

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (n° 2840) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général)..... 2
- Amendements examinés par la Commission sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (n° 2840) 27
- Informations relatives à la Commission 37
- Présences en réunion..... 39

Mardi

5 octobre 2010

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 001

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission procède à l'examen, sur le rapport de M. Gilles Carrez, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 2823).

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous allons examiner, en présence de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014, qui nous a été présenté il y a moins d'une semaine. Il s'agit du deuxième projet de cette nature qu'il nous est donné d'examiner, le premier, pour la période 2009-2012, ayant été adopté en février 2009 dans un contexte de crise qui l'a rapidement rendu obsolète.

Comparé au texte de programmation précédent, le texte qui nous est soumis comporte quelques informations et règles supplémentaires, en particulier celle concernant l'interdiction pour les opérateurs d'emprunter à plus d'un an, et celle d'un objectif d'évolution des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires qui se substitue à la règle du gage à l'intérieur des niches fiscales et sociales. Quant à cet objectif, chiffré à 10 milliards d'euros pour 2011 et à 3 milliards les années suivantes, il appelle des éclaircissements : à quelles « mesures nouvelles » *stricto sensu* correspond-il en réalité ?

Autre sujet : la place de la programmation des finances publiques par rapport aux autres événements budgétaires, aux niveaux européen et national, puisqu'il nous faut tenir compte désormais du « semestre budgétaire » qui va être mis en place à compter de 2011.

Je précise que nous aurons vingt et un amendements à examiner.

M. Henri Emmanuelli. Pourquoi l'interdiction faite aux opérateurs d'emprunter à plus d'un an ne figure-t-elle pas dans la loi de finances ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je formulerai quelques observations générales sur ce projet de loi de programmation, à partir de la question que vient de poser M. Emmanuelli.

Les lois de programmation prévues à l'article 34 de la Constitution dans le cadre de la réforme de 2008 visent à l'équilibre des finances publiques, lequel suppose que, pour atteindre les chiffres fixés, nous nous dotions de règles de bonne gouvernance. L'une des règles définies par la précédente loi de programmation était, par exemple, l'obligation de gager les dépenses fiscales. Il est néanmoins apparu que des lignes de fuite subsistaient dans ces règles, notamment pour ce qui concerne l'endettement des opérateurs – question qui a donc toute sa place dans une loi de programmation.

En revanche, à moins de procéder à une réforme constitutionnelle, ces lois ne sont pas opposables aux lois de finance.

M. Henri Emmanuelli. Heureusement !

M. le rapporteur général. La commission présidée par M. Camdessus a donc proposé de leur donner une certaine supériorité par rapport aux lois de finance annuelles.

M. Pierre-Alain Muet. Il est bon que nous ayons, avant l'examen du budget, une discussion sur l'évolution des finances publiques à moyen terme.

La réduction des déficits est une question de volonté politique plutôt que de règles. Du reste – et c'est paradoxal –, le Gouvernement n'a respecté aucune des règles existantes – celle des 3 % de déficit et celle des 60 % d'endettement. Je rappelle que la France a atteint puis dépassé pour la première fois le seuil de 60 % d'endettement au deuxième trimestre du gouvernement Juppé. Lorsque nous étions aux affaires, de 1997 à 2002, nous avons ramené à 58 %, à la fin de 2001, une dette qui dépassait 60 % du PIB et réduit à 1,5 % un déficit qui se situait à 3,5 % en juin 2002. Les règles européennes sont bonnes et il n'était pas besoin d'en ajouter de nouvelles. Celles que le Gouvernement a ajoutées ont peut-être une certaine pertinence, comme celle qui consiste à ne pas transférer de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) sans les assortir de moyens de financement, ou celle qui porte sur les gages, mais elles ne sont pas respectées.

La réduction des déficits exige, plutôt que des règles, une politique économique cohérente. Pour relancer la croissance en réduisant les déficits, il faut axer toute la politique économique sur l'emploi. De fait, si nous avons les mêmes cycles économiques que nos voisins européens et si les indicateurs connaissent la même évolution dans tous les pays, ce qui fait la différence entre la croissance des uns et des autres est la capacité à créer des emplois. La création massive d'emplois se traduit par une croissance supérieure à la moyenne européenne, comme ce fut le cas de la France entre 1997 et 2002. Quand on crée peu d'emplois, la croissance est plus faible, comme entre 1993 et 1997, puis de 2002 à 2008-2009, avant la crise.

La priorité est donc aujourd'hui de disposer d'une politique qui crée massivement des emplois pour restaurer la confiance et remettre notre économie sur un sentier de croissance. Il s'agit aussi de maîtriser les déficits – mais l'un ne va pas sans l'autre.

M. Charles de Courson. Nous avons été en partie à l'initiative de cette réforme constitutionnelle, car nous désirions l'instauration d'une règle d'or – laquelle, malheureusement, n'est encore qu'imparfaitement appliquée.

Sur le fond, j'observe tout d'abord que le Gouvernement se donne pour objectif d'atteindre un déficit de 2 % en 2014, ce qui correspond de très près à la position que nous défendons depuis des années, proscrivant le recours à l'endettement pour financer des dépenses de fonctionnement. L'ensemble des investissements publics étant précisément de l'ordre de 2 % du PIB, ce chiffre correspond à peu près à l'équilibre de fonctionnement global – même si, en termes analytiques, cet équilibre n'est pas encore assuré pour chacune des trois composantes des administrations publiques.

Par ailleurs, une prévision de croissance de 1,5 % nous paraît plus raisonnable que le chiffre de 2,5 % initialement retenu, et même que celui de 2 % auquel le Gouvernement l'a ramené pour le projet de loi de finances pour 2011. Si les résultats sont meilleurs, le surplus permettra de réduire plus vite le déficit de fonctionnement. À cet égard, l'augmentation de 0,8 % en volume moyen annuel de l'ensemble des dépenses publiques est excessive et nous avons déposé un amendement tendant à ramener ce chiffre à 0,3 % afin d'assurer l'équilibre des finances publiques. À défaut, en effet, l'augmentation devrait être nulle pour le bloc « État » – intérêts de la dette et pension compris, qui représentent 1,2 %, soit un peu moins que l'inflation, estimée à 1,5 %. Cette augmentation devrait être de 0,2 %, et non de 0,7 %, pour les collectivités territoriales et, pour les dépenses de sécurité sociale, de 0,6 % plutôt que de 1,1 % – ce qui revient à peu près à réduire de 0,5 point l'augmentation pour chacun des trois volets. Pour la partie liée à l'État, on voit qu'il conviendrait de stabiliser la quasi-totalité des missions – à l'exception de deux.

Un débat consacré à la globalité des dépenses est donc utile. Le Gouvernement nous semble aller dans la bonne direction, mais un effort supplémentaire reste nécessaire.

Enfin, le tau de prélèvements obligatoires doit être relevé de 2 points en cinq ans, ce qui revient à retrouver à peu près la situation d'avant la crise. Ce relèvement doit être de 3 points pour la dépense publique. De fait, il semble raisonnable que l'effort en matière de dépenses s'accompagne d'un effort en matière de recettes.

M. Michel Bouvard. M. Muet est un peu sévère. Nul ne peut en effet contester que la mise en place d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques soit un progrès. Elle permet au Parlement de tenir un vrai débat sur les objectifs sur lesquels nous nous engageons vis-à-vis de Bruxelles et assure également aux différents partenaires de l'État et aux responsables des comptes publics une lisibilité que la crise rend d'autant plus nécessaire. Enfin, cette loi contient des dispositions pertinentes et utiles, comme celle qui s'applique aux opérateurs, ainsi que celles qui portent sur la norme de dépenses de l'État ou les engagements de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM).

On peut certes objecter que le processus n'est pas assez rapide. Mais l'exercice est difficile et il importe de ne pas fragiliser une croissance encore ténue. Comme cela a déjà été évoqué à plusieurs reprises au sein de notre Commission, en matière de finances publiques, un assèchement trop rapide ou une rupture trop forte peut donner lieu à une stagnation économique : il convient donc d'éviter l'écueil de l'excès dans la réduction, et celui du laxisme consistant à considérer que la croissance réglera spontanément le problème.

Monsieur Muet, il est plus facile de dégager des excédents et de respecter les normes lorsque la croissance est au rendez-vous sur l'ensemble du continent européen, comme la majorité de l'époque à laquelle vous vous êtes référé a eu la chance que ce soit le cas.

M. Henri Emmanuelli. La croissance française était alors supérieure d'un point à celle des autres pays.

M. Michel Bouvard. La situation de la croissance française n'est aujourd'hui pas moins favorable que celle des autres pays de la zone euro. Actuellement, l'environnement ne permet pas de dégager des excédents, mais c'est précisément lorsque les recettes sont bonnes qu'il faut songer à réduire la dépense publique. Or, le choix a été fait de réduire certains impôts, avec la baisse de la TVA sur certains secteurs ciblés, comme le bâtiment, la réduction d'un point du taux de TVA – avec quelle efficacité ? –, ou la baisse de l'impôt sur le revenu, sans réduire pour autant la dépense publique. Celle-ci a continué de croître, ainsi que, en dépit de la décentralisation, le nombre des fonctionnaires de l'État. Nous avons ainsi légué au pays un fardeau définitif – comme vous le savez en effet, le recrutement d'un fonctionnaire engage un processus qui dure jusqu'au décès de sa veuve ou de son veuf, bénéficiaire de la pension de réversion. Il est dommage que les bons résultats obtenus à cette époque n'aient pas été mis à profit pour réduire la dette et le train de vie de l'État.

Quoi qu'il en soit, l'exercice est beaucoup plus difficile à réaliser en période de crise économique ou de sortie de crise.

M Jean-Claude Sandrier. Le projet de loi qui nous est soumis devrait s'intituler « Projet de loi pour la programmation de la baisse des dépenses publique » – ce serait plus sincère.

De fait, vous illustrez une sorte d'obsession idéologique selon laquelle tous nos problèmes viendraient de la dépense publique. Or, le déficit tient à deux facteurs : la crise et la multiplication des niches fiscales. Les rapports officiels montrent en effet qu'en dix ans 120 milliards d'euros de recettes fiscales ont été perdus et que la dépense publique n'a pas augmenté. Pourquoi consacrer une loi de programmation à la seule baisse des dépenses, en évacuant deux questions : celle d'une autre répartition des richesses, c'est-à-dire d'une autre fiscalité, plus juste et plus progressive, et celle de la politique d'investissement ? Quelle suite a été donnée au plan de relance, qui n'était pas une mauvaise idée ? Le projet de loi de programmation ne dit rien des recettes ni de l'investissement. Nous nous apprêtons à faire un grand débat pour peu de chose.

M. Henri Emmanuelli. Monsieur Bouvard, il serait temps de prendre acte du fait qu'à une certaine période, même si la conjoncture était favorable, la croissance française était alors supérieure à la moyenne européenne, comme l'attestent les chiffres de l'OCDE.

Pour ce qui est du projet de loi de programmation, s'il est tout à fait souhaitable d'éclairer l'avenir, il est aberrant de vouloir le verrouiller. Quels que soient ses talents et ses mérites, M. Camdessus, qui fait partie de ceux à qui nous devons le franc fort – politique dont il serait bon de savoir un jour combien elle a coûté au pays –, n'est peut-être pas parmi les personnes les plus à même de nous expliquer comment redresser la situation pour l'avenir.

Monsieur le rapporteur général, l'idée de verrouiller l'avenir par une loi organique est à la fois naïve et conservatrice – ce qui est d'ailleurs étonnant, car les conservateurs ne sont pas forcément naïfs. Elle est naïve, car les deux ans que nous venons de vivre ont montré que le respect d'une loi organique aurait affamé les Français. Cette idée est également antidémocratique. La majorité du Sénat étant susceptible de changer, gardez-vous d'être un jour victimes du processus que vous appliquez à autrui. Pour ma part, je crois à la démocratie : un pouvoir ne saurait avoir la légitimité ni le droit de verrouiller les années à venir et de dicter une politique. Il appartient au souverain qu'est le peuple de voter et de désigner des pouvoirs légitimes qui avisent en fonction des impératifs du moment.

Des règles écartant certaines hypothèses seraient certes bienvenues pour certains, mais j'y suis, quant à moi, pour les mêmes raisons, totalement opposé. C'est depuis trente ans la même rengaine, mais aucune des lois de programmation voulues par les différents ministres n'a jamais été respectée : cessons donc ce jeu d'enfant ! Le facteur déterminant est la volonté politique du moment. De ce point de vue, monsieur le ministre, nous commettons une erreur en voulant à la fois réduire les déficits publics et obtenir le maximum de croissance possible. Mieux vaudrait d'abord relancer la machine de la croissance, notamment en assurant la réindustrialisation de notre pays par tous les moyens possibles et abordables. La réduction des déficits ne viendra qu'ensuite. À vouloir les deux, nous n'obtiendrons ni l'un ni l'autre : la dette ne se réduira pas, les taux remonteront et la croissance sera faible.

M. François Goulard. L'exercice auquel nous nous livrons a ses limites, notamment parce que, avec ou sans la crise, de nombreux engagements pris n'ont pas été tenus, comme l'ont démontré ces dernières années, particulièrement 2009. Il est tout à fait compréhensible que l'approche économique de la gauche soit de nature keynésienne. En revanche, ceux qui pensent que, tout en maintenant les protections sociales et les institutions publiques de notre société, des efforts considérables restent à faire pour réduire la dépense publique, ne voient pas comment y parvenir. Ainsi, les dispositions actuellement en vigueur ne sauraient suffire à contenir la dépense d'assurance maladie dans les prochaines années ni à permettre de respecter les objectifs fixés.

Des réformes de structure beaucoup plus profondes seraient nécessaires, mais il n'est pas facile de les faire passer. De même que la gauche est tétanisée à l'idée de perdre le soutien naturel dont elle jouit dans l'éducation nationale, la droite l'est souvent à l'idée de se fâcher avec les médecins. C'est une très grave erreur, car les réformes ne se font pas et, dans les deux cas, on parvient à se fâcher quand même. Les chiffres importent moins que le fait de s'engager dans de vraies réformes dont la portée ne sera visible que dans cinq ans au moins.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, je rappelle que la réforme des finances locales a heureusement été améliorée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale : si le projet du Gouvernement était absolument inacceptable, ce qui en est sorti, à défaut d'être bon, est au moins à peu près acceptable pour la plupart des collectivités. Il me semble que le seul moyen d'obtenir une progression raisonnable de la dépense publique locale soit d'encadrer davantage la recette. La réforme de la taxe professionnelle aurait été une occasion de le faire, mais son effet n'a été à cet égard que partiel et de nombreuses échappatoires subsistent.

Les engagements sont une chose ; les moyens permettant de les tenir valent bien mieux.

M. Christian Eckert. Mes chers collègues, n'étant membre de notre Commission que depuis un an, j'ai, face à votre compétence, un peu de mal à m'y retrouver : entre la loi triennale, la loi de finances annuelle et les engagements transmis à Bruxelles – sur lesquels nous n'avons d'ailleurs pas été consultés –, quelle est la règle qui prévaut ?

Pour ce qui est de la taxe professionnelle, que vient d'évoquer M. Goulard, j'ai hâte de prendre connaissance du rapport d'étape prévu au titre de la clause de revoyure. Devant les amendements d'une centaine de pages dont nous avons été saisis à la dernière minute, face au mélange de taxes et au transfert de masses et de blocs communaux, le modeste agrégé de mathématiques plutôt cartésien que je suis est un peu perdu.

Nous ne sommes plus crédibles devant nos concitoyens !

Je suis, enfin, très inquiet quant au budget de la mission « Travail et emploi » dont je suis rapporteur spécial avec Mme Chantal Brunel. Ce budget est en effet le plus malmené, passant en deux ans de 12,35 à 9,32 milliards d'euros. En outre, certains crédits étaient inscrits dans le plan de relance et la disparition de celui-ci se traduit sans doute par une diminution de crédits supérieure à celle qui figure dans vos tableaux. Le budget de cette mission, après celui de la défense, est le premier à subir des réductions aussi drastiques. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce point.

M. Daniel Garrigue. Tout d'abord, il n'est pas mauvais que nous ayons de nouveau des lois de programmation. Depuis que nous avons renoncé à la planification – qui, dans notre pays, comportait une programmation financière –, notre système est en effet un peu trop géré au jour le jour et une programmation est bienvenue, pour autant qu'elle donne lieu à un véritable débat et ne porte pas seulement sur quelques agrégats.

En deuxième lieu, je rappelle le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, fortement lié aux ressources de celles-ci. N'y aurait-il pas lieu d'adopter un jour une loi organique définissant les conditions d'évolution des ressources de ces collectivités ? De fait, ces ressources, qui dépendent de plus en plus des dotations de l'État, sont de plus en plus laissées au bon vouloir de ce dernier à l'occasion des lois de

finances annuelles ou de lois comme celle dont nous débattons. Les prérogatives et l'autonomie des collectivités territoriales devraient être mieux garanties par une méthodologie dans ce domaine.

Enfin, la nouvelle procédure du code de conduite en matière d'élaboration des budgets nationaux prévoit que, durant le « semestre européen » qui se déroulera chaque année de mars à juillet, les projets de budgets devront être soumis à la Commission européenne et au Conseil européen, qui rendront – d'après le texte anglais, le seul disponible actuellement – des « *advices* », qui se situeront entre le conseil et la recommandation. Il s'agit là d'un changement considérable. Ce volet de politique budgétaire, qui manquait dans le traité de Maastricht, est très important pour la construction européenne, mais cette procédure remet gravement en cause la souveraineté budgétaire des États. Or, tout se passe sans que le Parlement soit informé et la loi de programmation elle-même peut être remise en question dès le printemps prochain en fonction des *advices* qui seront rendus par la Commission européenne et le Conseil européen. Doivent donc être posées les questions de l'information du Parlement et de l'articulation entre la loi de programmation et la nouvelle procédure du « semestre européen ». Pour surmonter le problème constitutionnel, cette procédure doit être assortie de dispositions permettant d'y associer le plus en amont possible les parlements nationaux.

M. Thierry Carcenac. À la page 77 du rapport annexé au projet de loi, il est indiqué que l'on escompte la fin de la montée en charge de certaines prestations, comme l'allocation personnalisée d'autonomie ou la prestation de compensation du handicap : on est loin des réunions que nous avons eues ici, monsieur le rapporteur général, dans le cadre du rapport Carrez-Thenault. Malgré vos incantations, les départements doivent s'attendre à de graves difficultés en matière de prestations sociales, notamment pour ce qui concerne les allocations de solidarité.

On nous promet certes pour la fin de l'année une loi sur la dépendance, qui reformera la situation existante, mais nous n'y sommes pas encore. Les courriers de M. Marleix relatifs aux départements en difficulté promettent des avances remboursables. Où allons-nous ? Nous n'avons pas assez pris la mesure des dépenses d'allocation de solidarité et de leur compensation durant les trois années qui viennent, où toutes les dotations seront gelées du fait de la volonté gouvernementale de placer les collectivités locales dans une situation boiteuse. L'investissement est indispensable à la relance, notamment pour les collectivités locales qui avaient l'habitude d'investir dans certains domaines, comme la recherche. Comment, par exemple, maintenir les dépenses du RSA socle si les collectivités locales ne peuvent plus investir ?

M. Gérard Bapt. L'article 8 du projet de loi traite de l'assurance maladie en prévoyant pour l'ONDAM la réserve de précaution que le Parlement a mise en place pour le budget de l'État. Comment cette réserve pourra-t-elle répondre aux besoins exprimés en matière d'assurance maladie ? À titre d'exemple, le dernier rapport de l'Institut national du cancer indique que le nombre de patients traités par chimiothérapie a augmenté de 12 % depuis 2005, passant de 320 000 à 358 000.

Par ailleurs, nous venons d'entendre une proposition tendant à limiter la capacité des collectivités locales à fixer la progression de leur fiscalité. Ainsi, dans la petite commune de 10 000 habitants dont je suis maire, le conseil municipal a été saisi de l'arrêt du chantier de construction d'une école du fait de la faillite d'une entreprise. En juillet, le président de la Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics a déclaré dans le quotidien régional

La Dépêche du Midi qu'il faisait appel au sens des responsabilités des élus locaux pour maintenir les plans de charge du bâtiment et des travaux publics. La chambre de métiers, qui nous accusait l'an dernier de vouloir limiter la suppression de la taxe professionnelle en fonction du plafond, constate aujourd'hui que les maires freinent des quatre fers à cause de la limitation des dotations, qui touche directement l'investissement. La mesure relative au Fonds de compensation de la TVA prise l'an dernier était bienvenue pour le maintien de l'investissement des collectivités locales, mais c'était un pistolet à un coup : aujourd'hui, toutes les collectivités et tous les maires déplorent de n'avoir aucune visibilité et d'être confrontés aux revendications des ménages face à l'augmentation des impôts. Nous sommes pris dans une sorte de cercle vicieux. La proposition de M. Garrigue de limiter la liberté qu'ont les collectivités de fixer leur pression fiscale donnerait certes une certaine visibilité – ce mécanisme existe en Allemagne –, mais il s'agit d'un changement radical, d'ordre constitutionnel.

M. Alain Rodet. La multiplication des lois et règlements environnementaux relatifs à l'eau, à l'assainissement et aux déchets a un impact important.

M. Henri Emmanuelli. Monsieur Goulard, monsieur Garrigue, si on limite les recettes des collectivités locales, comment financera-t-on l'allocation pour l'autonomie, l'allocation pour les handicapés ou le RMI-RSA, dont le coût augmente cette année respectivement de 8 %, 9 % et 8 % ? Si on limite les recettes, il faut aussi interdire les dépenses. Sur les 331 communes du département dont je suis élu, 200 ne peuvent plus construire un logement à cause des normes européennes d'assainissement. C'est n'importe quoi !

Monsieur le ministre, on ne peut dire une chose et son contraire ! Réduire les recettes et nous obliger à dépenser relève de la pantalonnade ! Ce système ne tiendra pas ! C'est la raison pour laquelle je ne me fie pas à ces prévisions à deux ou trois ans. Éclairer l'avenir est une chose, le verrouiller en est une autre. Êtes-vous conscient qu'à partir de la fin novembre, certains départements ne pourront plus verser le RSA aux CAF, qui seront, quant à elles, obligées de le payer.

Enfin, il est aberrant de nous dire qu'il faut encadrer l'avenir par une loi organique quelques jours après avoir proposé de prolonger de quatre ans la durée de vie de la CADES afin de ne pas augmenter les prélèvements sociaux.

M. Daniel Garrigue. Si je propose une loi organique, c'est précisément parce que je suis inquiet de constater que les ressources des collectivités locales dépendent de plus en plus de dotations de l'État. Pour garantir à ces collectivités le principe de libre administration, il sera un jour nécessaire d'encadrer ces mécanismes. Il serait très dangereux qu'elles dépendent chaque année de la loi de finances, et seule une loi organique peut leur donner un minimum de garanties.

M. le président Jérôme Cahuzac. La précédente loi de programmation prévoyait en son article 11 une règle de gage des niches fiscales et sociales, qui a systématiquement été bafouée. En outre, le pouvoir exécutif projette de revenir sur la règle d'or exprimée à l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ces deux précédents peuvent donc rendre suspecte la tentative que font certains d'élaborer de nouvelles règles d'or pour l'avenir.

Par ailleurs, afin d'éviter tout malentendu, je précise qu'il est abusif de qualifier de « règle d'or » la conclusion à laquelle est parvenu la commission Camdessus. À la différence de ce qui a cours en Allemagne, cette conclusion n'est pas une règle de solde. On peut y voir, non une règle qui prédétermine l'avenir, mais un renforcement des droits du Parlement. En effet, voter une loi de programmation et s'assurer qu'elle sera respectée ne contrevient nullement à un renforcement de ces droits – au contraire. Faute de cela, nous savons en les votant que ces lois pluriannuelles ne seront pas respectées. Si donc nous voulons que notre vote soit respecté, les lois annuelles doivent être subordonnées à cette loi de programmation, qui ne prédétermine pas les années qui suivent, car elle est explicitement révisable chaque année. Cette révision annuelle implique que le pouvoir exécutif démontre que la loi précédente s'applique et que la trajectoire est respectée, soit qu'elle ne s'applique pas ou ne peut pas s'appliquer, et pourquoi. C'est aller dans le sens de l'information du Parlement et du renforcement de ses pouvoirs que de prédéterminer une trajectoire à trois ou quatre ans. Cette politique, révisable chaque année, n'est donc pas une « règle d'or ».

Pour ce qui concerne les prélèvements obligatoires, il est vrai qu'au début de cette année, les autorités de notre pays ont transmis à Bruxelles un programme de stabilité prévoyant explicitement un effort de 5 points de PIB – 3 points pour la réduction de la dépense et 2 points d'augmentation des prélèvements obligatoires. Il est clair que cette loi de programmation reprend au moins le schéma de cette augmentation de 2 points. La question est de savoir quelle sera la part entre les prélèvements qui augmenteront mécaniquement du fait de la croissance et ceux qui augmenteront volontairement à la suite de décisions politiques. Ce serait manquer de lucidité que de prétendre qu'une seule de ces deux formes d'augmentation s'appliquerait.

De ce point de vue, un effort incontestable sera réalisé, dès l'année prochaine, tant pour les prélèvements obligatoires que pour les dépenses. Il faudra, au demeurant, que le ministre nous éclaire sur l'évolution des *minima* sociaux : un blocage est-il envisagé malgré l'inflation et l'augmentation éventuelle des publics concernés ? Le projet de loi de finances précise que des réformes et des adaptations seront nécessaires. Pouvons-nous en savoir plus ?

Le budget pour 2011 est construit sur l'hypothèse d'une croissance de 2 %. Quel serait l'effort nécessaire pour remplir l'objectif de réduction des déficits publics à 6 % du PIB, si la croissance s'établissait en réalité à 1,5 % ? Il a été question de 4 ou 6 milliards d'euros dans cette hypothèse. Qu'en est-il exactement ? Quelles mesures adopteriez-vous alors ?

M. le rapporteur général. J'ai la faiblesse de penser – Henri Emmanuelli dira peut-être qu'il s'agit d'une forme de naïveté – que les règles sont utiles. Elles sont même nécessaires, bien qu'elles ne soient pas suffisantes. Parmi les différentes règles que nous avons réussi à convaincre nos collègues d'adopter dans le cadre de la LOLF, ce qui ne fut pas une mince affaire, figurait notamment une disposition relative aux surplus, aujourd'hui reprise à l'article 10 du projet de loi qui nous est soumis, laquelle aurait permis d'éviter l'affaire de la « cagnotte » entre l'automne 1999 et le printemps 2000. Je rappellerai seulement que le ministre de l'époque avait essayé de cacher aussi longtemps que possible l'excédent des recettes, au prix de quelques déboires, et que son successeur avait engagé des baisses d'impôts tous azimuts que le pays ne pouvait absolument pas se permettre, et qui étaient parfois socialement injustes.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Nous ne changeons rien à l'indexation des *minima* sociaux. Aucun « gel » n'est prévu en la matière. J'ajoute que nous ne nous plaçons pas dans l'hypothèse selon laquelle notre prévision de croissance ne se vérifierait pas. Je rappelle toutefois qu'un demi point de croissance représente 5 milliards d'euros.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous en venons à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Objet de la programmation pluriannuelle*

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

Article 2 : *Approbation du rapport annexé*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

CHAPITRE I^{ER}

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Avant l'article 3

La Commission examine l'amendement CF 1 de M. Charles de Courson, portant article additionnel avant l'article 3.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'établir un principe simple : on a le droit de s'endetter pour financer des investissements, mais pas des dépenses de fonctionnement. Nous proposons d'insérer un article ainsi rédigé : « Le besoin de financement des administrations publiques ne peut excéder la part de l'ensemble des investissements publics, exprimée en pourcentage de produit intérieur brut. »

S'il n'y a pas eu d'effondrement de l'investissement public jusqu'à ce jour, c'est grâce aux collectivités territoriales : les administrations de sécurité sociale investissent très peu, et l'État ne consacre à cet effort que 12 milliards d'euros hors subventions d'équipement, dont 10 milliards d'investissements militaires – l'État ne réalise donc quasiment plus d'investissement.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Nous avons déjà eu un débat très approfondi sur cette question lorsque nous avons révisé la Constitution au début de l'année 2008. Deux possibilités ont été envisagées : soit l'adoption de ce type de règle d'or, soit la création de lois de programmation pluriannuelles tendant à réaliser un équilibre des finances publiques. C'est cette solution qui a été retenue. Je ne crois pas nécessaire de rappeler les difficultés inhérentes à la mesure de l'investissement et au suivi de la règle d'or, ni sur ses échecs – nombreux – à l'étranger.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Je suis du même avis que le rapporteur général. Je crains que cet amendement ne se heurte à des difficultés pratiques. L'esprit général des lois de programmation est de réduire les déficits dans la durée afin d'atteindre un équilibre budgétaire, objectif qui est partagé par tous. Chacun sait qu'une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de nos têtes. Or, ce que vous proposez ne tend pas à réduire les déficits, mais plutôt à orienter les dépenses. L'amendement nous éloignerait donc de notre objectif.

La Commission rejette l'amendement.

Article 3 : Évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique

La Commission est saisie de l'amendement CF 10 du président Jérôme Cahuzac.

M. le président Jérôme Cahuzac. Cet amendement tend à décliner plus précisément l'évolution du déficit et de la dette publics, en précisant la part respective de l'État, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale. Nous connaissons ainsi plus exactement les attentes placées dans les différents acteurs.

M. le rapporteur général. Avis favorable. Afin de suivre la trajectoire des trois composantes des finances publiques – les comptes de l'État, les comptes sociaux et les comptes des collectivités locales –, nous avons adopté à l'unanimité un amendement semblable à l'occasion de la précédente loi de programmation. Nous avons ensuite fait marche arrière en commission mixte paritaire, mais l'amendement me paraît important. C'est au projet de loi, et non au seul rapport annexé, de retranscrire ces évolutions.

M. Charles de Courson. Je suis très favorable à l'amendement, qui conduira à expliciter, dans le texte du projet de loi, ce qui figure dans le rapport. C'est une question d'affichage.

Il reste que la différence entre les régimes obligatoires de base et les régimes complémentaires pourrait poser un problème : les régimes complémentaires ne sont pas sous la responsabilité de l'État, mais sous celle des partenaires sociaux.

On pourrait également se demander si l'amendement est compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais cet obstacle me paraît moindre, car le Conseil constitutionnel n'a pas retenu la position que j'ai défendue, des mois durant, au nom de mon groupe : le principe de libre administration des collectivités territoriales n'impose qu'un minimum d'autonomie financière, exigence qu'il est facile de vider de son sens à la différence de l'autonomie fiscale que nous appelions de nos vœux.

M. le ministre. Charles de Courson vient d'expliquer les réticences du Sénat – et celles du Gouvernement – sur cette question. Pour autant, les arguments du rapporteur général ne manquent pas de pertinence. Je m'en remets donc à la sagesse de votre Commission

La Commission adopte l'amendement, puis l'article 3 est ainsi modifié.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Article 4 : *Évolution annuelle des dépenses publiques en volume*

La Commission examine l'amendement CF 2 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Par cet amendement, nous proposons de porter de 0,8 à 0,3 % le taux d'évolution en volume des dépenses des administrations publiques. Le taux de 0,8 % coïncide, en effet, avec une hypothèse de croissance continue de 2,5 % en volume, ce qui ne nous paraît pas réaliste : cela fait dix ans que la croissance ne dépasse 1,5 ou 1,6 % en période de crise. Mieux vaudrait adopter une hypothèse plus basse. Si l'on fait mieux, la réduction des déficits publics ne fera que s'accélérer.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Un taux de 0,8 % en volume revient quasiment à diviser par quatre la tendance moyenne de l'évolution des dépenses publiques au cours des quinze dernières années. C'est un effort considérable, mais il est à notre portée. Ce que nous propose notre collègue serait, en revanche, impossible à atteindre, ce qui aurait pour effet d'ôter toute crédibilité à notre démarche.

M. le ministre. Même avis défavorable.

M. Charles de Courson. J'appelle l'attention de notre Commission sur l'absence de toute clause de réajustement. Si la croissance n'atteint que 1,5 % du PIB, dans quelle mesure faudra-t-il réduire l'évolution des dépenses ? Selon nos calculs, un effort d'au moins 0,5 point serait nécessaire.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission adopte ensuite l'article 4 sans modification.

Article 5 : *Norme annuelle de progression des dépenses de l'État*

La Commission est saisie de l'amendement CF 19 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement de précision tend à remplacer le terme de « crédits », propre à l'administration, par celui de « dépenses », que tout un chacun peut aisément comprendre. J'observe, au demeurant, que l'article 4 fait référence à l'évolution des « dépenses » des administrations. Pour montrer que nous réalisons un effort de maîtrise des dépenses, c'est ce terme que nous devons utiliser.

M. Charles de Courson. Ce ne sont pas des dépenses que nous votons, mais des autorisations de dépenses. Je préférerais que l'on retienne cette dernière expression.

M. le rapporteur général. Lorsque nous votons la loi de règlement, nous examinons quel a été le niveau des dépenses : nous vérifions qu'elles n'ont pas dépassé les enveloppes de crédits. La notion de dépense prévaut d'un bout à l'autre de la chaîne.

M. Charles de Courson. Je rappelle que le Parlement n'a pas compétence pour voter des dépenses : il ne vote que des autorisations. C'est le pouvoir exécutif qui dépense !

M. le rapporteur général. Le projet de loi comporte une programmation précise, qui est formulée en termes budgétaires – on distingue ainsi les crédits de paiement et les autorisations d'engagement –, mais il fixe également des règles de gouvernance, relatives aux dépenses et opposables à l'exécutif. Dans ce domaine, il faut parler un langage que tout le monde comprend.

M. le ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 3 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Nous proposons de supprimer la mention : « hors charge de la dette et hors contribution aux pensions des fonctionnaires de l'État ». Il est faux de penser que les dépenses de pensions sont inéluctables : il s'agit d'une dépense, que nous tendons à modifier grâce à la réforme en cours. En outre, il faut raisonner en termes d'enveloppe globale : si les dépenses augmentent trop parce que nous n'avons pas suffisamment réformé les retraites des fonctionnaires ou bien parce que le poids de la dette et des intérêts augmente, il faut consentir davantage d'économies sur le reste des dépenses. Il ne faut pas laisser croire qu'on peut dépenser hors intérêts de la dette et hors contributions aux pensions.

La question va d'ailleurs se poser dès la prochaine loi de finances : si la progression des dépenses est nulle hors intérêts de la dette et contributions aux pensions, elle s'élève à 1,2 % si l'on prend en compte ces deux paramètres, ce qui représente presque autant que l'inflation. L'opposition reproche au Gouvernement d'être trop dur, mais on peut très bien considérer, au contraire, qu'il ne l'est pas assez : il y aura, l'an prochain, environ 1,5 milliard de dépenses supplémentaires liées aux pensions et entre 3 ou 3,5 milliards au titre de la dette. Pour atteindre l'objectif de zéro, il faudrait un effort supplémentaire de près de 5 milliards d'euros.

M. le rapporteur général. Je ne suis pas favorable à l'amendement de notre collègue, qui me semble beaucoup trop dur.

Fort de l'expérience que constitue la précédente loi de programmation, le Gouvernement nous propose, non pas une simple règle portant sur l'ensemble des dépenses, mais deux règles distinctes qui doivent se cumuler : l'augmentation des dépenses doit être égale à zéro en valeur hors intérêts de la dette et pensions, c'est-à-dire exception faite de l'héritage du passé, et il faut que l'augmentation totale des dépenses, y compris les intérêts de la dette et les subventions aux pensions, ne soit pas supérieure au niveau de l'inflation.

La première de ces deux règles, qui constitue à elle seule une innovation, revêt une grande importance : en 2009 et en 2010, nous avons réalisé des économies notables, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros, par rapport aux prévisions des intérêts de la dette. Or, ces économies ont pu être réaffectées à d'autres dépenses en application de la règle globale qui prévaut aujourd'hui. Pour plus de rigueur, il paraît nécessaire de préciser que l'évolution des dépenses hors intérêts de la dette et contributions aux pensions doit être limitée à zéro.

L'amendement que je défendrai dans un instant tend à concilier les deux règles qui nous sont proposées en comblant une faille dans la rédaction actuelle du texte. Compte tenu du taux d'inflation prévu pour l'an prochain – 1,6 % –, nous disposons d'une marge de manœuvre de 4,5, voire de 5 milliards d'euros pour l'ensemble des dépenses. Toutefois, si l'augmentation des dépenses liées à la dette et aux pensions était supérieure à ce montant, il faudrait dépenser moins par ailleurs. Mon amendement tend à y veiller, ce qui donnera, au moins partiellement, satisfaction à M. de Courson.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement.

La Commission en vient à l'amendement CF 15 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Je viens de présenter l'amendement.

M. le ministre. Avis favorable. On a longtemps dit que l'objectif de « zéro valeur » hors dette et pensions est identique à celui de « zéro volume ». Or, il y a une différence entre ces deux règles, aussi bien du point de vue de la prévision que de celui de l'exécution : elle est de 700 millions d'euros, ce qui est loin d'être neutre.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 : Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 : Norme annuelle d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales

La Commission est saisie de l'amendement CF 18 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement procède du même esprit que l'amendement CF 19 que nous avons adopté.

La Commission adopte l'amendement CF 18.

Puis elle examine l'amendement CF 4 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit de stabiliser en valeur et à périmètre constant l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales en prenant en compte l'ensemble de la fiscalité transférée. Le débat qui a lieu depuis des années est faussé, car plusieurs référentiels existent : les dotations de l'État, les dotations dites « majorées » – par divers crédits –, auxquelles il faut ajouter la notion de concours de l'État, qui inclut la fiscalité transférée dans le but de financer les transferts de compétences aux collectivités territoriales. Le total sera supérieur à 99 milliards d'euros en 2011, soit la moitié du budget des collectivités en chiffres consolidés. C'est l'ensemble de ces concours de l'État qui doit être visé par la stabilisation en valeur, faute de quoi nos efforts sont voués à l'échec.

M. le rapporteur général. Cet amendement me paraît inutilement pénalisant pour les collectivités territoriales.

En premier lieu, les travaux de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, que préside notre collègue Thierry Carcenac, peuvent conduire à une augmentation de l'affectation de la fraction de TIPP transférée aux collectivités territoriales et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Pourquoi empêcher les collectivités de bénéficier d'un ajustement à la hausse si les dépenses transférées sont plus importantes que les prévisions ? Les transferts de fiscalité liés aux transferts de compétences relèvent d'un autre débat. Ces transferts doivent être honnêtes et équilibrés, comme l'impose la Constitution.

En second lieu, le nombre des contrats d'assurance concernés par la taxe spéciale pourrait augmenter. Pourquoi priver les collectivités territoriales du bénéfice d'une telle évolution ?

Ce texte prévoit déjà des conditions assez dures à l'égard des collectivités territoriales. Ce que propose M. de Courson rendrait la situation insupportable.

M. Charles de Courson. L'amendement tend en particulier à inclure les droits de mutation à titre onéreux, dont le montant a explosé au fil du temps, ce qui a facilité la gestion de certaines collectivités, telles que les départements. Mais le mouvement s'est inversé depuis deux ans. On pense systématiquement à la hausse de la fiscalité locale, mais des baisses d'assiette peuvent également se produire, ce qui pose de réelles difficultés à certaines collectivités. En visant l'ensemble des transferts de fiscalité liés à des transferts de compétences, l'amendement protégera les collectivités territoriales en cas de baisse de la fiscalité. N'oublions pas que le montant des transferts de fiscalité est tantôt supérieur, tantôt inférieur à l'évolution des dépenses transférées. Il faut tenir compte de la fiscalité transférée, sur laquelle les collectivités territoriales ne peuvent exercer aucune marge de manœuvre. L'évolution de l'assiette peut jouer à la hausse, mais aussi à la baisse. Les montants en jeu s'élèvent à 25 milliards d'euros, soit un quart des concours de l'État.

M. Richard Dell'Agnola. J'aurais tendance à suivre l'avis du rapporteur général. Nous n'avons pas suffisamment évalué les effets de la suppression de la taxe professionnelle sur les collectivités, et pour cause : ce mal français qu'est l'absence de stabilité fiscale nous empêche d'appréhender pleinement les effets des dispositifs adoptés. Il faut marquer une pause afin d'étudier les évolutions en cours, quitte à procéder plus tard à des ajustements.

M. Thierry Carcenac. Les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales des compétences assorties de ressources. Or, une stricte compensation des compétences transférées deviendrait impossible si l'on adoptait cet amendement. Le cas des DMTO, qui font l'objet d'une péréquation depuis cette année, est tout à fait exceptionnel : dans tous les autres cas, la fiscalité transférée tend à compenser des transferts de compétences, et on est en deçà du compte. Pourquoi donc imposer une telle limite ? Si l'on vous suivait, on pourrait aussi bien supprimer la Commission consultative sur l'évaluation des charges !

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 : Norme annuelle d'évolution des dépenses de sécurité sociale

La Commission est saisie de l'amendement CF 5 rectifié de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Lors de l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, nous avons une fâcheuse tendance à ne considérer que le régime général. Il représente entre 75 et 80 % des dépenses d'assurance maladie, mais seulement entre 52 et 54 % des dépenses de retraite – et je n'évoque même pas la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles. Or, on n'équilibrera pas les dépenses de protection sociale en se contentant d'équilibrer celles du régime général. Ce sont donc les régimes obligatoires de base qu'il faut prendre en considération.

M. le rapporteur général. Avis favorable.

M. le ministre. Même avis.

M. Christian Eckert. Dans cette hypothèse, ne faudrait-il pas procéder à un ajustement des tableaux ?

M. le rapporteur général. Vous avez raison, mais nous ne disposons pas des chiffres pour le moment. Nous le ferons dans le cadre de l'article 88 de notre Règlement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 ainsi modifié.

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

La Commission examine l'amendement CF 6 de M. Charles de Courson, tendant à modifier l'intitulé du chapitre III.

M. Charles de Courson. Nous proposons d'intituler le chapitre III « L'évolution des prélèvements obligatoires ». Je rappelle que le taux de prélèvements obligatoires est tombé à 41,6 % du PIB en 2009, après avoir atteint un pic de 43,9 % en 2006 – la perte due à la crise pourrait atteindre 2,3 points. Le taux devrait remonter à 41,9 % cette année et à 42,9 % en 2011, puis atteindre 43,2 % du PIB en 2012, soit le même niveau qu'en 2007.

M. le rapporteur général. Avis défavorable, notamment au vu de l'amendement CF 7. Ce texte constitue un progrès méthodologique considérable par rapport à la précédente loi de programmation. Toute la difficulté est de garantir l'évolution des recettes en évitant de les « trouser » à coups de dépenses fiscales dont on ne maîtrise pas la dynamique, puisqu'elles fonctionnent sous la forme de guichets ouverts. La précédente loi de programmation demandait que l'on gage les dépenses fiscales nouvelles en supprimant d'autres dépenses. Mais nous ne l'avons pas fait lorsque le taux de 5,5 % de TVA a été appliqué à la restauration.

Il nous est proposé de raisonner désormais en termes de « mesures nouvelles », en prenant probablement comme point de départ le mois de juillet 2010 afin d'écartier les mesures exceptionnelles liées au plan de relance. Il s'agira de fixer une séquence de produit minimum que doivent rapporter les mesures nouvelles – aussi bien les réductions de niches fiscales et les hausses d'impôts que les dispositifs entraînant des baisses de recettes. La séquence prévue par le Gouvernement est de 10 milliards d'euros en 2011, puis de 3 milliards au cours des années suivantes, ce qui coïncide avec les évolutions prévues au début de l'année dans le cadre du programme de stabilité.

Le président Cahuzac demandait tout à l'heure quelles seraient la part de l'augmentation de la pression fiscale et celle des évolutions spontanées. La sortie de la crise devrait favoriser la reconstitution spontanée des recettes, qui sera accélérée par leur élasticité. Depuis 1998, on a en effet constaté que les recettes redémarraient plus vite que la croissance, et diminuaient plus vite qu'elle – c'est ce coefficient qu'on nomme « élasticité ». Compte tenu des effets combinés de l'augmentation de la croissance et de l'élasticité des recettes, pour laquelle le Gouvernement a fait des prévisions tout à fait raisonnables, les trois quarts de l'augmentation attendue devraient être de nature spontanée. Si l'on adoptait les amendements CF 6 et CF 7 de notre collègue, nous mélangerions de nouveau la croissance spontanée et les mesures nouvelles. Or, seules les mesures nouvelles sont de nature discrétionnaire. Il convient donc d'établir une distinction.

M. le président Jérôme Cahuzac. Ce sont 10 milliards d'euros de recettes nouvelles qui sont attendus en 2011. Cependant, nous savons que ces mesures ne seront pas toutes pérennes. Affirmer qu'il faudra seulement 3 milliards d'euros supplémentaires en 2012 revient à sous-estimer la réalité : certaines mesures ne produiront pas les mêmes recettes qu'en 2011, ce qui appellera une compensation.

Quant à la décomposition entre les mesures nouvelles et l'accroissement spontané des recettes, je trouve que le rapporteur général fait preuve d'une grande audace. Si l'on en croit le rapport du ministère du budget sur les prélèvements obligatoires et leur évolution en 2011, la contribution des mesures nouvelles devrait être de 0,9 point l'année prochaine, contre seulement 0,1 point pour l'augmentation des recettes due à la croissance. Le raisonnement du rapporteur général sera peut-être juste sur une période plus longue, mais en 2011 l'essentiel viendra des mesures nouvelles.

M. le rapporteur général. Les mesures nouvelles font l'objet, depuis toujours, d'une comptabilité un peu particulière. En 2010, par exemple, la réforme de la taxe professionnelle crée une sorte de « bosse » : avec le passage du dispositif en vitesse de croisière, on comptera en mesures nouvelles 3 milliards d'euros qui ne reflètent, en réalité, qu'un retour à la situation initiale. De même, l'instauration d'une *exit tax* sur les compagnies d'assurance rapportera 850 millions d'euros en 2011 et autant en 2012, mais rien ne sera comptabilisé au titre des mesures nouvelles en 2012, car le produit attendu sera le même que l'année précédente, et l'on comptabilisera une baisse de 850 millions en 2013.

M. Charles de Courson. Le document cité par notre président est probablement entaché d'erreurs. La seule certitude est que les prélèvements obligatoires augmenteront globalement d'un point. Les mesures relatives aux niches fiscales représentant 0,5 point. Il y a manifestement un problème de méthodologie, peut-être lié à l'existence de mesures négatives de non-reconduction.

M. le ministre. Concernant les 10 milliards d'euros, la seule mesure qui ne soit pas pérenne est l'*exit tax*.

En 2012, le taux de prélèvements obligatoires retrouvera dans notre pays le niveau qu'il avait en 2007, et ce sera également le cas en Allemagne. Cela dit, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de ce ratio calculé par rapport à la richesse nationale, sachant qu'il est pour une grande part lié à l'activité économique et à l'évolution du PIB. La divergence qui existe entre Dominique Strauss-Kahn et le Gouvernement vient du fait que nous nous prévoyons, en ce qui nous concerne, que toutes les recettes supplémentaires liées à l'activité économique seront affectées à la réduction des déficits. Nous échappons donc au risque potentiel – et absurde, compte tenu de notre niveau d'endettement – d'une éventuelle cagnotte. De toute façon, vous réglerez le problème en votant ce projet de loi.

Je soutiens par ailleurs l'idée que les niches fiscales sont un élément de la gestion des dépenses de l'État et correspondent à son choix de donner une impulsion à telle ou telle activité économique ou de soutenir tel ou tel dispositif. Lorsque le ministre du budget que je suis diminue ou supprime les niches fiscales, il réduit la dépense de l'État.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le fait d'affecter le surplus de recettes au désendettement est très pertinent, mais je vous rappelle que la dépense liée à la baisse du taux de la TVA dans la restauration a été gagée par un surplus de recettes que l'État n'attendait pas. Vous soutenez, monsieur le ministre, que c'est en fin d'année qu'il faut constater l'éventuel surplus de recettes. Mais si tous les surplus constatés en cours d'année sont affectés à d'autres dépenses, il ne subsistera plus à la fin de l'année le moindre surplus de recettes pour contribuer au désendettement !

Maintenez-vous votre doctrine selon laquelle les surplus constatés en cours d'année pourront être utilisés pour autre chose que le désendettement, ou estimez-vous au contraire qu'ils devront être réservés au désendettement ? Si tel est le cas, vous avez changé de doctrine. D'ailleurs, si elle avait été appliquée lors de la baisse de la TVA dans la restauration, cette dernière n'aurait pas été gagée.

M. le ministre. Je suis favorable à une affectation régulière des surplus de croissance – grâce à la publication des chiffres et à l'application de la loi de programmation des finances publiques – à la réduction des déficits.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je me réjouis d'une telle évolution.

La Commission rejette l'amendement CF 6.

Article 9 : Encadrement des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

La Commission est saisie de l'amendement CF 7 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à faire figurer à l'article 9 l'augmentation en pourcentage des prélèvements obligatoires prévue d'ici à 2014, sachant qu'ils devront augmenter d'environ 1 point pour redresser les finances publiques. Je regrette que nous n'ayons pas inscrit cette précision pour les dépenses.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

M. le ministre. Avis également défavorable.

La Commission rejette l'amendement CF 7.

Elle examine l'amendement CF 9 du président Jérôme Cahuzac et l'amendement CF 22 rectifié du rapporteur général.

M. le président Jérôme Cahuzac. Cet amendement vise à clarifier la définition retenue des mesures nouvelles, à laquelle le chiffre de 10 milliards d'euros ne semble pas correspondre. En effet, les mesures nouvelles auraient dû englober l'effet de la réforme de la taxe professionnelle. On ne peut à la fois justifier la hausse de 0,9 point des prélèvements obligatoires rapportés au PIB et l'oublier lorsqu'il s'agit de définir les mesures nouvelles.

M. le rapporteur général. Je suis favorable à cet amendement, mais permettez-moi de vous présenter l'amendement CF 22 rectifié, par lequel je vous propose de décompter les mesures nouvelles à partir du 1^{er} juillet 2010.

Nous avons pris, dans le cadre du plan de relance, un ensemble de dispositions exceptionnelles. Celles-ci ne doivent pas être prises en compte dans le décompte des mesures nouvelles tel qu'il est chiffré par le Gouvernement. Il en va de même de la réforme de la taxe professionnelle : après une hausse en 2010, du fait du cumul avec les dégrèvements préexistants, ses effets diminueront en 2011, le régime de croisière étant atteint.

L'amendement du président Cahuzac est intéressant en ce qu'il précise les mesures nouvelles, et celui que je vous propose va plus loin en fixant la date de départ du compteur des mesures nouvelles

M. le ministre. Je fais miens les arguments du rapporteur général. Je suis favorable à son amendement, qui d'ailleurs ne me paraît pas contradictoire avec celui du président Cahuzac.

La Commission adopte successivement les amendements CF 9 et CF 22 rectifié.

La Commission en vient à l'amendement CF 16 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement très important vise à compléter la règle encadrant l'évolution des mesures nouvelles.

Notre stock de dépenses fiscales est évalué à 75 milliards d'euros, dont la moitié au titre de l'impôt sur le revenu. Or, certaines dépenses fiscales connaissent une période de chauffe : c'est le cas de celles qui relèvent de l'article 200 *quater* du code général des impôts, du crédit impôt recherche ou encore du crédit impôt en faveur de l'intéressement.

Il faut donc stabiliser le stock. Il serait en effet paradoxal que nous nous fixions des objectifs rigoureux pour les dépenses engagées sous forme de crédits sans le faire pour les dépenses fiscales, alors qu'il existe une perméabilité totale entre les unes et les autres. Un certain nombre de politiques, par exemple l'accession sociale à la propriété, ont été conduites sur la base de crédits budgétaires puis se sont transformées en mécanismes de dépenses fiscales. D'où la nécessité de fixer des objectifs en matière de dépenses fiscales. J'ajoute que cet amendement est très protecteur pour le ministre du budget.

M. le ministre. On ne peut faire des efforts considérables en matière de dépenses sans faire de même dans le domaine fiscal. Je m'en remets sur ce point à la sagesse de la Commission. Il faut changer notre regard : on ne peut, d'un côté, dans le cadre de la Conférence nationale des finances publiques, donner aux lois de finances le monopole des dépenses fiscales, et, de l'autre, ne pas nous doter de moyens contraignants, y compris pour le Gouvernement, nécessaires pour atteindre nos objectifs.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je suis d'accord avec vous. Cette position est d'ailleurs parfaitement cohérente avec la circulaire du Premier ministre. Toutefois, nous sommes en droit d'interroger le ministère du budget sur la déclassification de certaines niches fiscales en modalités particulières du calcul de l'impôt. Nous savons ce qu'il en est de l'exonération des plus-values de cession de parts d'entreprise acquises depuis plus de deux ans, mieux connue sous le nom de « niche Copé »...

M. le rapporteur général. Cette disposition est un héritage du rapport de Michel Charzat...

M. le président Jérôme Cahuzac. ...qui n'avait pas été adoptée par la majorité de l'époque ! La Cour des comptes s'est émue de cette déclassification, dont la justification ne lui a pas paru limpide... Les services de votre ministère doivent faire en sorte que les décisions du Gouvernement soient mieux comprises, en particulier par le Parlement.

La Commission adopte l'amendement CF 16.

Puis elle adopte l'article 9 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9 : *Encadrement de l'application des créations ou extensions de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales*

La Commission examine l'amendement CF 11 rectifié du président Jérôme Cahuzac.

M. le président Jérôme Cahuzac. La loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur prévoit de limiter dans le temps l'application des nouvelles dépenses fiscales et sociales, afin qu'elles soient évaluées avant d'être, le cas échéant, prorogées. Il est dommage que le présent projet de loi ne le prévoit pas, car si la dépense budgétaire est évaluée annuellement, lors du vote du budget, la dépense fiscale est quant à elle composée de dispositions qui s'ajoutent les unes aux autres et qui sont rarement évaluées. Nous ne pouvons continuer ainsi ! La maîtrise des finances publiques suppose que les dépenses fiscales fassent l'objet d'une évaluation régulière, éventuellement confirmée par le Parlement.

M. le rapporteur général. Avis favorable.

M. le ministre. Avis également favorable.

La Commission adopte l'amendement CF 11 rectifié.

Article 10 : *Affectation des surplus des prélèvements obligatoires à la réduction du déficit public*

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

CHAPITRE IV

LIMITATION DU RECOURS À L'ENDETTEMENT DE CERTAINS ORGANISMES PUBLICS

Article 11 : *Interdiction d'emprunter pour une durée supérieure à douze mois*

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

CHAPITRE V

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 12 : *Information du Parlement sur les dépenses fiscales et les réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales*

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Article additionnel après l'article 12 : *Actualisation de la programmation*

La Commission examine, en discussion commune, trois amendements, CF 8 de M. Daniel Garrigue, CF 13 du président Jérôme Cahuzac et CF 14 du rapporteur général.

M. Daniel Garrigue. Les ministres européens des finances ont approuvé, le 7 septembre dernier, la mise en place d'un cycle de surveillance baptisé « semestre européen ». Au cours de ce semestre, les États membres présenteront leur projet de budget pour l'année suivante, celui-ci devant s'inscrire dans la stratégie définie par le Conseil européen sur proposition de la Commission européenne, puis le Conseil des ministres des finances se prononcera sur ces projets.

Cela pose différents problèmes.

Tout d'abord, dans la mesure où l'intervention du Conseil des ministres des finances, le fameux *advice*, se situe entre conseil et recommandation, quelle est la portée exacte du dispositif ?

Par ailleurs, le projet de loi de programmation fait l'impasse sur le « semestre européen », qui pèsera fortement sur les finances publiques en cours d'année.

Ce qui est en cause, c'est le gouvernement économique de l'Europe – sur ce point, le dispositif contribuera à combler la principale lacune du traité de Maastricht –, mais c'est aussi la souveraineté budgétaire des États. On ne peut imaginer que les Parlements nationaux ne soient pas consultés ou qu'ils soient écartés de la procédure.

Par l'amendement CF 8, je propose que les avis et recommandations stratégiques établis par le Conseil européen soient communiqués à notre Parlement. Si ces documents entraînent des modifications dans la loi de programmation des finances publiques, ce qui est vraisemblable, le Gouvernement déposera un projet de loi de modification.

Cet amendement précise également que les programmes nationaux de réformes relatives à l'emploi et à l'inclusion sociale seront présentés chaque année à notre Parlement.

Il est fondamental que les Parlements nationaux soient associés le plus en amont possible à cette procédure, faute de quoi la souveraineté budgétaire, fondement du Parlement, sera profondément remise en question. Je souhaite donc que le Gouvernement, avant la fin de l'année, fasse au Parlement des propositions en ce sens.

M. le rapporteur général. Mon amendement CF 14, identique à celui du président Jérôme Cahuzac, donne satisfaction aux préoccupations légitimes de Daniel Garrigue.

Le groupe de travail présidé par Michel Camdessus, dont je faisais partie, a conclu que le plus opportun serait de présenter la loi de programmation en juin, en remplacement du débat d'orientation des finances publiques. À cette date, le ministère du budget est en mesure de fixer les perspectives de dépenses et de recettes. Cette année, nous avons entouré le débat d'orientation d'une certaine solennité en le clôturant par un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution, mais cette procédure reste artificielle. Si nous avons voté la loi de programmation en juin dernier, nous aurions fixé les perspectives de dépenses jusqu'en 2014, ainsi que l'enveloppe de la recette globale, ce qui aurait évité certaines annonces que le Gouvernement a faites au cours de l'été. Certes, le Parlement doit laisser au Gouvernement la liberté de prendre telle ou telle mesure, mais sous réserve qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un montant global préalablement fixé.

Cette formule est très saine. Dorénavant, dans le cadre du « semestre européen », le programme de stabilité – qui n'est autre chose qu'une loi de programmation pluriannuelle – sera transmis aux autorités communautaires au début du printemps. Elles auront ainsi le temps de l'étudier et de délivrer le fameux *advice*. Il est parfaitement légitime qu'avant l'examen par le Conseil ECOFIN, qui se tiendra en juillet, le Parlement national puisse se prononcer sur le programme de stabilité. Le vote du projet de loi de programmation en juin est donc parfaitement adapté. Même si cette procédure pose un problème technique, nous devons la mettre en place dès 2011. Nous avons du temps devant nous ; profitons-en !

M. Richard Dell'Agnola. Vos remarques sont très pertinentes, mais nous n'avons pas autant de temps que cela. Puisque nous nous plaçons dans la perspective d'une convergence avec l'Allemagne, serons-nous prêts en juin 2011 ?

M. Daniel Garrigue. Je maintiens mon amendement car il va plus loin que les deux autres, notamment sur la nécessité d'associer plus en amont les Parlements nationaux.

S'agissant de sujets neufs et difficiles, je propose à la Commission réfléchisse à l'articulation entre la procédure budgétaire nationale et le nouveau dispositif européen. Nous ne savons pas très bien où nous allons avec ce dispositif, qui couvre des enjeux constitutionnels fondamentaux.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'amendement de notre collègue Garrigue va en effet plus loin que celui du rapporteur général et le mien, qui ne tendent qu'à améliorer l'information du Parlement et à donner du sens à son vote.

La convergence fiscale avec l'Allemagne n'est qu'un projet politique annoncé, tandis que la programmation est en cours d'élaboration, et je ne suis pas certain qu'il soit opportun de mélanger les deux procédures. Le rapporteur général et moi-même souhaitons que la programmation entre dans les faits. Cela dit, elle n'a pas de vertus normatives : ce qu'une majorité fait l'année n , une autre majorité peut le défaire l'année $n + 1$. Les dispositions que nous examinons aujourd'hui ne préjugent nullement de ce que la majorité décidera l'année prochaine, car elles sont révisables chaque année.

M. Christian Eckert. J'ai bien compris l'intérêt des *advices* et je sais bien que les décisions prises par le conseil ECOFIN en janvier 2010 l'ont été sans que soit consulté le Parlement. Mais que recouvre la convergence fiscale avec l'Allemagne ? S'il s'agit de la suppression du bouclier fiscal et de l'ISF, c'est bien une question politique. Dites-nous simplement si vous voulez procéder à cette suppression avant ou après les élections présidentielles !

M. le président Jérôme Cahuzac. La convergence avec l'Allemagne porte par exemple sur le plafonnement à 30 % des intérêts d'emprunt déductibles pour les entreprises, qui rapporterait à l'État 11 milliards sur trois ans !

M. Jérôme Chartier. La convergence fiscale avec l'Allemagne ne se résume pas à ces deux mesures. En 2007, l'Allemagne a mis en place la TVA sociale. Cette augmentation de 3 points de TVA, loin de réduire les charges pesant sur le travail, a pesé pour 0,5 point sur la réduction de l'assurance chômage et pour 2,25 points sur la réduction de l'impôt sur les sociétés. L'Allemagne n'a donc pas mis en place une TVA sociale destinée à réduire le coût du travail, mais bel et bien une mesure de compétitivité fiscale puisque, d'une part, il n'existe pas dans ce pays de salaire minimum et que, d'autre part, le coût du travail y est faible depuis dix ans.

La convergence fiscale avec l'Allemagne ne saurait servir à masquer la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal puisque l'arrêt de la Cour de Karlsruhe date de 1995 et la suppression de l'ISF de 1997. Il est en revanche intéressant de comprendre pourquoi, en Allemagne, ce dispositif n'existe pas, comment s'articulent la fiscalité territoriale et la fiscalité nationale, tant pour les particuliers que pour les entreprises, comment ce pays s'organise, sous le contrôle des conventions fiscales passées avec l'étranger, pour le rapatriement des bénéficiaires des sociétés filles vers les sociétés mères, et plus particulièrement comment il parvient à sécuriser ses recettes et à réduire ses dépenses publiques.

M. Richard Dell'Agnola. Évoquer la convergence fiscale avec l'Allemagne n'est pas une grossièreté. D'ailleurs, la première secrétaire du Parti socialiste elle-même en a souligné la nécessité.

Mme Aurélie Filippetti. J'ai le sentiment que cette convergence n'est qu'un prétexte pour faire passer des mesures fiscales que le Gouvernement et la majorité n'assument pas. Le besoin de faire référence à l'Allemagne – comme un sur-moi inassumé – est très révélateur.

En tant qu'élue d'une circonscription frontalière avec l'Allemagne, je me permets de dire à M. Chartier qu'il a commis plusieurs erreurs, en particulier sur le coût du travail. La TVA en Allemagne a certes été augmentée, mais la croissance allemande ne repose pas sur la consommation – contrairement à la croissance française –, mais sur les exportations – contrairement à l'économie française. Nous aurions peut-être des leçons à prendre de l'Allemagne en matière de politique industrielle, mais également de dialogue social car je n'ai pas entendu les dirigeants allemands traiter les syndicalistes comme l'ont fait en France le Président de la République et la majorité.

Dans le cadre de son éventuelle réforme fiscale, le Gouvernement entend-il supprimer le quotient familial ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Sachez, monsieur Garrigue, que je proposerai au bureau de la Commission de fixer les modalités d'une réflexion sur l'association des Parlements nationaux à la mise en place du semestre européen.

M. le ministre. Nous assistons à la naissance d'un nouvel outil de coordination des objectifs budgétaires, mais nous ne pouvons faire abstraction de la crise, des menaces qui pèsent sur les États et des secousses qui ont agité la monnaie européenne, ni oublier l'objectif que nous nous sommes fixé d'atteindre l'équilibre budgétaire. Le fait de mettre en place une coordination au niveau du Conseil des ministres du budget européens ne me choque pas.

Un exemple concret : l'évolution de la croissance allemande apportera à ce pays des recettes supplémentaires. Le déficit, annoncé à 5 %, ne dépassera pas en 2011 les 4 %. L'écart entre nos deux pays se creusera donc l'année prochaine.

La convergence fiscale n'est pas un prétexte, madame Filippetti. Votre évocation du « sur-moi non assumé », qu'elle soit lacanienne ou freudienne, est très éloignée des additions et des soustractions auxquelles nous procédons depuis plusieurs semaines. Cela dit, elle agrmente nos débats, ce dont je vous remercie.

S'agissant des amendements du président et du rapporteur général, j'émetts quelques réserves, mais je prends l'engagement devant vous de faire d'ici à la fin décembre des propositions visant à associer le Parlement et à l'informer en amont des positions défendues par le Gouvernement. Celui-ci, pour la lisibilité de son engagement, se doit d'adresser des messages clairs aux investisseurs et aux acteurs économiques, ce qui nécessite une certaine souplesse.

Il n'y a ni doctrine ni idéologie de ma part, seule importe l'efficacité de la parole de l'État. C'est la raison pour laquelle je suis quelque peu réservé à l'idée de revisiter chaque année les lois de programmation pluriannuelle. Quelle sera la valeur de la parole du ministre du budget s'il définit un objectif sur quatre ans mais que le Parlement remet ce dernier en question chaque année ? Nous avons besoin de quelques semaines pour réfléchir à la portée du dispositif.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous n'avons pu examiner le projet de loi de programmation des finances publiques au cours du printemps dernier car votre ministère n'était pas prêt. Vous n'avez pas utilisé aujourd'hui cet argument et vous avez eu raison car il n'est plus recevable : nous sommes en effet au début de l'automne, ce qui vous laisse le temps de préparer le dépôt d'un nouveau texte au 1^{er} juin prochain.

Quant au signal donné au marché, il a été pris en compte par la commission Camdessus qui a adopté la proposition, élaborée de façon unanime et consensuelle par Jean Arthuis, Philippe Marini, Gilles Carrez et moi-même, d'examiner la programmation pluriannuelle chaque année au mois de juin. La sensibilité des marchés à certaines situations ne nous a pas échappé et je ne crois pas que notre proposition soit irresponsable. Il reviendra au Gouvernement, à l'occasion de l'examen de chaque loi de programmation, de prouver sa fidélité aux trajectoires de finances publiques qu'il a annoncées.

Enfin, l'amendement que nous vous proposons vous aidera, monsieur le ministre, à protéger les recettes. La politique de finances publiques menée par la France est très observée par les marchés, auxquels notre pays emprunte plus que les autres pays. Mais le fait que le pouvoir exécutif informe le Parlement et que celui-ci se prononce chaque année n'est pas un élément défavorable aux yeux des marchés, bien au contraire.

Pour ces trois raisons, monsieur le ministre, il me semble que vous devriez vous en remettre à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur général. La procédure que nous vous proposons renforce les pouvoirs du ministre en charge des comptes publics, qui abordera les derniers arbitrages sur la loi de finances dans une position plus forte. À la fin du mois de juin, il aura pris des engagements en termes de dépenses et il bénéficiera de l'appui du Parlement sur une enveloppe de recettes.

Nous avons, au sein de la commission Camdessus, convenu à l'unanimité que la loi de programmation devait être un « point fixe », s'agissant notamment des dépenses. Pour les recettes, nous sommes obligés de tenir compte de la réalité, en particulier de leur évolution spontanée, ce qui nous oblige à faire le point une fois par an. Le faire au mois de juin dans le cadre de la loi de programmation permet d'aborder la préparation de la loi de finances avec des éléments précis.

Le calendrier actuel aboutit en effet à un résultat paradoxal : nous attendons d'avoir fabriqué le projet de loi de finances pour mettre en place le projet de loi de programmation. Cela devrait être l'inverse, la loi de programmation fixant le cadre dans lequel s'inscrit la loi de finances.

M. le ministre. Nous essaierons d'atteindre cet objectif. Pour cette raison, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur général. Notre proposition est née de la réflexion du groupe de travail présidé par Michel Camdessus. Elle représente, j'en conviens, un travail considérable pour l'administration.

La Commission rejette l'amendement CF 8.

Puis elle adopte les amendements identiques CF 13 et CF 14.

Article 13 : Bilan de la mise en œuvre de la programmation

La Commission est saisie de l'amendement CF 12 du président Jérôme Cahuzac.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'article 13 du projet prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement un rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation des finances publiques. Le présent amendement vise à ce que ce rapport soit remis le 1^{er} juin.

*La Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur général, **adopte** l'amendement CF 12.*

En conséquence, l'amendement CF 21 du rapporteur général n'a plus d'objet.

*Puis, la Commission **adopte** l'amendement de coordination CF 20 du rapporteur général.*

*Elle **adopte** l'article 13 **ainsi modifié**.*

Article 14 : Abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

*La Commission **adopte** l'article 14 **sans modification**.*

*Enfin, la Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **ainsi modifié**.*

*

* *

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° CF 1

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE ADDITIONNEL

AVANT ARTICLE 3, insérer l'article suivant

« Le besoin de financement des administrations publiques ne peut excéder la part de l'ensemble des investissements publics, exprimée en pourcentage de produit intérieur brut. ».

N° CF 2

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE 4

Remplacer le taux « +0,8 % » par le taux « +0,3 % »

N° CF 3

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE 5

Supprimer les mots « Hors charge de la dette et hors contributions aux pensions de fonctionnaires de l'État »

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE 7

Compléter ainsi l'article 7 :

4° La fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983 ;

5° La quote-part de TIPP affectée aux départements au titre de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 ;

6° La quote-part de TSCA au titre de la compensation de la vignette ;

7° La quote-part de TSCA affectée aux départements au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 ;

8° La fraction de TSCA affectée aux communes au titre de l'article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006 ;

9° La quote-part de TIPP affectée aux départements et aux régions et la quote-part de TSCA affectée aux départements au titre de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

10° La fiscalité transférée suite à la réforme de la taxe professionnelle.

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE 8

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « du régime général », les mots : « des régimes obligatoires de base »

N° CF 6

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

AVANT L'ARTICLE 9

Rédiger ainsi l'intitulé du Chapitre III : « Chapitre III – L'évolution des prélèvements obligatoires »

N° CF 7

AMENDEMENT

présenté par

MM. Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier

ARTICLE 9

Rédiger ainsi l'article 9 :

L'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire est au moins égal aux pourcentages retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en points de PIB :

2011	2012	2013	2014
+1,0 (42,9 %)	+0,3 (43,2 %)	+0,3 (43,5 %)	+0,3 (43,8 %)

N° CF 8

AMENDEMENT

présenté par

M. Daniel Garrigue

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 12, insérer l'article suivant

I.– Dès que sont connus, dans le cadre du « semestre européen », les avis ou recommandations stratégiques établis, sur rapport de la Commission européenne, par le

Conseil européen et portant sur les principaux défis économiques à venir, le Gouvernement en donne communication au Parlement.

II.— Si ces avis ou recommandations entraînent des modifications dans la loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement dépose, dans les délais les plus rapides, un projet de loi de modification de cette loi de programmation.

III.— Les programmes nationaux, qui précisent notamment les futures mesures portant sur l'emploi et l'inclusion sociale, sont soumis à l'approbation du Parlement.

IV.— Le Gouvernement proposera au Parlement, avant le 31 décembre de cette année, les dispositions permettant de l'associer, le plus en amont possible, aux différentes phases du nouveau code de conduite portant sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, baptisé «semestre européen».

N° CF 9

AMENDEMENT

présenté par

M. Jérôme Cahuzac,
Président

ARTICLE 9

Après le mot : « obligatoires », insérer les mots :

« , mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances concernant la première année de la période de programmation et ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Jérôme Cahuzac,
Président

ARTICLE 3

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	-7,7	-6	-4,6	-3	-2
dont État et organismes divers d'administration centrale	-5,6	-4	-3,1	-2,1	-1,5
dont Administrations publiques locales	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0
dont Administrations de sécurité sociale	-1,7	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5

AMENDEMENT

présenté par

M. Jérôme Cahuzac,
Président

ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 9, insérer l'article suivant

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions, de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent celle de leur entrée en vigueur.

N° CF 12

AMENDEMENT

présenté par

M. Jérôme Cahuzac,
Président

ARTICLE 13

I.– À l’alinéa 1, substituer aux mots :

« débat d’orientation des finances publiques »,

les mots :

« 1^{er} juin ».

II.– Compléter l’alinéa 1 par une phrase ainsi rédigée : « Ce bilan justifie les éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et la mise en œuvre de la présente loi. ».

N° CF 13

AMENDEMENT

présenté par

M. Jérôme Cahuzac,
Président

ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L’ARTICLE 12, insérer l’article suivant

Un projet de loi de programmation des finances publiques est déposé avant le 1^{er} juin 2011.

N° CF 14

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 12, insérer l'article suivant :

Un projet de loi de programmation des finances publiques est déposé avant le 1^{er} juin 2011.

N° CF 15

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 5

Après le mot : « sont », rédiger ainsi la fin de cet article : « , à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros ».

N° CF 16

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 9

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« II.– Le coût des dépenses fiscales est stabilisé en valeur à périmètre constant.

III.– Le coût des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement est stabilisé en valeur à périmètre constant. »

N° CF 18

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 7

À l'alinéa 4, substituer au mot :

« crédits »,

le mot :

« dépenses ».

N° CF 19

AMENDEMENT

présenté par
M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 5

Dans les deux phrases de cet article, substituer au mot :

« crédits »,

le mot :

« dépenses ».

N° CF 20

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 13

À l'alinéa 3, substituer au mot :

« à »,

les mots :

« au I de ».

N° CF 21

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 13

À l'alinéa 1, substituer aux mots :

« débat d'orientation des finances publiques »,

les mots :

« 1^{er} juin ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez,
Rapporteur général

ARTICLE 9

À l'alinéa 1, après le mot : « réglementaire », insérer les mots : « à compter du 1^{er} juillet 2010 ».

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 :

– un projet de décret de transfert, ainsi qu'un projet de décret de virement. Ces deux décrets opèrent un mouvement de crédits de titre 2, pour un montant total de 739 801 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, depuis quatre programmes du budget général vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*. Le décret de transfert procède également à une révision des plafonds d'emplois du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Ces mouvements de crédits et d'emplois sont destinés à renforcer les moyens du service de Traitement du Renseignement et d'Action contre les Circuits Financiers clandestins (TRACFIN), service à compétence nationale placé sous la double tutelle du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. À l'instar de la plupart des services communs aux deux ministères, les moyens budgétaires de TRACFIN sont inscrits sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les missions de TRACFIN ont pris de l'ampleur depuis 2005 en raison de l'accroissement du volume d'informations à traiter. En outre, l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a sensiblement élargi le champ de compétence de TRACFIN, qui s'est notamment vu confier une nouvelle mission de lutte contre la fraude fiscale.

Afin de permettre à TRACFIN de faire face à ces nouvelles missions, Madame Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, et M. Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ont souhaité majorer de 15 équivalents temps plein travaillé le plafond d'emplois de TRACFIN, qui passera ainsi de 73 à 88 équivalents temps plein travaillé.

Les présents décrets de transfert et de virement ont pour objet de transférer à TRACFIN, par redéploiement des moyens des deux ministères, ces 15 équivalents temps plein travaillé et la masse salariale associée :

– le décret de transfert porte sur un montant de 228 191 euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, en provenance de deux programmes de la mission *Économie* : le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, à hauteur de 187 242 euros, et le programme 220 *Statistiques et études économiques*, à hauteur de 40 949 euros. Ce décret procède également au transfert de 5 équivalents temps plein travaillé du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi vers le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ;

– le décret de virement porte sur un montant de 511 610 euros en provenance des programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, à hauteur de 417 990 euros, et 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, à hauteur de 93 620 euros. Un redéploiement en gestion de 10 équivalents temps plein travaillé au sein du plafond d'emplois du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État accompagnera ce mouvement de crédits.

– un projet de décret de transfert de crédits depuis le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, pour un montant total de 191 689 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de titre 2. Ce décret procède également à une révision du plafond d'emplois du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Ce mouvement de crédits et d'équivalents temps plein travaillé est destiné à assurer la gestion par le Service des achats de l'État (SAE) des personnels et emplois budgétaires du secrétariat général de l'ex-commission interministérielle des matériels d'imprimerie et de reproduction (CIMIR). Les moyens du SAE sont

inscrits sur le programme 218, tandis que ceux de l'ex-CIMIR sont inscrits sur le programme 134, ce qui justifie la mesure de transfert.

En application de l'article 17 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, la commission interministérielle des matériels d'imprimerie et de reproduction a disparu de manière effective depuis le 8 juin 2009. Le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État sont néanmoins convenus de l'intérêt à conserver au sein du SAE la compétence des personnels du secrétariat général de la CIMIR, portés par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services sur le programme 134, afin de mettre à disposition des services de l'État un pôle de compétence dans le domaine de l'impression. Cette solution est cohérente avec le positionnement du SAE dans le domaine des achats courants, dont les systèmes d'impression sont une composante significative.

Le transfert en gestion de trois équivalents temps plein travaillé – un agent de catégorie A et deux agents de catégorie B – et de la masse salariale associée du programme 134 vers le programme 218 est nécessaire à la réalisation de cette opération.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 5 octobre 2010 à 16 h 15

Présents. - M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, M. David Habib, M. Laurent Hénart, M. Jean-François Mancel, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, Mme Isabelle Vasseur, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Claude Flory, M. Victorin Lurel, M. Henri Nayrou, M. Nicolas Perruchot, M. François Scellier

Assistait également à la réunion. - M. Michel Piron

