

MERCREDI 3 NOVEMBRE 2010

Débat sur les prélèvements obligatoires et l'endettement

Programmation des finances publiques

(Procédure accélérée)

Débat sur les effectifs de la fonction publique

SOMMAIRE

DÉBAT SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET L'ENDETTEMENT	
PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (<i>Procédure accélérée</i>).....	1
<i>Orateurs inscrits</i>	1
<i>Question préalable</i>	10
<i>Discussion des articles</i>	11
Article 2	11
Article 3	12
Article 4	12
Articles additionnels	14
Article 7	17
Article additionnel	18
Article 13	18
<i>Vote sur l'ensemble</i>	19
CMP (Collectivités territoriales)	19
DÉBAT SUR LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	19

SÉANCE du mercredi 3 novembre 2010

22^e séance de la session ordinaire 2010-2011

PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
MME ANNE-MARIE PAYET, M. DANIEL RAOUL.

La séance est ouverte à 14 heures 35.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Débat sur les prélèvements obligatoires et l'endettement Programmation des finances publiques (Procédure accélérée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle le débat sur les prélèvements obligatoires et l'endettement et le deuxième projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des dépenses publiques pour les années 2011 à 2014.

Orateurs inscrits

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. – J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer devant vous la stratégie budgétaire du Gouvernement fondée sur une inflexion vertueuse profonde et déterminée dans la gestion du déficit, qui sera réduit dès 2014 au niveau antérieur à la crise.

L'objectif est le retour à l'équilibre, pour éloigner la dangereuse épée de Damoclès planant sur nos têtes et celles de nos enfants et menaçant notre indépendance nationale. Les engagements pris envers nos partenaires européens engagent la parole de la France.

Dès 2013, le déficit sera réduit à 3 % du PIB, avant d'atteindre 2 % en 2014 grâce à un effort vertueux équitablement réparti. Dès 2011, la norme zéro valeur pour la dépense publique s'appliquera pour la première fois, en rupture avec une tradition de progression régulière et systématique.

Notre plan n'est pas calqué sur les normes britanniques ou espagnoles ; pour la première fois, nous bloquons les dépenses de l'État, y compris celles de la sécurité sociale et des collectivités locales.

L'intervention de l'État -dotations et subventions- sera réduite de 10 %, les achats rationalisés, les budgets de communication mutualisés... Les dotations de l'État aux collectivités locales seront gelées. L'Ondam sera respecté cette année, pour la première fois depuis sa création en 1997. Ce résultat donne du crédit à nos objectifs de hausse, limités à 2,9 % en 2011 et 2,8% en 2012.

Cette trajectoire du déficit public est un engagement fort qui sera tenu. Il est loin le temps où les banques centrales finançaient 80 % des investissements publics ! Désormais il est fait appel aux marchés.

Nous sortons d'une crise qui a conduit les autorités européennes à consacrer 750 millions d'euros pour soutenir les pays en difficulté.

Réduire les déficits, c'est un moyen de retrouver la croissance et une souveraineté complète. Il y a six mois à peine, l'euro était menacé mais certains font comme si rien ne s'était passé ! Les mauvaises habitudes pourraient revenir. Notre devoir est de rappeler sans cesse qu'il faut combattre l'endettement.

Même le président américain a insisté sur la menace induite par les déficits.

Nous ferons tout pour que notre pays reste maître de son destin. Si les circonstances économiques se détériorent, le Gouvernement, comme l'a demandé votre commission, prendrait les mesures qui s'imposent.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Très bien !

M. François Baroin, ministre. – La dette publique atteindra 86,2 % du PIB l'an prochain, niveau inférieur à la moyenne européenne. Elle restera inférieure à 90 % jusqu'en 2013. A cette fin, l'effort sur les niches sociales et fiscales s'inscrit dans la durée, en excluant toute hausse généralisée d'impôt...

Mme Nicole Bricq. – Comme toujours !

M. François Baroin, ministre. – ...contrairement à l'Espagne et à la Grande-Bretagne, où les dépenses publiques seront, en outre, fortement diminuées : réduction des crédits des ministères de 30 à 40 % et suppression de 3 à 400 000 postes de fonctionnaires.

Les éventuels surplus de recettes, comme l'a déclaré le Président de la République à Brégançon, seront affectés à la réduction du déficit. (*M. Jean Arthuis, président de la commission, approuve*) Il n'y aura donc pas de débat absurde sur une éventuelle cagnotte.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Très bien !

M. François Baroin, ministre. – Nous devons tout faire pour diminuer notre déficit. Outre-Rhin, la « croissance XL » accroît les recettes fiscales, affectées à la réduction des déficits.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. – C'est la convergence.

M. François Baroin, *ministre*. – En effet, nous devons y parvenir sur les plans économique et fiscal.

Nous avons décidé d'inclure l'endettement des opérateurs de l'État : il ne serait pas acceptable qu'à côté d'un État vertueux, ses opérateurs s'engagent dans des errements : nous voulons mettre fin à la dissémination de la dette.

En ce qui concerne l'articulation du semestre européen avec les procédures budgétaires, je suis d'accord pour associer le Parlement, dans un souci de transparence. En revanche, je m'interroge sur le vote parlementaire, surtout dans le contexte électoral du printemps 2012. En outre, nos partenaires européens ne se sont pas engagés dans une procédure aussi lourde. Incontestablement, le débat parlementaire renforcera la voix de la France : nous devons maintenant en déterminer les modalités exactes.

J'en viens à la stratégie du Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement exclut d'augmenter les impôts, tout d'abord parce que telle est la volonté du Président de la République...

Mme Nicole Bricq. – La pensée magique !

M. François Baroin, *ministre*. – ...lié par le contrat moral passé avec les Français jusqu'en 2012.

Renonçant à cette facilité, le Gouvernement utilisera la marge de manœuvre que lui donnera la baisse des dépenses publiques.

Il serait au demeurant irresponsable d'augmenter encore les impôts en France, qui sont parmi les plus élevés au monde. Nous n'augmenterons ni l'impôt sur le revenu, ni l'impôt sur les sociétés, ni la TVA, ni la CSG ni la CRDS.

M. Alain Vasselle, *rapporteur général de la commission des affaires sociales*. – On en reparlera.

M. Yves Daudigny. – Mettez vous d'accord dans la majorité !

M. François Baroin, *ministre*. – Certains proposent de supprimer à la fois l'ISF et le bouclier fiscal, d'autres de fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu. Un tel sujet, qui touche au fondement de notre pacte social, mérite un débat approfondi, notamment pour prendre en compte la pratique de nos voisins européens.

Le Président de la République et la Chancelière ont lancé la réflexion sur la convergence fiscale. Le Président souhaite qu'un débat sur la fiscalité patrimoniale se déroule au printemps 2011, qui déboucherait sur une loi de finances rectificative à l'été 2011.

Pour être efficace, une réforme fiscale doit être acceptée par tous. Pensez à la redistribution

spectaculaire opérée par l'impôt sur le revenu, qui pèse lourdement sur 500 000 personnes, tout en épargnant la moitié des foyers. Protégeons l'État providence à la française, en le faisant évoluer.

J'en viens à l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur la taxe d'habitation.

Le Gouvernement présentera un amendement à la deuxième partie de la loi de finances pour 2011, dont le but est de neutraliser les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la taxe d'habitation. Tout sera donc neutre pour les ménages et les communes, conformément aux engagements pris.

Le désendettement et la limitation de nos prélèvements obligatoires engagent notre crédibilité internationale. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Philippe Marini, *rapporteur général de la commission des finances*. – Je commencerai par des considérations de méthode.

Nous nous plaçons dans le cadre de l'application de la loi organique sur les lois de finances, qui fêtera bientôt son dixième anniversaire.

Les commissions des affaires sociales et des finances avaient souhaité ce débat global sur les recettes de l'État et de la sécurité sociale, indispensable pour considérer l'ensemble de nos finances publiques.

Le groupe de réflexion, présidé par M. Camdessus, préconise de rapprocher l'examen des recettes des lois de finances et de financement. Nous y viendrons un jour.

Le principe de programmation pluriannuelle des finances publiques figurait aussi dans la loi organique Lambert/Migaud. Nous sommes aussi au rendez-vous de la cohérence entre notre discours européen et notre discours interne.

Mais la crise a donné un sérieux coup de vieux à la loi organique ! J'espère que la loi pluriannuelle que nous examinons est la dernière à ne pas être contraignante pour les lois de finances et de financement annuelles. Pussions-nous un jour débattre d'une loi-cadre ayant une valeur juridique contraignante pour ces lois de programmation !

M. Baroin vient de rappeler l'ampleur des efforts à accomplir.

Les charges financières de la dette fluctuent depuis des années entre 35 et 40 millions d'euros, mais elles avoisineront 55 millions d'euros dans deux ans. Le déficit primaire ne devrait s'annuler que fin 2013. L'ampleur de notre dette est la variable déterminante pour l'avenir à moyen terme de la France, que nous le voulions ou non.

Des efforts structurels sont indispensables pour nous engager dans un chemin crédible de convergence.

Les travaux de la commission Camdessus ont passionné la commission des finances, qui a même fourni une contribution écrite pour demander tout d'abord l'inscription d'une règle de sincérité dans les prévisions avec des hypothèses prudentes...

Mme Nicole Bricq. – C'est raté !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – ...vous approuvez donc le principe ! Nous préconisons également l'inscription d'une règle de responsabilité des gouvernements qui maîtrise le niveau des dépenses et les mesures nouvelles en recettes, rien d'autre.

Il faut donc un dispositif d'ajustement dont le respect serait arbitré par le Conseil constitutionnel.

Votre projet de loi va dans le bon sens mais la loi de programmation doit être intelligible pour un lecteur attentif. Les normes de dépenses doivent donc être exprimées en milliards d'euros constants annuels. Comme l'a dit M. Lambert, je ne fais pas mes courses avec des millièmes de PIB !

Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir accepté nos amendements en ce sens. De même, nous saluons l'interdiction du recours à l'endettement pour les opérateurs de l'État.

Bien sûr, l'édifice construit sera harmonieux et solide seulement si les acteurs jouent tous leur rôle. Je vous exhorte donc à convaincre vos collègues afin que les gestionnaires interprètent la loi de programmation comme un dispositif contraignant.

Un taux de croissance ne se décrète pas : il se constate *ex post*. D'où notre intérêt pour une solution alternative fondée sur une croissance moins favorable que prévue. J'ai noté que vous en acceptiez le principe mais que, vous en tenant à votre objectif de 3 %, vous préféreriez réduire éventuellement les dépenses, sans négliger les finances de l'assurance chômage. Votre amendement montre que le dialogue peut être fructueux.

M. François Baroin, ministre. – Et que nous croyons à nos prévisions de croissance.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Sans exclure des mesures d'adaptation en cas de besoin.

Le déficit de 3 % à l'horizon 2013 a pour but exclusif non pas de satisfaire quelque bureaucratie anonyme mais de faire en sorte que le capital de la dette n'augmente plus. La séquence pluriannuelle élaborée dans le cadre du semestre européen sera transmise au Parlement. Pour nous, cela signifie que la représentation nationale en débattrait et voterait, comme c'est son rôle, selon des modalités pouvant échapper à tout formalisme, conformément à la révision constitutionnelle.

Notre pays ne pourra peser en Europe que si son énergie est manifestement orientée vers la réduction

des déséquilibres actuels. C'est une question d'indépendance et de confiance. La confiance est difficile à obtenir quand il y a dette et déficit ; elle pourra renaître grâce à vos efforts !
(*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Ce débat fondamental porte, pour la deuxième fois, sur une loi de programmation mais il s'était tenu la première fois juste après une crise financière qui avait tout bouleversé.

Que le Parlement se prononce par un vote sur la stratégie pluriannuelle du Gouvernement est un progrès. Jusqu'ici, nous pouvions discuter de l'évolution des prélèvements obligatoires, un exercice utile mais partiel puisqu'il portait sur les seules recettes.

En matière sociale, chaque loi de financement est accompagnée depuis la loi de 2005 d'une annexe B, présentant une projection des recettes et dépenses pour les quatre années à venir. Malgré ses limites, ce document indiquait les tendances. Nous disposons aujourd'hui d'un outil bien plus complet, qui porte sur la moitié environ de la richesse nationale.

Loi de programmation, ce texte respecte l'autonomie des lois de finances et des lois de financement. Cette situation pourrait changer si les propositions de la commission Camdessus étaient adoptées. Faut-il modifier la Constitution pour imposer l'équilibre budgétaire ? Les députés centristes se sont vigoureusement exprimés en ce sens. Le sort de la dernière loi de programmation incite à la prudence car la crise financière l'a immédiatement rendue caduque. Le Gouvernement a laissé jouer les stabilisateurs automatiques et mis au point un plan de relance ; les déficits se sont envolés.

Nous devons aujourd'hui engager un désendettement crédible et efficace, conformément au programme de stabilité remis à nos partenaires européens.

Il est évidemment indispensable d'associer les collectivités locales à l'effort mais comment pourriez-vous l'imposer à des structures dont la libre administration est protégée par la Constitution ? Cela risque d'être compliqué !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Très juste !

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – J'en viens aux finances sociales. Les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont extrêmement volontaristes ; la prévision de réduction du déficit -une division par deux d'ici 2014- est pour le moins exigeante...

A cette fin, les dépenses des régimes devraient s'accroître en moyenne de 3,3 % par an ; la réforme des retraites devrait y aider, mais sera-ce suffisant ?

Pour l'assurance maladie, l'Ondam devrait se situer à 2,9 % en 2011 et 2,8 % par la suite. C'est exigeant mais pas hors d'atteinte au regard des résultats 2010 -l'Ondam a été respecté pour la première fois depuis 1997, mais 450 millions ont été gelés. Pour 2011, l'objectif est de 2,9 % avec un gel de dépenses pour 530 millions. Pour respecter l'objectif 2102, il faudra trouver 2,3 milliards d'économies par an. Cela impose d'engager des réformes structurelles, notamment à l'hôpital. Les marges d'efficience existent, mais l'application des décisions est souvent trop lente. Pour preuve, la convergence des tarifs public-privé avance à tout petits pas.

Pour les autres branches, les indications sont floues, objectif d'assainissement financier pour la branche AT-MP, ou adaptation de la politique familiale aux évolutions économiques et sociales, la branche famille ayant été mise à mal par les réformes précédentes.

J'en viens à la sécurisation des recettes, qui passe par une dynamique suffisante des ressources et la poursuite de la politique d'évaluation des niches sociales, qui représentent des dizaines de milliards d'euros. Avant le Gouvernement, avant l'Assemblée nationale, nous avons proposé une *flat-tax* sur les *stock-options* ou l'annualisation du calcul des allègements de charges, mesures refusées hier et acceptées aujourd'hui... Le Sénat est toujours en avance sur son temps ! Cela démontre à l'opposition que la réforme des retraites repose aussi sur la fiscalité du patrimoine, quoi qu'elle prétende ! (*Protestations à gauche*) Qu'on arrête de faire croire aux Français, par idéologie, que la taxation du patrimoine suffirait à financer les dizaines de milliards des déficits publics ! (*Mêmes mouvements*) J'approuve les règles de bonne gouvernance des articles 9, 9 bis et 10 -ce dernier rejoignant l'idée que j'avais moi-même avancée d'une clause de retour à meilleure fortune, comme dans le projet de loi sur la Cades.

L'art de la prévision est difficile. Les années précédentes l'ont démontré, s'il en était encore besoin. Faisons preuve d'humilité ! Si l'opposition exerçait le pouvoir...

M. Roland Courteau. – C'est pour bientôt !

M. Alain Vasselle, *rapporteur général de la commission des affaires sociales.* – ...elle s'en rendrait compte ! (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances.* – Cette loi de programmation n'est pas un texte anodin : elle permet de dresser le bilan de la Lof, de ses succès, de ses insuffisances, mais aussi, pourquoi ne pas le dire, de ses échecs. L'ambition de la commission a été d'en renforcer la portée : mettre fin au double langage de la France vis-à-vis de ses partenaires ; adopter des outils crédibles de pilotage des finances publiques ; enfin, donner au Parlement toute la place qu'il lui revient, y compris dans

l'élaboration du programme de stabilité transmis à Bruxelles.

Vous nous présentez aujourd'hui une loi ordinaire, qui appelle une réforme plus ambitieuse donnant valeur organique aux règles de bonne gouvernance. Mettons fin à l'illusionnisme, défendons la crédibilité de notre pays auprès de nos partenaires européens comme des souscripteurs de notre dette souveraine.

Pour retrouver sa place, la France doit renforcer sa compétitivité en respectant un objectif de justice fiscale, condition indispensable à sa cohésion sociale comme à la réussite des réformes.

M. Aymeri de Montesquiou. – Très juste !

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances.* – Depuis plusieurs années, j'appelle à une réforme en profondeur de l'architecture de nos prélèvements obligatoires.

Depuis plusieurs mois, j'entends monter une petite musique douce à mes oreilles : nos compatriotes comprennent que dans une économie mondialisée, tout impôt sur la production organise les délocalisations et qu'au bout du compte, ce sont toujours les consommateurs qui paient. Il faut prolonger la réforme de la taxe professionnelle et substituer aux prélèvements sur les facteurs de production une TVA sociale, une TVA anti-délocalisations qui mettrait à égalité les importations et les produits nationaux. Pourquoi ajourner encore ce débat dans un contexte de chômage endémique ? Cela encouragerait l'emploi en France et la croissance. Ne pourrions-nous pas alors faire l'économie du coûteux crédit impôt-recherche ? L'allègement sur les charges sociales des chercheurs grâce à la TVA sociale réglerait la question...

La fiscalité ne doit pas seulement être efficace, elle doit être lisible et équitable. Depuis deux ans, la commission des finances fixe un rendez-vous au Gouvernement, celui du bouclier fiscal que la crise a rendu caduc.

M. Roland Courteau. – Nous avons raison !

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances.* – La commission défend le triptyque : suppression de l'ISF et du bouclier fiscal -mauvais impôt pour répondre à une vraie question-, création d'une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu et imposition plus sévère de toutes les plus-values. Il faudrait en outre certainement renforcer la fiscalité sur les successions, pour financer la dépendance. Le Gouvernement veut lancer un débat en 2011. La commission y est prête. Refondons le pacte républicain sur l'impôt en recherchant également des solutions européennes, en coopération avec l'Allemagne. Cessons de remettre à plus tard l'objectif, qui n'est pas de réduire le déficit à 3 % du PIB mais d'équilibrer les finances publiques ! (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mme Nicole Bricq. – Nous avons aujourd'hui trois débats en un. La programmation se construit dans un environnement contraint par les préconisations du groupe Van Rompuy, et surtout par la pression des marchés financiers.

La commission a bâti une trajectoire différente de celle du Gouvernement, celle-ci étant parfaitement irréaliste ; l'hypothèse d'une croissance de 1,8 % reste cependant optimiste. Une crise de cette ampleur de s'amortit pas en si peu d'années ; sur le front de l'emploi, les derniers chiffres ne sont pas bons.

M. Roland Courteau. – En effet !

M. Philippe Marini, *rapporteur général de la commission des finances.* – Vous vous en réjouissez ?

Mme Nicole Bricq. – Non, mais vous avez parlé d'une épreuve de vérité ! Il faut mettre tous les chiffres sur la table ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Que se passera-t-il si la croissance est plus basse que prévue ? Augmenterez-vous les impôts ? Compresserez-vous encore les dépenses ? Ferez-vous les deux ? La réponse du Gouvernement tient dans la réduction des fameuses niches fiscales, censées dégager jusqu'à 12 milliards d'euros. La sincérité budgétaire en est entachée : la situation, s'il n'y avait pas la crise, serait presque cocasse puisque le Président de la République, aux côtés de Mme Merkel, préconise des sanctions à l'encontre des pays défaillants, mais pourrait compter le nôtre parmi eux. Et la précédente loi de programmation n'a pas été respectée.

La Cour des comptes a relevé que le déficit structurel représentait déjà 3,7 % du PIB en 2007. Vous vous étiez engagés à gager toute nouvelle dépense -voir la TVA sur la restauration- et à affecter tout surplus au désendettement. Vous n'en avez rien fait. Vous préconisez maintenant une autre règle : le zéro volume hors dette et pensions. Nous ne vous croyons pas ! Sans parler de vos remaniements sur la Cades : vous vous asseyez sur la loi organique et vous chargez la barque des générations futures !

M. François Marc. – Très bien !

Mme Nicole Bricq. – Vous avez bâti votre trajectoire en regardant dans le rétroviseur, soit la croissance du dernier trimestre 2009. Mais que sera la consommation, qui a pour l'instant résisté, quand les salaires des fonctionnaires seront gelés, quand le chômage augmentera encore à cause de la baisse des contrats aidés ? Que se passera-t-il quand les collectivités locales mises à la diète ne pourront plus investir ?

Vous répétez à l'envi que vous ferez des économies sans augmenter les impôts, mais ils croîtront de 11 milliards dès 2011.

M. Philippe Marini, *rapporteur général de la commission des finances.* – Pensez-vous qu'il ne faille pas le faire ?

Mme Nicole Bricq. – Dans la perspective des élections de 2012, vous agitez devant la majorité le hochet du bouclier fiscal, de l'ISF, de la TVA dite anti-délocalisation.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances.* – Quelles sont vos propositions ?

Mme Nicole Bricq. – Votre politique est une erreur économique absolue au moment où la consommation va fléchir. Vous avez érigé en dogme le niveau des prélèvements obligatoires, niveau dont la Cour des comptes, dès 2008, a dit qu'il n'était qu'un élément à prendre en compte parmi d'autres. Il ya là du fétichisme. Le Président de la République annonçait une baisse de quatre points sur la durée du quinquennat : il n'y aura au mieux que stabilité.

L'endettement public atteindra 1 748 milliards en 2011, soit 33 % de plus qu'en 2008. Les perspectives sont alarmantes, puisque le Gouvernement anticipe une hausse de 30 % de la charge de la dette entre 2010 et 2013. Avec 47 milliards en 2011, la mission correspondante sera au troisième rang budgétaire l'an prochain, mais elle atteindra 56,5 milliards en 2013, soit l'équivalent du budget de l'enseignement scolaire. Au total, l'endettement public représente 83 % du PIB en 2010 ; il atteindra 88,5 % du PIB en 2014, soit 30 % de plus qu'en 2008. Quand on tangente les 90 %, c'est la croissance qui est atteinte.

Le Gouvernement annonce une réduction historique en 2011, mais cette évolution est liée à la fin des mesures exceptionnelles induites par le plan de relance et le grand emprunt. S'il persiste à ne pas vouloir augmenter les impôts, quelles dépenses publiques le Gouvernement veut-il encore diminuer ?

M. Philippe Marini, *rapporteur général de la commission des finances.* – Quelles sont vos propositions ? Quel impôt créerez-vous ?

Mme Nicole Bricq. – Nous ne sommes pas en loi de finances ! Le rapport Cotis le notait : sans la multiplication des baisses de prélèvements depuis dix ans, le niveau de la dette serait inférieur de 20 points de PIB -400 milliards !- à ce qu'il est aujourd'hui. La crise n'explique pas tout. Nous ne nions pas la nécessité d'efforts pour réduire la dette et le déficit, mais les conditions de l'effort sont déterminantes : il doit être juste socialement et efficace économiquement ! Ce n'est pas le cas, ni avec cette loi de programmation, ni avec le budget pour 2011. Maîtriser la dépense, oui, mais épargner celles qui ont un impact sur la croissance. Ce n'est pas ce que vous faites.

Quant aux recettes, le Gouvernement manie un mini-rabot sur les niches fiscales à l'aveuglette, faute d'évaluation niche par niche.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – C'est vrai !

Mme Nicole Bricq. – C'est le cas pour l'imposition des indemnités des accidentés du travail ou la suppression de la demi-part du parent isolé...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – C'est facile !

Mme Nicole Bricq. – Mais pas la trop célèbre niche Copé.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Elle n'a jamais existé ! C'est un faux calcul !

Mme Nicole Bricq. – Vous menez la France dans une impasse. Permettez qu'on ne vous y suive pas ! (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean Louis Masson. – Notre endettement avoisine 80 % du PIB : la situation est préoccupante. « J'ai hérité d'un pays en état de faillite », a dit le Premier ministre. Il aurait donc fallu augmenter les recettes et diminuer les dépenses, au lieu de faire l'inverse. Les Allemands aussi sont confrontés à la crise, leur déficit sera à 3 % d'ici un an...

Le Président de la République a fait de mauvais choix ; pire, il s'est entêté. Le bouclier fiscal est une gigantesque erreur. (*Applaudissements à gauche*) Ne nous étonnons pas si les Français descendent dans la rue (« *Très bien !* » à gauche) On peut être de droite et bien gérer, comme l'a fait Mme Merkel. Là est le vrai problème. Tout le monde doit consentir des sacrifices, encore faut-il les répartir équitablement. Le bouclier fiscal devait faire revenir en France l'argent des contribuables aisés ; mais l'affaire qui fait la une des journaux a montré qu'une des plus riches contribuables de France a bénéficié du bouclier fiscal, tout en ayant placé son argent à l'étranger ! Les Français ne comprennent plus.

Donc, il faut augmenter les recettes.

Concernant les finances sociales, la réforme des retraites comme les mesures envisagées pour la sécurité sociale ne sont pas satisfaisantes : il aurait fallu instituer une retraite par points, unifier les régimes, créer une TVA sociale...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Très bien !

M. Jean Louis Masson. – ...supprimer le bouclier fiscal et plafonner toutes les niches fiscales par contribuable. Je souhaite une autre politique que celle pratiquée depuis 2007.

MM. Jean-Marc Todeschini et Roland Courteau. – C'est pour bientôt !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Voici le père la rigueur !

M. Aymeri de Montesquiou. – Les finances sont comme les horloges de lord Byron : il faut de temps en

temps savoir les arrêter, les nettoyer, les huiler, les mettre à l'heure juste. La loi de programmation permet une vision globale des finances publiques. En ces temps difficiles, une bonne nouvelle : le Crédit suisse place les Français au quatrième rang pour la richesse patrimoniale.

Le maître mot de la réforme est : crédibilité. Crédibilité de notre discours, de nos engagements pris envers nos partenaires européens, envers les agences de notation et envers nos concitoyens, à qui l'on demande tant d'efforts.

Le groupe de travail Camdessus propose d'inscrire dans la Constitution « le principe d'équilibre budgétaire ». Notre commission, qui a participé à ses travaux, est trop peu écoutée ! Elle préconise la règle de sincérité et la règle de responsabilité ; elle propose de reformuler l'article 4 du texte de sorte que soit établie une norme d'augmentation des dépenses en valeur absolue et en euros constants, points de vue qu'elle défend depuis plusieurs années. Elle préconise une loi de programmation contraignante, sans aller jusqu'à une loi-cadre, une articulation du calendrier budgétaire avec le semestre européen. Bref, elle suggère une vaste réforme de la gouvernance de nos finances publiques.

Pour conclure, la responsabilité de la gestion des finances publiques relève du long terme : « à une opinion versatile, opposons le temps ! » nous encourage Pierre Rosanvallon. Je voterai les deux textes et attend avec confiance et impatience la suite des réformes. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Très bien !

M. Thierry Foucaud. – Le texte de programmation semble promis au même sort que le précédent : les estimations se révéleront erronées. Il est le reflet des choix imposés à la France par la bureaucratie de Bruxelles au nom de la course à l'euro fort. La dette publique s'élevait à 1 223 milliards en septembre 2010, contre 788 fin 2003, et le mouvement s'accélère. En témoigne le recours par le Gouvernement à cette coûteuse planche à billets que sont les bons du Trésor à court terme. Et notre dette est détenue à plus de 70 % par des non-résidents -contre 58 % fin 2007.

Elle n'est que le miroir des errements du passé. Revenons donc à la source des déficits. Dans les salons du Medef, parmi les courtisans de l'Élysée et de Matignon, la cause est entendue : c'est la faute à la dépense publique, aux fonctionnaires ! On nous rebat les oreilles avec ce discours depuis des années. Comment y croire ? La loi de 1994 fixait déjà les objectifs inscrits dans le présent texte. N'a-t-on pas réformé la DGF en 1993 pour geler les concours de l'État ? N'avez-vous pas supprimé massivement des emplois publics depuis 2007 ? Pour quel résultat ? Vous souhaitez aller plus loin, mais pourquoi devrions-

nous croire que les mesures déjà appliquées seraient dorénavant efficaces ?

L'endettement public est une réalité mais il reste inférieur à celui de nos voisins belges, anglais ou italiens. Il est comparable à celui de l'Allemagne. J'ajoute que l'endettement des ménages est faible en France, contrairement au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Depuis au moins vingt ans, la situation des entreprises a évolué, avec une baisse de leurs besoins de financement. Mais toutes les entreprises ne sont pas à la même enseigne : il y a un monde entre les 146 milliards d'euros de trésorerie disponible des entreprises du CAC 40 et les difficultés de crédit de nos artisans.

La détérioration des comptes publics a profité aux entreprises : le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 50 % à 33 % ; la taxe professionnelle a disparu. Et il y a d'autres exemples, qui ont privé l'État de recettes sans améliorer pour autant l'emploi.

Les chômeurs sont-ils moins nombreux aujourd'hui qu'en 1985, avant la flexibilité du travail ?

Malgré l'incitation bancaire à s'endetter, les ménages conservent un taux d'épargne élevé. C'est un argument positif de notre pacte social, qui évite notamment de s'endetter pour se soigner.

S'attaquer aux dépenses sociales est donc dangereux : l'accès aux soins et à la culture en est menacé. De plus, la dépense publique atténuée incontestablement les injustices sociales.

Fort logiquement, nous ne voterons pas la loi de programmation qui programme surtout l'austérité sur la longue durée. (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean-Pierre Fourcade. – Le groupe UMP se félicite du retour programmé à l'équilibre des finances publiques. Ce projet, le deuxième depuis la révision constitutionnelle de 2008, vise essentiellement à actualiser la loi de programmation pour les années 2009 à 2012, dont les objectifs ont été partiellement remis en cause par la crise économique.

Il met en œuvre une stratégie fiscale pluriannuelle de sortie de crise grâce au redressement des finances publiques. Je ne participerai pas au débat sur le taux de croissance en 2011 -car nul ne le connaît. Je regrette toutefois que ce texte ignore le déficit de notre commerce extérieur, alors que l'Allemagne a une balance largement excédentaire.

Les évaluations de l'endettement varient, mais l'objectif central est de retrouver la situation de 2006 et 2007 avec un solde primaire équilibré, soit l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'État, le déficit étant seulement constitué du financement de la dette. Cet objectif est atteignable à l'horizon 2013 ou 2014, en fonction du contexte économique. Il rassurera nos concitoyens et les marchés financiers.

J'ai noté qu'à partir de 2011, il sera impossible de consacrer des surplus de recette fiscale ou des moindres dépenses de charges d'intérêt de la dette à autre chose qu'au désendettement ; mais ne pourrait-on pas le faire dès 2010 ?

J'en viens aux prélèvements obligatoires. Bravo pour l'inscription d'objectifs chiffrés dans la loi de programmation. Certains veulent augmenter ces prélèvements, que d'autres veulent contenir au niveau des pays de l'euro.

Nous considérons, comme vous, qu'il faut au moins contenir le taux des prélèvements obligatoires ce qui n'exclut pas des adaptations portant, par exemple, sur la fiscalité du patrimoine ou sur les taxes sociales. Il serait déraisonnable d'augmenter globalement les impôts.

La France applique des taux de prélèvements particulièrement élevés, cependant que ses ménages épargnent beaucoup. Au lieu de les imposer, il faut développer des instruments d'épargne longue améliorant notre compétitivité internationale.

Monsieur le ministre, vous proposez aujourd'hui de ne pas majorer les prélèvements et de mettre un peu d'ordre dans l'impôt sur le revenu. Il y a très longtemps, j'ai participé à la création de l'impôt unique sur le revenu ; nous étions tous très jeunes... (*Sourires*) Effectivement, il est aujourd'hui plus comparable à celui d'un pays en voie de développement qu'à celui d'une grande démocratie.

Monsieur le ministre, vous vous êtes engagé à transmettre au Parlement le programme de stabilité envoyé à Bruxelles. Il est extraordinaire que tel n'ait pas été le cas précédemment puisque ce texte contraint l'avenir. Le Parlement doit être associé à cette affaire, qui porte sur un sujet majeur.

En conclusion, notre groupe votera unanimement la loi de programmation, en espérant que vous tiendrez bon contre ceux qui veulent réduire l'endettement tout en demandant de majorer certains crédits... et en espérant aussi qu'il n'y ait pas de nouvelle crise financière. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Jean-Jacques Jégou. – Ce projet de loi de programmation est le deuxième du genre ; il comporte des nouveautés censées permettre de réduire le déficit à un rythme soutenu.

Toute loi de programmation se fonde sur une prévision macro-économique. Les trajectoires qui y sont dessinées sont donc aléatoires. Le Gouvernement envisage une croissance en volume de 2,5 % par an, alors que l'OCDE penche pour un taux compris entre 1,6 et 2,5 %. Sagement, la commission des finances a opté pour une estimation de 2 %, par volonté de rester crédible face à nos partenaires.

Une croissance annuelle de 1,5 % -hypothèse réaliste- ne permettrait pas de contenir le déficit public, qui atteindrait 91 % du PIB en 2014.

Les objectifs de maîtrise de la dépense sont ambitieux. Si nous pouvons compter sur l'effet mécanique de la fin du plan de relance en 2011, pour la suite, il faudra maîtriser strictement les dépenses.

Pour la décennie à venir, nous devons réduire un endettement provoqué par les allègements fiscaux. Il sera indispensable de réduire les niches fiscales et sociales.

Le Gouvernement limite à 0,8 % la progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, mais cela ne suffira pas ! Il faudrait économiser 66 milliards en quatre ans, alors que l'effort moyen de réduction de la dépense publique n'a pas dépassé 2 milliards d'euros par an.

Pour 2011 le Gouvernement propose des mesures nouvelles de recettes fiscales atteignant 10 milliards d'euros pour réduire le déficit à 6 % du PIB. Avec ce scénario optimiste, le Gouvernement mettrait fin à la progression de la dette publique à partir de 2013.

La soutenabilité de la dette publique française dépend donc directement de notre capacité à réduire le déficit, notamment structurel. Sinon, nous connaissons l'effet d'emballement de la dette décrite par Philippe Séguin. La charge des intérêts de la dette atteindra 57 milliards d'euros en 2013 ; elle pourrait devenir le premier poste budgétaire de l'État. La crédibilité de notre pays sera compromise, à un moment où la dette est détenue à 70 % par des non-résidents.

Or, un point de taux d'intérêt alourdit de 10 milliards d'euros la charge de la dette.

Dans le scénario du Gouvernement, le déficit de l'Etat serait réduit de 92 milliards d'euros en 2011 à 44,4 milliards en 2014, grâce à une forte surréaction des recettes fiscales et du gel des dépenses hors pensions et charge de la dette. Le Gouvernement prévoit un double encadrement de l'évolution des dépenses de l'État, la norme zéro volume et la norme zéro valeur, qui devrait contribuer à l'apurement du déficit de l'Etat.

La stabilité des dépenses en volume de l'État est indispensable, hors dettes et pensions. Si la charge des dettes et pensions augmente, les missions du budget général serviront de variables d'ajustement. Ainsi, plus d'une mission verra ses crédits gelés ou réduits. Le Gouvernement veut stabiliser les dépenses de personnel, y compris parmi les 583 opérateurs de l'État, d'autant que ces derniers perçoivent 34 milliards d'euros et que leurs effectifs ont progressé ces dernières années pour atteindre 250 000 personnes, hors universités. Il faut les soumettre aux mêmes règles que les ministères.

Chaque augmentation de 1 % du point d'indice accroît de 800 millions d'euros la charge de la masse salariale de l'Etat et d'environ 1 milliard celle des collectivités locales et des hôpitaux. Le gel du point d'indice est donc indispensable !

La simple stabilisation des dépenses de guichet imposerait de réaliser 5,7 milliards d'économies sur trois ans pour contrecarrer l'évolution naturelle des dépenses. Le gel des concours aux collectivités territoriales leur imposera de réduire leurs dépenses.

Les administrations de sécurité sociale devront elles aussi participer à cet effort, car avec un déficit prévisionnel, de 32,8 milliards d'euros en 2010, soit 1,7 % de PIB, elles représentent un enjeu majeur de la réduction du déficit public. Le Gouvernement se fixe un objectif ambitieux de maîtrise des dépenses dans ce secteur pour réduire le déficit à moins de 12 milliards en 2014. Selon le Gouvernement, la réforme des retraites devrait équilibrer le régime vieillesse, ce dont je doute.

En l'absence d'éléments précis sur les dépenses qui seraient réduites ou supprimées, ce qui laisse dubitatif sur la réalité de la réduction des dépenses, le Gouvernement compte sur l'amélioration de la conjoncture et du marché du travail, donc la progression de la masse salariale et des recettes de la sécurité sociale.

Je rappellerai enfin que compte tenu du vieillissement démographique et du progrès technique, la maîtrise des dépenses de sécurité sociale ne pourra pas être atteinte sans réforme structurelle.

Le Gouvernement surestime clairement les recettes fiscales. Je me réjouis que la commission des finances réduise à quatre ans la durée des nouvelles niches.

La précédente loi de programmation invite à la prudence : la règle posée par l'article 11 de la précédente loi de programmation, qui prévoyait le gage des niches fiscales et sociales, a été systématiquement bafouée, notamment lors de la baisse du taux de TVA dans la restauration.

En outre, le Gouvernement multiplie les artifices pour contourner les règles budgétaires qu'il a lui-même édictées : changement de périmètre, recours aux opérateurs... Je crains la reproduction de ces tours de passe-passe ! Nous comptons sur vous, monsieur le ministre.

Je reste donc sceptique sur la loi examinée aujourd'hui, malgré l'intérêt de formuler des objectifs.

Dans la grande majorité, le groupe centriste votera la loi de programmation.

Je forme le vœu que le Gouvernement, contrairement aux habitudes prises par le passé, respectera au maximum les règles qu'il édicte lui-même, même si la veille d'une élection présidentielle n'est jamais propice à la maîtrise des dépenses publiques. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Yves Daudigny. – Toute loi de programmation vise à rétablir la confiance en anticipant l'avenir.

Vous voulez utiliser cette loi de programmation pour équilibrer les finances publiques mises à mal par le chômage.

Que proposez-vous pour rétablir l'équilibre après avoir atteint le point de non retour ?

La même recette ! Tout d'abord, un tour de vis supplémentaire pour tous ; même les collectivités locales seront touchées.

En ce qui concerne les recettes, vous augmentez les impôts de façon déguisée au détriment des plus fragiles, tout en attendant une embellie spontanée de la croissance.

La réforme des retraites et passée, au mépris des manifestants et des parlementaires. Le passage en force n'est même pas financé ; les Françaises et les Français l'ont bien compris : cette réforme n'est pas crédible, elle repose sur une équation financière impossible et profondément injuste.

Pour la dette sociale, mêmes raisons, mêmes procédés, mêmes résultats !

S'agissant enfin du projet de loi de finances sociales, vous persistez dans l'erreur ! En focalisant l'objectif sur la ligne bleue de l'Ondam, vous faites comme si les besoins n'existaient pas

Ce qui est historique, c'est votre refus de tirer les leçons du passé ! Vous prétendez graver une règle d'équilibre dans le marbre constitutionnel, tout en objectant la compétitivité des entreprises à toute proposition alternative.

Les ressources fiscales existent : quatre mesures suffiraient déjà à ramener 15 milliards de recettes dans le budget de l'État. La Cour des comptes vous le recommande, le Conseil des prélèvements obligatoires le prouve.

En persistant à refuser toute ressource supplémentaire, vous prouvez votre volonté de détruire les services publics. Votre acharnement à diaboliser l'impôt le confirme : vous voulez faire oublier que la fonction première de l'impôt...

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Réhabiliter l'impôt, on l'a déjà dit !

M. Yves Daudigny. – ...est de permettre l'entretien de la force publique et des dépenses d'administration par une contribution commune également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. C'est le fondement de notre pacte social solidaire. C'est l'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme. (*Applaudissements à gauche*)

M. Gilbert Barbier. – La contrainte d'une loi de programmation a la vertu de ne pas nous cantonner dans le court terme, malgré la modestie imposée par les expériences récentes.

Il reste nécessaire de fixer des objectifs volontaristes, pour augmenter notre taux de croissance. A cet égard, la prévision de 2,5 % est arbitraire mais la progression de la masse salariale est trop optimiste puisqu'elle suppose une forte réduction du chômage.

Je regrette que le problème de la dette sociale ait été résolu par l'allongement de vie de la Cades, malgré l'engagement pris dans une loi organique. Le relèvement de la CRDS aurait été une solution de sagesse.

Nous avons beaucoup évoqué les niches fiscales et sociales. Grâce à la Cour des comptes, nous y voyons plus clair.

Les grands principes révolutionnaires d'égalité et de fraternité ne sont pas toujours d'actualité ! Il est donc nécessaire de réduire certaines niches, tout en protégeant celles qui soutiennent l'activité comme la TVA à 5,5 % dans le bâtiment. Bravo pour la taxation des retraites chapeau et les *stock-options*.

Comment répartir la charge ? Les revenus du travail sont excessivement taxés. En cette période de crise, nos concitoyens ont un sentiment d'injustice. Il faut en tenir compte en prenant les mesures permettant de respecter les engagements pris.

M. Bernard Angels. – Cette loi de programmation prolonge l'action conduite depuis trois ans.

Depuis 2007, les collectivités locales font les frais de choix contestables. Le budget pour 2009 a modifié l'indexation de la DGF, au détriment des communes. Les concours de l'État n'ont augmenté que de 0,5 % en 2010. Résultat : la part des collectivités s'est effondrée dans l'investissement public.

Les départements subissent en outre des transferts mal compensés. Pour la même raison, les dépenses des régions progressent deux fois plus vite que leurs recettes. Les collectivités locales voient donc leur autonomie se réduire.

Vous prétendez aujourd'hui réduire les concours de l'État au nom du retour à l'équilibre. Cela diviserait par sept le rythme d'évolution de leurs dépenses. C'est intenable, d'autant que vous invoquez une baisse de l'APA et de la CPH, ce qui n'aura pas lieu.

En 2011, le FCTVA sortira de l'enveloppe normée : nous l'avions demandé, mais dans un contexte différent : comme il diminuera en 2011, les collectivités subiront une perte sèche de 200 millions d'euros.

Vous mettez en péril les services publics, en imposant aux collectivités d'assumer la moitié de l'effort global sur la dépense : leurs finances deviennent la variable d'ajustement de votre rigueur.

L'article 7 gèle en valeur les dépenses de l'État. Comme les collectivités ne contribuent que pour 10 % à l'endettement public, elles ne devraient pas faire les frais de votre politique. Augmenter les impôts : tel est

le seul levier que vous leur laissez ! En agissant ainsi, le Gouvernement se dédouane de sa propre responsabilité, d'autant plus qu'il renvoie à l'après 2012, à une autre mandature donc, la mise en œuvre de mesures particulièrement lourdes pour nos collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Bernard Cazeau. – Depuis 2007, la trajectoire des comptes publics est très inquiétante. Le service de la dette est le premier poste de dépenses, avec l'éducation nationale. Certes, il y a la crise, mais la France, contrairement à ses voisins, pratique le clientélisme fiscal. D'après le rapport Carrez, les réductions d'impôts depuis 2000 représentent 120 milliards. Vous pratiquez une politique de Robin des bois à l'envers. Les impôts des plus aisés baissent, ceux des ménages fragiles augmentent. C'est de la redistribution à l'envers. Certains gagnent au grattage et au tirage ! Il faut avoir le courage de reconstruire ce qu'on a démolé. La rigueur, comme par hasard, doit commencer en 2012. Tout en prenant des engagements vous ne perdez pas de vue le calendrier électoral !

Pour atteindre vos objectifs, vous annoncez un miracle économique dans une vingtaine de mois. J'aimerais croire à cet avenir radieux, mais comment faire ? Le rapporteur général lui-même propose des hypothèses de croissance moins fantasques. En tout cas on sait qui paiera le prix fort. Du côté de l'État, il y aura moins de policiers, moins d'enseignants, moins d'employés dans les associations. Voilà ce que signifiera la rigueur pour les Français ! Pour la sécurité sociale, la logique est la même : il faudrait économiser 2 milliards par an pour contenir les dépenses de santé, a dit M. Vasselle. J'ajoute que ces sommes seraient transférées sur les assurés. Du côté des collectivités, les dotations de l'État seront gelées mais les élus continueront d'être soumis au chantage des administrations d'État. Les solutions qui se proposent à nous -moins de dépenses, plus de recettes- n'emportent pas les mêmes conséquences. Moins de dépenses signifie moins de croissance, de l'aveu même de l'OFCE. Comment financer la dette dans ces conditions ? Trouvons d'autres solutions !

M. François Baroin, ministre. – Je veux dire à MM. Arthuis et Marini que le Gouvernement croit à ses prévisions de croissance et se donne les moyens de ses ambitions. Les fondamentaux de notre système sont bons : économie diversifiée, qualité de la main-d'œuvre, système bancaire pris pour modèle à l'échelle européenne, fort taux d'épargne. Nous voulons parvenir à l'équilibre budgétaire en 2016, à l'instar des Allemands.

Madame Bricq, je n'aurai pas la cruauté de vous rappeler que lorsque vous étiez au pouvoir, vous avez cumulé tous les bonheurs d'un Gouvernement, une croissance à 3,5 % et accumulé toutes les erreurs des socialistes ! (*Protestations à gauche*) Vous n'avez pas profité de cette manne pour réduire les déficits.

Vous oubliez aujourd'hui la crise mondiale de 2008 et 2009. Vous oubliez les mesures prises par les socialistes en Espagne et au Portugal. L'oubli est votre doctrine politique, je vous la laisse !

Merci à tous les orateurs qui soutiennent le Gouvernement.

Monsieur Vasselle, vous avez toujours une petite tentation pour la CRDS mais même sa très légère augmentation provoquerait une hausse des prélèvements obligatoires. L'avis du Gouvernement ne changera pas et je comprends votre suggestion comme un amendement d'appel.

Monsieur Fourcade, je vous remercie de votre soutien et d'avoir insisté sur la gestion de la dette dans une période où les taux sont extrêmement favorables. Je vous assure de notre engagement à réduire la dette et le déficit. Je remercie M. Jegou de son soutien, en dépit de ses interrogations. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Le débat et la discussion générale sont clos.

Question préalable

Mme la présidente. – Motion n°9, présentée par M. Vera et les membres du groupe CRC-SPG.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n°79, 2010-2011).

M. Bernard Vera. – En refusant toute proposition qui sortirait des canons de l'orthodoxie libérale, vous condamnez la France à la rigueur. Notre pays ne souffre pas d'une inflation des dépenses publiques mais d'une inflation de dépenses fiscales et de dérogations. En quelque sorte, les dégrèvements et autres allègements sont devenus aujourd'hui l'essentiel des politiques publiques. Mme Beaufile en a fait la démonstration en s'appuyant sur la mission dont elle est le rapporteur spécial.

Selon la Cour des comptes, les dépenses fiscales en faveur des entreprises et autres dérogations représentent le double du produit de l'impôt sur les sociétés, théoriquement fixé à 33,33 %.

Au total, les niches fiscales et sociales représentent 172 milliards, soit l'équivalent du déficit budgétaire augmenté du déficit du régime général de la sécurité sociale. Les entreprises mère-fille et les grands groupes en sont les grands bénéficiaires, aux côtés des grandes enseignes de la distribution, championnes du temps partiel imposé pour vendre des produits manufacturés importés.

Il faut tout remettre à plat. Quelle est l'efficacité du crédit impôt-recherche ? Le régime d'intégration des

groupes favorise-t-il l'emploi en France ? Les exonérations de charges sociales permettent-elles de lutter contre le chômage et de promouvoir la révolution salariale ? Si tel n'est pas le cas, il faut les remettre en cause.

Je pourrai également évoquer d'autres mesures de la loi Tepas, notamment celles sur les successions, ou encore l'utilisation abusive de la fiducie. Le bouclier fiscal représente 142 millions en 2009 mais 678 millions en 2010. Les objectifs n'ayant pas été atteints, il est temps de le supprimer sans condition : coûteux, inefficace, il est une offense à la justice sociale !

Il faut conduire une revue de détail de notre système fiscal. Par exemple, relever le taux de cotisation patronale pour financer les retraites ne ferait que rendre au travail la richesse qu'il a produite.

Est-il préférable que notre système privilégie les marchés financiers ou verse des retraites au moins égales à 85 % du Smic ? La dépense publique n'est pas forcément mauvaise : ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ! On diminue la dépense pour l'éducation nationale puis on cloue au pilori notre système éducatif qui serait incapable de former les élèves. Ses contempteurs veulent-ils revenir à la scolarité obligatoire jusqu'à 14 ans seulement, comme autrefois, alors qu'une population active bien formée est notre atout pour l'avenir ?

Vous voulez augmenter les cotisations sociales des fonctionnaires dans les cinq prochaines années tout en gelant leur point d'indice l'année prochaine -pour commencer-, ce qui supprimerait toute hausse de pouvoir d'achat d'un actif sur cinq, avec les conséquences sur l'activité économique.

Nous prônons une réévaluation des traitements et des salaires, notamment du Smic, négociée par les partenaires sociaux, l'État intervenant en dernier ressort. Donnons un sens différent à la dépense publique ! Le traité de Lisbonne et le pacte de stabilité sont la clé de votre politique de rigueur. Ils ont fait la preuve de leur inefficacité. Nous sommes contre votre pensée monétariste dépassée !

D'où cette motion que nous vous invitons à voter.
(*Applaudissements sur les bancs CRC*)

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Compte tenu de la richesse de nos travaux en commission et de nos débats, je préconise le rejet de la motion.

M. François Baroin, ministre. – Même avis.

La motion n°9 n'est pas adoptée.

Discussion des articles

L'article premier est adopté.

Article 2

M. Thierry Foucaud. – Ne partageant pas les objectifs du projet de loi, nous contestons le rapport annexé à l'article 2. L'amendement du Gouvernement est inquiétant. Si les prévisions de croissance ne sont pas atteintes, ce qui risque d'être le cas, que ferez-vous ? Nous aurons le choix entre la corde et le revolver, entre les coupes claires dans les crédits et le rabotage des niches, façon déguisée d'augmenter les impôts. Sachant qu'un précédent coup de rabot vous a permis de vous attaquer à la demi-part des veuves ou aux indemnités des accidentés du travail nous ne doutons pas que vous choisirez de supprimer des dispositifs qui bénéficient au plus grand nombre...

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre l'article 2 et l'amendement du Gouvernement.

Mme la présidente. – Amendement n°10, présenté par le Gouvernement.

Après l'alinéa 101 du rapport annexé

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

Dans un scénario alternatif où la croissance de l'activité n'atteindrait que 2 % par an sur 2012-2014, les recettes publiques connaîtraient une croissance spontanée moins dynamique et cela affecterait la trajectoire de déficit public sur la période.

Bien que l'impact de la croissance sur le solde public ne soit pas automatique, il est possible d'évaluer l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire nécessaire pour conserver la même trajectoire de déficit en points de PIB. Toutes choses égales par ailleurs, cet effort serait compris entre 4 Md€ et 6 Md€ chaque année. Il pourrait toutefois être accru par une évolution moins favorable du taux de chômage, ou une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée. Le Gouvernement y ferait face par des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales pour assurer le respect de la trajectoire de déficit fixée dans la présente loi de programmation.

M. François Baroin, ministre. – Par souci de prendre en compte les demandes de la commission, nous vous présentons cet amendement, qui propose une économie supplémentaire de 4 à 6 milliards, pour 0,6 % de croissance en plus ou en moins. Ainsi, l'objectif de retour à l'équilibre restera intangible, conformément à nos engagements européens.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – C'est un net progrès dans la compréhension réciproque. Avec cet amendement, nous nous écartons de l'unicité de la référence. Si la croissance était plus faible, nous pourrions en tirer les conséquences budgétaires et fiscales. Favorable.

Mme Nicole Bricq. – Malgré cet échange de bons procédés entre la majorité et le Gouvernement, celui-ci réitère son scénario. Il demande à sa majorité un acte de foi.

M. Gilbert Barbier. – Un acte d'espoir !

Mme Nicole Bricq. – Permettez-moi de ne pas y croire. En allant au bout du raisonnement, il aurait fallu demander au Gouvernement comment il comptait peser sur la dépense, notamment sur les dépenses discrétionnaires. Continuera-t-il de réduire les emplois aidés ? Qu'il le dise et nous y verrions plus clair et les Français sauraient qui paierait la facture de l'ingéniosité gouvernementale !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Il ne s'agit pas d'un acte de foi, car le taux de croissance relève du constat. Le but est d'adapter les moyens à l'objectif. Nous contracterons les dépenses si le rythme de la croissance est moins élevé que prévu. C'est une question de crédibilité ! Si nous laissons filer, les conséquences seraient dramatiques pour tous les Français. C'est un amendement de responsabilité. Quant à la réalisation des économies, le Gouvernement en dit plus dans son amendement que les socialistes dans toutes leurs interventions.

L'amendement n°10 est adopté.

L'article 2, modifié, et le rapport annexé sont adoptés.

Article 3

Mme la présidente. – Amendement n°11, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 6 à 10

Supprimer ces alinéas.

Cet amendement de conséquence est adopté, de même que l'article 3 modifié.

Article 4

Mme Marie-France Beaufile. – La norme de progression de la dépense fixée pour l'ensemble des administrations publiques dans cet article ne tient pas compte des transferts. Notre conception républicaine est que chacun doit participer à la dépense publique selon ses moyens. Or, que constate-t-on ? Les dépenses de sécurité sociales et celles des collectivités territoriales ont augmenté à cause des transferts de compétences.

Les collectivités réalisent entre 70 % et 80 % de l'investissement public. Sans leur intervention, pas de gymnase, pas de théâtre, pas de formation ! Nous voterons contre l'article 4.

Mme la présidente. – Amendement n°1, présenté par M. Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Pour le calcul de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales, telle qu'elle figure dans le rapport annexé, les dépenses réalisées par les collectivités territoriales et compensées en vertu des

articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ne sont pas prises en compte.

M. François Marc. – Aujourd'hui se tient à l'Assemblée nationale la CMP sur le projet de loi portant sur la réforme des collectivités territoriales. Pendant sa discussion, et tout au long de ces derniers mois, nous avons entendu un discours culpabilisateur sur les collectivités et leurs élus. Pour rétablir leur situation, nous présentons une série d'amendements. Votre norme conduirait les collectivités à diviser par sept le taux de hausse de leurs dépenses, qui passerait de 4,2 % à 0,6 %. Cet effort est-il justifié au regard des transferts de compétences au fil des décentralisations ? En vertu de la règle de responsabilité posée par M. Marini, nous proposons de modifier la norme en excluant les dépenses liées aux compétences transférées ces dix dernières années.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Tout d'abord, au plan technique, il aurait fallu déposer cet amendement au rapport annexé à l'article 2. Sur le fond, ce projet de loi ne comporte aucune disposition contraignante pour les collectivités. Nous avons d'ailleurs fait en sorte que l'article 13 ne les concerne pas. Elles ont d'autres ressources que les dotations de l'État. Retrait.

M. François Baroin, ministre. – Défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Relayons l'éclairage de M. Marini auprès des élus locaux. En Picardie, certains élus régionaux font le tour des collectivités pour expliquer qu'ils ne peuvent plus aider les autres collectivités à cause des transferts non compensés. Mais *quid* des compensations lors des lois Defferre ? Que chacun balaie devant sa porte ! Vous me répondez que nous n'avons pas à être mauvais parce que vous l'avez été ! Mais nous avons mis en place un observatoire *ad hoc*. Halte à ces rumeurs qui propagent la psychose sur le terrain !

M. François Baroin, ministre. – Les finances locales sont rarement traitées au 20 heures ! Je m'attache à contrecarrer la propagande irresponsable de certains. (*Exclamations sur les bancs socialistes*) Le FCTVA ayant échappé au coup de rabot, les investissements des collectivités territoriales ne seront en rien freinés. (*Protestations à gauche*) Si la gauche veut augmenter les impôts locaux, qu'elle le fasse, mais qu'elle ne s'abrite pas derrière de prétendus transferts non transférés. Nous sommes dans une logique de réduction des déficits sans toucher à l'essentiel : la sortie de la croissance. (*Applaudissements à droite*)

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Bravo !

Mme Marie-France Beaufile. – Je soutiens l'amendement. Monsieur Vasselle, la politique du Gouvernement pèse sur les collectivités. Ce n'est pas un prétexte derrière lequel nous nous abritons mais la

réalité. En témoigne le RSA. En l'espèce, les collectivités sont des prestataires. Même logique concernant les aides à la dépendance et au handicap. Les collectivités ne sont pas décisionnaires.

M. François Marc. – Je ne retirerai pas cet amendement, auquel M. le ministre a apporté une justification supplémentaire. En effet, il vient d'inviter les collectivités locales à augmenter leurs impôts, après avoir plaidé en sens inverse à la tribune.

M. François Baroin, ministre. – Je ne suis pas sûr que vous ayez bien compris...

M. François Marc. – Vous comptez obtenir un transfert d'impopularité. Le degré d'autonomie des départements est passé de 30 % à 12 %. Les compétences nouvelles induisent une augmentation mécanique des dépenses de 4 % par an : elles doivent donc être exclues de la norme de progression. Cessez de culpabiliser les collectivités !

M. Daniel Raoul. – L'ADF a voté une motion à l'unanimité.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Ça commence mal !

M. Daniel Raoul. – Prenez-vous les présidents de conseils généraux pour des gens qui ne savent pas compter ? Vous voulez acculer les départements et les communes à augmenter les impôts.

M. François Baroin, ministre. – C'est votre politique habituelle...

M. Daniel Raoul. – Le sort du FCTVA ne change rien, sinon pour le Gouvernement qui fait des économies... Les collectivités territoriales sont asphyxiées, elles n'auront le choix qu'entre les impôts et l'endettement.

Les régions, monsieur Vasselle, n'ont plus d'autonomie fiscale. Que faire avec la TIPP ? Jamais l'État n'aurait fait pour les lycées aussi bien qu'elles à un tel prix.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Dans la Haute-Garonne, le manque à gagner imputable à la décentralisation s'établit à 400 millions d'euros. Et les dépenses vont encore augmenter. Faut-il réduire la voilure des dépenses sociales et de l'investissement ? Il est choquant et injuste de vous entendre dire qu'il y aurait un État vertueux et des collectivités saisies par la débauche budgétaire...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Je ne m'attendais pas à cette crispation sur les relations entre l'État et les collectivités locales. L'effort de maîtrise s'impose à toute la sphère publique, de même que la RGPP. On ne rend pas un bon service aux maires en leur faisant croire qu'ils s'en sortiront en harcelant l'État.

M. Daniel Raoul a évoqué le FCTVA. Je lui rappelle que sur tous les bancs, nous avons supplié le

Gouvernement de sortir le FCTVA de l'enveloppe normée. Nous l'avons obtenu...

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – ...pour la durée de cette programmation !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Réjouissons-nous-en !

Mme Nicole Bricq. – Il le fait pour économiser 200 millions d'euros !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – Le beau département de l'Oise a la chance d'avoir un conseil général qui offre un ordinateur à chaque collégien, sans considération pour les ressources familiales ou l'emploi qui sera fait de l'ordinateur... (*Mouvements divers à gauche*) Le coût ? Quelque 28 millions d'euros sur deux ou trois ans. Depuis 1790 il n'y avait jamais eu de maison du conseil général ; maintenant, il y en a une dans chaque chef-lieu de canton -avec le personnel nécessaire.

Tout est affaire de choix. Les situations sont bien tranchées. L'opinion se prononcera en toute connaissance de cause.

M. François Baroin, ministre. – Je n'ai pas voulu inciter les socialistes à augmenter les impôts locaux... En revanche, je constate que l'opposition augmente la fiscalité là où elle dirige régions et départements. Cette fois, vous serez placés face à vos responsabilités. Élu local, je n'ai pas augmenté les impôts depuis douze ans. C'est affaire de choix.

L'effort engagé doit être partagé, dans le cadre d'une formation publique territoriale stabilisée. La RGPP pourra aussi faire évoluer la gestion des collectivités locales. L'embauche dans la fonction publique territoriale a été très dynamique depuis quinze ans. Je ne donne pas de leçon, je ne veux pas en recevoir.

En fait, vous vous comportez comme des Père Noël avec l'argent des autres ! (*Exclamations sur les bancs socialistes*) Vous embauchez, vous augmentez les impôts, vous flattez les corporatismes ; nous, nous choisissons la responsabilité.

M. Bernard Frimat. – Je salue à sa juste valeur cet aveu : le Gouvernement entend bien asphyxier les collectivités territoriales. C'est aux électeurs qu'il revient de juger. Quel que soit le verdict des urnes, nous le respecterons, comme nous respectons les élus locaux quelle que soit leur étiquette politique. Ne nous demandez pas de nous excuser pour l'évolution du rapport de force au sein des régions, des départements et des grandes villes.

Vous voulez acculez les collectivités locales, surtout celles que nous gérons, à augmenter les impôts. Je conçois le courroux des rapporteurs généraux, tous deux élus de l'Oise, mais il se trouve que le conseil général n'est plus géré comme il l'était

au temps de M. Mancel... Il a décidé de faire accéder tout le monde à l'ère numérique en fournissant à chaque collégien un ordinateur ; n'est-ce pas une sorte de dépense sociale ? (« *Électorisme !* » à droite) C'est un choix politique.

Monsieur le ministre, je vous ai connu meilleur et moins agressif.

M. Jacques Mahéas. – Nous débattons tout à l'heure des effectifs de la fonction publique. Comment M. le ministre peut-il prétendre que l'État serait vertueux alors que les collectivités territoriales seraient irresponsables ? En réalité, elles pallient le désengagement de l'État qui doit, par exemple, 610 millions d'euros à la Seine-Saint-Denis. Qu'il paye ses dettes avant de donner des leçons de morale.

Dans ma commune, 300 enfants de 2 à 3 ans étaient accueillis à l'école. L'État ne veut plus qu'on les scolarise. Comment les accueillir ? En créant des crèches.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances.* – Ou des maisons d'assistantes maternelles !

M. Jacques Mahéas. – Mais pour 300 berceaux, il faut créer 100 postes !

De même, la police municipale s'étend parce que la police nationale n'est plus là. Les postes annoncés ne sont pas pourvus en Île-de-France. Votre décentralisation sans moyens n'est pas vertueuse.

M. Marc Laménie. – Puisqu'un débat de fond s'engage sur la gestion locale, j'appelle à rester objectifs : l'État verse aux collectivités des dizaines de milliards d'euros. Ce n'est pas médiatique, mais nous savons tous les dotations, les fonds de compensations et de péréquation qui alimentent nos budgets locaux.

Les collectivités territoriales investissent ; l'État les aide à le faire. N'oublions pas l'assistance apportée aux petites communes. Il faut dire la vérité ! (*Applaudissements à droite*)

M. Jean Louis Masson. – On ne peut se plaindre des transferts de charges, alors qu'on les a réclamés de longue date ! Je pense notamment aux routes nationales, enjeux d'un véritable affrontement entre régions et départements.

Il reste que les ressources locales stagnent tandis que les dépenses obligatoires augmentent. Je pense d'ailleurs plus aux normes qu'aux compétences transférées, l'accessibilité aux personnes handicapées par exemple. Je continue à dire qu'il n'est pas toujours bon de baisser les impôts.

A la demande du groupe socialiste, l'amendement n°1 est mis aux voix par scrutin public.

Mme la présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants..... 341

Nombre de suffrages exprimés335

Majorité absolue des suffrages exprimés...168

Pour l'adoption.....153

Contre182

Le Sénat n'a pas adopté.

L'article 4 est adopté.

Articles additionnels

Mme la présidente. – Amendement n°2, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion est ainsi modifié :

1° Les quatre derniers alinéas du II sont supprimés ;

2° Après le II, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - À compter de l'exercice 2010, l'État assure la compensation au département des sommes versées au titre des articles L. 262-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles sur la base de la différence entre le produit de cette compensation et les dépenses réelles constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements.

« Cette compensation est ajustée chaque année, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

« Dans l'attente du calcul de la compensation définitive au titre d'une année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent. »

II. - La compensation complémentaire aux départements est assurée par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

III. - La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement ne devrait pas déclencher de polémique, puisqu'il tend à imposer la compensation intégrale des dépenses sociales transférées : RSA, APA, PCH. Pour l'année en cours, le déficit de compensation s'établit à 6 milliards. Notre amendement reprend, mot pour mot, la résolution que l'ADF a votée à l'unanimité en demandant qu'une solution satisfaisante soit enfin trouvée. L'équation est connue : les départements ne maîtrisent pas les dépenses, qu'ils doivent couvrir malgré des recettes contraintes.

Le Conseil national de la Résistance a voulu en 1945 que les dépenses sociales reposent sur la solidarité nationale ; elles sont de plus en plus transférées sur la fiscalité locale, dont on sait l'injustice. La solidarité locale se substitue de plus en plus à la solidarité nationale, ce qui met en cause notre pacte républicain. Quant au financement du cinquième risque, on attend toujours le projet de loi...

Qu'ils soient dirigés par la gauche ou par la droite, les départements subissent un effet de ciseaux, aggravé par la crise. Le mécanisme des avances remboursables n'est pas adapté à une crise structurelle. Il s'accompagne au demeurant d'une suspicion inacceptable envers les départements. A ma connaissance, seul celui des Ardennes y a eu recours.

Mme la présidente. – Amendement n°3, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° La section 1 du chapitre II du titre III du livre I^{er} est complétée par une sous-section ainsi rédigée :

« Sous-section 3

« Dispositions communes à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile et en établissement

« Art. L. 232-11-1. - À compter de 2010, les charges résultant, pour les départements, des prestations versées au titre des articles L. 232-3 et L. 232-8 du code de l'action sociale et des familles sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements.

« La compensation versée en application de l'article L. 232-3 précité est calculée hors le montant actualisé versé en 2001 au titre de la prestation spécifique de dépendance, créée par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

« Les compensations versées au titre des deux alinéas précédents sont ajustées par département, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

« Dans l'attente du calcul de ces compensations définitives au titre d'une année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent. »

2° Après l'article L. 232-3, il est inséré un article L. 232-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 232-3-1. - I. - Pour chaque département, le droit à compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile est calculé en prenant en référence le plan d'aide moyen national établi par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

« Sur la base de la moyenne des dépenses constatées au titre des trois derniers exercices, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule, pour chaque département et au niveau national, les montants moyens des plans d'aide établis à l'aide de la grille nationale mentionnée à l'article L. 232-2 pour chacun des groupes iso-ressources.

« Elle détermine aussi pour chaque département et au niveau national le montant moyen des plans d'aide sur l'ensemble de ces groupes.

« II. - Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide est supérieur au montant moyen des plans d'aide au niveau national, le droit à compensation est calculé en multipliant le nombre réel de bénéficiaires par le montant national résultant du calcul effectué au deuxième alinéa du I.

« III. - Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide est inférieur au montant moyen des plans d'aide au niveau national, le droit à compensation est calculé en multipliant le nombre réel de bénéficiaires par le montant départemental résultant du calcul effectué au deuxième alinéa du I.

« IV. - Chaque département reçoit 90 % du droit à compensation visé au II et III. »

3° Après l'article L. 232-8, il est inséré un article L. 232-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 232-8-1. - I. - Le droit à compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement est calculé en prenant en compte l'ensemble des forfaits globaux mentionnés au 2° de l'article L. 314-2 versés dans le département aux établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

« La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule pour chaque département et au niveau national, les valeurs départementales et la valeur nationale du point groupe iso-ressources dépendance en divisant pour le dernier exercice connu le total des forfaits globaux mentionnés au 2° de l'article L. 314-2 par le total des points groupes iso-ressources dépendance des établissements concernés.

« La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule aussi le groupe iso-ressources moyen pondéré des établissements relevant du I de l'article L. 313-12 dans le département.

« II. - Pour les départements dont la valeur du point groupe iso-ressources dépendance est supérieure au montant de la valeur nationale, le droit à compensation est calculé en multipliant d'abord, la valeur nationale du

point groupe iso-ressources dépendance par le groupe iso-ressources moyen pondéré départemental, et ensuite, le résultat ainsi obtenu par le nombre départemental de places dans les établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

« III. - Pour les départements dont la valeur du point groupe iso-ressources dépendance est inférieure au montant de la valeur nationale, le droit à compensation est calculé en multipliant d'abord, la valeur départementale du point groupe iso-ressources dépendance par le groupe iso-ressources moyen pondéré départemental, et ensuite, le résultat ainsi obtenu par le nombre départemental de places dans les établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

« IV. - Chaque département reçoit 90% du droit à compensation visé aux II et III. »

II. - La compensation complémentaire aux départements est assurée par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

III. - La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Mme Nicole Bricq. – C'est la même idée.

Mme la présidente. – Amendement n°4, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Après l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 245-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 245-1-1. - A compter de 2010, les charges résultant pour les départements des prestations versées au titre de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements.

« La compensation versée au titre de l'alinéa précédent est ajustée par département, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

« Dans l'attente du calcul de cette compensation définitive au titre d'une année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent. »

II. - La compensation complémentaire aux départements est assurée par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

III. - La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Mme Nicole Bricq. – C'est la même idée.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Malgré l'adhésion des départements, qu'il na pas dû être trop difficile d'obtenir, ces trois amendements sont des cavaliers.

J'observe au demeurant que la généralisation du RSA sera compensée à l'euro près pour 2009 et 2010 et, à compter de 2011, selon une procédure semblable à celle du RMI. L'État respecte ses obligations constitutionnelles.

En attendant de discuter la proposition de loi que vous avez déposée sur ce sujet, je regrette que vous déresponsabilisiez les départements. Il faudrait à tout le moins prévoir un ticket modérateur.

Le financement de la dépendance pèse lourdement sur les finances départementales mais l'amendement n°3 a les mêmes inconvénients déresponsabilisants que le précédent. Le ministre a déclaré à l'Assemblée nationale qu'il entendait dans les prochaines semaines proposer des solutions concrètes aux départements pour les aider à franchir le cap, en attendant la réforme de la dépendance. Nous en débattons lors du projet de loi de finances et du collectif de fin d'année.

Pour la PCH, le taux de compensation est en 2010 de 78,5 %. Je le redis, ne déresponsabilisons pas les départements. Avis défavorable à ces trois amendements qui seraient particulièrement coûteux pour l'État.

M. François Baroin, ministre. – Même avis.

M. Jean-Marc Todeschini. – La politique du Gouvernement menace la démocratie, en reportant sur les collectivités locales des charges qui incombent à l'État. Ce projet de loi de programmation aggravera la situation des départements, disposés à assurer la solidarité, mais pas en procurant à l'État 6 milliards d'économies au titre des trois allocations. Depuis 2002, ils ont consacré 20 milliards d'euros de leurs ressources propres pour ces allocations qui font partie de notre socle républicain. Les dépenses d'APA augmentent de 8 % par an.

M. Paul Blanc. – Vous ne l'aviez pas prévu !

M. Jean-Marc Todeschini. – Nous voulons corriger cette situation, ce n'est pas interdit ! L'ADF demande à l'unanimité un rééquilibrage du financement des trois prestations sociales individuelles.

Après la suppression de la taxe professionnelle, voici le garrot du gel des dotations. Vous privez les collectivités de ressources propres, d'autonomie financière, d'autonomie politique. Vous voulez leur faire porter le chapeau de la politique d'austérité du Gouvernement. Mais leur dette ne représente que

10 % de la dette publique. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Marie-France Beaufile. – Vous refusez d'écouter les départements ; ils n'ont aucune marge de liberté dans le choix des attributaires. Vous voulez que les collectivités concourent au rééquilibrage des dépenses publiques, mais vous refusez de prendre en compte les charges transférées.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – On ne peut pas l'éviter...

Mme Marie-France Beaufile. – Si ! Nous en reparlerons !

M. Jean-Michel Baylet. – Les radicaux voteront ces trois amendements qui tendent à satisfaire une demande de l'ADF. Les départements sont le bras armé de l'État pour la politique sociale. Ils assument ce rôle convenablement, mais l'État se montre généreux... avec leurs finances. Initialement, le partage de l'APA devait être 50-50 ; nous en sommes à 70-30 au détriment des départements. Pour le RSA, nous sommes loin d'une compensation à l'euro près !

Plus de 50 % des budgets départementaux sont consacrés aux prestations sociales. J'entends bien que les politiques locales doivent être menées avec davantage de précision, mais il serait de bonnes mœurs que l'État tînt ses engagements. Il ne l'a pas fait jusqu'ici. Le Sénat s'honorerait en votant ces amendements. (*Applaudissements sur les bancs RDSE et socialistes*)

M. Jean-Jacques Mirassou. – Pour le département de la Haute-Garonne, le déficit de compensation pour le RSA, l'APA et la PCH atteint 400 millions ! Le président Arthuis admet la pertinence du diagnostic. Ces amendements réconcilieraient peut-être le Gouvernement et les départements.

Mme Nicole Bricq. – Monsieur le président Arthuis, je ne vous reconnais pas ! A propos des assistantes maternelles, vous vous êtes insurgé contre les normes imposées d'en haut. Nous parlons ici de dépenses de guichet, sur lesquelles les départements n'ont aucune maîtrise. Comment parler de leur déresponsabilisation ? Fixer un principe sain dans la loi de programmation, cela n'a rien d'un cavalier.

L'amendement n°2 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°3 et 4.

L'article 5 est adopté, ainsi que l'article 6.

Article 7

Mme la présidente. – Amendement n°5, présenté par M. Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. François Marc. – La France est une République décentralisée, dans laquelle certaines compétences sont déléguées aux collectivités locales. Il est essentiel

qu'elles aient les moyens de les assumer. Pourtant, le contrat de croissance et de solidarité a été supprimé en 2008 et l'indexation de la DGF l'année suivante ; et dans la loi de programmation 2009-2012, la règle du zéro volume a été élargie aux concours de l'État.

Il n'y a pas harcèlement de l'État de notre part, mais un acharnement du Gouvernement à réduire les moyens des collectivités. Les discours culpabilisateurs masquent le vrai sujet : la France est très endettée !

Votre politique affaiblira d'abord les collectivités les plus fragiles. La règle zéro valeur aurait été plus acceptable si elle avait été accompagnée de mécanismes de péréquation, mais le Gouvernement les a refusés.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Qui conteste l'impératif de mettre le cap sur l'équilibre des finances publiques ? Vous affirmez que cela est impossible. (*Murmures désapprobateurs à gauche*) Ce discours est anxiogène pour nos concitoyens. Une ardente responsabilité nous incombe : retrouver le chemin de l'équilibre.

M. François Baroin, ministre. – Même avis.

Mme Marie-France Beaufile. – (*Mouvements d'impatience à droite*) Les collectivités ont essentiellement pour rôle d'apporter un service public. Durant la crise, le Gouvernement a reconnu leur rôle d'amortisseur social. Qu'en sera-t-il si vous les privez de leurs moyens ? L'Observatoire des finances locales a noté récemment une diminution de l'investissement des collectivités qui, mécaniquement, induira une moindre croissance et de moindres ressources pour l'État. Affaiblir les collectivités locales, c'est affaiblir l'État !

M. Didier Guillaume. – Depuis le temps que la droite est aux affaires, la gauche n'a pas de leçons à recevoir ! La crise a mis à mal les finances de l'État et celles des collectivités. Tout le monde peut se retrouver autour de ce constat. Mais la situation actuelle résulte aussi de choix politiques. L'amendement de M. Marc tend à rendre aux collectivités les moyens de soutenir leurs investissements, qui représentent 70 % de l'investissement public civil. Le gel des dotations sociales va ralentir l'investissement public, donc l'activité des entreprises. L'ADF, qui vient de se réunir à Avignon, a été unanime, et M. Arthuis le sait : le compte n'y est pas pour les allocations universelles de solidarité. Résultat, certaines collectivités devront rogner sur les dépenses sociales. Et le lien territorial en sera menacé. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

L'amendement n°5 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°6, présenté par M. Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2

Supprimer les mots :

du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et

M. François Marc. – L'amendement concerne le FCTVA, exclu de l'enveloppe normée. La décision a été prise sans concertation.

Nous l'avions demandé autrefois, mais le contexte d'aujourd'hui est très différent : avec la baisse des investissements locaux, le FCTVA n'est plus dynamique. Il diminuera de 3 % dès 2011 !

Ce tour de passe-passe opportuniste prive les collectivités de 200 millions.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Défavorable ! Il n'est pas facile de satisfaire les sollicitations de tous ! Au Sénat, sur tous les bancs, on a exhorté le Gouvernement à sortir le FCTVA de l'enveloppe normée. Aussitôt que le Gouvernement vous exauce, vous demandez le contraire ! Les élus locaux constituent notre électorat, mais c'est notre devoir de leur expliquer qu'il faut en finir avec l'illusionnisme à crédit et que nous devons collectivement réduire les déficits. L'endettement de l'Etat, c'est la perte d'indépendance pour la Nation ! Je vous exhorte à retirer votre amendement. (*Applaudissements à droite*)

M. François Baroin, ministre. – Défavorable.

M. François Marc. – Monsieur Arthuis, le contexte est différent : une perte de 200 millions d'euros pour les collectivités locales mérite attention ! S'il y avait eu des avancées sur la péréquation, il n'y aurait pas eu besoin de déposer cet amendement. (« *Très bien !* » à gauche)

M. Jean-Marc Todeschini. – Outre la règle du zéro volume, le Gouvernement impose aux collectivités la sortie du FCTVA de l'enveloppe normée, après avoir réduit leur autonomie financière avec la réforme de la taxe professionnelle. Les collectivités ne sont responsables ni du déficit ni de la dette : leur dette est comparable à celle d'il y a trente ans, soit 8 % du PIB. De surcroît, elles ne s'endettent que pour investir ! Le gel des dotations vise en réalité à opérer une reprise en main politique.

L'amendement n°6 n'est pas adopté.

L'amendement n°7 n'est pas adopté.

L'article 7 est adopté.

Article additionnel

Mme la présidente. – Amendement n°8 rectifié, présenté par M. Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au quatrième alinéa de l'article 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances

rectificative pour 2007, les mots : « constituant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « constituant les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

M. François Marc. – Cet amendement ne coûte rien ! L'acte I de la décentralisation a été compensé par la DGF, l'acte II par la fiscalité. Comment, dans ces conditions, parler de dotations ? Refondons les relations financières entre l'État et les collectivités locales en commençant par le vocabulaire.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Les mots ont un sens, et l'amendement ne dénaturerait pas le rapport : favorable.

M. François Baroin, ministre. – Je n'ai pas été convaincu par M. Marc mais je m'en remets à la sagesse du Sénat.

L'amendement n°8 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

L'article 8 est adopté, de même que les articles 9, 9 bis, 10, 11, 12 et 12 bis.

Article 13

Mme la présidente. – Amendement n°12, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 1 à 5

Remplacer ces alinéas par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Pour l'application de la présente loi, au titre d'une année donnée :

1° Si les dépenses de l'État ou des régimes obligatoires de base de sécurité sociale excèdent les montants prévus à l'article 5 et au I. de l'article 8, ce dépassement peut être compensé par des mesures nouvelles supplémentaires au sens de l'article 9.

2° Si le niveau cumulé depuis 2011 des mesures nouvelles en recettes au sens de l'article 9 est inférieur aux montants prévus à cet article, il peut être compensé par une réduction des dépenses de l'État et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale prévues à l'article 5 et au I. de l'article 8.

M. François Baroin, ministre. – Le principe de fongibilité, retenu par la commission, est prolongé par le Gouvernement dans cet amendement. Il a d'ailleurs été évoqué dans le cadre des travaux du groupe Camdessus.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – La fongibilité donne de la souplesse. Favorable.

L'amendement n°12 est adopté.

L'article 13, modifié, est adopté.

L'article 14 est adopté.

Vote sur l'ensemble

L'ensemble du projet de loi est adopté.

La séance est suspendue à 20 heures.

La séance reprend à 22 heures.

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT,
VICE-PRÉSIDENT

CMP (Collectivités territoriales)

M. le président. – J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

Débat sur les effectifs de la fonction publique

M. le président. – L'ordre du jour appelle un débat sur les effectifs de la fonction publique.

Orateurs inscrits

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, en remplacement de M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je remercie la Conférence des Présidents et le Gouvernement d'avoir accepté que nous anticipions cette semaine divers débats de la première partie de la loi de finances.

L'article 47, d'équilibre, fixe le plafond des emplois rémunérés de l'État à 1 975 023 ETPT. Les plus importants employeurs de l'État -éducation nationale, défense, intérieur, pôle budget-économie- emploient 84 % des effectifs de l'État.

L'article 53 fixe les plafonds d'emplois des 584 opérateurs de l'État, lesquels représentent 18,5 % des effectifs de l'État.

L'article 54 concerne, lui, les plafonds d'emplois des agents de droit local, au nombre de 3 411.

Les plafonds présentés donnent une vision incomplète de l'emploi : 98 000 agents des établissements scolaires se trouvent hors plafond. Et les opérateurs peuvent recruter sur leurs deniers, ainsi dans l'enseignement supérieur et la recherche 26 900 équivalents temps plein.

L'unité de mesure est différente entre chaque plafond, ce qui rend les comparaisons approximatives. Les corrections d'une année sur l'autre nuisent à la comparabilité dans le temps. Il y a une majoration de 20 359 EPTP à l'éducation nationale et l'on parle de

supprimer 16 000 emplois à la prochaine rentrée scolaire. Nous sommes perplexes...

Cela dit, l'effort de réduction des effectifs se poursuit, à 2,2 %. En cinq ans, le plafond d'emplois de l'État aura été abaissé de 16 %. Un effort de 100 000 nouvelles suppressions est prévu d'ici 2013...

M. Jacques Mahéas. – Hélas !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – ...sans créations équivalentes chez les opérateurs locaux. Les suppressions d'emplois ne conduisent pas à une baisse de qualité. La règle s'adapte à chaque ministère. C'est ainsi que 400 emplois sont créés au ministère de la justice et qu'aucun n'est supprimé dans l'enseignement supérieur.

En 2009, la suppression de 100 000 postes par rapport à 2007 a conduit à une économie de 860 millions ; gain estimé à 891 millions en 2010 et à 3 milliards entre 2011 et 2013. La masse salariale s'établit à 81,1 milliards, en 2011, soit -0,9 % en volume. Ces économies sont absorbées par des mesures catégorielles versées aux agents et par la revalorisation du point d'indice, qui devraient être gelées jusqu'en 2013.

Les gains attendus ainsi sont repris par l'évolution des pensions, qui croissent de plus d'un milliard par an.

Les suppressions de postes sont inscrites dans une logique d'économie, certes, mais aussi de modernisation des ressources humaines. La politique de l'État en la matière ne se résume donc pas à des économies ; elle poursuit un objectif qualitatif. Elle vise à la qualité.

M. Jacques Mahéas. – A voir !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Les choix budgétaires, même en temps difficiles, ne sont pas forcément aveugles !

M. Jacques Mahéas. – 100 000 postes à supprimer d'ici 2013 ! Un chiffre rond comme un slogan publicitaire. A manier la purge sans discernement, vous réincarnez Diafoirus et détruisez le service public. Raboter plus pour économiser plus ! M. Marini voit dans les dépenses de personnel « un gisement à exploiter » !

La RGPP tourne à la réduction générale de la puissance publique ! Notre rapporteur spécial s'interroge. On veut supprimer 2 107 ETPT dans les services de délivrance des titres d'identité. Le passeport biométrique était censé être réalisé en une semaine, on en est à deux ou trois mois en Seine-Saint-Denis. Dans les préfectures, les résultats sont décevants et préoccupants, selon ce rapport.

Je préconise donc une pause dans la RGPP !
(Applaudissements à gauche)

La sécurité, censée être la priorité du Président de la République, n'est pas épargnée. Près de 5 000 ETPT ont été supprimés dans la police nationale, dont les missions vont pourtant croissant, 3 à 5 000 vont l'être encore. En pratique, faute de pouvoir honorer la promesse de créer 100 unités territoriales de quartier on en crée 30 qu'on rebaptise brigades spéciales de terrain !

M. Roland Courteau. – Et ça change tout !

M. Jacques Mahéas. – En Seine-Saint-Denis, le préfet annonce 500 policiers supplémentaires. A Neuilly-sur-Marne, je n'en ai pas vu l'ombre d'un seul. La nuit, il y a une permanence -de 8 policiers pour 50 000 habitants !

Contre l'éducation nationale, c'est de l'acharnement. En juin, on incitait les inspecteurs d'académie à « mobiliser les gisements d'efficience sans dégrader la performance ». Quelle langue de bois technocratique pour ne pas évoquer l'augmentation du nombre d'enfants par classe, la suppression d'options, la fermeture des Rased, le recours aux non titulaires, la réduction de la scolarité à 2 ans en maternelle.

Je dois créer 300 places en crèche à Neuilly-sur-Marne, pour accueillir les enfants de 2 ans qui ne vont plus à l'école maternelle, et donc créer 100 emplois. Et vous nous dites que les collectivités territoriales dépendent trop !

Les rectorats cherchent les moyens de « boucher les trous » à cause d'une gestion à la petite semaine. Le Président de la République a promis...

M. Roland Courteau. – Des promesses...

M. Jacques Mahéas. – ...une titularisation des contractuels. On n'a rien vu. La part des non-titulaires représente 872 000 agents -plutôt un million si l'on ajoute les médecins hospitaliers, les ouvriers d'État et les contrats aidés- dans les trois fonctions publiques, qui devraient être titularisés. Et de créer cette bizarrerie qu'est le CDI de droit public... spécial.

Vous avez une marotte : reprocher aux collectivités de trop embaucher... Elles devraient, selon le Président de la République, se voir appliquer le principe d'un non-remplacement sur deux. N'en ayant pas le pouvoir, libre administration oblige, vous dégainez l'arme budgétaire : le gel des concours de l'État de 2011 à 2013. Ensuite, vous prévoyez une modulation en fonction de la vertu budgétaire des collectivités. C'est l'arbitraire, faute de critère.

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – J'en ai un !

M. Jacques Mahéas. – Confiez-le nous ! Et c'est l'État, qui nous transfère ses emplois, qui veut nous faire la leçon !

L'État se déleste de ses tâches sans donner aux collectivités les moyens de les assurer !

Moins de fonctionnaires d'État, donc, pour, dites-vous, relever les traitements. Mais vous gelez le point d'indice, ce qui conduit les syndicats à claquer la porte des négociations.

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Faux.

M. Jacques Mahéas. – J'ai posé une question écrite en avril et je n'ai pas eu de réponse ; le pouvoir d'achat des fonctionnaires a diminué de 9 % depuis 2000 ; pouvez-vous, donc, nous dire comment vous calculez une augmentation avec un point d'indice gelé ? Donnez-nous les fameux chiffres !

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Tout de suite !

M. Jacques Mahéas. – Après « convergence », « modernisation » est le nouveau masque que vous mettez sur la régression sociale ! Depuis que nous avons instauré un débat sur les effectifs de la fonction publique, je n'en ai pas encore compris l'intérêt, dès lors que vous ne connaissez que le rabot. La Cour des comptes juge déraisonnable votre recours systématique à des contraintes macroéconomiques. Il serait grand temps de revenir sur ce dogme du sarkozysme.

Vous vous acharnez à soumettre la fonction publique aux mêmes normes comptables que l'entreprise privée. Vous oubliez sa spécificité qui en fait la grandeur : le service public ! (*Applaudissements à gauche*)

Mme Anne-Marie Escoffier. – Ouvrir un débat sur les effectifs de la fonction publique à quelques jours de l'examen du PLF tient de l'équilibrisme, si l'on veut éviter les redondances. Je m'en tiendrai donc à l'aspect qualitatif du service public, auquel nos concitoyens accordent une vertu quasiment magique. Se conjuguent une demande incessante de plus de service public et une critique constante des fonctionnaires...

On ne peut que se féliciter d'avoir vu entrer la notion de métiers dans les débats sur la fonction publique. On devrait ainsi pouvoir se féliciter de la loi du 3 août 2009 qui a ouvert les portes entre les trois fonctions publiques. Il serait intéressant d'en mesurer les effets concrets. Je crains en effet que son application ne soit entravée par une RGPP dévoyée. La RGPP est en effet le pur produit de la Lolf. Elle est venue comme le deuxième étage d'une immense fusée associant déconcentration et décentralisation. De là, la place prépondérante donnée aux préfets de région, aux dépens des préfets de département.

On oublie trop souvent que la RGPP s'applique également aux trois fonctions publiques, et l'on voit qu'elle s'est cristallisée sur la seule réduction des effectifs. (*M. Roland Courteau approuve*) Chaque administration a beau faire valoir ses besoins, la machine infernale est en marche.

Loin de moi l'idée de remettre en cause la nécessité de réduire le déficit de l'État.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. – Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier. – Mais s'est-on interrogé sur le départ anticipé de policiers ne supportant plus leurs conditions de travail, sur la perte de mémoire administrative, sur la rupture de la chaîne de transmission qui conduira un jour à recruter massivement pour retrouver de l'efficacité ?

La rigidité excessive du concept lollien d'efficacité a eu des effets désastreux dans la justice, la police, l'éducation nationale. C'est aujourd'hui du côté des hôpitaux qu'on s'inquiète des directives réductrices.

Je m'inscris en faux contre l'idée que les collectivités territoriales auraient dépensé sans compter.

Les exécutifs locaux sont revenus des excès initiaux. La généralisation de l'intercommunalité a généré des créations de postes de même que certains pays qui se sont transformés de lieux de réflexion en structures administratives...

Il serait dangereux de vouloir entrer à toute force dans une stratégie économique qui sans mesure sacrifierait une génération d'administrés et d'administration. Je ne puis croire que le Gouvernement le veuille ! Le RDSE est unanime à souhaiter qu'il retrouve les voies de la sagesse. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Ces débats qui ne débouchent sur aucune décision ne sont guère utiles, d'autant que nos remarques pertinentes restent sans effet.

Le Gouvernement s'est engagé à réduire son déficit public et propose un budget de rigueur sans précédent en France. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux doit continuer avec 31 000 suppressions de postes, dont la moitié à l'éducation nationale.

La Cour des comptes a montré que cette politique était inefficace. Les suppressions de postes à l'éducation nationale sont censées avoir dégagé 396 millions, dont le tiers seulement a été redistribué. Et l'on nous dit que le gel du point d'indice serait techniquement nécessaire. M. Attali y insiste à son tour.

M. Georges Tron, *secrétaire d'État*. – Nous sommes très modérés, par rapport à lui !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – La fonction publique souffre de terribles carences en personnel. L'éducation nationale est sinistrée ; les collectivités locales doivent engager des contractuels.

Les premières victimes de cette politique sont les usagers. Mais à terme, c'est tout le pays qui pâtira de la destruction d'emplois d'enseignants ou hospitaliers.

Mme Hoarau a attiré notre attention sur la situation catastrophique de La Réunion et de l'outre-mer. La restriction de l'accès à la fonction publique fermera l'accès à l'emploi à de nombreux jeunes chômeurs. Votre politique antisociale, dangereuse, qui se présente comme pragmatique, est en fait dogmatique. Il est temps de changer de cap, de renoncer à votre vision entrepreneuriale de la fonction publique ! Puisse venir un jour un vrai débat sur un service public rénové dans une optique tripartite État-fonctionnaires-usagers. (*Applaudissements à gauche*)

M. Antoine Lefèvre. – Je me réjouis de l'institution de ce débat. L'emploi public se stabilise pour la première fois depuis 1980. La fonction publique territoriale augmente encore ses effectifs, ainsi que la fonction publique hospitalière. La loi relative à la mobilité permet aux agents de diversifier leurs parcours et aux administrations de recruter en fonction de leurs besoins.

Je salue l'ensemble des mesures prises en faveur du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

M. Jacques Mahéas. – Allez leur dire !

M. Antoine Lefèvre. – Le Gouvernement compte-t-il geler le point d'indice de la fonction publique pour les trois années à venir ? Qu'en est-il de l'évolution des effectifs des autres fonctions publiques et des opérateurs de services publics ? *Quid* des emplois dans la fonction publique territoriale ?

L'UMP soutiendra les décisions du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Georges Tron, *secrétaire d'État chargé de la fonction publique*. – Je remercie tous les participants à ce débat. Il importe que l'on parle de la fonction publique ; je regrette qu'on le fasse si peu.

Ne gardons pas l'idée que la fonction publique s'appauvrirait. Nous avons 1,4 million d'agents de plus qu'en 1980 ! Depuis cette date, la fonction publique de l'État a augmenté ses effectifs de 10 %, la territoriale de 78 %, l'hospitalière de 36 %. On n'est pas dans un pays sous-administré.

Entre 2000 et 2008, 548 000 agents de plus dont 340 000 dans la territoriale, et ce hors transfert de compétences. (*M. Jacques Mahéas le conteste*) Si, si, mes chiffres sont exacts : les transferts de compétences ont abouti à 115 000 agents supplémentaires dans la territoriale.

L'État a décidé de diminuer ces effectifs en menant une politique volontariste et courageuse. Avec 2,4 millions d'agents de l'État, ce n'est pas peu !

La RGPP analyse méthodiquement missions, procédures et résultats. Cette démarche fait suite à différentes procédures, comme les stratégies ministérielles de réforme, lancées par Éric Woerth en 2003, et les audits, par Jean-François Copé. Des marges de productivité ont pu être dégagées, permettant de réduire les effectifs.

M. Roland Courteau. – A la hache !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Entre 2007 et 2011, 100 000 départs en retraite n'ont pas été remplacés, soit 130 à 150 milliards d'euros au total, à raison d'1,3 million par agent. Nous sommes donc dans une logique de long terme.

Nous ne sommes pas dans une pure logique comptable mais à la recherche de productivité. Pourquoi l'État devrait-il se charger du gardiennage ou de l'entretien de bâtiments ?

Réduire les transfèvements de détenus grâce à la visioconférence a permis de dégager des emplois de gendarmes et de policiers -qui ont pu être utilisés dans leur cœur de mission. A Bercy, des gains de productivité ont été dégagés avec les télédéclarations de revenus.

La qualité de l'offre éducative ne dépend pas de la quantité des moyens. Une vision comptable aurait eu des résultats perceptibles. Depuis 1990, le nombre d'enseignants a augmenté de 45 000 alors que le nombre d'élèves diminuait de 600 000 ! (*M. Jacques Mahéas conteste ces chiffres*) Je vous assure que ces chiffres ne sont pas contestables ! Et la compétitivité française, comparée à celle des pays qui nous entourent, n'aboutit pas à des résultats meilleurs. Le véritable enjeu, c'est de savoir comment adapter les moyens pour les concentrer où ils sont utiles.

C'est ce que fait le Gouvernement depuis 2007. En outre, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux n'est nullement automatique : par exemple, il ne s'applique pas à l'enseignement supérieur pour 2009-2011, et des postes sont créés à la justice.

N'oublions pas les opérateurs qui sont désormais soumis à des plafonds d'emplois. A partir de l'année 2011, la règle du un sur deux s'appliquera de manière très stricte aux opérateurs. Cela correspondra à environ 2 600 postes non remplacés en 2011, soit une évolution comparable à celle des administrations centrales. Nous appliquerons les mêmes critères aux opérateurs pour l'immobilier : 12 m² par agent. Tous les pays européens sont engagés dans cette voie, parfois, de façon plus brutale et sous des gouvernements de gauche comme au Portugal et en Autriche.

Monsieur Lefèvre, la France n'envisage pas des baisses drastiques d'effectifs de la fonction publique comme en Grande-Bretagne ou en Grèce.

Cela dit, les 600 000 postes supprimés en Grande-Bretagne concernent à la fois la fonction publique d'État et les collectivités.

En outre, cette politique de réduction des effectifs a pour corollaire la hausse du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ne soyez pas contradictoires : les économies de long terme servent les fonctionnaires. Le retour catégoriel est de 73 % sur l'année 2010, selon la Cour des comptes ! Les 700 millions

d'économies améliorent la condition des fonctionnaires ; ils financent la mastérisation réclamée par tous les syndicats depuis si longtemps ainsi que la prime d'installation des professeurs des écoles ou la prime des proviseurs.

La vraie question est : faut-il oui ou non être plus rigoureux dans le retour catégoriel du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux à la retraite pour stabiliser la masse salariale ?

Monsieur Mahéas, comment peut-on critiquer le Gouvernement, et non la Cour des comptes dont les exigences sont pourtant plus rigoureuses ?

Autre idée fautive : la réforme de la fonction publique territoriale d'Etat, la RéATE, ne vise pas à réduire les effectifs, mais à améliorer l'efficacité des services.

Certains d'entre vous ont évoqué le rapport 2010-2011 de la Cour des Comptes. La Cour émet un certain nombre de critiques sur la gestion par le Gouvernement de ses effectifs et de sa masse salariale, et propose des réponses. Le gel du point d'indice de la fonction publique ? Le Gouvernement a augmenté le point de 0,5 % pour 2010, contrairement à nos voisins, pour le geler en 2011. De plus, les salaires des fonctionnaires évoluent aussi grâce au glissement vieillesse technicité, aux 650 millions de mesures catégorielles et à la garantie individuelle du pouvoir d'achat.

M. Roland Courteau. – Bref, tout va bien !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – M. Lefèvre m'a interrogé sur les autres fonctions publiques. Entre 2000 et 2008, la fonction publique hospitalière a recruté 140 000 agents supplémentaires, alors même que la santé de nos concitoyens s'améliore. Entre 2000 et 2008, la croissance nette des effectifs de la fonction publique territoriale est de 340 000, soit une progression de 24 %, hors transfert.

A titre personnel, monsieur Mahéas, en tant qu' élu local comme vous, je vous dirai qu'existe un critère possible de gestion vertueuse pour les collectivités : rapporter les dépenses de personnel aux dépenses de fonctionnement. Tous les maires de grande banlieue savent ce que cela signifie.

Cette nouvelle conception de l'emploi public ne serait rien sans une modernisation en profondeur de la gestion des ressources humaines. Cette GRH doit développer notre capacité de gestion prévisionnelle et de gestion coordonnée. Depuis quelques années, nous avons mis en place des dispositifs nouveaux : conférences de gestion prévisionnelle des RH, école de la GRH...

A l'éducation nationale, depuis 1990, il y a plus 45 000 enseignants et moins 600 000 élèves. Pourquoi continuer notre politique de réduction ? Parce que le service de la dette est déjà le premier poste de dépenses, devant l'éducation nationale.

Supprimer 16 000 postes permettra de dégager 40 milliards sur quarante ans. Peut-être faut-il aller vers une politique de l'éducation plus efficace ? L'éducation nationale est le premier ministère à consommer des heures supplémentaires. En outre, des enseignants réclament une meilleure reconnaissance de leur métier. Nous leur donnons satisfaction avec une augmentation de salaire.

Monsieur Arthuis, il serait déraisonnable de fixer un plafond d'emplois pour des unités aussi petites que les collèges et les lycées. En revanche, il faut effectivement améliorer l'information du Parlement sur l'évolution de ces emplois ! J'en parlerai au Premier ministre.

M. Jean Arthuis. – Très bien !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Monsieur Mahéas, voici les chiffres de la RMPP. Depuis 1999, l'augmentation en euros courants a toujours été au moins de 2,5 %. En 2003 -c'est le seul exemple-, le point d'indice n'a pas augmenté, mais la RMPP a été de 3,5 %. Il est donc faux d'affirmer qu'il y a une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Vous le répétez sans cesse -je le comprends, car je ferai la même chose à votre place-, mais ce n'est pas vrai ! Il faut envisager la question de manière globale : point d'indice, GVT, Gipa et mesures catégorielles. L'augmentation de la cotisation retraite des fonctionnaires est très mesurée : 0,27 % par an.

Monsieur Arthuis, les opérateurs de l'État réduiront leurs effectifs de 2 600 emplois.

Madame Escoffier, la loi sur la mobilité de 2009 a donné lieu à des plates-formes RH et des groupes sur le terrain. Je dresserai un bilan que je vous transmettrai. Les dysfonctionnements seront corrigés.

Nous ne sommes pas dans une logique de rabot : nous essayons de nous ajuster à chaque situation ! *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. Jacques Mahéas. – Merci de m'avoir souvent cité... Le critère de bonne gestion -les dépenses de personnel comparé aux dépenses de fonctionnement- n'est pas vraiment satisfaisant : cela dépend aussi de ce que la mairie décide de faire en gestion directe. Et puis, les collectivités sont parfois contraintes d'ouvrir des crèches, de créer des polices municipales faute de présence de la police nationale.

Heureusement, les enseignants sont aujourd'hui plus nombreux qu'au début du siècle dernier ! Vous avez supprimé les Rased. Les collectivités doivent remédier aux insuffisants effectifs de la police nationale en recrutant des policiers municipaux, voire des maîtres-chiens ! Le recours au privé n'a pas été une réussite pour Pôle emploi !

Nous n'avons vraiment pas la même vision de la fonction publique. Évitions les comparaisons : la France était connue pour la qualité de son service public. Sur l'évolution des salaires des fonctionnaires,

vous avez donné les chiffres en euros courants ; en euros constants, le salaire de la fonction publique territoriale a diminué de 0,6% ! *(Applaudissements à gauche)*

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – C'est un vrai bonheur de discuter avec M. Mahéas !

Les dépenses de personnel rapportées aux dépenses de fonctionnement : ce critère est toujours pertinent. Sur les effectifs de l'éducation nationale, mes chiffres ne se rapportent pas à la situation de la fin du XIX^e siècle mais aux années 1990. Les Rased n'ont pas été supprimés, mais limités, et ils ont été compensés par les dispositifs de réussite éducative. La comparaison avec les autres pays est nécessaire : elle nous ouvre sur le monde ! Enfin, les chiffres sur les salaires de la fonction publique donnés par mon ministère sont exprimés en euros courants et constants. Vérifiez !

Prochaine séance demain, jeudi 4 novembre 2010, à 9 heures 30.

La séance est levée à 23 heures 35.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du Jeudi 4 novembre 2010

Séance publique

A 9 HEURES 30

1. Débat sur la politique de coopération et de développement de la France.

2. Débat sur le rôle de l'État dans les politiques locales de sécurité.

A 15 HEURES

3. Questions d'actualité au Gouvernement.

4. Suite de l'ordre du jour du matin.

5. Débat sur les effets sur la santé et l'environnement des champs électromagnétiques produits par les lignes à haute et très haute tension.