Document
mis en distribution le
28 novembre 2008

N° 1256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2008.

PROJET DE LOI

MODIFIÉ PAR LE SÉNAT,

de **programmation** *des* **finances publiques**
pour les années **2009** *à* **2012**.

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Le Sénat a modifié, en première lecture, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, dont la teneur suit :

Voir les numéros :
Assemblée nationale (13e législature) **: 1128**, **1155** et **T.A. 201.**
Sénat **: 55**, **78** et **71** (2008-2009)**.**

Article 1er

…….. Conforme ……..

CHAPITRE IER

Les objectifs généraux de finances publiques

Article 2

① La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées :

② 1° Évolution du solde des administrations publiques :

③

(En points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde des administrations publiques	-2,9 %	-3,1 %	-2,7 %	-1,9 %	-1,2 %

;

④ 2° Évolution de la dette publique :

⑤

(En points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Dette des administrations publiques	66,2 %	67,9 %	68,1 %	67,2 %	65,6 %

Article 3

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article 1er.

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques

Article 4 A

L'évolution des dépenses de l'ensemble constitué par l'État, les organismes divers d'administration centrale et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale en volume pour la période 2009 à 2012 s'établit à 1,1 % en moyenne annuelle.

Article 4

La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1er et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, cette progression s'établit à + 0,1 % en volume en 2009.

Article 5

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

(En milliards d'euros)

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

(En milliards d'euros)

MISSIONS	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Dont contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,20	11,58	12,13	11,18	11,60	12,15	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative	0,80	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,13
Travail et emploi	11,73	10,74	10,60	11,82	10,74	10,51	0,15	0,17	0,18
Ville et logement	7,60	7,30	7,28	7,64	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'État	44,80	46,24	48,20	44,80	46,24	48,20	0,00	0,00	0,00
Provisions	0,23	0,66	1,15	0,23	0,66	1,15	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,05	1,06	1,07	1,05	1,06	1,07	0,00	0,00	0,00

* Le montant de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » de la mission Politique des territoires n'est pas égal à zéro mais est inférieur à 10 millions d'euros.

Article 6

Au cours de la période mentionnée à l'article 1er, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation.

Article 7

…….. Conforme ……..

CHAPITRE III

La maîtrise des recettes de l'État et de la sécurité sociale

Article 8

…….. Conforme ……..

Article 9

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

②

	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes de l'État	269,1	277,9	289,3	301,9

③ II. – Au titre de la période mentionnée à l'article 1er, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature, cotisations et contributions sociales établies au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes de ces régimes par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

④

	2009	2010	2011	2012
Recettes des régimes obligatoires de base	430,2	448,0	468,5	487,6

Article 10

① I. – Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1er, les créations ou extensions :

② 1° De dépenses fiscales ;

③ 2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement,

④ sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1° et 2°, pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

⑤ II *(nouveau)*. – Sauf mention contraire, chaque mesure relevant des 1° ou 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1er n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

CHAPITRE IV

La mise en œuvre de la programmation

Articles 11 et 12

…….. Conformes ……

Délibéré en séance publique, à Paris, le 6 novembre 2008.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

ANNEXE

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

I. – Contexte macro-économique et stratégie d'ensemble

A. – Les hypothèses macro-économiques retenues

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

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

B. – La stratégie d'ensemble

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

2. La stratégie fiscale

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

C. – La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques

1. L'évolution du solde structurel

2. La part prise par chaque sous-secteur

3. La trajectoire de dette

II. – La contribution des administrations centrales

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

B. – L'évolution des recettes de l'État

1. L'évolution des recettes fiscales nettes

2. L'évolution des recettes non fiscales

C. – L'évolution du solde des comptes spéciaux

D. – Le solde de l'État

1. En comptabilité budgétaire

2. En comptabilité nationale

E. – L'évolution du solde des organismes divers d'administration centrale

1. Un sous-secteur peu homogène

2. Perspectives pluriannuelles

3. La maîtrise de la dépense

F. – Les administrations publiques centrales dans leur ensemble

III. – Le budget pluriannuel de l'État sur la période 2009-2011

A. – L'architecture du budget pluriannuel

1. Le périmètre du budget pluriannuel

2. Les plafonds de dépense sur trois ans

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

B. – Une programmation triennale pour chaque politique publique

1. Les politiques publiques d'intervention

2. Les politiques de solidarité

3. Les missions régaliennes

4. Les missions de gestion de services publics

5. Les autres missions

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

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

E. – Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel

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

2. La prise en compte des variations d'inflation

3. Le recours à la réserve de budgétisation

4. L'ajustement des autorisations d'engagement

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

6. Le principe de responsabilisation en exécution

IV. – La contribution des administrations de sécurité sociale

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

1. Rappel des objectifs poursuivis

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

3. Cette trajectoire est atteignable

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

1. Premier levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense et accroître son efficience

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

3. Troisième levier : dès 2009, un effort significatif pour débuter la période de programmation sur des bases saines

V. – La contribution des administrations publiques locales

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

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

1La 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* ».

2Une telle démarche constitue une avancée majeure dans la manière d'appréhender nos comptes publics et un pas décisif vers leur redressement.

3Là 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.

4Là 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.

5Les 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.

6La 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, en voie d'être atteint en 2008, contraste fortement avec les résultats observés au cours de la décennie précédente (croissance moyenne annuelle de 2,25 %).

7Il 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.

8La loi de programmation est ainsi le support de la stratégie de retour à l'équilibre d'ici à 2012. Cette stratégie sera mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques. D'ores et déjà, lors du conseil Écofin de Nice, 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.

9La 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.

10Cette 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. 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.

11Le présent rapport comporte cinq parties :

- **12**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 ;
- **13**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 ;
- **14**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 ;
- **15**la quatrième expose la stratégie de redressement des comptes des administrations de sécurité sociale et, en particulier, de la sécurité sociale ;
- **16**la cinquième porte sur l'évolution des comptes des administrations publiques locales.

17I. – CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE

18A. – Les hypothèses macro-économiques retenues

19*1. La situation et les perspectives à court terme (2008-2009)*

20Après avoir fait preuve de résistance jusqu'au premier trimestre 2008 face à l'envolée du prix du pétrole et de l'euro, l'activité a reculé en France au deuxième trimestre comme dans l'ensemble de la zone euro. Compte tenu de l'effet d'acquis associé, la croissance en 2008 devrait s'établir aux environs de 1 % en moyenne annuelle.

21Depuis un an, l'environnement international est effectivement nettement moins porteur pour la France et ses partenaires européens. L'euro a continué de s'apprécier fortement au premier semestre. Le cours du pétrole a doublé entre septembre 2007 et juillet 2008. Les conditions financières internationales se sont durcies, après plusieurs années de liquidités abondantes sur les marchés internationaux. Les tensions sur les marchés financiers ne se sont pas dissipées sur le passé récent. Au-delà de l'impact direct sur les exportations françaises, l'effet de ces chocs externes défavorables se retrouve à travers une demande intérieure moins vigoureuse qu'auparavant.

22En 2009, l'impact de la crise conduit à prévoir une croissance comprise dans une fourchette de 0,2 % à 0,5 %. Avec le repli sensible du prix du pétrole, l'inflation devrait diminuer rapidement au cours des prochains trimestres et soutenir en conséquence la consommation des ménages. L'investissement des entreprises en tirerait profit. Les mesures du Gouvernement contribueraient aussi à modérer significativement les prix dès la fin de cette année, comme l'ont déjà souligné les experts de la Commission européenne et de l'INSEE : la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs du 3 janvier 2008 et la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 favoriseraient le repli de l'inflation grâce à une concurrence plus intense entre les distributeurs. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat continuerait de soutenir le revenu des ménages dans un contexte difficile.

23Ce scénario de croissance pour 2008 et 2009 est un scénario prudent au regard des incertitudes qui l'entourent. Au vu

des évolutions récentes, des baisses du prix du pétrole et du cours de l'euro plus fortes que celles inscrites en prévision se traduiraient par un rebond plus rapide de la croissance.

24*2. Les perspectives à moyen terme (2010-2012)*

25Le scénario économique retenu dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques retient une hypothèse de croissance de 2 % en 2010 et 2,5 % par an à partir de 2011. Le rebond de croissance dès 2010 repose sur l'hypothèse conventionnelle d'un retour de l'environnement international sur un sentier de croissance moyen, et un rattrapage partiel des retards de croissance accumulés en 2008 et 2009.

26La croissance potentielle continuerait à tirer profit des réformes structurelles mises en œuvre par le Gouvernement depuis 2007. En particulier, la mise en place de la loi de modernisation de l'économie – qui favorisera la concurrence – et du crédit d'impôt recherche – qui soutiendra la recherche et développement – renforceront les gains de productivité liés au progrès technique. Les effets décalés de l'envolée des prix du pétrole pourraient cependant peser un peu sur le potentiel de moyen terme.

27Dans ce scénario, les réformes structurelles sur le marché du travail contribueraient à ramener l'économie vers le plein emploi à cet horizon. L'offre de travail bénéficierait des réformes engagées et en particulier de la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, du plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors, de la réforme de la formation professionnelle actuellement en cours de préparation, du revenu de solidarité active ainsi que des effets de la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. La création d'un guichet unique au service des demandeurs d'emploi dans le cadre de la fusion ANPE-Assedic permettra une meilleure rencontre des besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi.

28Principaux indicateurs du scénario macroéconomique 2010-2012

29	2010	2011	2012
PIB	2,0	2,5	2,5
Déflateur de PIB	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation	1,75	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé	4,0	4,6	4,6

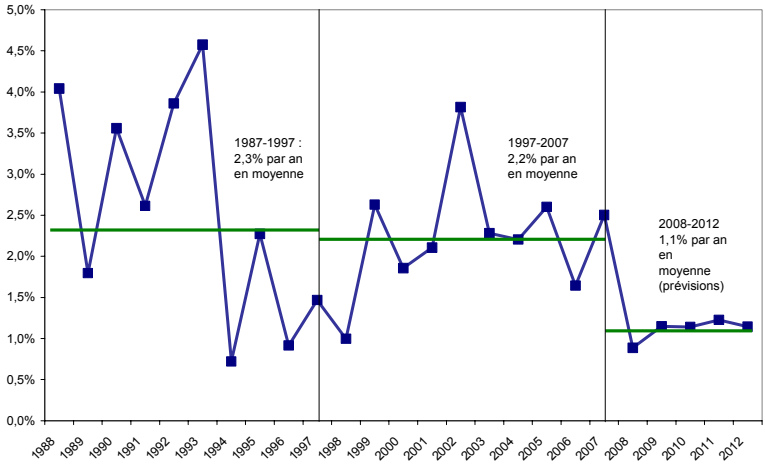
30B. – La stratégie d'ensemble

31*1. Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique*

32Le 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 2,25 % par an sur les dix dernières années.

33La poursuite d'un objectif de solde structurel proche de l'équilibre en 2012 suppose de redoubler d'effort sur la maîtrise de la dépense et de réduire par deux son rythme de croissance, soit une évolution d'environ 1 % en volume ; cet objectif devrait déjà être atteint pour les années 2008 et 2009, mais le redressement pérenne des finances publiques nécessite que cet effort soit poursuivi sur les années à venir. 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.

34Évolution des dépenses publiques sur longue période (%, en volume)



35L'effort en dépenses 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.

36Les sous-secteurs des administrations publiques

37On distingue habituellement quatre sous-secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) :

38– l'État ;

39– 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) ;

40– les administrations publiques locales (APUL) qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements 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…) ;

41– 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 spéciaux [(1)] de sécurité sociale (branches Maladie, Accidents du

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

travail et maladies professionnelles, Famille et Vieillesse qui constituent le champ d'application de la loi de financement de la sécurité sociale), régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) et assurance-chômage (Unédic).

42Sur 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.

43Les organismes divers d'administration centrale seront aussi très directement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État.

44La démarche de maîtrise des dépenses sociales entreprise en 2008 sera maintenue avec un rythme d'évolution proche de 1,75 % 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 efficience 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 au plein emploi en 2012 devraient largement contenir l'évolution des dépenses de l'assurance chômage.

45Les 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, 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.

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	**2,25**	**1**
Administrations publiques centrales	1	0
Administrations publiques locales	4,25	1,25
APUL hors impact décentralisation	*3,25*	*1,25*
Administration de sécurité sociale	2,75	1,75

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

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 doit pas être vue comme une donnée intangible mais comme un outil évolutif, au service des politiques 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.

55C'est dans cet esprit qu'une première série de réformes structurantes a été mise en œuvre au cours de la première année de la mandature :

- **56**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 ;
- **57**avec le triplement du crédit d'impôt recherche, la réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises et les mesures fiscales et sociales de la 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 petites et moyennes entreprises, qui sont les principaux créateurs d'emplois.
- **58**Dans le prolongement des mesures déjà mises en œuvre, trois axes seront privilégiés par la politique fiscale au cours des prochaines années :
- **59**la justice et l'équité fiscale, pour que chaque contribuable soit imposé en fonction de ses facultés contributives ;
- **60**l'efficacité environnementale, pour que la fiscalité devienne un outil au service d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement ;
- **61**l'efficacité économique, pour que la fiscalité soit au service de la compétitivité, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi.

62Sur cette base, sera engagée, dès le projet de loi de finances pour 2009, une nouvelle phase de la réforme fiscale, qui s'appuiera sur trois principes et comportera trois séries de mesures concrètes.

63*1° Mieux prendre en compte la justice fiscale*

64La 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.

65C'est pourquoi le Gouvernement souhaite 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.

66Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, un ensemble de mesures destinées à mettre en œuvre un plafonnement effectif des « niches fiscales » est présenté afin de mettre un terme aux situations les plus inéquitables. Un bornage dans le temps sera proposé au cours du débat parlementaire. Enfin, sur le plafonnement global des niches fiscales, le Gouvernement assurera les moyens d'un débat éclairé sur ce sujet en vue de l'adoption d'une mesure dans le projet de loi de finances. 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 revenu de solidarité active 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 fiscale.

67Dans la même perspective d'équité, le Gouvernement proposera également, dans les prochains mois, une modernisation

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.

68*2° 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*

69Le projet de loi de finances pour 2009 comporte un ensemble de mesures significatives destinées à mettre en application cette orientation. Ces mesures concerneront 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.

70Par ailleurs, la France et la Grande-Bretagne ont proposé à leurs partenaires européens que les biens et services les plus vertueux du point de vue environnemental puissent bénéficier d'un taux réduit de TVA. La présidence française de l'Union européenne sera l'occasion de faire progresser cette initiative dans le cadre global de la révision de la directive n° 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

71Enfin, la loi relative à la responsabilité environnementale prévoit la remise au Parlement, avant la fin de l'année, 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.

72*3° La fiscalité applicable aux investissements, enfin, sera pour le Gouvernement une priorité essentielle*

73Sans 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.

74Néanmoins, 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.

75La conférence nationale des exécutifs du 10 juillet a retenu qu'une concertation à ce sujet sera menée à l'automne. Ce dialogue qui va être engagé sous peu devra avoir une dimension économique. Nous devrons également nous interroger sur les enjeux de la réforme au regard du financement des collectivités territoriales et sur son articulation avec la problématique du partage des compétences entre les différents niveaux de collectivités publiques. 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.

76La réforme de la taxe professionnelle doit donc être examinée dans le cadre d'un examen d'ensemble de notre

fiscalité locale. Le rapport d'évaluation de la dernière réforme de la taxe professionnelle, prévu par l'article 81 de la loi de finances pour 2007, sera déposé par le Gouvernement dès le début de la session parlementaire et formera une première base pour cette concertation. Comme l'a annoncé le Premier ministre, ce processus devra déboucher rapidement sur une réforme de la taxe professionnelle permettant de restaurer l'attractivité de notre territoire, notamment pour l'industrie.

77Outre 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 proposée dans le projet de loi de finances pour 2009.

78*b) Stabiliser les prélèvements obligatoires sur la période de programmation*

79Pour atteindre le retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2012, le taux de prélèvements obligatoires resterait constant sur la période de la programmation, des baisses nettes d'impôts pouvant intervenir si les recettes spontanées se révèlent plus élevées qu'il n'est prévu dans la loi de programmation.

80La prévision est construite sur des hypothèses prudentes d'élasticité des prélèvements obligatoires. 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, et plus encore celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité lorsque la croissance est forte. À l'horizon de la programmation des finances publiques, et avec un scénario de croissance où l'activité est au cours de la période supérieure à son potentiel, après deux années 2008-2009 de

croissance en dessous de celui-ci, le choix d'une élasticité quasiment unitaire témoigne donc d'une prudence certaine.

81La programmation intègre également les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires intervenues depuis 2007 [(2)], qui représenteraient au total un allégement de 0,1 à 0,2 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires entre 2010 et 2012. 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.

82Au final, compte tenu des hypothèses retenues en matière d'élasticité des recettes à l'activité, et de mesures nouvelles, le taux de prélèvements obligatoires se maintiendrait sur la période à 43,2 % du PIB.

83Les autres recettes, comprenant les revenus de production ou de propriété, sont supposées être globalement stables en part de PIB. En particulier, les recettes non fiscales de l'État évolueraient à un rythme proche du PIB.

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

85Les leviers directs d'action du Gouvernement sont plus réduits en matière de recettes qu'en matière de dépenses :

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

88Ceci 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

---

[(2)] Soit 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.

loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale (recettes fiscales, cotisations et contributions sociales).

89*a) Règle générale*

90Pour 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.

91Ainsi, 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.

92Les 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 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.

93Concrètement, 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 projet de loi de finances ou le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

95Nombre 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 milliards d'euros, tandis que les pertes d'assiette liées aux niches sociales ont été évaluées à plus de 40 milliards d'euros (hors allégements de charges sociales).

96C'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 :

– **97**l'encadrement de leur coût ;

– **98**la systématisation de l'évaluation de leur efficacité.

99À cette fin, l'information du Parlement est améliorée dès cette année. Dès le projet de loi de finances pour 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 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, 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.

100*1° L'encadrement du coût des niches fiscales et sociales et des exonérations de cotisations sociales*

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

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

103 Le 1° du I de l'article 11 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.

104 Le 2° du même I 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 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

105 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 ;

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

107L'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.

108 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 projet de loi de financement de la sécurité sociale donnent lieu à des augmentations de même montant.

109 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 projet de loi de finances pour 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 projets de loi de finances à venir. Cette procédure s'appliquera également aux demandes de création ou d'augmentation de niches sociales.

110*2° La systématisation de l'évaluation*

111 Dans le prolongement de la démarche engagée avec la révision générale des politiques publiques, 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.

112 Le III de l'article 11 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.

113C. – La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques

114Les engagements européens de la France : le pacte de stabilité et de croissance

115 Le pacte de stabilité et de croissance 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.

116*1. L'évolution du solde structurel*

117 Malgré la faible croissance, qui devrait peser sur les recettes fiscales, le solde des administrations publiques serait stable en 2008 et 2009 grâce à un important effort structurel réalisé sur la dépense. Avec le retour en 2010 à une croissance de 2 % atteignant 2,5 % à compter de 2011, le redressement structurel des finances publiques amorcé en 2007 se traduira par une réduction du déficit effectif en moyenne de 0,6 point de PIB entre 2010 et 2012.

118 Au total, l'effort marqué et soutenu sur la dépense ainsi que la préservation des recettes fiscales permettront un ajustement structurel du déficit public, de l'ordre de 0,5 point de PIB chaque année, conformément à nos engagements vis-à-vis de

nos partenaires européens dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. 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.

119Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012

120	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
solde public	- 2,9	- 3,1	- 2,7	- 1,9	- 1,2
variation du solde public	- 0,2	- 0,2	0,5	0,8	0,7
dont effet de la conjoncture	- 0,5	- 0,7	- 0,1	0,1	0,1
dont variation du solde structurel	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6

121Définition du solde structurel

122 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.

123À 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.

124 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 revenu minimum d'insertion 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.

125*2. La part prise par chaque sous-secteur*

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

- **127**le besoin de financement de l'État se réduirait de 1,2 point de PIB entre 2009 et 2012 ; cette réduction découlerait de la progression contenue des dépenses et de la préservation de la part des prélèvements obligatoires et des autres recettes dans le PIB à son niveau atteint en 2009 ;
- **128**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 2011 ;
- **129**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 Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;

– **130**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.

131*3. La trajectoire de dette*

132 La conjoncture dégradée en début de période devrait rendre difficiles les cessions d'actifs non stratégiques des administrations compte tenu des conditions de marché, ce qui se traduirait par une progression de la dette, tendance qui s'inverserait toutefois en 2011 : en effet, à compter de 2010 la réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduiraient le ratio de dette de 1 point de PIB en 2011 et d'environ 1 point et ½ de PIB en 2012. La programmation intègre en outre l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'État dans le cadre du plan de soutien au financement de l'économie.

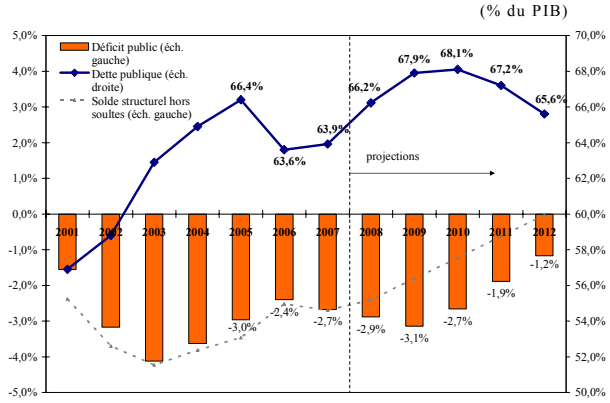
133Les flux de créances ou flux nets d'acquisitions d'actifs financiers

134 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 :

135– 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 ;

136– 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.

137Trajectoire de solde public, de solde structurel et de dette publique



138II. – LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

139A. – Une maîtrise sans précédent des dépenses de l'État, dans un contexte particulièrement contraint

140L'évolution des dépenses de l'État à champ constant est limitée à l'inflation sur la période 2009-2012, soit une évolution en valeur de 2 % en 2009, puis de 1,75 % en 2010, 2011 et 2012.

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

– **142Il 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 ;

– **143Il s'accompagne, dans le plein respect du principe de sincérité budgétaire, d'un effort renforcé pour lutter contre les sous-budgétisations chroniques.**

144 Cet effort engagé dès la présentation du projet de loi de finances pour 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 milliard d'euros 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 ;

– **145Il 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 ;

– **146La progression des dépenses héritées du passé est plus dynamique qu'auparavant et préempte une part croissante des marges de manœuvre de l'État :**

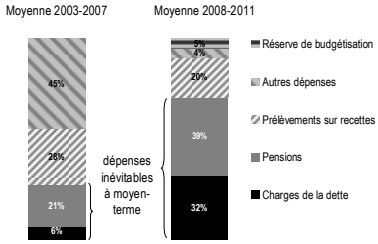
– **147**l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom accroît les dépenses de pensions. Ce phénomène est accentué en 2009 par les effets du choc d'inflation de 2008 compte tenu des règles d'indexation des prestations. Les dépenses de pensions progressent ainsi de près de 2,5 milliards d'euros en moyenne par an sur la période 2009-2011 ;

– **148**les charges de la dette s'accroissent brutalement sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et du choc d'inflation. Ce choc, constaté au niveau européen et national, pèse sur les charges des obligations indexées sur l'inflation. 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, alors que les charges de la dette étaient quasiment stables entre 2003 et 2007 (+ 0,5 milliard d'euros en moyenne par an), elles augmenteront d'un peu plus de 2 milliards d'euros par an en moyenne d'ici 2011.

149 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 70 % des marges de manœuvre.

150Comparaison des marges de manœuvre de la période 2003-2007 et de la période 2008-2011

151*(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)*



152*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 de 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 71 % de la marge de manœuvre permise par le « zéro volume ».*

153À ces dépenses héritées du passé s'ajoutent :

– **154**les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, qui progressent de près de 1 milliard d'euros sur l'ensemble de la période ;

– **155**les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui progressent comme l'inflation (+ 1 milliard d'euros par an en moyenne) ;

– **156**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.

157 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 milliards d'euros par an entre 1997 et 2007 également en euros courants. Ainsi, le budget pluriannuel 2009-2011 fait apparaître un effort d'économies de 9 milliards d'euros 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.

BUDGET PLURIANNUEL 2009-2011 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(En milliards d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (champ 2008) (1)	**271,3**	**276,8**	**281,9**	**286,8**
dont fonctionnement, interventions et investissement	110,5	110,6	110,6	110,6
dont masse salariale (hors pensions)	85,8	86,1	86,5	86,6
dont pensions	33,6	36,0	38,7	41,1
dont charges de la dette	41,2	43,9	45,4	47,4
dont provisions et réserves	0,2	0,2	0,7	1,2
Impact des mesures de périmètre (2)		**1,7**	**2,0**	**2,2**
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (courant) = (1) + (2)	**271,3**	**278,5**	**283,9**	**289,0**
PRÉLÈVEMENTS 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)		**0,1**	**0,1**	**0,1**
AFFECTATIONS DE RECETTES (5)	**0,1**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**
DÉPENSES TOTALES "NORME ÉLARGIE" (6) À champ courant : (6) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	**341,0**	**349,7**	**356,1**	**362,5**
Évolution des dépenses en valeur à champ 2008		*2,0%*	*1,75%*	*1,75%*
Évolution des dépenses en volume à champ 2008		*0%*	*0%*	*0%*
Prévision d'inflation		*2,0%*	*1,75%*	*1,75%*

158 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.

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

1601° 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 ;

1612° Des mesures de périmètre plus ponctuelles :

162*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 ;

163*b)* Une augmentation, en 2009, du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, en compensation d'une diminution de la fiscalité locale dans le cadre de la loi pour le développement économique de l'outre-mer ; cette mesure de périmètre correspond ainsi à un allégement de fiscalité, en application de la charte de budgétisation ;

164*c)* 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 ;

165*d)* La mise en place du revenu de solidarité active, qui implique deux types de réallocations de moyens globalement neutres sur le solde de l'État :

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

– **167**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 de parent isolé intégrée dans le nouveau dispositif ; cette charge est compensée par un transfert de taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui entraîne une diminution de même montant des recettes de l'État ;

168*e)* 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.

169 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 + 1,9 milliards d'euros en 2009, + 2,1 milliards d'euros en 2010 et + 2,3 milliards d'euros en 2011 par rapport à 2008.

170 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, loi outre-mer, FFIPSA). La fin de la décentralisation a également pour conséquence des transferts légèrement déséquilibrés [(3)].

[(3)] 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.

171 Ces mesures de périmètre ont ainsi un impact sur le solde budgétaire de - 1,9 milliard d'euros en 2009 ; elles sont neutres en 2010 et 2011. L'impact est nul sur le solde toutes administrations publiques pour chacune des trois années.

172B. – L'évolution des recettes de l'État

173*1. L'évolution des recettes fiscales nettes*

174 Après une faible augmentation en 2009, les recettes fiscales devraient retrouver un rythme dynamique dès 2010.

175 En 2009, les recettes seraient en recul de 0,8 milliards d'euros par rapport à 2008, du fait de trois phénomènes :

- **176**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 limitée à 0,7 % pour une progression du PIB en valeur prévue à 2,3 %, soit une élasticité au PIB de 0,3 ;
- **177**les mesures nouvelles déjà adoptées continueraient à monter en puissance avec un coût de 2,9 milliards d'euros, lié principalement au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, à l'exonération des heures supplémentaires et au crédit d'impôt recherche. Hors financement de l'audiovisuel public, les mesures nouvelles proposées en PLF 2009 auraient quant à elles un coût globalement nul (l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle, l'IFA).

178À partir de 2010, le retour de la croissance devrait permettre de retrouver des évolutions des recettes fiscales nettes supérieures.

179 La dynamique des mesures nouvelles serait sur cette période nettement plus faible (+1,5 milliards d'euros seulement en moyenne annuelle sur la période 2010-2012, résultant du crédit impôt intéressement et de la fin de la montée en charge de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de la réforme du crédit impôt recherche).

180*2. L'évolution des recettes non fiscales*

181 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 milliard d'euros) ; la diminution du prélèvement sur la Coface (- 1,0 milliard d'euros) 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 milliard d'euros) et par le dynamisme des dividendes. 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*).

182À 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.

183C. – L'évolution du solde des comptes spéciaux

184L'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.

185D. – Le solde de l'État

186*1. En comptabilité budgétaire*

187L'ensemble des évolutions exposées ci-dessus conduisent à une dégradation du solde en euros courants en 2009, puis à son amélioration dès 2010.

188État (présentation courante)

(En milliards d'euros)

189	**Exec 2007**	**LFI 2008**	**prév 2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
DÉPENSES EN NORME ÉLARGIE - périmètre courant	333,6	340,9	344,9	348,4	354,7	361,1	367,4
RECETTES FISCALES NETTES - périmètre courant	272,3	276,9	271,9	269,1	277,9	289,3	301,9
RECETTES NON FISCALES - périmètre courant	23,1	22,8	22,9	22,6	23,5	24,7	25,9
SOLDE CST (HORS FMI ET CAS PFE)	0,0	0,0	0,6	-0,8	0,9	1,2	1,5
SOLDE ÉTAT - périmètre courant	-38,2	-41,2	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1

190*2. En comptabilité nationale*

191 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 projet de loi de finances 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* »).

192 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 :

– **193**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 ;

– **194**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 :

– **195**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 ;

– **196**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 explique la valeur élevée (+ 3,7 milliards d'euros) de la clé en 2009.

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

198Solde de l'État

199	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en milliards d'euros	- 51,4	- 57,6	- 52,4	- 45,9	- 38,1
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en % du PIB	- 2,6	- 2,9	- 2,5	- 2,1	- 1,7
« CLÉ DE PASSAGE » - en milliards d'euros	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
SOLDE ÉTAT - comptabilité nationale en % PIB	- 2,5	- 2,7	- 2,4	- 2,0	- 1,6

200E. – L'évolution du solde des organismes divers d'administration centrale

201*1. Un sous-secteur peu homogène*

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

– **203**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,

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

205 Ce sous-secteur comprend plus de 800 entités de formes juridiques 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.

206 Les opérateurs de l'État, aujourd'hui tous répertoriés dans l'annexe générale « *opérateurs de l'État* » annexée au projet de loi de finances [(4)], 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).

207 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.

[(4)] En application du f du 5° de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances 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 au II de l'article 5 ; 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.

208À 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.

209 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 (Fonds de réserve pour les retraites – FRR) que des fonds de garantie, des organismes de défaisance, 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.

210*2. Perspectives pluriannuelles*

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

212Solde des ODAC sur la période 1996-2006

213	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
En milliards d'euros	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

214 La situation observée en 2007 (- 2,6 milliards d'euros, soit - 0,1 point de PIB) doit être corrigée de l'opération réalisée par la Caisse de la dette publique, initiée en 2006 et soldée en

2007 [5]. Une fois corrigé de l'effet correspondant, le solde 2007 des ODAC peut être ramené à + 0,1 point de PIB.

215L'amélioration progressive du solde des ODAC d'ici 2012 (cf. tableau *infra*) s'explique par les éléments suivants :

- **216**dynamisme de l'assiette de la CRDS (qui représente à elle seule 8,5 % des recettes des ODAC en 2007), affectée à la CADES, la masse salariale croissant tant en raison de l'emploi que des salaires ;
- **217**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'OSEO [6].

218 On notera que le solde du sous-secteur n'est que marginalement impacté par la création du fonds national pour les solidarités actives, 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.

219 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

---

[5] Les recettes de privatisations ont été encaissées au quatrième 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.

[6] L'AFITF et OSEO 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.

une augmentation de ses dépenses pour faire face aux charges d'intérêt qui en résultent.

220Chronique 2008-2012 du solde des ODAC

221*(En milliards d'euros)*

222	**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
En % du PIB	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3

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

224*3. La maîtrise de la dépense*

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

226*a)* Conformément aux décisions du troisième 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. Le PLF 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 équivalents temps plein environ en 2009. Cet effort sera poursuivi et amplifié les années suivantes ;

227*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 ;

228*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 ;

229*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 ;

230*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.

231 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 projet de loi de finances pour 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.

232F. – Les administrations publiques centrales dans leur ensemble

233 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.

234 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 des finances publiques.

235Comptes 2002-2007 des APUC en comptabilité nationale

236	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes (milliards d'euros)	319,1	318,2	351,6	359,7	360,5	369,6
Dépenses (milliards d'euros)	366,4	375,4	394,9	404,8	397,4	411,4
Solde (milliards d'euros)	- 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

237 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 :

238Comptes des administrations publiques centrales

239	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
RECETTES - comptabilité nationale	370,0	375,3	388,2	406,6	425,1
DEPENSES - comptabilité nationale	419,8	426,1	435,0	444,8	452,8
SOLDE APUC - comptabilité nationale	- 49,8	- 50,8	- 46,9	- 38,2	- 27,7
En % du PIB	- 2,5	- 2,5	- 2,3	- 1,8	- 1,2

240III. – *Non modifié*

241IV. – LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

242 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 de dépenses plus de 45 % du total des administrations publiques. Il devra concourir 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.

243 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.

244 La trajectoire est ambitieuse, notamment dans le champ de la sécurité sociale qui devra respecter l'objectif de retour à l'équilibre du régime général en 2012. 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.

245A. – Garantir la pérennité de notre système social en assurant l'équilibre financier des régimes obligatoires de sécurité sociale

246*1. Rappel des objectifs poursuivis*

247 Pour contribuer au redressement des finances publiques dans leur ensemble, le secteur des administrations de sécurité sociale doit accroître son excédent sur la période.

248 En cohérence avec cette stratégie, le Gouvernement vise l'équilibre des comptes du régime général de la sécurité sociale avant la fin de la législature. En effet, les dépenses de sécurité sociale sont fondamentalement des dépenses de transfert, qui n'ont pas vocation à être financées par les générations futures. La maîtrise des dépenses de santé, la recherche constante de l'efficience et de la performance de notre système de santé permettront d'être à l'équilibre de l'assurance maladie courant 2011 sur l'ensemble des risques maladie, accidents du travail et maladies professionnelles : la Caisse nationale d'assurance maladie retrouvera un léger excédent à partir de 2012.

249Soldes du sous-secteur ASSO

250	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Solde ASSO - comptabilité nationale	- 0,3	- 5,9	- 4,0	- 0,7	2,2
En % PIB	0,0	- 0,3	- 0,2	0,0	0,1

251*2. Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique*

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

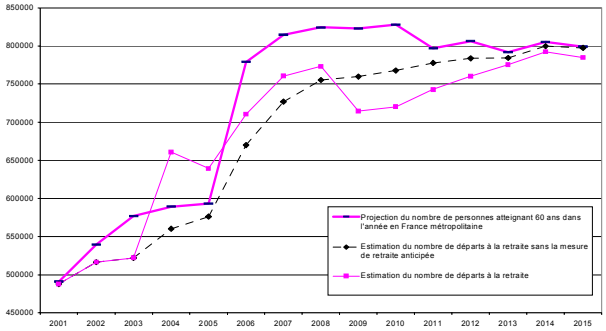
253 Après la dégradation de leur solde en 2009 lié à l'impact de la hausse de l'inflation en 2008 sur les prestations versées, les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel verraient en tendance leur solde excédentaire se stabiliser. La progression des recettes du fait de l'amélioration 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.

254 Le solde tendanciel de l'Unédic bénéficierait quant à lui pleinement de la baisse attendue du chômage, qui jouera non

seulement sur ses recettes, mais également sur les dépenses d'indemnisation du chômage. L'évolution du solde de l'Unédic dépendra cependant aussi des décisions prises dans le cadre de la renégociation prochaine de la convention d'assurance chômage.

255 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.

256Impact du « baby boom » sur les départs à la retraite au régime général



257 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 (Caisse nationale d'assurance vieillesse et Fonds de solidarité vieillesse) de 1,5 milliard d'euros par an sur la période.

258 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 recommencerait 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.

259 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 affection de longue durée s'accroît, et avec elle la part financée par l'assurance maladie obligatoire.

260 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.

261 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.

262 La solidarité envers les retraités les plus modestes s'est manifestée dès 2008 par un versement exceptionnel de 200 €, 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 salaire minimum interprofessionnel de croissance sera reconduit.

263 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.

264À cet égard, les orientations présentées le 28 mai 2008 soulignent en effet :

– **265**les marges disponibles pour recentrer l'allocation personnalisée d'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 ;

– **266**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 ;

– **267**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 interventions publique et privée dans un partenariat nouveau.

268 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.

2693. *Cette trajectoire est atteignable*

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

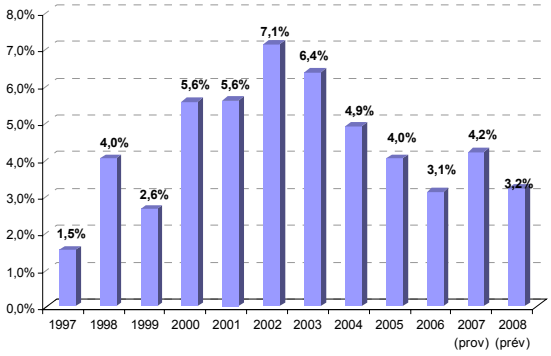
271 La dégradation des comptes de la branche Maladie serait de l'ordre de 2 milliards d'euros par an si l'on ne faisait rien : comme dans tous les pays de l'OCDE, la tendance spontanée de croissance des dépenses de santé est supérieure à celle du PIB. Toutefois depuis 2004, la Caisse nationale d'assurance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

272 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 couverture maladie universelle complémentaire ou l'aide médicale d'État est restée quasi-stable, de 78,2 % en 1995 à 78 % en 2007.

273 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.

274Évolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM sur la période 1997-2008

275



Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale - juin 2008

276B. – La stratégie du Gouvernement pour les finances sociales repose sur trois leviers principaux

277*1. Premier levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense, et accroître son efficience*

278*a) En matière d'assurance maladie*

279D'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'efficience. En particulier, les hôpitaux publics devront maîtriser leurs déficits à travers une gestion plus efficace.

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

281 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.

282 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.

283 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.

284C'est pourquoi les efforts de ces prochaines années porteront en priorité sur trois axes, qui seront mis en œuvre dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale, ou de la loi Hôpital, patients, santé et territoires :

2851° La régulation des dépenses et l'articulation entre le régime obligatoire et les assureurs complémentaires.

286 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 :

– **287**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 ;

– **288**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 ;

2892° La réforme de l'hôpital.

290 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'efficience du secteur hospitalier passe donc par un effort de restructuration.

291C'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.

292D'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 ;

2933° Le renforcement de la gestion du risque assurantiel en santé et des actions des caisses.

294 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.

295 Il s'agit également de favoriser le développement de la maîtrise médicalisée à l'hôpital (respect de l'ordonnancier bizone, 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.

296 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.

297*b) En matière d'assurance vieillesse*

298 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.

299 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 cinquante-cinq–soixante-cinq ans contribue au redressement des comptes de la branche Vieillesse par son impact sur les pensions versées.

300 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.

301Dès 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.

302 La nécessité d'une rigueur de gestion accrue sera au centre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse 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.

303 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.

304 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 trois cents 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.

305 Les salariés seront incités à prolonger leur activité au-delà de soixante 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.

306 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 soixante 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.

307 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.

308*c) Pour la branche Famille*

309 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.

310*d) Pour la branche Accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)*

311L'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.

312L'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.

313 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.

3142. Deuxième levier : préserver la ressource sociale, et compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux

315 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.

316 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.

317 Cet objectif impose tout d'abord que les ressources actuelles soient réparties au mieux entre les fonctions sociales. À la fois 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 excédents désormais récurrents de l'assurance chômage et structurellement croissants 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.

318C'est pourquoi, comme envisagé dès l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Premier ministre a invité les gestionnaires de l'assurance chômage à profiter des marges dégagées par l'amélioration du chômage pour baisser le taux des cotisations chômage, et ainsi neutraliser pour les salariés et les entreprises l'impact du relèvement progressif des cotisations vieillesse, prévu sur trois ans (0,3 point en 2009, 0,4 en 2010, 0,3 en 2011). C'est également pourquoi le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 propose 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 Fonds de solidarité vieillesse en 2009 sera transféré à la Caisse nationale d'assurance vieillesse au moyen d'un transfert de recettes.

319 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*.

320 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, un « forfait social » dû par l'employeur sera créé sur les revenus du travail qui ne sont pas soumis actuellement à des cotisations. Les aides directes aux salariés (titres restaurants, chèques vacances, ….) ne seront pas concernées afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des salariés en 2009. Le taux de ce forfait social sera fixé en tout état de cause à un niveau très faible par rapport aux taux normaux de cotisations, ce qui permettra de ne pas freiner le développement des différents dispositifs concernés.

321*3. Troisième levier : dès 2009, un effort significatif pour débuter la période de programmation sur des bases saines*

322 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.

323 En premier lieu, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 inclura une reprise des déficits cumulés des branches Maladie et Vieillesse du régime général, ainsi que ceux du Fonds de solidarité vieillesse. Le total estimé de ces déficits s'élève à environ 27 milliards d'euros, et aurait entraîné pour le régime général des charges d'intérêt à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

324 Ces déficits seront transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale 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 treize 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 Fonds de solidarité vieillesse qui, libéré de son déficit cumulé, profitera à plein de la décrue du chômage.

325 En second lieu, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, la question du financement du régime de protection sociale des exploitants agricoles sera 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 milliard d'euros), 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 millions d'euros 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.

326 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…).

327V. – LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

328 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.

329A. – Une inflexion dans la dynamique des dépenses publiques locales est nécessaire au redressement du solde des APUL d'ici 2012

330 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.

331 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.

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

333C'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.

334 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 en 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.

335 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.

336Évolution du solde des administrations publiques locales

337	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Recettes - en % PIB	11,0	11,1	11,1	11,1	11,0
Dépenses - en % PIB	11,3	11,4	11,3	11,1	11,0
Solde APUL - % du PIB	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
Solde APUL (en milliards d'euros)	- 6,1	- 6,1	- 4,2	- 1,8	- 0,8

338B. – Plusieurs facteurs devraient redonner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs dépenses

339L'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.

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

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

342 Trois points peuvent plus particulièrement être soulignés :

3431° 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 ;

3442° Les dépenses sociales devraient connaître une relative modération : l'évolution récente du revenu minimum d'insertion (diminution du nombre de bénéficiaires) et la mise en œuvre du revenu de solidarité active à compter de juin 2009 créeront un contexte favorable à une plus grande maîtrise des dépenses sociales ;

3453° Les dépenses d'investissement verront leur rythme de croissance se tasser en début de période sous l'effet du cycle électoral : la mise en œuvre des nouveaux plans d'investissements par les exécutifs récemment élus devrait conduire à un lissage des dépenses dans le temps ;

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

347 Deux voies sont plus particulièrement suivies :

3481° 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 ;

3492° 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 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 ;

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

351 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.

*

* *

352 La présente loi de programmation marque une nouvelle étape dans la réflexion sur les finances publiques de notre pays. Après la création des projets de loi de financement de la sécurité sociale, 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.

353 Le Gouvernement souhaite aussi montrer sa détermination à respecter les engagements de rétablissement des finances publiques pris devant les partenaires membres de l'Union européenne et devant les Français.

Vu pour être annexé au projet de loi adopté par le Sénat dans sa séance du 6 novembre 2008.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER