature :

- Avec l'exonération des heures supplémentaires, le crédit d'impôt sur l'acquisition de la résidence principale, le rachat des RTT, le déblocage anticipé de la participation ou encore la prochaine réforme de l'intéressement, le Gouvernement a mis notre système fiscal au service du travail et du pouvoir d'achat ;
- Avec le triplement du crédit d'impôt recherche, la réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les PME et les mesures fiscales et sociales du projet de loi de modernisation de l'économie, il a commencé à mettre notre système fiscal au service de la croissance, de la compétitivité et du développement de l'économie, en donnant la priorité aux PME, qui créent le plus d'emplois.

Dans le prolongement des mesures déjà mises en œuvre, trois axes seront privilégiés par la politique fiscale au cours des prochaines années :

- la justice et l'équité fiscale, pour que chaque contribuable soit imposé en fonction de ses facultés contributives ;
- l'efficacité économique, pour que la fiscalité soit au service de la compétitivité, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi ;
- l'efficacité environnementale, pour que la fiscalité devienne un outil au service d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement.

Sur cette base a été engagée, dès la loi de finances initiale 2009, une nouvelle phase de la réforme fiscale, qui s'appuiera sur trois principes et comportera trois séries de mesures concrètes.

1°. Mieux prendre en compte la justice fiscale

La multiplication, dans notre système fiscal, d'avantages fiscaux dérogatoires (« niches fiscales ») pose un problème budgétaire mais aussi un problème d'équité, parce qu'elle signifie qu'à revenu ou à patrimoine égal, deux contribuables peuvent être soumis à une charge fiscale sensiblement différente. Cette différence de traitement est la plus nette dans le cas des avantages non plafonnés, qui peuvent permettre à des contribuables très aisés d'échapper totalement à l'impôt.

C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité traiter en priorité la question des dispositifs fiscaux dérogatoires non plafonnés, pour lesquels il a proposé des mesures concrètes dans un rapport remis au Parlement le 7 mai 2008. À cet égard, on peut noter la vitalité et la richesse du débat qui s'est engagé au cours des derniers mois et les propositions formulées par les parlementaires seront naturellement accueillies avec le plus grand intérêt.

Dans le cadre de la LFI 2009, un ensemble de mesures destinées à mettre en œuvre un plafonnement effectif des « niches fiscales » a été adopté afin de mettre un terme aux situations les plus inéquitables. Sur le plafonnement global des niches fiscales, les débats menés à l'occasion de l'examen du PLF 2009 ont permis de mettre en place un dispositif équilibré de plafonnement. Dans un second temps, le Gouvernement engagera une remise à plat de l'ensemble des dépenses fiscales dérogatoires, afin de s'assurer de leur pertinence et de leur utilité. Comme le débat sur le financement du RSA a permis de le rappeler, les situations choquantes du point de vue de la justice fiscale ne sont pas celles des contribuables dont l'impôt se monte à 50% de leur revenu, mais bien celles des contribuables qui s'exonèrent totalement de l'impôt sur le revenu par le recours à de multiples dispositifs d'exonération fiscales.

Dans la même perspective d'équité, le Gouvernement proposera également, dans les prochains mois, une réforme des valeurs locatives qui servent de base à la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxes foncières et part foncière de la taxe professionnelle). En effet, ces valeurs locatives n'ont pas été révisées depuis près de quarante ans, et sont aujourd'hui en décalage profond par rapport à la valeur réelle des biens concernés. Les mesures envisagées, qui ont déjà été soumises pour concertation aux principales associations d'élus locaux, auront pour objet d'aller vers plus d'équité entre les contribuables en mettant en adéquation la charge fiscale avec la valeur réelle de leur bien. Elles permettront également aux collectivités territoriales de disposer d'impôts fonciers plus justes, plus modernes et plus efficaces, en évitant les transferts inappropriés entre collectivités.

2°. La fiscalité applicable aux investissements sera pour le Gouvernement une priorité essentielle.

Sans équivalent en Europe, la taxe professionnelle est l'impôt le plus handicapant pour la croissance et la compétitivité de notre économie, car elle pénalise directement ceux qui investissent en France et touche prioritairement les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et aux délocalisations, comme l'industrie. En outre, cet impôt, dont le produit est réparti entre cinq catégories de bénéficiaires, est en réalité acquitté à 40% par l'État, ce qui contribue à déresponsabiliser les collectivités et à brouiller leur relation avec les contribuables locaux.

Néanmoins, la taxe professionnelle n'est pas seulement l'une des principales sources de financement des collectivités territoriales, elle est aussi un élément structurant pour nos intercommunalités et un outil au service de la décentralisation.

Conformément à l'annonce du Président de la République du 23 octobre 2008, la loi de finances rectificative pour 2008 comprend une nouvelle exonération de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux. Afin de soutenir l'investissement des entreprises, un dégrèvement permanent visant les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009 a été décidé.

La réforme complète de la taxe professionnelle passe par un dialogue avec les collectivités. Le Comité pour la réforme des collectivités locales, mis en place par un décret du 22 octobre 2008 et présidé par Édouard Balladur, formulera dans son rapport qui sera remis avant le 1^{er} mars 2009 des recommandations sur le financement des collectivités locales qui pourront guider la réflexion du Gouvernement.

Les enjeux sont avant tout économiques mais concernent également le financement des collectivités territoriales et son articulation avec la problématique du partage des compétences entre elles. Il conviendra de rechercher un juste équilibre permettant de concilier ces objectifs et de définir un système fiscal plus moderne, plus adapté aux besoins locaux, plus juste pour les contribuables et moins pénalisant pour notre économie.

3°. Notre système de prélèvements obligatoires doit tirer les conséquences des orientations dégagées à l'occasion du Grenelle de l'environnement, pour que la fiscalité accompagne l'évolution des comportements vers une attitude plus respectueuse de l'environnement.

La LFI 2009 comporte un ensemble de mesures significatives destinées à mettre en application cette orientation. Ces mesures concernent notamment le secteur du transport de marchandises et le secteur du bâtiment, avec la réforme du crédit d'impôt « développement durable » et le « verdissement » du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition de la résidence principale et du prêt à taux zéro.

Enfin, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'instauration d'une contribution climat-énergie. La création d'une telle contribution ne pourra être décidée, le moment venu, que s'il apparaît qu'elle ne pèsera pas sur le pouvoir d'achat des ménages et que le prix de marché des énergies fossiles ne reflète pas les coûts environnementaux associés à leur consommation.

Outre les sujets énumérés ci-dessus, les réflexions sur notre système fiscal pourront également porter sur d'autres thèmes cohérents avec ces axes de la politique fiscale du Gouvernement. Elles devront intégrer les évolutions en cours de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active. Elles pourront également s'articuler avec les travaux du haut comité de Place. Elles intégreront les évolutions déjà décidées, par exemple la suppression progressive de l'impôt forfaitaire annuel (IFA) décidée en LFI 2009.

b) Stabiliser les prélèvements obligatoires sur la période de programmation

Pour atteindre le retour structurel à l'équilibre des finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires resterait globalement constant sur la période de la programmation, autour de son niveau atteint en 2008, soit 42,8% du PIB, 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.

La prévision est construite sur des hypothèses prudentes d'élasticités des prélèvements obligatoires : elle est supposée proche de l'unité dans un scénario de rebond de la croissance à compter de 2010, après deux années 2008-2009 de croissance très en dessous du potentiel. Sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais peut connaître des fluctuations cycliques. Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires (PO), et plus encore celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité lorsque la croissance est forte.

La programmation intègre également les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires intervenues depuis 2007². Sous l'effet des mesures du plan de relance de l'économie (versements anticipés en 2009 du crédit impôt recherche et des reports en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés), le taux de prélèvements obligatoires baisserait de 0,4 point de PIB en 2009, puis remonterait légèrement, par contrecoup des mesures du plan de relance à partir de 2010. Sur la période, le taux de prélèvement obligatoires serait globalement stable à son niveau de 2008 (soit 42,8 % du PIB). Sans préjuger de choix qui relèvent de la libre administration des collectivités territoriales, enfin, la projection est faite à taux d'imposition locaux constants sur la période.

3. *Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes*

Les leviers directs d'action du Gouvernement sont plus réduits en matière de recettes qu'en matière de dépenses :

- les recettes sont très sensibles à la conjoncture ;
- toutes les recettes des administrations publiques ne sont pas fixées par l'État.

Ceci n'empêche pas de prévoir des règles de gouvernance pour les recettes sur lesquelles l'État agit directement, c'est-à-dire les recettes qui font l'objet d'un vote récapitulatif en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale (recettes fiscales, cotisations et contributions sociales).

a) Règle générale

Pour les recettes maîtrisées par l'État, le choix du Gouvernement, exprimé par l'article 9 de la loi de programmation, permet à la fois le respect de la trajectoire des comptes publics et d'éventuels ajustements ciblés d'impôts, pour autant que ces derniers soient compensés par des augmentations.

Ainsi, tant que le niveau des recettes de l'État et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, les mesures nouvelles ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales et/ou des cotisations ou contributions sociales seront gagées, sur l'ensemble de la période de programmation, par une augmentation à due concurrence de ces recettes.

Les effets procycliques en bas de cycle sont ainsi évités, puisque si le montant de recettes prévu dans la programmation n'est pas atteint à cause d'une baisse de la croissance, il ne sera

² Soient les mesures votées ou présentées dans les projets de loi soumis au Parlement jusqu'à fin septembre 2008, ainsi que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

pas procédé à une augmentation d'impôts ou de cotisations afin d'atteindre le niveau de recettes initialement prévu, ce qui permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Concrètement, chaque année, à l'occasion du bilan sur la mise en œuvre de la loi de programmation établi au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, il sera procédé à une évaluation de l'impact des mesures nouvelles sur la trajectoire globale des recettes de l'État et de la sécurité sociale pour les années écoulées depuis le début de la programmation. Si le niveau des recettes de l'État et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, le coût net des mesures nouvelles sera compensé, dans le prochain PLF et / ou le prochain PLFSS.

b) Deux principes pour maîtriser le coût des niches fiscales et sociales

Nombre de ces dispositifs établis au fil du temps à des fins d'incitation ou de redistribution ont connu une forte dynamique ces dernières années, conduisant à une certaine érosion de l'assiette du prélèvement : les dépenses fiscales s'élèvent ainsi à environ 70 Md€ tandis que les pertes d'assiette liées aux niches sociales ont été évaluées à plus de 40 Md€ (hors allègements de charges sociales).

C'est pourquoi la loi de programmation des finances publiques permet d'encadrer le recours à ces dispositifs *via* deux approches, déclinées en termes similaires du côté fiscal et du côté social :

- l'encadrement de leur coût ;
- la systématisation de l'évaluation de leur efficacité.

À cette fin, l'information du Parlement est améliorée dès cette année. Dès le PLF 2009, l'architecture du fascicule Voies et Moyens tome 2 est profondément remaniée afin de rendre plus accessible l'information sur les dépenses fiscales. Notamment, l'annexe présente distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d'année, ainsi que les dépenses supprimées. Par ailleurs, l'annexe V du PLFSS, qui décrit l'ensemble des exonérations de cotisations et des réductions ou abattements d'assiette des prélèvements sociaux, deviendra dès cette année pluriannuelle, conformément au souhait exprimé par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

1° L'encadrement du coût des niches fiscales et sociales et des exonérations de cotisations sociales

La loi de programmation des finances publiques propose de combiner deux approches :

- L'encadrement des « stocks » : la mise en place d'objectifs annuels

L'article 11-I.1° prévoit la mise en place d'un objectif annuel de dépenses fiscales indicatif, conformément aux préconisations du rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales du 5 juin 2008.

Le 2° du même article prévoit la mise en place d'un objectif annuel équivalent en matière sociale, qui inclura l'ensemble des dispositifs d'exonérations et de réduction ou abattement d'assiette recensés dans le cadre de l'annexe V au PLFSS.

En mettant en avant le coût de ces dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales, en le détaillant et en le justifiant, une telle innovation permettra de créer un débat sur leur pertinence, préalable nécessaire à toute réforme.

- L'encadrement des « flux » ; un encadrement du coût des mesures nouvelles

L'article 10 fixe quant à lui une règle applicable à l'ensemble des modifications législatives conduisant à la création, à la suppression ou à la modification d'une dépense fiscale, afin d'aboutir à une neutralité de ces changements sur l'équilibre global des finances de l'État. Ainsi, toute augmentation des dépenses fiscales devra-t-elle être désormais compensée par une économie du même montant, cette compensation étant appréciée globalement pour l'ensemble des changements législatifs intervenus dans l'année.

Le même article prévoit que cette règle s'applique de la même façon, au champ social et que l'ensemble des dispositifs nouveaux d'exonérations et de réduction ou abattement d'assiette recensés à l'annexe V au PLFSS donnent lieu à des augmentations de même montant.

Pour permettre la mise en œuvre effective de ce gage, la procédure mise en place pour l'élaboration du budget triennal et la préparation du PLF 2009 est renforcée : toute demande de création ou d'augmentation de dépense fiscale émanant d'un ministère devra être présentée dans le cadre de la procédure de préparation des PLF à venir. Cette procédure s'appliquera également aux demandes de création ou d'augmentation de niches sociales.

2° La systématisation de l'évaluation

Dans le prolongement de la démarche engagée avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes possibles, voire nécessaires.

L'article 11-III prévoit ainsi, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de systématiser l'évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur. Le Gouvernement s'engage en outre à passer au crible de l'évaluation l'intégralité des niches fiscales et sociales d'ici la fin de la mandature.

C. La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques

Les engagements européens de la France : le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est un instrument de coordination des politiques budgétaires nationales décidé lors du Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997. Sa logique est de s'assurer que la politique budgétaire conduite par chaque État membre ne pénalise pas ses partenaires, des niveaux de dette et de déficit élevés pouvant conduire à renchérir les taux d'intérêt supportés par l'ensemble de la zone. Il comprend la résolution adoptée le 17 juin 1997 et deux règlements communautaires, pris sur la base des articles 99 et 104 du Traité. Ces règlements (n°1466/97 et n°1467/97, relatifs, respectivement, à la surveillance des positions budgétaires ainsi qu'à la surveillance et la coordination des politiques économiques, et à la procédure de déficit public excessif) ont été amendés suite à la réforme du pacte de stabilité intervenue en mars 2005 (règlements n°1055/2005 et n°1056/2005), afin de mieux prendre en compte les circonstances économiques et les spécificités de chaque État membre.

1. L'évolution du solde structurel

En 2008, la dégradation du solde public est imputable à la dégradation conjoncturelle, le solde structurel étant stabilisé à son niveau de 2007. En 2009, hors mise en œuvre du plan de relance, le solde structurel s'améliorerait d'environ ½ point de PIB. En tenant compte du plan

de relance, dont les mesures non pérennes contribuent pour 0,8 point de PIB à la dégradation du solde public, le solde structurel se dégraderait temporairement d'environ 0,4 point de PIB.

Entre 2010 et 2012, la trajectoire est cohérente avec le rythme d'ajustement préconisé par le Pacte révisé : l'amélioration structurelle serait en effet de 0,6 point de PIB chaque année hors mesures du plan de relance. Si l'on tient compte de l'impact du plan de relance sur le solde structurel, l'amélioration serait de 1,3 point de PIB en 2010, de 0,6 point de PIB en 2011 et de 0,7 point de PIB en 2012.

L'objectif de moyen terme du Gouvernement en matière de finances publiques, à savoir un solde structurel proche de l'équilibre, reste inchangé et serait atteint en 2012, au terme de la période de la programmation pluriannuelle.

Tableau : Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde public	-3,2	-4,4	-3,1	-2,3	-1,5
Variation du solde public	-0,5	-1,2	1,2	0,8	0,8
<i>dont effet de la conjoncture</i>	-0,5	-0,7	-0,1	0,1	0,1
<i>dont variation du solde structurel</i>	0,0	-0,4	1,3	0,6	0,7
<i>dont variation du solde structurel, hors plan de relance</i>	0,0	0,4	0,6	0,6	0,6

Définition du solde structurel

Le solde des administrations publiques est affecté par les fluctuations cycliques de l'économie. On observe ainsi un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation de l'assurance chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et des dépenses moindres lorsqu'il lui est supérieur. Dans ces conditions, la seule observation de l'évolution du solde public n'est pas un bon indicateur de l'orientation de la politique budgétaire menée par le Gouvernement, puisqu'elle est brouillée par les effets des fluctuations conjoncturelles.

À cet effet, l'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations liées au cycle. L'évaluation d'un solde corrigé du cycle repose sur la définition d'un PIB potentiel qui représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou output gap la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel. C'est un indicateur de la position de l'économie dans le cycle.

Les recettes structurelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités des principaux impôts à l'écart de production (source : OCDE). Du côté des dépenses, seules les dépenses de chômage et de RMI sont de nature conjoncturelle (les autres dépenses ne sont pas a priori directement reliées au cycle) tandis que, du côté des recettes, tous les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques.

2. La part prise par chaque sous-secteur

La programmation des finances publiques reflète une amélioration du besoin de financement de chacun des sous-secteurs :

- le besoin de financement de l'État se réduirait de 2,0 points de PIB entre 2009 et 2012 ; pour 0,9 point, cette amélioration traduit le caractère temporaire de l'incidence du plan de relance de l'économie sur le besoin de financement de l'État sur la période ; pour 1,1 point, elle découlerait essentiellement de la maîtrise des dépenses ;
- compte tenu de la maîtrise de la dépense, notamment sur l'assurance-maladie, et de l'effet sur les différents régimes de la baisse du chômage, le solde des administrations de sécurité sociale – qui comprend le régime général, mais aussi les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage – se redresserait dès 2010 pour atteindre l'équilibre en 2012.
- la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale resterait excédentaire sur la période 2009-2012 et atteindrait environ 0,3 point de PIB, grâce notamment au désendettement de la CADES.
- Enfin, les administrations publiques locales réduiraient progressivement leur déficit d'un peu moins de 0,1 point de PIB chaque année, pour atteindre un solde proche de l'équilibre au terme de la période de programmation.

3. La trajectoire de dette

En 2008, la prévision intègre l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'État (SPPE) dans le cadre du plan de soutien au financement de l'économie et la création du fonds stratégique d'investissement (FSI) : elle intègre notamment 0,6 point de PIB d'acquisitions de titres de banques³ et 0,5 point de PIB d'accroissement de la trésorerie de l'État en vue du préfinancement des mesures du plan de relance et des apports de liquidités au Fonds Stratégique d'Investissement. Ces flux de créances s'ajoutent aux acquisitions d'actifs par le Fonds de Réserve pour les Retraites et par les organismes complémentaires de retraite, dans un contexte de marché qui n'a pas permis de procéder à des cessions d'actifs non stratégiques à la fin 2008.

Sur la période de programmation (2009-2012), les flux nets d'acquisition d'actifs financiers sont supposés nuls⁴. La conjoncture dégradée en début de période se traduirait par une progression de la dette. La réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduiraient le ratio de dette d'environ ½ point de PIB en 2011 et d'environ 1½ point de PIB en 2012.

Au total, ces développements ne paraissent pas de nature à remettre en cause la soutenabilité de la dette publique française. En effet, l'augmentation de la dette résulte de l'acquisition d'actifs de très bonne qualité ayant vocation à terme à être revendus. Elle traduit aussi les implications du financement du plan de relance rendu particulièrement nécessaire par la dégradation de la conjoncture et qui est conforme aux recommandations de la Commission

³ La prévision tient compte du financement de la prise de participation dans Dexia (1 Md€) et des acquisitions de titres super-subordonnés dans les six principales banques françaises par la SPPE (10,5 Md€). En revanche, la dette de la société de financement de l'économie française (SFEF), qui du fait de son activité d'intermédiation financière devrait être classée en-dehors des administrations publiques, ne doit pas être comptée dans la dette publique.

⁴ Ces flux mesurent l'impact sur la dette publique (mesurée en dette brute) des opérations financières.

européenne. Enfin, la situation dégradée des marchés d'actions fait obstacle à des ventes d'actifs non stratégiques dans des conditions satisfaisantes pour favoriser le désendettement.

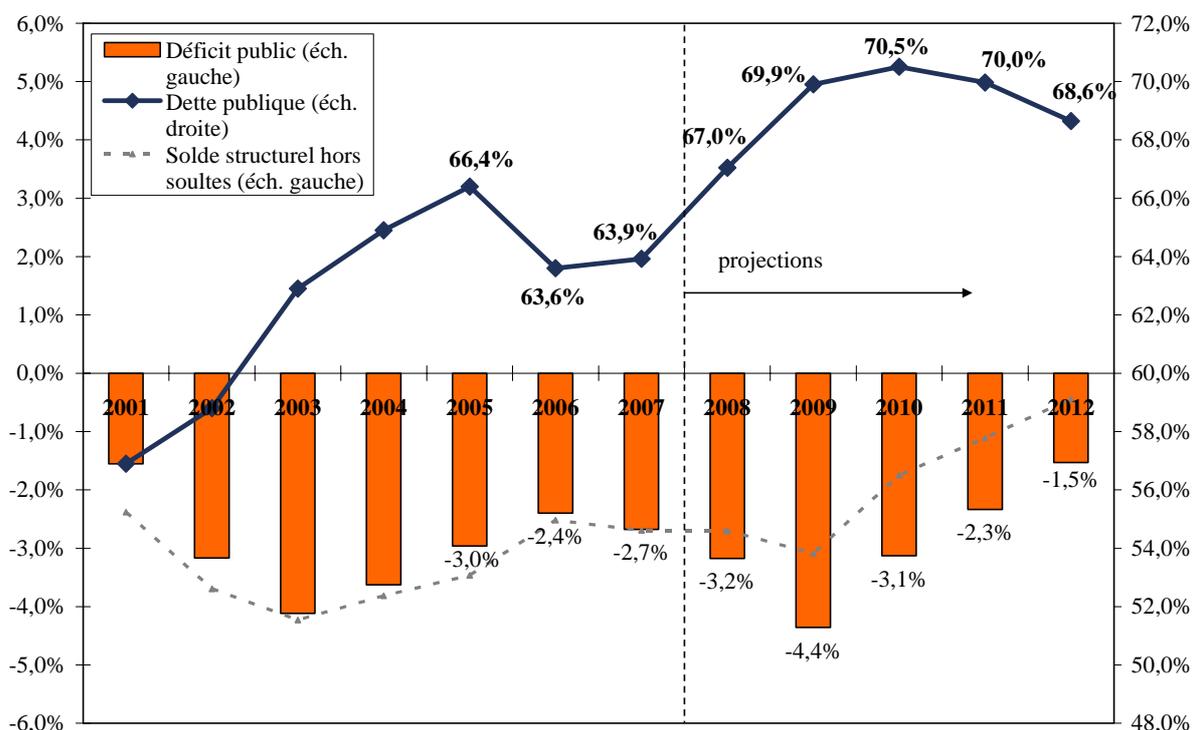
Les flux de créances ou flux nets d'acquisitions d'actifs financiers

Pour une année donnée, l'augmentation de la dette publique n'est en général pas la contrepartie exacte du déficit public de l'année. En effet, la dette maastrichtienne est une dette brute, c'est-à-dire une dette dont on ne déduit pas l'actif détenu par les administrations publiques. En conséquence, la variation de la dette publique est affectée par les « flux de créances » (achats et ventes d'actifs), qui traduisent la gestion patrimoniale des administrations publiques, et notamment par deux grands types d'opérations :

- en premier lieu, pour financer le déficit, on peut recourir à d'autres moyens que l'émission de dette publique, par exemple en puisant dans l'actif via des privatisations ou par la réduction de la trésorerie disponible ;

- en outre, un certain nombre d'acteurs de la sphère des administrations publiques (comme le fonds de réserve pour les retraites, les régimes complémentaires de retraite notamment) peuvent utiliser leurs ressources de financement pour acheter des actifs (actions, etc.). La capacité de financement dont ils disposent ne vient donc pas en réduction de la dette publique lorsqu'ils achètent des actifs qui ne sont pas émis par d'autres administrations publiques.

Trajectoire de solde public, de solde structurel et de dette publique (% du PIB)



II. LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

A. Une maîtrise sans précédent des dépenses de l'État, dans un contexte particulièrement contraint.

L'évolution des dépenses de l'État à champ constant, hors plan de relance de l'économie, est limitée à l'inflation sur la période 2009-2012, soit une évolution en valeur de 1,6% en 2009, correspondant à une augmentation de 0,1% en volume puis de 1,75% en 2010, 2011 et 2012, soit une stricte stabilité en volume.

Cet effort de maîtrise des dépenses est d'autant plus ambitieux que :

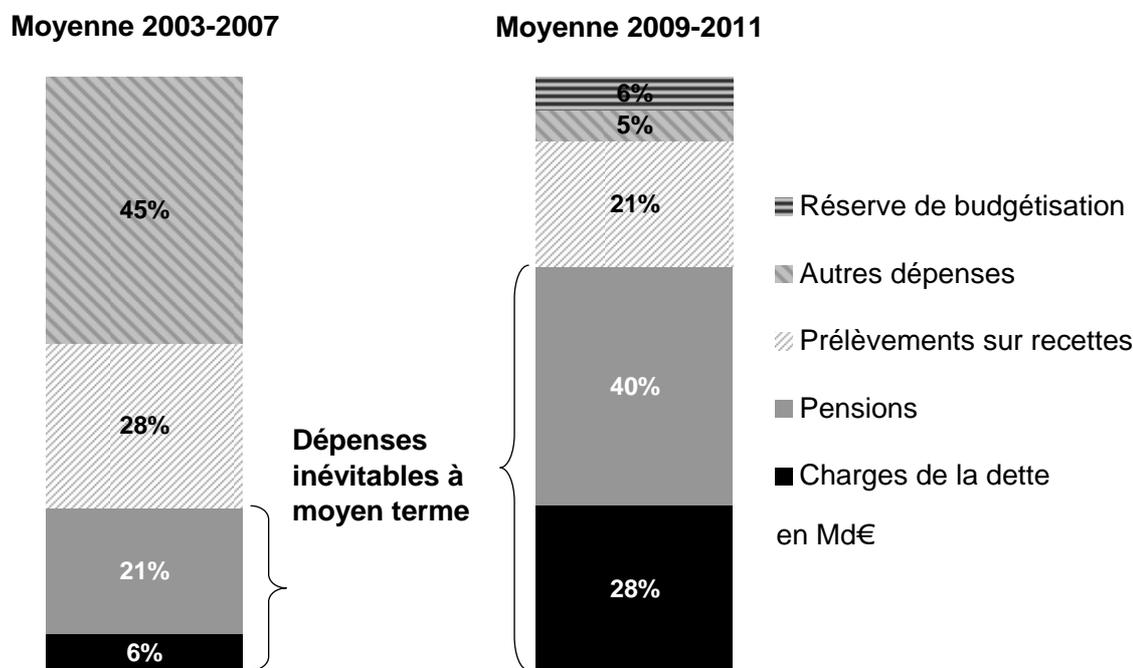
- Il s'applique, comme dans la loi de finances pour 2008, sur un périmètre élargi, qui comprend désormais non seulement les crédits du budget général de l'État, mais également les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes. La stabilisation des dépenses en volume sur ce périmètre élargi constitue une inflexion significative par rapport aux tendances passées.
- Il s'accompagne, dans le plein respect du principe de sincérité budgétaire, d'un effort renforcé pour lutter contre les sous-budgétisations chroniques.

Cet effort, engagé dès la présentation du PLF 2008 en septembre dernier est poursuivi dans le budget pluriannuel, qu'il s'agisse par exemple de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales, de l'hébergement d'urgence, de l'aide médicale d'État ou des opérations de maintien de la paix. Globalement ces remises à niveau de crédits atteignent environ 1 Md€ en 2009 et portent principalement sur les exonérations de charges sociales, notamment outre-mer, l'hébergement d'urgence, les contributions au Fonds européen de développement et les opérations de maintien de la paix.

- **Il finance les priorités fixées par le Président de la République** : la remise à niveau de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, la promotion d'une « croissance verte », qui nécessite des investissements importants, un effort de modernisation de nos équipements de défense.
- **La progression des dépenses héritées du passé est plus dynamique qu'auparavant et préempte une part croissante des marges de manœuvre de l'État** :
 - l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom accroît les dépenses de pensions. Ce phénomène est accentué en 2009 par les effets du choc d'inflation de 2008 compte tenu des règles d'indexation des prestations. Les dépenses de pensions progressent ainsi de près de 2,4 Md€ en moyenne par an sur la période 2009-2011.
 - Les charges de la dette s'accroissent de 1,7 Md€ par an en moyenne entre 2008 et 2011, hors impact du plan de relance de l'économie. Cette situation contraste fortement avec celle observée ces dernières années. En effet, l'impact de l'augmentation du stock de dette sur les charges d'intérêt était compensé par la baisse des taux d'intérêt. Ainsi, les charges de la dette ont été quasiment stables entre 2003 et 2007 (+0,5 Md€ en moyenne par an).

Au total, pensions et charges de la dette, qui représentaient moins de 30% de l'augmentation des dépenses de l'État entre 2003 et 2007, absorbent désormais, hors effet du plan de relance de l'économie, près de 70% des marges de manœuvre.

**Comparaison des marges de manœuvre
de la période 2003-2007 et de la période 2008-2011 (hors plan de relance)
(sur le total de la marge de manœuvre annuelle, part prise par chacune des composantes
du budget, sur le périmètre de la norme de dépense élargie)**



Note de lecture : alors que, sur la période 2003-2007, la marge de manœuvre annuelle (augmentation de la dépense, à périmètre constant) n'était consommée qu'à hauteur du tiers (27%) par les dépenses héritées du passé (charges de la dette et pensions), leur poids devient prépondérant sur la période 2008-2011, dès lors que ces dépenses absorbent plus des deux tiers (68%) de la marge de manœuvre permise par le « zéro volume ».

À ces dépenses héritées du passé s'ajoutent :

- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, qui progressent de près de 1 Md€ sur l'ensemble de la période ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui progressent comme l'inflation (+1 Md€ par an en moyenne sur la période), sauf en 2009 (+0,5% en volume) ;
- la mise en place d'une « réserve de budgétisation » – provision non affectée à ce stade qui paraît indispensable dans le cadre d'un budget pluriannuel pour faire face aux aléas de la prévision sur les dépenses inéluctables.

Au total, la quasi-totalité de la marge de manœuvre est absorbée par la progression de ces dépenses : les moyens des politiques publiques financées par le budget général (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement) sont donc en moyenne stabilisés en euros courants, contre une progression moyenne de 3 Md€ par an entre 1997 et 2007 également en euros courants. Ainsi, le budget pluriannuel 2009-2011 fait apparaître un effort d'économies de 9 Md€ par rapport à la tendance antérieure, principalement grâce à la révision générale des politiques publiques, qui a permis de mettre des réformes de l'action de l'État au service de la maîtrise des dépenses.

Enfin, l'impact du plan de relance de l'économie sur le budget de l'État est limité aux années 2009 et 2010, conformément au souhait du Gouvernement de soutenir l'activité de manière rapide et temporaire. En tenant compte de l'impact budgétaire du plan de relance, les dépenses de l'État augmentent en 2009 de 3,9% en volume à périmètre constant, mais diminuent de 3,2% dès 2010. Une part importante de ces dépenses – 2,5 Md€ d'investissement et 1 Md€ de majoration des avances sur marchés publics de l'État, soit 3,5 Md€ au total – correspondent à l'anticipation en 2009-2010 de dépenses déjà prévues. Sur ces 3,5 Md€ de dépenses anticipées, 1,5 Md€ (dont 1 Md€ pour la majoration des avances) correspondent à des dépenses initialement prévues en 2010 et 2011 et 2 Md€ pour les années suivantes. C'est pourquoi, en conséquence des ouvertures de crédits du plan de relance sur 2009-2010, 1,5 Md€ de réductions de crédits sont intégrées par rapport à la programmation triennale initiale, dont 510 M€ en 2010 et près de 1 Md€ en 2011 (986 M€). Compte tenu de l'évolution des taux d'intérêt, les abattements ainsi réalisés permettront de financer le surcroît de charge de la dette lié à l'évolution des déficits.

BUDGET PLURIANNUEL 2009-2011 : évolution des dépenses de l'Etat

(En milliards €)	LFI 2008	2009	2010	2011
DEPENSES DU BUDGET GENERAL (1) (à champ constant 2008)	271,3	275,4	280,5	285,4
dont fonctionnement, interventions et investissement	110,5	110,8	110,6	110,6
dont masse salariale (hors pensions)	85,8	86,1	86,5	86,6
dont pensions	33,6	35,8	38,4	40,8
dont charges de la dette	41,2	42,5	44,2	46,2
dont provisions et réserves	0,2	0,2	0,7	1,2
Impact des mesures de périmètre (2)		1,6	1,9	2,2
DEPENSES DU BUDGET GENERAL (courant) = (1) + (2)	271,3	277,1	282,5	287,6
PRELEVEMENTS SUR RECETTES (3)	69,6	71,2	72,1	73,4
dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	51,2	52,3	53,2	54,1
dont prélèvement au profit de l'Union européenne	18,4	18,9	18,9	19,3
Impact des mesures de périmètre (4)		- 0,0	- 0,0	- 0,0
AFFECTATIONS DE RECETTES (5)		-0,1	0,0	0,0
DEPENSES TOTALES "NORME ELARGIE" (7)	340,9	346,5	352,6	358,8
À champ constant 2008 avant plan de relance : (7) = (1) + (3) + (5)				
<i>Evolution des dépenses en valeur à champ 2008</i>		1,6%	1,75%	1,75%
<i>Evolution des dépenses en volume à champ 2008</i>		0,1%	0,0%	0,0%
PLAN DE RELANCE (6)		12,8	1,6	0,0
dont dépenses du budget général		10,3	1,6	0,0
dont prélèvement sur recettes		2,5	0,0	0,0
<i>Reprise des ouvertures par anticipation du plan de relance sur les missions du budget général</i>		0,0	-0,0	-0,5
<i>Reprise des ouvertures à répartir (mesure "avancées")</i>		0,0	-0,5	-0,5
INCIDENCE SUR LES CHARGES DE LA DETTE DU PLAN DE RELANCE ET DE LA REVISION DES HYPOTHESES DE SOLDE LIEE A L'EFFET BASE 2008		0,0	0,5	1,0
DEPENSES DU BUDGET GENERAL (champ constant 2008 plan de relance compris)		285,7	282,1	285,4
dont fonctionnement, interventions et investissement		121,1	111,6	109,6
dont masse salariale (hors pensions)		86,1	86,5	86,6
dont pensions		35,8	38,4	40,8
dont charges de la dette		42,5	44,7	47,2
dont provisions et réserves		0,2	0,7	1,2
DEPENSES TOTALES "NORME ELARGIE" (8)	340,9	359,3	354,2	358,8
A champ constant 2008 plan de relance compris (8) = (6) + (7)				
<i>Evolution des dépenses en valeur à champ 2008</i>		5,4%	-1,4%	1,3%
<i>Evolution des dépenses en volume à champ 2008</i>		3,9%	-3,2%	-0,4%
DEPENSES TOTALES "NORME ELARGIE" (9)	340,9	361,0	356,1	361,0
A champ courant plan de relance compris (9)=(1)+(2)+(3)+(4)+(6)				
<i>Prévision d'inflation</i>		1,5%	1,75%	1,75%

Le passage du total des dépenses à champ 2008 au total des dépenses à champ courant résulte de la prise en compte des mesures de périmètre.

Conformément aux principes rappelés au paragraphe III.A.1, les mesures de périmètre du budget pluriannuel 2009-2011 correspondent aux cas de figure suivants :

1. Des mesures de périmètre traditionnelles, correspondant aux transferts liés à la décentralisation, à des ajustements des périmètres respectifs d'intervention du budget général et des opérateurs ou budgets annexes, à des ajustements techniques à la hausse ou à la baisse liés à une évolution de la fiscalité (désassujettissement à la TVA de certaines subventions) et aux loyers budgétaires.

2. Des mesures de périmètre plus ponctuelles :

a) deux opérations de reprise de dette, qui concernent le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et l'entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), interviennent en 2009.

b) l'inscription en 2009 de dotations budgétaires pour des établissements ayant bénéficié dans le passé de dotations en capital (AFITF, OSEO); toutes administrations publiques confondues, cette opération est neutre sur les dépenses et sur le solde ;

c) la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), qui implique deux types de réallocations de moyens globalement neutres sur le solde de l'État :

- la mise en place d'une subvention du budget général au fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est compensée par de moindres dépenses pour la prime pour l'emploi (PPE) induites par l'absence d'indexation de celle-ci en 2009, puis par l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA à compter de 2010, et par de moindres dégrèvements de taxe d'habitation ;

- un transfert aux départements : le budget général de l'État est progressivement diminué des dépenses transférées aux départements, qui se voient confier la charge de l'allocation parent isolé (API) intégrée dans le nouveau dispositif ; cette charge est compensée par un transfert de TIPP, qui entraîne une diminution de même montant des recettes de l'État ;

d) enfin, l'inscription en 2009 d'une subvention budgétaire à France Télévisions par création d'un programme spécifique au sein de la mission Médias, dont le financement est assuré dans le cadre de la loi audiovisuelle, est traitée en mesure de périmètre.

Au total, les opérations de périmètre ont pour effet de modifier le montant des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes à hauteur de +1,6 Md€ en 2009, +1,9 Md€ en 2010 et +2,2 Md€ en 2011 par rapport à 2008.

Toutes les mesures de périmètre en dépenses ont leur équivalent en recettes et sont donc neutres sur le solde, à l'exception de quatre des mesures exposées ci-dessus (AFITF, Oseo, FFIPSA). La fin de la décentralisation a également pour conséquence des transferts légèrement déséquilibrés⁵.

Ces mesures de périmètre ont ainsi un impact sur le solde budgétaire de -1,8 Md€ en 2009 ; elles sont neutres en 2010 et 2011. L'impact est nul sur le solde toutes administrations publiques pour chacune des trois années.

⁵ Les mesures de périmètre relatives à la décentralisation de personnels sont par nature déséquilibrées en recettes et en dépenses du fait de la compensation par l'État des cotisations retraite.

B. L'évolution des recettes de l'État

1. L'évolution des recettes fiscales nettes

En 2009, à nomenclature constante, les recettes fiscales nettes y compris plan de relance seraient en recul de 3,8 Md€ par rapport à 2008, du fait de trois phénomènes :

- tout d'abord l'environnement macroéconomique : la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés; la faible croissance en 2009 sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être quasiment nulle ;
- les mesures nouvelles adoptées avant le PLF 2009 continueraient à monter en puissance (crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, exonération des heures supplémentaires et crédit d'impôt recherche).
- hors financement de l'audiovisuel public et hors plan de relance, les mesures nouvelles adoptées en LFI 2009 auraient en revanche un coût globalement nul (l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle, l'IFA).

Par ailleurs, le plan de relance inclut un important volet fiscal visant à accélérer le remboursement par l'État des montants dus aux agents économiques, pour un total de 9,2 Md€ en recette.

Ce montant correspond :

- à l'anticipation du paiement du crédit impôt-recherche, dès le début de l'année 2009 ;
- à la mensualisation des remboursements de crédits de TVA aux entreprises, mesure dont la pérennisation n'engendrera aucun surcoût pour les finances publiques pour les années postérieures à 2009 ;
- au remboursement par anticipation aux entreprises des créances au titre de leurs reports en arrière de déficits dans le cadre de l'impôt sur les sociétés. Cette mesure bénéficiera par construction à des entreprises devenues déficitaires, les entreprises concernées étant par ailleurs en quasi-totalité des PME.

Dès 2010, l'effet du plan de relance sur les recettes fiscales de l'État devrait être globalement neutre : en effet, le coût de la mise en place d'un amortissement accéléré des investissements réalisés en 2009 et du doublement du prêt à taux zéro pour l'achat d'un logement neuf afin de soutenir l'investissement immobilier des ménages devrait être compensé par de moindres crédits d'impôt-recherche ainsi que de moindres reports de déficits dans le cadre de l'impôt sur les sociétés. À partir de 2011, les mesures fiscales du plan de relance favorables à la trésorerie des entreprises cesseront complètement de peser sur les recettes de l'État. Ceci, combiné au retour à une croissance plus soutenue, devrait permettre de retrouver des évolutions de recettes fiscales nettes plus favorables.

2. L'évolution des recettes non fiscales

La baisse en 2008 du résultat de la Caisse des dépôts et consignations du fait de l'état des marchés financiers aura des répercussions négatives sur les recettes non fiscales de l'exercice 2009 (-1,3 Md€) ; la diminution du prélèvement sur la Coface (-1,0 Md€) résulte du choix, fait par le Gouvernement, de rapprocher le prélèvement opéré au profit de l'État sur le compte tenu par cet établissement du résultat enregistré par ce compte. Ces deux évolutions négatives sont partiellement compensées par une recette exceptionnelle résultant du

refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire (+1,0 Md€). Il faut noter que la recette liée au refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire s'accompagne d'une charge imputée sur les comptes spéciaux (voir *infra*).

À partir de 2010, les recettes non fiscales devraient retrouver leur dynamique de moyen terme, liée principalement à l'évolution des produits de participation et des frais d'assiette et à l'amélioration attendue des résultats de la Caisse des dépôts et consignations.

C. L'évolution du solde des comptes spéciaux

L'évolution du solde des comptes spéciaux est impactée négativement en 2009 par l'opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire. Il est ensuite positif.

D. Le solde de l'État

1. En comptabilité budgétaire

L'ensemble des évolutions exposées ci-dessus conduisent à une dégradation du solde en euros courants en 2009, puis à son amélioration dès 2010.

État (présentation courante, en Md€)

	Exec 2007	LFI 2008	Exec 2008	2009	2010	2011	2012
DEPENSES EN NORME ELARGIE - périmètre courant	333,6	340,9	344,9	361,0	356,1	361,0	367,2
RECETTES FISCALES NETTES - périmètre courant	272,3	276,9	265,3	252,4	271,0	280,9	295,4
RECETTES NON FISCALES - périmètre courant	23,1	22,8	22,8	22,7	23,5	24,7	25,9
SOLDE CST (HORS FMI ET CAS PFE)	-0,2	-0,5	0,7	-0,8	0,9	1,2	1,5
SOLDE ÉTAT - périmètre courant	-38,4	-41,7	-56,2	-86,8	-60,7	-54,1	-44,5
SOLDE ÉTAT - périmètre courant y compris défense (plan de relance - fournisseurs Défense)				-87,3			

Note : dans le cadre du plan de relance de l'économie, 500 M€ seront consommés en 2009 pour le paiement d'arriérés de facture aux fournisseurs de la défense, à partir des crédits reportés : ils s'ajoutent donc aux ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative.

2. En comptabilité nationale

Le budget de l'État est établi en comptabilité budgétaire. La présentation de ses comptes selon les règles de la comptabilité nationale est toutefois prévue par l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (« le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation joint au PLF explicite chaque année, pour l'année considérée et celle qui précède, le passage du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France »).

Sur la période, les principaux facteurs d'évolution de la « clé de passage » permettant de transcrire en comptabilité nationale la programmation établie en comptabilité budgétaire sont :

- les décalages comptables en recettes, qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auquel ils se rapportent. Ces corrections en général favorables concernent principalement des impôts recouvrés et/ou remboursés plus tard que la période au titre de laquelle ils ont été collectés ;
- la prise en compte des opérations budgétaires traitées en opérations financières en comptabilité nationale et ayant à ce titre vocation à être annulées, telles que :
 - o les achats d'équipements militaires, enregistrés en comptabilité nationale uniquement l'année de leur livraison. L'importance de ce poste explique le niveau structurellement positif de la clé de passage.
 - o les opérations de rééchelonnement de dettes d'États étrangers : il convient d'annuler les versements budgétaires opérés à ce titre depuis le compte spécial « prêts aux États étrangers ». Ce poste majore la valeur de la clé de passage en 2009.
- le plan de relance de l'économie contient des mesures qui relèvent de ces deux catégories : la mensualisation des remboursements de TVA conduit en effet à décaisser en 2009 des remboursements comptablement rattachées à 2009, mais auparavant décaissés en 2010 : il convient d'annuler l'impact de cette mesure dans la « clé de passage » de 2009 (amélioration de la clé de 3,6 Md€) ; par ailleurs, la dotation effectuée au bénéfice du fonds stratégique d'investissement (FSI) est une opération financière, qui ne pèse pas sur le déficit en comptabilité nationale (amélioration de la clé de 3 Md€).

Une fois ces éléments pris en compte, le solde de l'État s'établit comme suit :

Solde État (en Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en milliards d'euros	-56,2	-87,3	-60,7	-54,1	-44,5
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en % du PIB	-2,9	-4,4	-2,9	-2,5	-2,0
"CLE DE PASSAGE" - en milliards d'euros	2,7	10,4	2,7	2,7	2,7
SOLDE ÉTAT - comptabilité nationale en % PIB	-2,7	-3,8	-2,8	-2,4	-1,9

E. L'évolution du solde des ODAC

I. Un sous-secteur peu homogène

Le sous-secteur dit « organismes divers d'administration centrale » regroupe les organismes centraux (c'est-à-dire dont la compétence s'étend sur la totalité du territoire économique) et qui sont :

- soit des producteurs non marchands dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires – il s'agit le plus souvent d'opérateurs de l'État,

- soit des entités dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Ce sous-secteur comprend plus de 800 entités de forme juridique et de statuts variés : certaines sont des opérateurs de l'État, dotés de la personnalité morale et le plus souvent du statut d'établissement public, d'autres encore ne sont pas opérateurs de l'État (il peut s'agir d'établissements publics ou d'autres catégories juridiques) et ne disposent pas systématiquement de la personnalité morale.

Les opérateurs de l'État, aujourd'hui tous répertoriés dans l'annexe générale « *opérateurs de l'État* » annexée au PLF⁶, ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Ils constituent ainsi un ensemble relativement cohérent en termes de gouvernance (malgré l'hétérogénéité des formes juridiques et des plans comptables suivis).

La notion d'opérateur répond toutefois à des critères qui ne sont pas ceux de la comptabilité nationale. Ainsi, de nombreux opérateurs de l'État n'entrent pas dans le périmètre du sous-secteur ODAC – certains relevant des sphères ASSO ou APUL –, ni même dans celui des administrations publiques. Ces entités hors ODAC représentent environ 10% de la dépense des opérateurs.

À l'inverse, une dizaine d'ODAC non opérateurs de l'État totalisaient à eux seuls en 2007 près du tiers de la dépense de ce sous-secteur.

Ces ODAC non opérateurs de l'État, souvent de taille importante, obéissent à des logiques économiques variées : on trouve parmi eux aussi bien des organismes de gestion de la dette sociale (CADES) ou d'accumulation de réserves pour le financement des retraites (FRR) que des fonds de garantie, des organismes de défaillance, ou encore des holdings. Ils ne peuvent donc être pilotés de manière uniforme et nécessitent un suivi rapproché et individualisé. Ainsi, bien que la plupart des établissements publics nationaux classés en ODAC élaborent leurs comptes selon les mêmes normes, des aménagements du plan comptable général sont parfois nécessaires pour tenir compte des fonctions particulières – souvent administratives – des différents établissements. En outre, certains établissements tels la CADES ou le FRR, qui font appel aux marchés financiers, tiennent leurs comptes suivant le plan comptable des établissements de crédit, bien qu'ils élaborent en fin d'exercice des documents selon le plan comptable général.

2. Perspectives pluriannuelles

Le tableau ci-dessous montre que sur longue période le solde des ODAC a toujours été positif.

Solde des ODAC sur la période 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En Md€	0,8	9,3	2,1	3,8	4,5	4,5	9,1	4,8	9,5	7,1	10,5
En % PIB	0,1	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6

⁶ En application de l'article 51 5°) f de la LOLF qui impose la présentation indicative en annexe au projet de loi de finances initiale des emplois rémunérés par les « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public », celle-ci constituant une catégorie de dépense définie à l'article 5 II ; par ailleurs l'article 27 relatif aux comptes de l'État prévoit que soit donnée « une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». À ce titre, les comptes des opérateurs constituent le « premier cercle » des participations de l'État suivis dans le cadre de la présentation des comptes de l'État en comptabilité générale, à l'occasion de la loi de règlement.

La situation observée en 2007 (-2,6 Md€ soit -0,1 point de PIB) doit être corrigée de l'opération réalisée par la caisse de la dette publique (CDP), initiée en 2006 et soldée en 2007⁷. Une fois corrigé de l'effet correspondant, le solde 2007 des ODAC peut être ramené à +0,1 point de PIB.

L'amélioration progressive du solde des ODAC d'ici 2012 (cf. tableau *infra*) s'explique par les éléments suivants :

- dynamisme de l'assiette de la CRDS (qui représente à elle seule 8,5% des recettes des ODAC en 2007), affectée à la CADES ;

- augmentation des autres ressources, et notamment des subventions budgétaires qui, dans un effort accru de sincérité budgétaire, sont substituées à des consommations de dotations en capital dans le cas de l'AFITF et dans celui d'Oséo⁸.

On notera que le solde du sous-secteur n'est que marginalement impacté par la création du fonds national pour les solidarités actives (FNSA), nouvel ODAC qui sera structurellement à l'équilibre dès 2011, après un excédent en 2009 puis un déficit symétrique en 2010 liés aux effets de mise en œuvre à mi-année.

Enfin, la reprise de la dette des régimes de sécurité sociale opérée en PLFSS 2009 se traduit, d'une part, par un transfert de recettes au bénéfice de la CADES, d'autre part, par une augmentation de ses dépenses pour faire face aux charges d'intérêt qui en résultent.

Chronique 2008-2012 du solde des ODAC en Md€

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - comptabilité nationale	66,9	74,8	76,6	79,3	82,0
DEPENSES- comptabilité nationale	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
SOLDE ODAC - comptabilité nationale	-0,5	3,1	2,8	5,1	7,6
<i>En % du PIB</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>

Cette chronique incorpore en outre les effets bénéfiques attendus de plusieurs mesures visant à améliorer le pilotage de ce sous-secteur.

⁷ Les recettes de privatisations ont été encaissées au 4^{ème} trimestre 2006 et versées à la caisse de la dette publique (CDP) sous la forme d'une dotation en capital, améliorant d'autant le solde de financement de la CDP, donc du sous-secteur ODAC. Le remboursement de la dette de l'État à la sécurité sociale a été effectif en 2007 et a ainsi temporairement dégradé le solde du sous-secteur ODAC. Cette opération est neutre du point de vue du solde de l'ensemble des administrations publiques.

⁸ L'AFITF et Oséo ont bénéficié de dotations en capital fin 2005 et ont ensuite consommé tout ou partie de ces dotations en 2006, 2007 et 2008. Ces consommations ont dégradé, à due concurrence, le solde des ODAC sur ces trois exercices. *A contrario*, la démarche retenue en 2009 (inscription d'une subvention au budget de l'État) améliore ce solde.

3. *La maîtrise de la dépense*

Les ODAC sont totalement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État.

a) Conformément aux décisions du 3^{ème} conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 et « *sous réserves de contraintes spécifiques* », les opérateurs de l'État sont inclus dans le périmètre d'application du principe de non-remplacement de la moitié des fonctionnaires partant en retraite. La LFI 2009 met en œuvre ce principe en déterminant un plafond d'emploi pour les opérateurs de l'État. Les effectifs des opérateurs diminueront de 1 100 ETP environ en 2009. Cet effort sera poursuivi et amplifié les années suivantes.

b) Les affectations de taxes sont depuis le PLF 2008 prises en compte dans la norme de dépense de l'État, ce qui conduit à limiter les affectations nouvelles et favorise la maîtrise des dépenses, compte tenu de la contrainte d'équilibre des comptes qui s'impose à de nombreux opérateurs de l'État.

c) Le recours à l'endettement sera en principe exclu pour les opérateurs de l'État. Cette mesure permettra d'éviter de financer leurs dépenses autrement que par des recettes courantes et limitera par la même occasion la part de l'endettement public souscrit à des conditions moins avantageuses que celles dont bénéficie l'État.

d) En matière d'immobilier, un chantier de grande ampleur a été engagé avec les opérateurs de l'État pour recenser, fiabiliser et valoriser leur parc immobilier. Les nouvelles orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, qui se traduisent par l'élaboration de schémas prévisionnels de stratégie immobilière (SPSI), seront étendues aux opérateurs. Dans ce cadre, le recensement des immeubles qu'ils possèdent, ou mis à leur disposition par l'État, est d'ores et déjà engagé.

e) Enfin, la généralisation des contrats de performance entre les opérateurs et l'État, à l'image des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques dans le domaine culturel, constitue également un important outil de pilotage.

De telles règles de comportement et de gouvernance, relatives aux seuls opérateurs de l'État, se conjuguent à la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi du sous-secteur des ODAC dans son ensemble. À compter du PLF 2010, il sera ainsi établi en loi de finances un tableau annuel regroupant les taxes affectées aux ODAC, sur le modèle des travaux déjà effectués dans le tome 1 du fascicule « Voies et Moyens » en ce qui concerne les sous-secteurs des ASSO et des APUL.

F. Les administrations publiques centrales dans leur ensemble

Les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). La décomposition des administrations publiques en APUC, ASSO et APUL correspond aux pratiques développées au niveau européen, l'INSEE publiant d'ores et déjà à ce titre les séries longues correspondantes.

La présentation des comptes de l'ensemble APUC permet ainsi d'avoir une vision d'ensemble des comptes de l'État et d'organismes qui lui sont liés et de refléter la contribution des administrations centrales à la stratégie de finances publiques.

Comptes 2002-2007 des APUC en comptabilité nationale

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes (Md€)	319,1	318,2	351,6	359,7	360,5	369,6
Dépenses (Md€)	366,4	375,4	394,9	404,8	397,4	411,4
Solde (Md€)	-47,3	-57,2	-43,3	-45,1	-36,9	-41,8
Solde (% PIB)	-3,1%	-3,6%	-2,6%	-2,6%	-2,0%	-2,2%

Pour la période 2008-2012, la programmation des dépenses et des recettes de l'État et des organismes divers d'administration centrale est la suivante :

Comptes des administrations publiques centrales

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - comptabilité nationale	365,7	362,3	381,4	398,5	418,7
DEPENSES- comptabilité nationale	419,7	436,1	436,5	444,7	452,8
SOLDE APUC - comptabilité nationale	-53,9	-73,8	-55,0	-46,3	-34,1
<i>En % du PIB</i>	<i>-2,8</i>	<i>-3,7</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,5</i>

III. LE BUDGET PLURIANNUEL DE L'ÉTAT SUR LA PERIODE 2009-2011

Hors plan de relance de l'économie, les dépenses de l'État évolueront chaque année comme l'inflation sur la période 2009-2012. Elles sont programmées de manière précise, au niveau des missions budgétaires, sur la période 2009-2011, dans le cadre du budget triennal déjà présenté à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

La démarche pluriannuelle constitue le cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État. Le budget triennal tire en particulier les conséquences des réformes engagées par le Gouvernement depuis mai 2007 et intègre les conclusions de la révision générale des politiques publiques, dont les quelque 330 décisions engagent un mouvement de réforme de l'action de l'État sans précédent.

A. L'architecture du budget pluriannuel

1. Le périmètre du budget pluriannuel

Le budget triennal a été élaboré en raisonnant, conformément aux demandes du Parlement, sur un périmètre plus large que les seuls crédits des missions. Le plafond global de dépense comprend ainsi, pour chacune des années de la programmation :

- l'ensemble des crédits du budget général de l'État,
- les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne,
- les affectations de recettes, sauf exceptions explicitées ci-dessous.

Pour pouvoir passer du plafond d'un exercice au plafond de l'exercice suivant, il convient toutefois de neutraliser les effets des changements de périmètre de dépenses prises en charge par l'État. À défaut, le respect de la règle que s'est donnée le Gouvernement, dénommée norme de dépense, pour construire les budgets successifs (au cas concret, une évolution limitée à l'inflation), ne pourrait pas être correctement apprécié.

Ainsi, les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique sont pris en compte dans le calcul de cette norme de dépense. *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du budget de l'État ou un transfert entre l'État et une autre entité, appelés mesures de périmètre, ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

Les mesures de périmètre recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer,
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes,
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure ; le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante au sein du budget général d'une taxe affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît pas la dépense publique, puisque celle-ci existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans les soldes publics selon les règles de la comptabilité nationale.

Il convient par ailleurs de préciser les modalités de prise en compte des affectations de recettes dans la norme de dépense.

De manière générale, lorsque l'État décide d'affecter une taxe à une autre entité sans lui transférer une charge correspondante, le montant de l'affectation est à prendre en compte dans la norme de dépense, car ce transfert induit une dépense nouvelle.

Le terme d'affectation recouvre toutefois plusieurs cas de figure : l'État peut en effet décider :

- soit d'affecter une recette existante du budget général,
- soit d'accroître une recette déjà partiellement ou totalement affectée,
- soit de créer de nouvelles recettes affectées.
- dans le premier cas, l'affectation de recettes dégrade le solde de l'État ; elle est systématiquement prise en compte dans la norme de dépense, sauf si elle s'accompagne d'un transfert de dépense du même montant, ou lorsque l'affectation contribue à l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale ;

- dans les deux autres cas (neutres sur le solde de l'État), l'affectation de recettes est par exception considérée comme n'ayant pas d'impact sur la norme de dépense :
 - lorsque l'affectation compense une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre personne morale ; elle n'accroît ainsi pas la dépense publique ;
 - lorsque la recette affectée n'est pas un prélèvement obligatoire, dans le cas des créations de redevances notamment ;
 - lorsque la taxe suit une logique de service rendu ou constitue une forme de contrepartie, en application du principe pollueur-payeur.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente loi de programmation, le plafond global de dépense n'augmente pas plus vite d'une année sur l'autre que l'évolution prévisionnelle des prix associée à la cette loi ou l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année si celle-ci est supérieure.

2. Les plafonds de dépense sur trois ans

Le budget pluriannuel comporte, sur chacune des trois années de la programmation, un plafond de dépense global, distinguant les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes et des plafonds pour chacune des missions. Ces derniers sont exprimés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en distinguant, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un plafond hors contributions au compte d'affectation spéciale pensions.

Le plafond global de dépense de l'État est établi pour trois ans. Il présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix qui sont précisées *infra* au paragraphe E.

Pour l'année 2009, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux de la LFI pour 2009.

Pour l'année 2010, les plafonds sont fixés par mission et complétés d'une répartition indicative des crédits par programme, présentée dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2009. Ces plafonds sont non révisables, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix, des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation et des modalités d'ajustement des autorisations d'engagement prévues au paragraphe E.

Pour 2011, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation.

3. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

Pour chacune des années de la programmation, les projets de lois de finances sont élaborés et présentés au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2009, qui procède à la ventilation fine des crédits par nature et par destination.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions et sous-actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Enfin, la troisième année de la programmation (2011) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois nouvelles années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2011 à 2013. Comme précisé au paragraphe E, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (soit la troisième année de l'actuelle programmation), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

B. Une programmation triennale pour chaque politique publique

La RGPP a passé en revue prioritairement les dépenses de l'État, mais également celles de ses opérateurs, ainsi que les grandes politiques d'intervention cofinancées par l'État et d'autres acteurs publics. Les analyses conduites avec la RGPP ont ainsi permis d'orienter en profondeur l'ensemble des discussions préparatoires au budget triennal⁹.

Les développements qui suivent concernant chacune des politiques publiques n'incluent pas, sauf mention contraire, les mesures du plan de relance de l'économie.

En effet, les crédits correspondants ont été inscrits sur une mission dédiée, intitulée « Plan de relance de l'économie », créée pour une durée de deux ans seulement. Le montant total des crédits budgétaires ouverts au titre du plan de relance s'élève à 11,8 Md€, auxquels s'ajoutent 2,5 Md€ au titre des prélèvements sur recettes. Au sein de cette enveloppe totale de 14,3 Md€, 12,8 Md€, soit près de 90% des crédits, ont vocation à être dépensés dès 2009. L'impact budgétaire du plan de relance est donc limité dans le temps.

Ainsi, le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 n'a pas remis en cause la programmation du budget triennal de l'État. Seuls les plafonds de quelques missions ont été revus à la baisse pour 2010 et 2011, lorsqu'ils comprenaient des crédits correspondant à des dépenses anticipées en 2009 ou 2010 dans le cadre du plan de relance.

L'inscription des crédits du plan de relance sur une mission spécifique permettra de garantir le caractère temporaire et réversible du plan de relance, mais aussi sa bonne exécution : ces crédits ne pourront en effet pas être destinés au financement des dépenses courantes des ministères ; ils ne pourront financer que les mesures du plan de relance de l'économie, sous la responsabilité du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Les dépenses de l'État prévues par le plan de relance poursuivent trois objectifs :

- Renforcer de manière significative l'effort d'investissement de l'État : 4,2 Md€ seront consacrés en 2009-2010 à des dépenses d'investissement direct de l'État et de ses opérateurs, principalement dans le domaine des transports, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la défense et de la culture.
- Soutenir l'investissement et l'emploi des entreprises : une enveloppe de 3,0 Md€ sera consacrée en 2009 au financement de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, à des mesures complémentaires en matière d'emploi, de soutien aux PME, ainsi qu'au financement de l'aide au remplacement de véhicules anciens. Une enveloppe de 1 Md€ permettra la majoration des avances versées sur les marchés publics de l'État en 2009 qui sera portée à 20% du montant du marché.

⁹ Tous les chiffres ci-dessous correspondent aux crédits y compris contributions au compte d'affectation spéciale Pensions.

- Renforcer l'effort de l'État dans le domaine du logement et de la solidarité : 1,7 Md€ seront consacrés au soutien à la construction et à la rénovation urbaine, ainsi qu'au financement de la prime de solidarité active.

À ces dépenses s'ajoutent :

- une dotation de l'État de 3 Md€ au Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont l'objectif est de soutenir le développement des entreprises de taille moyenne et de sécuriser le capital des entreprises stratégiques ;

- une augmentation en 2009 du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, évaluée à 2,5 Md€, correspondant à l'avance du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) accordée aux collectivités qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009.

Une part importante de ces dépenses – 2,5 Md€ sur les investissements de l'État et 1 Md€ pour la majoration des avances sur marchés de l'État, soit 3,5 Md€ au total – correspond à l'anticipation de projets déjà prévus. Sur ces 3,5 Md€ anticipés en 2009/2010, 1,5 Md€ correspondent à des dépenses initialement prévues sur 2010 et 2011 (dont le milliard d'euros correspondant à la majoration des avances) et 2 Md€ les années suivantes. C'est pourquoi suite au plan de relance, 1,5 Md€ de réductions de crédits sont intégrés en dépense par rapport à la programmation triennale initiale, dont 510 M€ en 2010 et près de 1 Md€ en 2011 (986 M€). Ces réductions sont intégrées aux plafonds par mission présentés à l'article 5 de la loi.

1. Les politiques publiques d'intervention

La mission **Recherche et enseignement supérieur** (23,4 Md€ en LFI 2008) constitue la première priorité budgétaire du Gouvernement.

L'ensemble des moyens alloués à cette mission, conformément aux engagements pris dès 2007, sera en augmentation de 1,8 Md€ par an. Cet effort se concrétise à travers des vecteurs de financement adaptés aux différents enjeux du secteur :

- Des crédits budgétaires tout d'abord, en faveur de l'ensemble des établissements et des dispositifs de recherche et d'enseignement supérieur, en progression de +1 035 M€ en 2009, +761 M€ en 2010 et +766 M€ en 2011 (en autorisations d'engagement et hors partenariats public-privé) ;
- Une amélioration des dispositifs fiscaux en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur (avec notamment le crédit d'impôt recherche réformé en LFI 2008) ;
- Et des financements innovants au service des universités (partenariats public-privé et produits financiers destinés à l'opération Campus).

Cet effort permettra d'accompagner les chantiers engagés par le Gouvernement : attractivité des carrières, autonomie des universités, réforme de leur financement, réussite des étudiants, excellence de la recherche publique et dynamisation de la recherche privée.

Le renforcement des aides à la recherche en faveur des PME conduit par ailleurs à recentrer les moyens en faveur des **aides aux entreprises** : les réformes identifiées par la RGPP telles que le recentrage des aides sur les entreprises de taille intermédiaire ou la prise en compte de la réforme du crédit d'impôt recherche dans le calibrage des aides, à l'exception des PME, seront mises en œuvre y compris pour celles distribuées par des opérateurs de l'État. Ces économies permettront de renforcer le soutien aux petites et moyennes entreprises intermédiaires et seront accompagnées de soutiens au développement des exportations.

Le « **Grenelle de l'environnement** » est un engagement majeur du quinquennat. Il a pour objet d'adapter l'économie française à un nouveau modèle de croissance, fondé sur le développement durable et la sobriété énergétique. Dans cette perspective, d'importants programmes d'investissement seront réalisés dans les domaines du bâtiment, des transports, de l'énergie, de l'urbanisme, de la gestion des déchets, de la biodiversité, de l'eau, de l'agriculture, de la recherche et de la maîtrise des risques naturels, industriels et technologiques. Il s'agira également de promouvoir les actions exemplaires en matière de développement durable dans les administrations.

La mise en œuvre du « Grenelle » mobilise ainsi des leviers budgétaires, mais également réglementaires et fiscaux : un « verdissement » des composantes importantes de la fiscalité sera proposé dès le PLF 2009. En particulier, un éco-prêt à taux zéro contribuera puissamment à la rénovation thermique des logements. La fiscalité écologique, notamment la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), étendue et réformée, participera également de la réorientation des politiques publiques en faveur du développement durable. Enfin, les opérateurs de l'État, en particulier l'ADEME et l'AFITF, seront mobilisés pour assurer la mise en œuvre des décisions du Grenelle dans leur champ de compétence.

Le Grenelle de l'environnement couvre donc un champ bien plus large que la mission **Écologie, développement et aménagement durables** (9,0 Md€ en LFI 2008), dont les moyens nets progressent de 2,1% entre 2008 et 2011, une fois pris en compte le complément de financement apporté par l'État à compter de 2009 à l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF). S'y ajoutent les gains de productivité permis par la création d'un grand ministère unifié de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, plus efficace et repensé tant dans son organisation centrale que déconcentrée (mutualisations permises par la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des directions départementales du territoire). Le recentrage du ministère sur ses missions d'avenir conduit à réduire certaines activités (recentrage du réseau scientifique et technique, suppression des prestations d'ingénierie concurrentielle hors assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, dénommée ATECAT) et à réformer en profondeur certaines missions (réflexions en cours sur l'organisation du permis de conduire) pour redéployer les moyens correspondants vers les actions prioritaires liées au développement durable. Les décisions portant sur les opérateurs viendront compléter cet effort global.

Les crédits consacrés à **l'aide publique au développement** (APD – 3,1 Md€ en LFI 2008), qui progressent d'environ 5% entre 2008 et 2011, permettent à la France, dans le respect de ses engagements internationaux, de financer plusieurs domaines d'action prioritaires, tels que la santé – avec une participation de la France au Fonds mondial SIDA à hauteur de 300 M€ –, la lutte contre le changement climatique (Fonds mondial climat, augmentation de la participation au Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM), ou les questions alimentaires, avec une progression de l'aide alimentaire et une augmentation de la contribution de la France au Fonds international de développement agricole (FIDA). Ces priorités sont permises, conformément aux conclusions de la RGPP, par une plus grande sélectivité des engagements internationaux, en particulier la concentration géographique et sectorielle de l'aide bilatérale, afin que l'action de la France soit plus efficace et mieux évaluée.

À moyen terme, la baisse des crédits de la mission **Ville et Logement** (8,14 Md€ en 2008) traduit les conséquences des décisions arrêtées lors du conseil de modernisation des politiques publiques. La réorientation des emplois du 1% logement (participation des employeurs à l'effort de construction) contribuera, en particulier, à assurer la poursuite de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi que l'amélioration du parc de logements privés.

Le recentrage des aides à la pierre est permis par la mobilisation de nouvelles ressources au profit des organismes de logement social constructeurs (péréquation financière entre les organismes, utilisation des moyens dégagés par les ventes de logements à leurs occupants).

En 2009-2010, la programmation des dépenses de l'État est par ailleurs complétée par des ouvertures réalisées au titre du plan de relance, qui prévoit en particulier la construction de 70 000 logements sociaux supplémentaires (en plus de l'acquisition par les bailleurs sociaux de 30 000 logements en vente en l'état futur d'achèvement déjà annoncée à l'automne 2008), l'accélération du PNRU et la création d'un fonds pour la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation thermique du parc privé.

Un effort particulier est également réalisé en faveur de l'hébergement d'urgence, pour procéder à une nécessaire remise à niveau de ses moyens en complément de mesures de rationalisation des coûts et de contractualisation avec les structures.

Enfin, conformément aux orientations de la RGPP, les moyens de la politique de la ville seront recentrés sur les zones prioritaires.

L'évolution à moyen terme des moyens de la mission **Travail et Emploi** (12,5 Md€ en LFI 2008) traduit les réformes engagées dans le champ de cette politique publique dans le cadre de la RGPP. Une partie significative des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » viendra par ailleurs compléter les moyens de la mission Travail et emploi pour l'année 2009.

La mise en œuvre de la fusion ANPE-Assedic permettra d'accroître l'efficacité du service public de l'emploi en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services aux entreprises. Le rapprochement des deux réseaux permettra également de rationaliser les différents dispositifs d'aide.

Par ailleurs, la rationalisation des dispositifs ciblés d'exonération de charges sociales, portés par la mission Travail et emploi mais également par d'autres missions (outre-mer notamment), sera poursuivie dès 2009 et sur l'ensemble de la période.

À partir de 2010 et suite aux négociations engagées entre les partenaires sociaux, les régions et l'État, les moyens de la formation professionnelle seront davantage orientés vers les demandeurs d'emploi et les salariés en situation de fragilité, notamment dans le cadre du dispositif de sécurisation des parcours professionnels.

Les crédits de la mission **Outre-mer** (1,7 Md€ en 2008) augmentent de manière très significative sur la période (+17% sur trois ans) et correspondent aux orientations retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer : mise à niveau complète du financement des exonérations de charges sociales et moyens nouveaux dégagés sur le logement, le soutien aux entreprises, ainsi que sur le soutien aux investissements structurants des collectivités territoriales. Parallèlement, le CMPP a acté le principe de la réforme des suspensions outre-mer.

Hors ressources extra-budgétaires, les crédits de la mission **Culture** (2,8 Md€ en 2008) augmentent légèrement. Cela permettra de faire face au financement des grands projets, comme Versailles, le centre national des archives de Pierrefitte-sur-Seine ou la Philharmonie de Paris, mais également aux engagements en matière d'entretien et de restauration des monuments historiques, dans un contexte où l'ouverture à la concurrence de la profession d'architecte en chef des monuments historiques et, plus largement, de la maîtrise d'ouvrage, devrait par ailleurs permettre d'obtenir une baisse des coûts à qualité de prestation inchangée.

Les crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant sont stabilisés en 2009, les modalités d'intervention de l'État en coordination avec les collectivités territoriales devant être revues au terme des entretiens de Valois. Par ailleurs, la gestion des musées sera modernisée, avec le souci de développer leurs ressources propres.

L'évolution des crédits de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** (3,4 Md€ en 2008) est le reflet de la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable, de la réorganisation en profondeur du ministère et de ses opérateurs (ONF, agence unique des paiements et CNASEA notamment) et de la réorientation des aides agricoles prévue à l'occasion du bilan de santé de la PAC. Celui-ci, dont la conclusion interviendra fin 2008 pour une mise en œuvre à partir de 2010, pourrait ainsi être l'occasion d'une réorientation des aides communautaires en faveur des secteurs les plus fragiles, en particulier l'élevage. D'autres dispositifs d'intervention sont réformés en application des décisions de la RGPP (notamment la rationalisation des aides à la cessation d'activité et le recentrage des Haras nationaux sur les seules missions de service public).

Les dispositifs d'intervention de la mission **Engagements financiers de l'État** (hors charges de la dette : 1,6 Md€ en 2008) verront leurs crédits légèrement diminuer sur la période de programmation, notamment sous l'effet de l'évolution du rythme de versement des primes d'État sur les prêts d'épargne logement (PEL), qui devrait revenir progressivement à la normale après le mouvement massif de clôture observé depuis la fin 2005.

2. Les politiques de solidarité

L'évolution des crédits de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** (10,5 Md€ en 2008, en hausse de près de 10% sur trois ans à périmètre constant) traduit la revalorisation de 25% de l'allocation adultes handicapés (AAH) au cours du quinquennat, cette allocation étant par ailleurs réformée pour favoriser l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires en capacité de travailler.

Le financement du **Revenu de solidarité active** est assuré par la mobilisation de deux ressources principales :

- une nouvelle contribution sur les revenus du patrimoine et de placement établie à compter du 1^{er} janvier 2009 au profit du fonds national des solidarités actives (FNSA) ;
- une contribution de l'État, financée par les économies dégagées sur la prime pour l'emploi (qui résultent notamment de l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA), sur l'intéressement et sur la prime de retour à l'emploi. Cette contribution, ainsi que la compensation aux départements du financement du complément isolement de la nouvelle prestation (qui se substitue à l'API) assure la neutralité de la réforme sur l'équilibre du budget pluriannuel.

Les crédits de la mission **Santé** (1,1 Md€ en 2008) progressent d'environ 10% sur la période du budget triennal, sous l'effet notamment de la dynamique des formations médicales, liée à l'augmentation du *numerus clausus* des étudiants en médecine, au développement des stages en médecine générale et d'une remise à niveau significative (+ 77 M€) des crédits destinés à l'aide médicale d'État, au-delà du premier rattrapage opéré en 2008. Ce rattrapage doit s'accompagner de mesures d'économies et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.

La création des agences régionales de santé (ARS), décidée dans le cadre de la RGPP, va permettre d'accroître le pilotage territorial des dépenses de santé par une action mieux coordonnée entre l'État et l'assurance-maladie garantissant ainsi l'efficacité des dépenses et la qualité du système de soins. Elle se traduira par une rationalisation des structures et des services : les ARS seront constituées, pour ce qui concerne les effectifs de l'État, par redéploiement. Certaines interventions (comme les plans de santé publique par exemple) seront mieux coordonnées avec celles de l'assurance-maladie, concourant à la réalisation d'économies.

La mission **Régimes sociaux et de retraite** (5,3 Md€ en 2008), qui finance des régimes spéciaux de retraite et des dispositifs sociaux propres à certaines professions, est déterminée principalement par les évolutions démographiques propres à ces régimes, les effets de la réforme des régimes spéciaux décidée fin 2007 étant progressifs. La dépense est toutefois contenue, grâce au programme de cession du patrimoine immobilier de la Caisse des mines (estimé au total à 1 Md€ environ). Au total, les crédits de cette mission augmentent de près de 9% sur la période.

L'évolution des crédits de la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation** (3,8 Md€ en 2008 – en baisse de près de 10% en valeur sur trois ans) s'explique essentiellement par la réduction du nombre des pensionnés, mais aussi par la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants, en faisant de l'ONAC un guichet unique à maillage départemental.

3. *Les missions régaliennes*

Sur l'ensemble de la période 2009-2011, les réformes de l'éducation nationale visent à améliorer les résultats de notre système éducatif. Elles sont compatibles avec une augmentation modérée et soutenable des crédits de la mission **Enseignement scolaire** (59,0 Md€ en 2008, +7% à périmètre constant entre 2008 et 2011, y compris contributions de pension).

Plusieurs réformes seront mises en œuvre :

- dans le premier degré, dès la rentrée 2008, de nouveaux programmes, une nouvelle organisation du temps scolaire et l'extension de l'accompagnement éducatif permettent de réduire l'échec scolaire ;

- dans le second degré, la rénovation de l'enseignement professionnel et la réforme du lycée actuellement en discussion permettront aux élèves de mieux se préparer à l'enseignement supérieur, d'accéder plus nombreux au baccalauréat et de limiter l'abandon des études ;
- de nouveaux services seront offerts : l'accompagnement éducatif sera généralisé autour de ses trois composantes (aides aux devoirs, éducation artistique et culturelle et sport) ainsi que les stages de remise à niveau dans le primaire ou de préparation au lycée ;
- le métier d'enseignant connaîtra des évolutions importantes. Dès 2010, pour être titularisés, les enseignants préalablement formés par l'université devront avoir obtenu un master. Cette élévation de leur niveau de qualification, qui bénéficiera directement à tous les élèves, sera également reconnue par une revalorisation de leurs débuts de carrière ;
- des réformes de structure seront également opérées : la mise en place d'une agence nationale du remplacement à compter du 1^{er} septembre 2009 vise à assurer une meilleure efficacité dans la gestion des remplacements.

Les crédits alloués à la mission **Justice** (6,5 Md€ en 2008) augmenteront de près de 9% entre 2008 et 2011. Ceci permettra notamment la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et l'achèvement du programme immobilier d'augmentation du nombre de places dans les prisons (programme « 13 200 »). Les créations d'emplois au profit de l'administration pénitentiaire verront leurs effets démultipliés par les redéploiements permis par la mise en œuvre des réformes annoncées en Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) (développement du bracelet électronique notamment).

L'évolution des crédits de la mission **Défense** traduit à la fois les résultats des travaux du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la RGPP.

Les travaux de la RGPP conduisent à une rationalisation des fonctions de soutien des forces et de l'administration générale et à un resserrement de la carte militaire, au bénéfice de l'activité opérationnelle : environ 90 bases de défense dotées d'un service mutualisé des soutiens seront ainsi créées.

Conformément aux conclusions du Livre Blanc, les marges de manœuvre financières dégagées par cet effort de rationalisation seront entièrement affectées à la modernisation des équipements des forces, ainsi qu'à l'amélioration de la condition du personnel. Un effort particulier sera notamment mis sur les capacités de connaissance et d'anticipation (satellites, radars...) et sur les équipements de protection des forces en intervention.

L'ensemble des moyens de la Défense (hors pensions) progressera au rythme de l'inflation sur les trois ans du budget triennal. Cet effort très important (+1,7 Md€ sur la période soit 3,4 Md€ en cumul) nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de recettes exceptionnelles (cessions d'actifs notamment). En outre, les besoins supplémentaires de paiements relatifs aux équipements seront eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants.

Entre 2009 et 2011, les moyens de la police et de la gendarmerie (mission **Sécurité** : 15,9 Md€ en 2008) et ceux de la **Sécurité civile** (0,4 Md€ en 2008) évolueront dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) 2009-2013. En fixant aux forces de sécurité intérieure des objectifs ambitieux en matière d'activités et de taux d'élucidation, la LOPPSI s'inscrit autour de trois priorités :

- la mutualisation entre la police et la gendarmerie, toutes les deux placées sous l'autorité du seul ministre de l'intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009 ; conformément aux décisions de la RGPP, la répartition et l'organisation territoriales sont progressivement revues et certaines missions administratives (garde statique) sont transférées ;
- la modernisation des moyens mis à la disposition des forces, notamment pour permettre une utilisation en masse de la police technique et scientifique ;
- la rénovation du management humain afin de répondre aux besoins spécifiques des policiers et des gendarmes, de mettre en œuvre la parité globale voulue par le Président de la République et d'obtenir la mobilisation maximale des personnels dans le cadre du maintien de la capacité opérationnelle des forces.

La sécurité civile mettra en œuvre les objectifs du livre blanc en matière de protection renforcée des populations contre les risques naturels et nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Les crédits de la mission **Action extérieure de l'État** (2,4 Md€ en 2008) augmentent légèrement en raison entre autres d'une budgétisation des contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix correspondant aux besoins aujourd'hui identifiés. Sur la base des conclusions du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et de la RGPP, la politique étrangère doit s'adapter pour renforcer la stratégie d'influence qui constitue désormais l'axe privilégié de l'action diplomatique. Le réseau diplomatique, dont l'universalité est réaffirmée, est ainsi appelé à évoluer en fonction des orientations suivantes : réorientation géographique en faveur des pays émergents, mise en place du principe de modularité des fonctions, en distinguant ambassades polyvalentes, ambassades prioritaires et postes de présence diplomatique aux missions allégées. Ces réformes structurelles permettront de réaliser des économies d'emplois allant au-delà du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Les crédits des opérations de maintien de la paix sont revus à la hausse. Aux termes du troisième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), une priorisation des 137 contributions internationales financées à ce jour doit être engagée.

4. Les missions de gestion de services publics

L'évolution des moyens et des effectifs consacrés à la **gestion des finances publiques et des ressources humaines** (11,2 Md€ en 2008) traduit les importants gains de productivité liés notamment à l'informatisation des procédures. La création de la direction générale des finances publiques, administration fiscale unique qui rapproche les anciennes direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, améliorera et simplifiera les services rendus au contribuable tout en élargissant le champ des mutualisations. L'évolution des crédits de la mission permet la poursuite du financement de la modernisation des processus de gestion, à la fois sur la chaîne de la dépense de l'État et la paye (avec la mise en place à terme d'un opérateur national), afin de permettre des gains de productivité dans la durée.

Un programme Entretien des bâtiments de l'État, regroupant les crédits consacrés à l'entretien du parc soumis à loyers budgétaires, sera mis en place à compter de 2009 pour garantir l'effectivité des travaux d'entretien et la bonne gestion du patrimoine de l'État.

Les crédits de la mission **Administration générale et territoriale de l'État** (2,6 Md€ en 2008) seront réduits grâce à la conjonction de plusieurs réformes :

- la réforme de l'organisation territoriale de l'État avec l'affirmation de l'échelon régional comme échelon de droit commun ;
- l'évolution des missions des préfetures et des sous-préfetures, avec l'allègement du contrôle de légalité et la centralisation de son traitement en préfeture ;
- l'amélioration des mutualisations de fonctions supports et plus généralement de leur efficience ;
- la poursuite de l'industrialisation des processus dans l'établissement des titres (permis de conduire et titres d'identité) et leur modernisation, qui aboutira à la fourniture d'un meilleur service pour les usagers (carte d'identité électronique sécurisée). La nouvelle tarification des titres permettra d'assurer le financement des coûts de production et de gestion ;
- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec le rapprochement des guichets au plus près des citoyens (en mairie) ;

La mise en œuvre de ces réformes dégagera des gains de productivité importants tout en permettant d'améliorer le service rendu.

5. Les autres missions

Pour les autres missions (soit les missions dont les crédits sont de l'ordre de 500 M€ ou moins en 2008), les crédits sont soit quasi-stabilisés en valeur (**Médias** à périmètre constant 2008), soit légèrement réduits (**Immigration, asile et intégration, Direction de l'action du Gouvernement, Politique des territoires**). La suppression de la publicité sur la télévision et la radio publique sera compensée aux organismes par une subvention du budget général. L'effet sur le solde de l'État sera nul, compte tenu de la création des taxes sur la téléphonie, les fournisseurs d'accès à internet et la publicité. Les moyens de la mission **Sports, jeunesse et vie associative** tiennent compte du recentrage de plusieurs dispositifs et modalités d'intervention ainsi que de l'identification avec la RGPP de financements alternatifs (Agence française de lutte contre le dopage – AFLD). Par ailleurs, le prélèvement opéré sur la Française des jeux au bénéfice du centre national de développement du sport (CNDS) est maintenu afin de financer les besoins prioritaires en matière d'équipements.

Les moyens de la mission **Conseil et contrôle de l'État** augmentent significativement sous l'effet notamment du renforcement des moyens de la justice administrative.

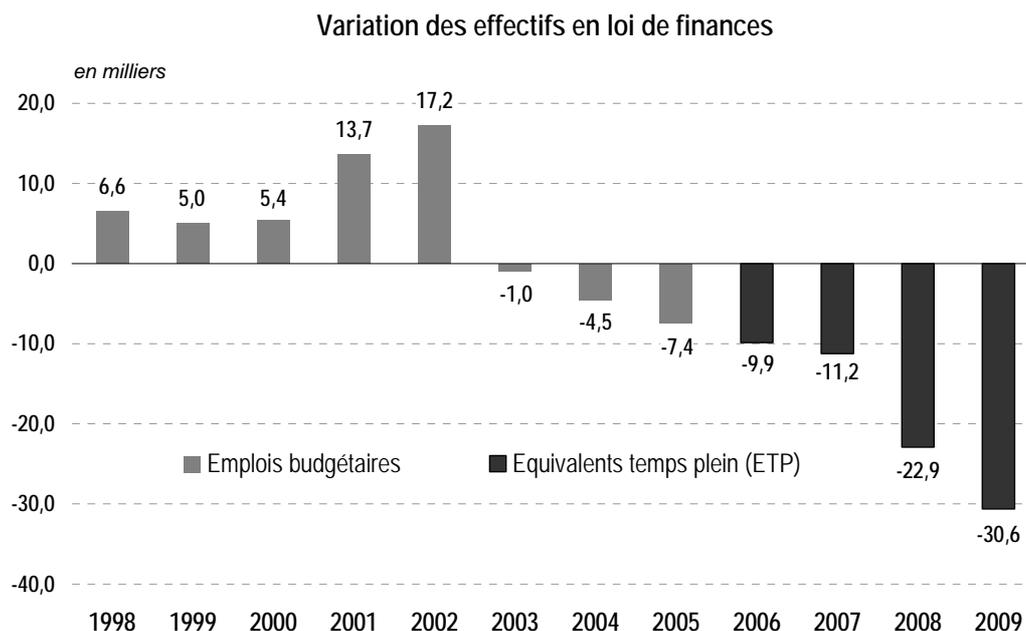
Enfin, l'évolution prévisionnelle des crédits de la mission **Pouvoirs publics** (1 Md€ en 2008) est conventionnellement fixée à l'inflation. Elle ne fait pas l'objet d'une programmation précise, conformément au principe d'autonomie financière des assemblées prévu par l'ordonnance du 7 novembre 1958.

C. La maîtrise de la masse salariale publique dans le cadre d'une nouvelle politique des ressources humaines

La révision générale des politiques publiques a permis d'identifier les réformes autorisant une évolution profonde des effectifs de la fonction publique. Il était crucial de tenir compte des évolutions démographiques majeures dans les quatre prochaines années afin de moderniser durablement notre fonction publique.

L'enjeu pour les finances publiques est essentiel : l'augmentation actuelle de la part des pensions de fonctionnaires dans le budget de l'État souligne l'impact de long terme du rythme de recrutement sur les dépenses de l'État. Ainsi, le coût net actualisé d'un fonctionnaire pour l'État est estimé à 1 M€ Ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite sur la mandature est donc financièrement équivalent à réduire notre endettement de 150 Md€, même si le rendement financier à court terme de cette évolution est plus faible.

En 2009, ce sont ainsi 30 600 départs en retraite qui ne seront pas remplacés dans les services de l'État grâce à des réformes améliorant la qualité et la productivité du service public. C'est une ambition forte, supérieure au résultat atteint en 2008 (-22 900), qui dépassait pourtant déjà de plus de 10 000 équivalents temps plein celui de 2007. Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié en 2010 et 2011. Les opérateurs sont également associés à cet effort : leurs effectifs seront ainsi réduits d'environ 1 100 ETP en 2009.



Cet effort permet d'atteindre quasiment, dès la première année du budget pluriannuel, l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Au final, à l'exception du ministère de la justice, tous les ministères voient leurs effectifs réduits. À l'inverse d'une logique systématique ou arithmétique qui serait vouée à l'échec, l'effort demandé découle toujours des réformes mises en œuvre. Certains ministères font plus que la moyenne, d'autres moins, mais, lors de la RGPP, la recherche des gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité.

L'effort de non-remplacement des départs à la retraite est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Toutefois, même au sein des ministères où l'effort global est moins élevé, certaines fonctions affichent des gains de productivité aussi importants qu'ailleurs.

Ces non-remplacements s'accompagnent, comme cela avait été annoncé par le Président de la République, d'un retour aux fonctionnaires des économies induites à hauteur d'au moins 50% (« retour catégoriel » sous forme indiciaire ou indemnitaire).

Pour la première fois, à l'occasion du budget pluriannuel, l'évolution du point de la fonction publique a été discutée très en amont et sur 3 ans.

Ceci a permis d'intégrer dans le budget les mesures générales suivantes :

- une hausse du point fonction publique de 0,5% par an au 1^{er} juillet chaque année de la période de programmation ;
- une hausse supplémentaire de 0,3% au 1^{er} octobre 2009 ;
- le versement en 2009 d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) exceptionnelle, visant à couvrir le pic d'inflation 2008 et un dispositif similaire de garantie individuelle de pouvoir d'achat pour 2011.

La combinaison de ces mesures, 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 Md€ en LFI 2008 à 86,6 Md€ en 2011 (hors contributions au CAS pensions), soit une progression moyenne de 0,3% par an.

D. Les concours de l'État aux collectivités locales augmenteront comme le reste des dépenses de l'État

Afin d'assurer la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques, l'ensemble **des concours de l'État aux collectivités locales** évoluera, hors plan de relance de l'économie et sauf pour l'année 2009, au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'État, c'est-à-dire l'inflation, comme le prévoit l'article 6 de la loi de programmation ; en 2009, le taux d'évolution des concours de l'État aux collectivités locales (hors plan de relance) s'élèvera à +0,5% en volume : l'État a en effet choisi de ne pas répercuter sur les collectivités territoriales la révision de l'hypothèse d'inflation 2009 intervenue postérieurement au dépôt du PLF. L'ensemble des concours de l'État, soit 55 Md€ hors dégrèvements, augmentera donc de 1,1 Md€ en 2009, puis de 1 Md€ chaque année sur la période 2009-2011. Cela représente cependant, en 2009, 200 M€ de plus que l'augmentation prévue en LFI 2008. La mission **Relations avec les collectivités territoriales du budget général** (2,35 Md€ en LFI 2008) participe de cet effort financier.

Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) verra sa progression indexée sur l'inflation prévisionnelle à partir de 2010. L'effort de péréquation sera poursuivi, avec dès 2009 la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance de l'économie, les collectivités locales qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009 pourront bénéficier d'une avance du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Elles percevront ainsi dès 2009 le FCTVA sur les dépenses d'investissements réalisées en 2008. Une enveloppe de 2,5 Md€ a été budgétée à ce titre pour 2009 dans la loi de finances rectificative pour 2009.

E. Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel

La programmation est effectuée au niveau des missions ; elle porte sur trois années. Elle comprend un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par mission, dont les déterminants figurent dans la partie II.A.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

1. Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission

Ce principe est le corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Il suppose, d'une part, de ne pas procéder, sauf situation exceptionnelle, à la révision annuelle des plafonds par mission dans le cadre des projets de lois de finances successifs, d'autre part, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission.

Il n'interdit toutefois pas des ajustements ponctuels, mais ceux-ci doivent rester limités et présenter un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de responsabilisation. Les modalités d'ajustement possibles dans le cadre du budget pluriannuel sont précisées ci-après.

2. La prise en compte des variations d'inflation

Le budget pluriannuel, hors mission « Plan de relance de l'économie », est construit sur la base de l'évolution prévisionnelle des prix présentée au I) du présent rapport. Les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de lois de finances peuvent toutefois différer de ces prévisions, à l'exception de la première année de programmation, pour laquelle les hypothèses prises en compte dans le budget pluriannuel et dans la loi de finances sont, par construction, identiques.

Pour les années ultérieures, lorsque l'inflation prévisionnelle associée aux projets de lois de finances est inférieure ou identique à celle retenue dans la programmation, le plafond global de dépense de l'État et les plafonds par mission fixés dans le budget pluriannuel restent inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Cette règle a pour objet de favoriser la visibilité des gestionnaires en ne prévoyant pas d'ajustement systématique à la baisse des plafonds en cas de ralentissement de l'inflation.

À l'inverse, si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de lois de finances s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construit le budget pluriannuel, il peut être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. Les ajustements sont prioritairement réalisés sur les dotations dont l'évolution est directement

corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation directs prévus par une disposition juridique (dette, pensions).

Ainsi, hors effet du plan de relance de l'économie, le plafond global de dépense du budget de l'État ne peut ainsi jamais évoluer à un rythme supérieur à l'évolution anticipée des prix associée soit à la présente loi de programmation, soit aux projets de lois de finances successifs, en retenant entre ces deux hypothèses la valeur la plus haute.

3. Le recours à la réserve de budgétisation

Le budget pluriannuel est construit en intégrant, au sein du plafond global de dépense, une réserve dite « de budgétisation », non répartie entre missions, destinée à abonder exceptionnellement les plafonds des années 2010 et 2011. Cette réserve est intégrée, dans le cadre de la programmation, au sein de la mission Provisions. Son montant s'établit à 0,6 Md€ en 2010 et 1,1 Md€ en 2011.

La réserve de budgétisation du budget pluriannuel est distincte de la réserve de précaution, qui correspond à la mise en réserve de crédits à laquelle il est procédé en début d'exercice. La réserve de précaution, annoncée au moment du PLF, est destinée à faire face aux aléas de gestion infra-annuels, dans les conditions précisées au paragraphe 6.

La réserve de budgétisation se justifie quant à elle par la nécessité de provisionner les risques inhérents à la programmation, qu'il s'agisse des incertitudes de prévisions macro ou micro économiques ou de facteurs accidentels et imprévisibles, non pris en compte dans la programmation initiale.

Chaque année, à l'occasion de l'élaboration des projets de lois de finances, la réserve de budgétisation sera utilisée prioritairement pour ajuster les dotations prévues sur les postes de dépense suivants si cela s'avérait nécessaire :

- charges d'intérêt de la dette ;
- contributions de l'État au compte d'affectation spéciale pensions ;
- prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

La part de la réserve non utilisée pour abonder ces postes de dépense pourra permettre d'ajuster les plafonds annuels par mission. Toutefois, le principe de responsabilisation suppose de limiter ces ajustements au strict nécessaire, dans les conditions suivantes :

a) L'utilisation de la réserve de budgétisation, d'un montant faible (moins de 0,3% des crédits en 2010) est limitée aux « cas de force majeure », qui s'entendent comme les événements :

- qui présentent un caractère irrésistible, extérieur et imprévisible ;
- qui engendrent des besoins budgétaires conduisant à un dépassement significatif du plafond de crédits de la mission.

b) Un abondement des crédits à partir de la réserve de budgétisation ne peut être accordé que lorsque l'impossibilité de financer les dépenses à l'intérieur du plafond de la mission est avérée. Les demandes d'accès à la réserve doivent donc être précisément justifiées, tant en ce qui concerne le caractère imprévisible des dérapages constatés que l'impossibilité d'y faire face par d'autres moyens ; à ce titre, il sera demandé systématiquement à l'appui de chaque demande un plan d'économies ou des gages sur d'autres dépenses.

c) Les éléments de justification devront être adressés directement par le ministre demandeur au ministre chargé du budget, qui les instruira. Le calendrier de prise en compte de ces demandes est déterminé par le ministre chargé du budget.

d) Les abondements de crédits liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation demeurent strictement ponctuels et n'emportent pas de conséquence sur les autres années de la programmation.

La part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas utilisée pour abonder les missions en PLF sera :

- soit utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution ;
- soit annulée pour contribuer à la maîtrise des dépenses.

4. L'ajustement des autorisations d'engagement

Les plafonds de crédits sont fermes, selon les modalités indiquées plus haut :

- le plafond global de dépense de l'État présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix précisées *supra* ;
- les plafonds de dépense des missions sont non révisables sur les deux premières années de la programmation, sous réserve – pour la deuxième année – des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix et des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation prévues *supra*.

Ces ajustements sont les seuls pouvant conduire à augmenter le niveau des crédits de paiement par rapport à celui prévu dans le cadre de la programmation initiale. Les autorisations d'engagement pourront en revanche, exceptionnellement, faire l'objet d'ajustements de nature différente, liés au mode de budgétisation des dépenses. Il s'agit, en particulier, 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. Ceci peut conduire à augmenter le niveau des autorisations d'engagement pour l'année où l'engagement juridique est concrétisé et diminuer celui des années suivantes.

Cet ajustement éventuel devra être opéré dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances afférents aux années 2010 et 2011. Il ne crée pas de droits au titre des années suivantes, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement, et ne peut en aucun cas conduire à engendrer des besoins en crédits de paiement excédant les prévisions de la programmation initiale.

5. Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels

À l'occasion de la présentation au Parlement des projets de lois de finances, le Gouvernement indique, le cas échéant, les ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, en distinguant les ajustements liés à la prise en compte des nouvelles hypothèses d'inflation et les ajustements liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation.

6. Le principe de responsabilisation en exécution

Le principe de responsabilisation s'applique également en exécution : il est le corollaire de la visibilité sur les moyens triennaux alloués à chaque mission. Il suppose que soient mobilisés en premier lieu les crédits libres d'emploi au sein du programme puis qu'il soit procédé, le cas échéant, à des redéploiements au sein de la mission ou du ministère pour faire face aux besoins.

À l'instar de la réserve de budgétisation, la réserve de précaution permet, au niveau du budget de l'État, de faire face à des aléas importants et demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel.

La réserve de précaution sera, comme précédemment, constituée en début de gestion par l'application de taux différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général. Le dispositif de mise en réserve sera cependant aménagé pour tenir compte du caractère obligatoire de certaines dépenses.

Les taux de mise en réserve seront progressivement abaissés au cours de la période de programmation, dans un souci de cohérence avec le principe de responsabilisation, si les conditions prévisionnelles d'exécution le permettent.

IV. LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE

Le secteur des administrations de sécurité sociale, qui regroupe les organismes gérant la protection sociale dans son ensemble, occupe une place essentielle dans les finances publiques de la France. Il représente en termes de recettes ou des dépenses, plus de 45% du total des administrations publiques. Si, à court terme, il jouera entièrement son rôle de stabilisateur automatique, à la fois en recettes et en dépenses, il devra concourir sur la période au redressement des finances publiques tout en relevant le défi du vieillissement démographique, qui pèse fortement sur les dépenses de retraite, de maladie et de prise en charge de la perte d'autonomie.

Cette évolution démographique profonde modifie l'équilibre entre les fonctions sociales. Dans une stratégie globale de stabilisation et d'optimisation des prélèvements obligatoires, et de réponse satisfaisante aux besoins des personnes âgées, il est donc plus que jamais nécessaire d'avoir une vision globale et cohérente de l'ensemble des finances sociales, ce qui doit conduire à des réallocations de moyens entre régimes excédentaires et régimes déficitaires.

La trajectoire est ambitieuse. Les efforts entrepris ces dernières années, et qui ont porté leurs fruits, devront donc être poursuivis et approfondis, afin de transmettre aux générations futures un système de protection sociale consolidé, adapté aux enjeux de demain.

A. Garantir la pérennité de notre système social en assurant l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale

1. Rappel des objectifs poursuivis

Pour contribuer au redressement des finances publiques dans leur ensemble, le secteur des administrations de sécurité sociale doit revenir à l'équilibre en fin de période.

En effet, même si elles jouent un rôle important de « stabilisateurs automatiques », les dépenses de protection sociale sont fondamentalement des dépenses de transfert, qui n'ont pas vocation à être financées par les générations futures.

Soldes du sous-secteur ASSO

	2008	2009	2010	2011	2012
SOLDE ASSO - comptabilité nationale	-2,0	-7,6	-5,7	-2,4	0,4
<i>En % PIB</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
RECETTES SECURITE SOCIALE - comptabilité générale		-3,0	0,7	4,3	7,5
DEPENSES SECURITE SOCIALE - comptabilité générale		4,6	6,4	6,7	7,1

2. Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique

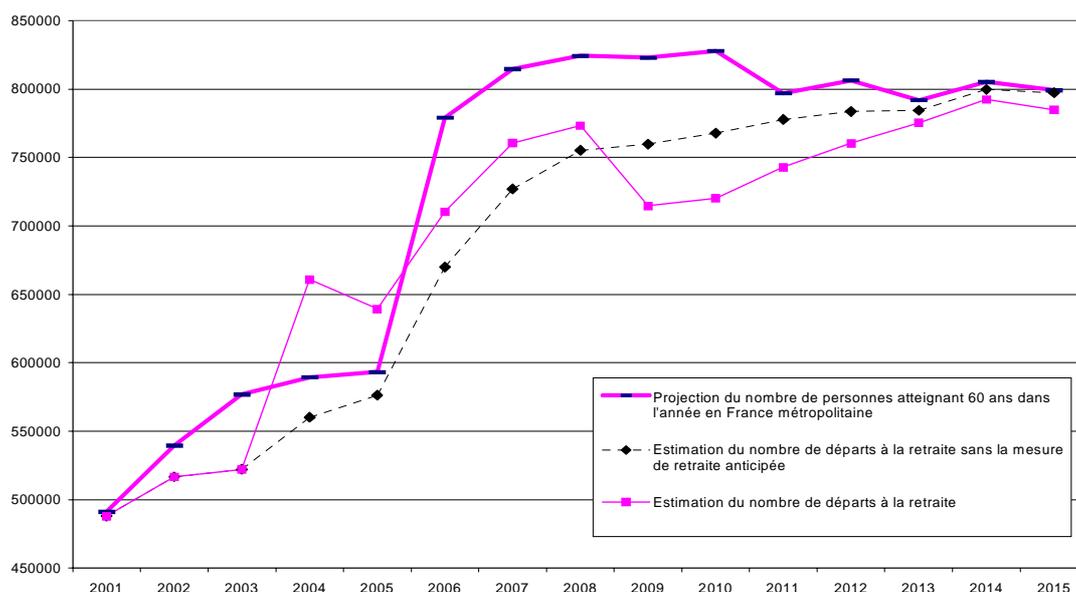
Les perspectives financières sont très contrastées selon les différentes composantes des ASSO.

Après la dégradation de leur solde en 2009 lié à l'impact de la hausse de l'inflation en 2008 sur les prestations versées, les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel verraient en tendance leur solde excédentaire se stabiliser. À moyen terme, 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.

Le solde tendanciel de l'Unédic bénéficierait quant à lui, sur l'ensemble de la période, de la baisse progressive du chômage à compter de 2010, qui jouera non seulement sur ses recettes, mais également sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Dans le même temps, le champ des ASSO est concerné en première ligne par le défi du vieillissement, qui pèse fortement sur le rythme des dépenses.

Impact du « baby boom » sur les départs à la retraite au régime général



Cet impact du vieillissement de la population est en effet désormais sensible, en premier lieu sur la dynamique des pensions. Même si sur la période de programmation, le nombre annuel de personnes atteignant l'âge de liquidation devrait rester stable autour de 800 000 personnes, l'évolution démographique conduit, en l'absence de mesures, à une dégradation mécanique du solde de la branche vieillesse (CNAV et FSV) de 1,5Md€ par an sur la période.

Le défi du vieillissement se fait également sentir dans le champ de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées : les projections réalisées par la Drees montrent que le nombre de personnes âgées dépendantes est appelé à progresser rapidement d'ici à 2015, du fait de l'arrivée au grand âge des générations relativement nombreuses nées dans les années 1920. Un répit se produira jusqu'en 2025, date à partir de laquelle la population âgée dépendante recommencera à s'accroître rapidement du fait de l'arrivée des générations du « baby-boom » aux âges les plus exposés au risque de perte d'autonomie.

Enfin, le vieillissement a des conséquences sur la dépense d'assurance maladie obligatoire : même si l'espérance de vie en bonne santé s'accroît, il existe en effet une corrélation entre l'âge et la prévalence des affections de longue durée, prises en charge intégralement par l'assurance maladie obligatoire pour les pathologies en lien avec l'affection. Avec le vieillissement démographique, la proportion de la population concernée par une ALD s'accroît, et avec elle la part financée par l'assurance-maladie obligatoire.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à améliorer, au nom de la solidarité entre les générations, la protection sociale des personnes âgées les plus fragiles.

En matière de **vieillesse**, la priorité du Gouvernement concernera les petites pensions, qu'il s'agisse du minimum vieillesse, du minimum contributif, des retraites agricoles ou des pensions de réversion.

La solidarité envers les retraités les plus modestes s'est manifestée dès 2008 par un versement exceptionnel de 200 euros, et l'engagement d'une revalorisation de 25% d'ici à 2012 du minimum vieillesse pour les personnes isolées. Pour mieux prendre en compte l'inflation et

garantir le pouvoir d'achat des retraités, le mécanisme d'indexation des pensions sera revu et harmonisé. Un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC sera reconduit.

En matière de **prise en charge de la dépendance**, il s'agit de faire face à la croissance à court – moyen terme des besoins, tout en préservant des marges de manœuvre financières et en concevant des réponses nouvelles qui permettent d'anticiper les charges supplémentaires prévisibles à l'horizon d'une quinzaine d'années.

À cet égard, les orientations présentées le 28 mai 2008 soulignent en effet :

- les marges disponibles pour recentrer l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) en faveur des personnes âgées à revenu modeste et moyen, résidant à leur domicile ou souffrant de formes particulières de dépendance telles que la maladie d'Alzheimer ; la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires lors de l'examen de leurs droits à l'APA peut permettre de financer des améliorations appréciables de cette prestation en faveur des personnes âgées dépendantes qui souhaitent se maintenir à leur domicile, évitant ou retardant ainsi les coûts financiers et humains de l'hébergement en établissement ;
- les possibilités existant pour financer les besoins croissants de prise en charge de la dépendance à l'intérieur des finances sociales, notamment par redéploiement au sein des dépenses d'assurance maladie et reconversion des capacités hospitalières ;
- l'intérêt du développement d'une offre privée d'assurance dépendance permettant de faire face à long terme aux besoins de prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées en articulant intervention publique et privée dans un partenariat nouveau.

Si le vieillissement démographique impliquera forcément un nouvel équilibre entre fonctions sociales, il importe de préserver et consolider la politique familiale qui, par ses bons résultats en termes de natalité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, contribue au financement de long terme de notre système de protection sociale. Pour autant il conviendra de se réinterroger sur la pertinence de l'ensemble des leviers sociaux et fiscaux qui concourent à cette politique. Il conviendra notamment de mieux orienter les moyens vers la mise en place progressive d'un droit à la garde d'enfants : il s'agira d'offrir à toute famille les conditions d'un mode de garde adapté à ses besoins.

3. Cette trajectoire est atteignable

Ces objectifs structurels sont donc ambitieux. Ils sont atteignables à condition d'amplifier les efforts engagés ces dernières années.

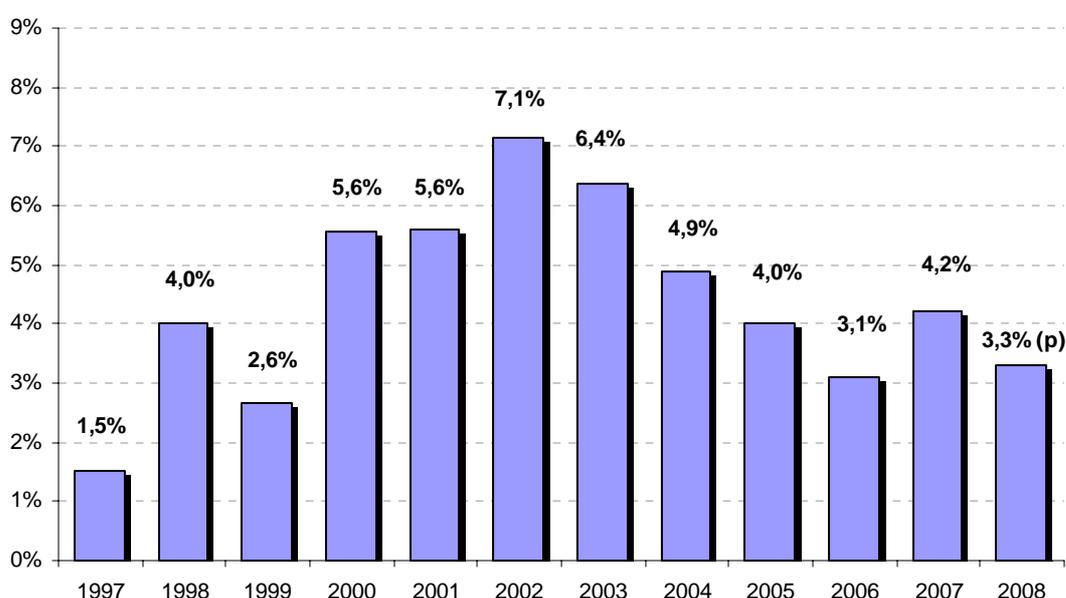
La dégradation des comptes de la branche maladie serait de l'ordre de 2 milliards d'euros par an si l'on ne faisait rien : comme dans tous les pays de l'OCDE, la tendance spontanée de croissance des dépenses de santé est supérieure à celle du PIB. Toutefois depuis 2004, la CNAM a connu un redressement sensible de son solde, grâce à une politique active de maîtrise de la dépense et l'apport de recettes nouvelles.

Les outils de gouvernance renforcés progressivement (instauration du comité d'alerte en 2004, mécanismes de stabilisation des dépenses dans la loi de financement de la sécurité sociale

pour 2008) ont en effet permis à la France de maîtriser efficacement ses dépenses de santé sans pour autant faire reculer la couverture solidaire de ces dépenses. Entre 1995 et 2005, les dépenses de santé ont crû annuellement de 0,7 point de plus que le PIB, alors que cet écart est de 1,5 point en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Partant d'un niveau de dépenses élevé, cette inflexion n'a nullement porté préjudice à la qualité des soins. Dans le même temps, la part de la consommation de biens médicaux couverte par la sécurité sociale, la CMU-C ou l'AME est restée quasi-stable, de 78,2% en 1995 à 78% en 2007.

La décélération des dépenses du champ de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est notable depuis 2004, par rapport aux taux de croissance enregistrés au début de la décennie 2000.

Evolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM sur la période 1997-2008



Source : Direction de la sécurité sociale.

B. La stratégie du Gouvernement pour les finances sociales repose sur trois leviers principaux

1. 1^{er} levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense, et accroître son efficacité

a) En matière d'assurance maladie

D'ici à 2012, la poursuite du redressement de l'assurance maladie implique le maintien d'une maîtrise réaliste des dépenses, **dont l'évolution devra rester inférieure à la croissance du PIB** associée à une consolidation des recettes de la branche. L'amélioration de la qualité des services de santé n'en sera pas affectée si l'ensemble des acteurs du système s'accorde pour mobiliser les marges de manœuvre existantes en termes d'efficacité. En particulier, les hôpitaux publics devront maîtriser leurs déficits à travers une gestion plus efficace.

Ainsi il est proposé de fixer pour les exercices 2009 à 2012 une progression de l'ONDAM de 3,3% en valeur.

Cet objectif pourrait être atteint sans remettre en cause l'effort de l'assurance-maladie en faveur des prestations médico-sociales pour les personnes âgées et handicapées, à condition que le taux de progression des dépenses de soins de ville en valeur soit identique à celui de l'ONDAM global et supérieur à celui des dépenses en établissements de santé.

Ceci permettrait de maintenir constant le poids des soins de ville au sein de l'ONDAM tandis que la diminution progressive du poids des dépenses hospitalières (d'environ 0,6 point entre 2009 et 2012) correspondrait à l'accroissement de la part des dépenses médico-sociales.

Cette évolution rapprocherait la France de la moyenne des pays comparables s'agissant de la part des dépenses hospitalières dans les dépenses d'assurance maladie, et favoriserait le développement de types de prises en charge moins lourds, plus conformes aux besoins de santé et aux aspirations des patients, que l'hospitalisation en structure sanitaire

C'est pourquoi les efforts de ces prochaines années porteront en priorité sur trois axes, qui seront mis en œuvre dans le cadre des PLFSS, ou de la loi Hôpital, patients, santé et territoires :

La régulation des dépenses et l'articulation entre le régime obligatoire et les assureurs complémentaires

Le défi majeur pour l'équilibre des comptes réside dans la progression rapide de dépenses par ailleurs prises en charge en totalité par le régime obligatoire, au titre notamment du dispositif des affections de longue durée (60% de la dépense totale en 2006). Ce constat largement partagé appelle plusieurs types de réponse :

- un effort particulier de maîtrise des postes qui progressent le plus rapidement, notamment le poste des médicaments et dispositifs médicaux mais aussi celui des prestations d'auxiliaires médicaux ou de transport sanitaire ;
- un renforcement de la participation des organismes complémentaires à l'effort collectif de financement de ces dépenses – au travers d'une contribution visant à corriger les déports de charges – ainsi qu'à leur maîtrise. Les organismes complémentaires doivent pouvoir disposer des outils leur permettant de gérer de façon plus efficace leur risque, de façon complémentaire avec les actions de maîtrise engagées par les régimes obligatoires

La réforme de l'hôpital

La France est, au monde, le pays où le nombre d'établissements de soins publics et privés rapporté à la population est le plus élevé. L'excellence médicale, les progrès techniques, les normes sanitaires, mais aussi l'amélioration des moyens de transport et de télécommunication, conduisent à réévaluer la valeur de la proximité des soins hospitaliers, en fonction du type de soins. L'amélioration de l'efficacité du secteur hospitalier passe donc par un effort de restructuration.

C'est dans cette perspective que le projet de loi dit Hôpital, patients, santé et territoires modernise le statut et la gouvernance des établissements de santé et crée de nouvelles modalités de coopération entre les établissements.

D'une part, le statut et la gouvernance des établissements sont rénovés afin de clarifier la chaîne des responsabilités et faire toute sa place au directeur de l'établissement, "patron" de l'hôpital. La communauté hospitalière de territoire, d'autre part, permet à plusieurs établissements de mutualiser certaines fonctions support et stratégiques, afin d'améliorer les complémentarités et la réactivité de l'offre au niveau local. Les agences régionales de santé qui seront mises en place pourront s'appuyer sur ces dispositifs pour améliorer l'organisation de l'offre de soins.

Le renforcement de la gestion du risque assurantiel en santé et des actions des caisses

Les actions de l'assurance maladie en matière de gestion du risque seront renforcées. Elles doivent être poursuivies et élargies dans le champ de la médecine ambulatoire, en approfondissant les outils créés depuis 2004 pour une maîtrise médicalisée de la dépense. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a ainsi prévu le développement de contrats individuels incitatifs à la fois à une prescription respectueuse du principe de plus stricte économie et à un effort accru de prévention du développement des maladies chroniques.

Il s'agit également de favoriser le développement de la maîtrise médicalisée à l'hôpital (respect de l'ordonnancier bizonne, qualité des prescriptions de médicaments et de transports notamment). Cette démarche, initiée en 2007, va progressivement s'installer dans tous les établissements de santé et va également être introduite dans les établissements médico-sociaux.

Ainsi, le domaine de mise en œuvre des démarches de gestion du risque sera désormais transversal aux champs ambulatoire, hospitalier et médico-social. Cette systématisation des démarches de gestion du risque sera facilitée et portée par les agences régionales de santé.

b) En matière d'assurance vieillesse

La maîtrise de la dépense d'assurance vieillesse s'inscrit d'abord dans le processus de réforme du système de retraite par répartition, dans lequel la France s'est engagée depuis les lois du 13 juillet 1993 et du 21 août 2003, afin d'en assurer la pérennité financière et de maintenir l'équité et la solidarité entre générations, dans un contexte marqué par la contrainte financière, l'allongement continu de l'espérance de vie et l'arrivée à la retraite des générations plus nombreuses de l'après-guerre. La réforme des régimes spéciaux a ainsi été menée entre la fin de l'année 2007 et le début de l'année 2008.

La maîtrise de la dépense est en outre inséparable des résultats obtenus en matière d'emploi des seniors : encore plus que par son effet sur les recettes, toute augmentation du taux d'emploi des 55-65 ans contribue au redressement des comptes de la branche vieillesse par son impact sur les pensions versées.

Deux documents d'orientation ont été présentés les 28 avril et 26 juin 2008 aux partenaires sociaux, respectivement sur la réforme des retraites et sur la mobilisation en faveur de

l'emploi des seniors. Cet ensemble de mesures de consolidation, d'équité et de solidarité doit permettre d'assurer une convergence accrue entre les différents régimes et une meilleure synergie entre régimes de base et régimes complémentaires.

Dès 2009, et en application de la loi de 2003, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sera donc majorée d'un trimestre par an, pour atteindre 41 annuités en 2012, au régime général et dans les régimes alignés comme dans la fonction publique. Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue sera reconduit, avec une évolution de ses conditions de durée d'assurance conforme à la loi de 2003.

La nécessité d'une rigueur de gestion accrue sera au centre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) avec la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour 2009-2012. Des abus ou des fraudes, en particulier pour la régularisation de périodes non cotisées, peuvent en effet conduire à fragiliser la légitimité du système de retraites.

La mobilisation pour l'emploi des seniors fait l'objet d'un ensemble de mesures tournées vers les entreprises, vers les salariés et vers les demandeurs d'emploi seniors.

Les employeurs seront incités à adopter une gestion active des âges et à mieux intégrer les seniors dans leur gestion des ressources humaines : les entreprises de plus de 300 salariés et les branches professionnelles devront négocier et conclure avant la fin de l'année 2009 des accords favorisant l'emploi des seniors, ou à défaut un plan d'action répondant au même cahier des charges ; une pénalité de 1% de la masse salariale s'appliquera à compter de 2010 aux entreprises qui ne seraient pas couvertes par un tel accord ; les limites d'âge et les mises à la retraite d'office seront supprimées.

Les salariés seront incités à prolonger leur activité au-delà de 60 ans : le cumul entre pension de retraite et revenus d'activité sera facilité, avec notamment une autorisation sans restriction lorsque les assurés ont eu une carrière complète ; pour favoriser la prolongation d'activité des seniors en rendant la surcote plus attractive, son taux sera porté à 5% par an, et elle sera appliquée au minimum contributif.

Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors sera favorisé : l'âge de dispense de recherche d'emploi (DRE) sera progressivement relevé à 60 ans en 2011, et les entrées en DRE seraient supprimées à partir de 2012, sur la base d'un rapport évaluant l'impact du relèvement de l'âge entre 2009 et 2011 ; l'offre du service public de l'emploi en direction des seniors sera adaptée et renforcée.

Sans attendre le prochain rendez-vous quadriennal sur les retraites de 2012, il sera procédé dès 2010 à un nouveau point d'étape destiné à évaluer les progrès réalisés en matière d'emploi des seniors et l'impact effectif des mesures d'incitation à la poursuite d'activité auprès des salariés et des employeurs. Au regard de la situation financière des régimes de retraite, des mesures correctrices pourront être engagées le cas échéant pour améliorer ces résultats.

c) Pour la branche famille

La branche famille tend spontanément vers une situation d'excédents croissants. Cette contribution au redressement des finances sociales sera sécurisée par la poursuite des efforts

de maîtrise de la dépense qui ont montré leur efficacité dans les années récentes. Il importe notamment que les mesures nouvelles de dépense soient globalement gagées par des économies correspondantes. Dans le cadre d'une approche d'ensemble du financement de notre système de protection sociale, l'excédent de recettes de la branche famille par rapport à ses dépenses doit pouvoir sur la période à venir être mobilisé en bonne part pour le financement d'autres priorités sociales, liées au vieillissement de la population et notamment au financement des retraites

d) Pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)

L'objectif du Gouvernement pour la branche AT/MP est de consolider sur la période de programmation la situation équilibrée de la branche, atteinte en 2008, et de mettre en œuvre les engagements négociés par les partenaires sociaux en 2007.

L'axe majeur d'évolution de la branche au cours des prochaines années est incontestablement le renforcement de la protection de la santé au travail. Par nature, la branche AT-MP a d'ores et déjà un rôle essentiel en la matière mais les pouvoirs publics veilleront à ce que ce sujet soit identifié comme la principale priorité de la branche, notamment en matière de prévention. Ainsi la réflexion sur la tarification devra tendre à rendre celle-ci encore plus favorable à la prévention, notamment par un renforcement de la lisibilité des dispositifs de ristourne et de majoration des cotisations.

Les actions de prévention, avec un accent particulier sur les petites et moyennes entreprises, seront axées sur des actions coordonnées de nature à prévenir les risques définis comme prioritaires tels que les troubles musculo-squelettiques, les cancers professionnels ou les troubles psycho-sociaux tout en assurant une veille et une connaissance des expositions professionnelles qui pourrait se traduire par la mise en place d'un système de traçabilité, actuellement à l'étude. Une amélioration de la réparation pourra également être envisagée, notamment pour éviter la désinsertion professionnelle et faciliter la reprise d'emploi.

2. 2^{ème} levier : préserver la ressource sociale, et compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux

Compte tenu du caractère ambitieux des objectifs de maîtrise de la dépense, la trajectoire cible de redressement des finances sociales ne pourra être respectée qu'à la condition que la ressource sociale évolue au même rythme que la richesse nationale.

Le Gouvernement considère comme essentiel que le taux de prélèvement sur les salaires ne s'accroisse pas, afin de ne pas contrecarrer l'amélioration tendancielle de l'emploi et de ne pas nuire à la compétitivité et l'attractivité de la France.

Cet objectif impose tout d'abord que les ressources actuelles soient réparties au mieux entre les fonctions sociales. À moyen terme, la baisse du chômage et le vieillissement de la population conduisent en effet à des situations très différenciées entre les différents risques gérés par les administrations de sécurité sociale : aux déficits tendanciellement croissants de la branche vieillesse et de la branche maladie s'opposent les perspectives excédentaires de

l'assurance chômage et de la branche famille. Afin d'assurer la pérennité financière de notre système de protection sociale, il est de la responsabilité de l'État et des partenaires sociaux d'avoir une approche globale de son financement.

C'est pourquoi, comme envisagé dès l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 de réforme des retraites, le Premier ministre a invité les gestionnaires de l'assurance chômage à profiter dès que possible des marges financières du régime pour baisser le taux des cotisations chômage, et ainsi neutraliser pour les salariés et les entreprises l'impact du relèvement progressif des cotisations vieillesse. À ce stade, cette hausse des cotisations vieillesse est prévue au 1^{er} juillet de chacune des années de la période de programmation (0,3 point en 2009, 0,4 en 2010, 0,3 en 2011). C'est également pourquoi la LFSS pour 2009 prévoit d'achever en trois ans le transfert à la branche famille du financement des majorations de pension pour les parents de trois enfants : le gain pour le FSV en 2009 sera transféré à la CNAV au moyen d'un transfert de recettes.

Plus généralement, la préservation de ressources globales dynamiques pour la protection sociale, dans un contexte de stabilité des taux de prélèvement sur les salaires, exige d'éviter toute forme d'érosion de l'assiette du prélèvement, que ce soit grâce à une lutte plus sévère contre la fraude, un encadrement des formes d'optimisation conduisant à des pertes de recettes trop importantes et également une meilleure maîtrise du développement des « niches » sociales comme exposé *supra*.

En outre, afin que l'ensemble des revenus, notamment ceux qui sont les plus dynamiques et assurent ainsi une part significative de la richesse nationale, participent bien au financement solidaire de la protection sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a créé un « forfait social » dû par l'employeur sur les revenus du travail qui ne sont pas soumis actuellement à des cotisations. Les aides directes aux salariés (titres restaurants, chèques vacances, etc.) ne seront pas concernées afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des salariés en 2009. Le taux de ce forfait social a été fixé à 2%, niveau très faible par rapport aux taux normaux de cotisations, ce qui permettra de ne pas freiner le développement des différents dispositifs concernés.

3. 3^{ème} levier : dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines

Il importe d'aborder la période de programmation sur des bases assainies. C'est pourquoi un effort particulier sera fait en 2009 pour régler la question des déficits accumulés dans le champ des ASSO au cours de ces dernières années.

En premier lieu, la LFSS pour 2009 inclut une reprise des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général, ainsi que ceux du Fonds de solidarité vieillesse dans la limite de 27 Md€ Grâce à cette opération, les charges d'intérêt du régime général seront réduites d'environ 1 Md€ en 2009.

Ces déficits seront transférés à la CADES qui a pour mission d'amortir ces dettes sociales au meilleur coût pour la collectivité. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la durée d'amortissement, actuellement de 13 ans, ne sera pas allongée du fait de cette opération de reprise, grâce à un apport de ressources nouvelles. Afin de respecter l'objectif de stabilisation du taux de prélèvement obligatoire, cet apport prendra la forme d'un

transfert en provenance du FSV qui, libéré de son déficit cumulé, devrait voir sa situation financière tendancielle s'améliorer.

En second lieu, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, la question du financement du régime de protection sociale des exploitants agricoles a été réglée dans le cadre de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Ce régime est en effet structurellement déséquilibré et force est de reconnaître que la création du FFIPSA ne s'est accompagnée d'aucun apport de recettes pour en assurer la soutenabilité financière. La dette accumulée par le FFIPSA, qui retrace actuellement les comptes du régime pour les prestations maladie, vieillesse et famille, sera de ce fait reprise par l'État. Par ailleurs, une garantie pérenne de financement sera assurée pour les prestations maladie, grâce d'une part à un apport de ressources nouvelles en provenance de l'État (1,2 Md€), et d'autre part à l'intégration financière de cette branche au régime général. Les économies de frais financiers attendus pour le régime sont de l'ordre de 200 M€ en 2009. Cette opération n'aura aucune conséquence sur la gestion locale des prestations, qui restera assurée par les caisses de la Mutualité sociale agricole. Elle permettra enfin de rationaliser l'organisation administrative, en supprimant l'établissement public FFIPSA.

Le fort engagement du budget de l'État en faveur du redressement des comptes de la protection sociale agricole sera complété par la poursuite de la remise à niveau des dotations dues chaque année à la sécurité sociale (aide médicale d'État, exonérations compensées...).

V. LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Les administrations publiques locales regroupent les unités publiques ayant une compétence administrative locale : selon leur statut juridique, ce sont des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et divers organismes de caractère associatif.

A. Une inflexion dans la dynamique des dépenses publiques locales est nécessaire au redressement du solde des APUL d'ici 2012

La dégradation du solde des APUL a été régulière ces dernières années : excédentaire de 0,3% du PIB en 1999, le solde APUL est devenu déficitaire en 2004 ; il atteint -0,4% du PIB en 2007.

Les dépenses des collectivités locales ont à champ constant (hors « acte II » de la décentralisation) progressé de 3,1% par an en volume sur la période 2000-2007, soit sensiblement plus vite que le PIB.

De leur côté, les recettes publiques locales ont progressé globalement au même rythme que le PIB, soit + 2,3% par an en volume.

C'est donc la diminution de la capacité d'autofinancement des collectivités locales (solde de la section de fonctionnement), couplée à une forte progression des investissements, qui explique la hausse de l'endettement des APUL depuis 1999.

La programmation pluriannuelle repose sur l'hypothèse d'un rapprochement du rythme de croissance des dépenses avec celui des recettes. Cette hypothèse volontariste en dépenses est à mettre au regard de l'hypothèse prudente retenue en matière d'évolution des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (stabilité des taux d'imposition après une probable hausse en 2009 en lien avec le cycle électoral, dynamisme modéré des bases des impôts directs locaux). Un recours accru à l'outil fiscal (augmentation des taux notamment) pourrait toutefois constituer une voie privilégiée par certaines collectivités, même si ce n'est pas l'hypothèse privilégiée ici.

Dans le cadre du plan de relance, les collectivités territoriales bénéficieront en outre en 2009 d'un surcroît de recettes de 2,5 Md€ sous la forme d'une augmentation du FCTVA conditionnée à l'augmentation de l'effort d'investissement. Ce mouvement serait ainsi équilibré en recettes et en dépenses.

Sous ces hypothèses, les dépenses publiques locales progresseraient ainsi en moyenne sur la période 2009-2012 à un rythme inférieur aux recettes. Le solde des APUL se redresserait donc progressivement, atteignant l'équilibre en 2012.

Évolution du solde des administrations publiques locales

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - en % PIB	11,0	11,2	11,1	11,1	11,0
DEPENSES - en % PIB	11,3	11,5	11,3	11,2	11,0
SOLDE APUL - % du PIB	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
SOLDE APUL - en Md€	-6,1	-6,0	-4,1	-1,7	-0,7

B. Plusieurs facteurs devraient redonner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs dépenses

L'orientation des dépenses des collectivités locales dépend au premier chef des choix opérés par les collectivités. Leur retour à l'équilibre ne pourra évidemment se réaliser qu'avec leur participation active.

Plusieurs facteurs de modération des dépenses devraient contribuer à leur maîtrise sur la période :

a) Une évolution plus limitée des facteurs objectifs de croissance de la dépense est attendue

Deux points peuvent plus particulièrement être soulignés :

Les dépenses de fonctionnement, tirées au sein des dépenses locales par la progression des dépenses du secteur communal (communes et groupements de communes), bénéficieront de l'effet de consolidation de l'intercommunalité ; la montée en charge des intercommunalités, qui a pu entraîner dans un premier temps une croissance des dépenses, est désormais achevée. La stabilisation de la carte de l'intercommunalité va permettre d'ouvrir le champ à une réflexion plus approfondie sur la rationalisation des dépenses entre chaque acteur du secteur communal.

Les dépenses sociales devraient connaître une relative modération : la mise en œuvre du revenu de solidarité active à compter de juin 2009 créera notamment un contexte favorable à une plus grande maîtrise des dépenses sociales.

b) Le Gouvernement s'engage au côté des collectivités locales dans la maîtrise de leurs dépenses

Deux voies sont plus particulièrement suivies :

Les collectivités locales ont été associées à la définition d'une évolution des dépenses de personnel modérée sur les trois prochaines années : la progression limitée du point fonction publique permettra de redonner des marges de manœuvre au sein d'une progression de masse salariale traditionnellement très dynamique.

Le Gouvernement s'engage par ailleurs avec les collectivités territoriales à une rationalisation des dépenses mises à leur charge. Deux principes ont été actés : d'ici à 2011 l'État n'entend pas poursuivre de transferts de compétences au-delà de l'achèvement des transferts de liés à l'acte II de la décentralisation. En outre, afin de mieux associer les collectivités à la mise en œuvre de normes réglementaires pesant sur leurs budgets, l'État a souhaité que soit créée une commission consultative d'évaluation des normes au sein du comité des finances locales. Cette instance permettra une meilleure prise en compte des contraintes des collectivités dans la production normative de l'État. Plus largement, la conférence nationale des exécutifs, qui s'est réunie début juillet et qui se réunira à nouveau à plusieurs reprises cet automne, contribuera à nourrir le débat notamment financier entre l'État et les collectivités territoriales.

c) Des marges de manœuvre peuvent être retrouvées par la recherche d'économies issues de la clarification de la répartition des compétences

Ainsi, une organisation plus efficiente des strates de collectivités, notamment des rapports entre les structures intercommunales et leurs communes membres, permettrait de rationaliser la gestion des collectivités territoriales et de dégager des marges supplémentaires pour celle-ci. La transposition de la RGPP au niveau local initiée par certaines collectivités pourrait également y contribuer. Ces différentes mesures aboutiraient alors à un ralentissement du rythme de création d'emplois et d'évolution des dépenses de fonctionnement courant.

*

* *

La présente loi de programmation marque une nouvelle étape dans la réflexion sur les finances publiques de notre pays. Après la création des PLFSS, l'instauration du débat d'orientation budgétaire, devenu le débat d'orientation des finances publiques, l'élaboration de la LOLF puis de la LOLFSS, cette loi complète le processus de pilotage et d'appropriation des finances publiques par la représentation nationale.

Le Gouvernement souhaite aussi montrer sa détermination, une fois surmontée l'actuelle crise économique majeure, à respecter les engagements de rétablissement structurel des finances publiques pris devant les partenaires membres de l'Union européenne et devant les Français.