

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012,

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevê, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1128, 1155 et T.A. 201

Sénat : 55 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE NOUVELLE APPROCHE, GLOBALE ET PLURIANNUELLE	7
A. L'ABOUTISSEMENT D'UN PROCESSUS ENGAGÉ DE FAÇON EMPIRIQUE	7
1. <i>Une approche globale des finances publiques</i>	7
2. <i>La pluriannualité en matière sociale</i>	8
B. UN CONTENU LISIBLE	11
1. <i>Un objectif de retour à l'équilibre</i>	11
2. <i>La définition de règles</i>	11
II. DES OUTILS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE	14
A. LA DÉFINITION DE PRINCIPES	14
B. DES RÈGLES D'ENCADREMENT DES NICHES FISCALES ET SOCIALES	14
III. LA PRIORITÉ DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE	16
A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INCERTAIN	16
1. <i>Un cadrage macroéconomique prudent</i>	16
2. <i>La montée récente des incertitudes</i>	16
B. LES TROIS LEVIERS D'ACTION	18
1. <i>Partir d'une base financière assainie</i>	18
2. <i>Maîtriser la dépense</i>	19
3. <i>Sécuriser les recettes</i>	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
• <i>Article premier</i> Objet de la programmation pluriannuelle	23
• <i>Article 2</i> Evolution du solde des administrations publiques et de la dette publique	24
• <i>Article 3</i> Approbation du rapport annexé	25
• <i>Article 7</i> Norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie	26
• <i>Article 9</i> Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale	27
• <i>Article 10</i> Compensation des créations ou extensions de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations et contributions sociales	28
• <i>Article 11</i> Objectifs annuels de dépenses fiscales et de réductions, exonérations ou abattements de cotisations ou contributions sociales	29
• <i>Article 12</i> Bilan de la mise en œuvre de la programmation	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois, un projet de loi de programmation des finances publiques est soumis à l'examen du Parlement.

Cette nouvelle catégorie de lois a été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier qui a inséré un nouvel alinéa à l'article 34 de la Constitution aux termes duquel :

« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

Votre commission est favorable, depuis de nombreuses années, à l'adoption d'une démarche pluriannuelle en matière de finances publiques. Elle a d'ailleurs largement contribué à la création, par la loi organique du 2 août 2005, de l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui fixe pour les quatre années à venir les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de chaque branche des régimes de sécurité sociale.

Le recul de trois années sur cette annexe B permet d'ailleurs de constater la très grande utilité de disposer d'une trajectoire à moyen terme comme cadre des décisions du projet de loi de financement annuel, tout en faisant aussi apparaître le caractère relativement aléatoire, voire rapidement obsolète, des prévisions effectuées.

En dépit de cette difficulté, le présent projet de loi a pour grand mérite d'officialiser les prévisions pluriannuelles du Gouvernement qui ont longtemps été entourées d'une sorte de secret, malgré leur présentation chaque année aux instances européennes au titre des exigences du programme de stabilité.

Il donne également un cadre rigoureux à la politique de redressement des comptes publics, si fréquemment invoquée, mais trop souvent de manière incantatoire et sans aucun lien avec la réalité des recettes et des dépenses publiques. Il est en effet plus que jamais nécessaire de rompre avec près de

trente années de déficits, traduisant soit un laisser-aller, soit une impuissance coupables, et une dette publique chaque année plus importante.

En instituant enfin des règles nouvelles de gouvernance, notamment destinées à préserver les recettes en encadrant le développement des « niches » fiscales et sociales, ce projet de loi doit permettre à notre pays de franchir une nouvelle étape dans la manière de gérer ses comptes publics.

Les difficultés actuelles, la vigueur de la compétition économique internationale, les attentes de nos concitoyens sont autant d'éléments qui justifient pleinement qu'une telle démarche soit aujourd'hui adoptée.

I. UNE NOUVELLE APPROCHE, GLOBALE ET PLURIANNUELLE

Le présent projet de loi a deux mérites essentiels : d'une part, il officialise une approche globale et pluriannuelle des finances publiques, d'autre part, il propose un contenu clair et lisible pour traduire cette démarche.

A. L'ABOUTISSEMENT D'UN PROCESSUS ENGAGÉ DE FAÇON EMPIRIQUE

Avec ce projet de loi, le Parlement est conduit, pour la première fois, à approuver la **stratégie du Gouvernement en matière de finances publiques**, stratégie jusqu'à présent élaborée de son seul fait, à l'occasion de la transmission, au début du mois de décembre, du programme de stabilité à la Commission européenne.

1. Une approche globale des finances publiques

Le Parlement doit se prononcer par un vote sur la programmation proposée, ce qui constitue un réel progrès, comme l'est aussi l'approche globale que cette nouvelle catégorie de lois permet d'avoir sur les comptes publics. Elle intègre en effet les finances de l'Etat, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités territoriales dans un même ensemble, qu'elle inscrit dans une perspective pluriannuelle.

Jusque-là, en termes d'approche générale, n'existait que le débat annuel sur **l'évolution des prélèvements obligatoires**, que seul le Sénat mettait en œuvre dans les tout premiers jours de novembre, avant la discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances, l'Assemblée nationale n'ayant jamais pu intégrer ce débat dans son ordre du jour chargé du début de la session ordinaire. Cette année, ce débat au Sénat sera couplé au débat portant sur le présent projet de loi.

L'expérience des années précédentes a montré la très grande utilité de l'exercice car il permet réellement un débat d'ensemble, associant les commissions des affaires sociales et des finances. Mais il ne concerne qu'un aspect du sujet, celui des recettes. Pour les dépenses en effet, la réflexion était renvoyée aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale et cela pour la seule année suivante.

Les débats d'avant l'été sur les orientations budgétaires et des finances sociales, transformés en un débat unique au mois de juin dernier dénommé **débat sur l'orientation des finances publiques**, ont récemment aussi pris de l'importance et également contribué à favoriser l'approche globale des comptes.

Plusieurs structures, enfin, ont été mises en place pour favoriser cette approche globale :

- au printemps 2006, la **conférence nationale et le conseil d'orientation des finances publiques**

La conférence nationale et le conseil d'orientation des finances publiques

Ces deux instances ont été créées par un décret du 5 mai 2006 afin d'organiser le dialogue entre les acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé des finances publiques, en favorisant une approche consensuelle sur la situation des finances publiques et sur les objectifs stratégiques à poursuivre pour en assurer le redressement.

La conférence et le conseil regroupent : le Gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration. Le conseil est une instance à vocation opérationnelle qui constitue statutairement l'organe de préparation de la conférence nationale. Il se réunit plusieurs fois par an alors que la conférence est annuelle. Chaque année, avant cette conférence, le conseil doit présenter au Premier ministre un rapport qui est rendu public.

- au printemps 2007, le **ministère des comptes publics**, dans le cadre de la nouvelle structure gouvernementale. Ce ministère, en charge à la fois des finances de l'Etat et de celles de la sécurité sociale, a ouvert la possibilité d'une appréciation gouvernementale réellement globale sur les finances publiques, qui a longtemps fait défaut et trop souvent permis des défausses d'un ensemble financier sur l'autre. Votre commission a d'ailleurs régulièrement dénoncé cet état de fait qui conduisait généralement, année après année, la sécurité sociale à être une variable d'ajustement du budget de l'Etat.

La création d'un ministère des comptes publics a très largement remédié à ces difficultés, au nom d'une approche enfin globale des comptes publics.

2. La pluriannualité en matière sociale

Outre l'orientation globale, le présent projet de loi définit des perspectives pluriannuelles d'évolution des finances publiques.

En matière sociale, cette pluriannualité existe déjà puisque, depuis le vote de la loi organique du 2 août 2005, le projet de loi de financement de la sécurité sociale doit être accompagné d'une **annexe B** qui comporte une **projection pour les quatre années à venir**, tant pour les recettes que pour les dépenses, à la fois pour le régime général et l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Votre commission a beaucoup critiqué cette annexe au cours des trois derniers exercices, soulignant l'insuffisante justification des hypothèses et objectifs retenus, même si, d'année en année, son contenu s'est amélioré.

Néanmoins, malgré ses limites, notamment en termes de fiabilité et de durabilité des projections, cette annexe a le mérite incontestable de **proposer une trajectoire** et de **faire apparaître des tendances** qui montrent, avec beaucoup de clarté, les difficultés du chemin de retour à l'équilibre.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des projections contenues dans cette annexe depuis l'origine.

**Prévisions de l'annexe B pour les soldes du régime général
de la loi de financement pour 2006 au projet de loi de financement pour 2009**

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MALADIE							
LFSS 2006	- 6,1	- 3,5	- 1,7	0,6			
LFSS 2007							
Scénario haut	- 6,1	- 3,9	- 1,5	1,4	3,9		
Scénario bas	- 6,1	- 3,9	- 2,3	- 0,1	2,4		
LFSS 2008							
Scénario haut	- 5,9	- 6,2	- 4,2	- 4,0	- 2,8	- 1,4	0,0
Scénario bas	- 5,9	- 6,2	- 4,2	- 4,7	- 4,1	- 3,6	- 3,0
PLFSS 2009		- 4,6	- 4,0	- 3,4	- 2,3	- 1,2	0,1
AT - MP							
LFSS 2006	- 0,2	- 0,1	0,1	0,1			
LFSS 2007							
Scénario haut	0,0	0,1	0,2	0,5	0,9		
Scénario bas	0,0	0,1	0,2	0,4	0,7		
LFSS 2008							
Scénario haut	- 0,1	- 0,4	0,3	0,5	0,7	0,9	1,2
Scénario bas	- 0,1	- 0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9
PLFSS 2009		- 0,5	0,4	0,0	0,4	0,7	1,1
FAMILLE							
LFSS 2006	- 1,2	- 1,2	- 0,8	- 0,3			
LFSS 2007							
Scénario haut	- 1,3	- 0,8	0,3	1,6	2,9		
Scénario bas	- 1,3	- 0,8	0,0	1,0	2,0		
LFSS 2008							
Scénario haut	- 0,9	- 0,5	0,3	1,7	3,2	4,6	6,0
Scénario bas	- 0,9	- 0,5	0,3	1,5	2,7	3,9	4,9
PLFSS 2009		0,2	0,4	- 0,2	0,2	0,6	1,7
VIEILLESSE							
LFSS 2006	- 1,4	- 1,7	- 1,8	- 2,2			
LFSS 2007							
Scénario haut	- 2,4	- 3,5	- 4,1	- 3,8	- 3,3		
Scénario bas	- 2,4	- 3,5	- 4,5	- 5,1	- 5,1		
LFSS 2008							
Scénario haut	- 1,9	- 4,6	- 5,2	- 6,0	- 6,8	- 7,9	- 8,8
Scénario bas	- 1,9	- 4,6	- 5,2	- 6,4	- 7,5	- 9,0	- 10,4
PLFSS 2009		- 4,6	- 5,7	- 5,0	- 3,6	- 1,7	- 2,3
TOUTES BRANCHES CONSOLIDE							
LFSS 2006	- 8,9	- 6,5	- 4,2	- 1,8			
LFSS 2007							
Scénario haut	- 9,7	- 8,0	- 5,0	- 0,3	4,5		
Scénario bas	- 9,7	- 8,0	- 6,6	- 3,8	- 0,1		
LFSS 2008							
Scénario haut	- 8,7	- 11,7	- 8,8	- 7,9	- 5,8	- 3,8	- 1,6
Scénario bas	- 8,7	- 11,7	- 8,8	- 9,1	- 8,4	- 8,0	- 7,5
PLFSS 2009		- 9,5	- 8,9	- 8,6	- 5,4	- 1,5	0,7

Au total, cette annexe n'a sans doute pas été suffisamment « contraignante » pour l'Etat et les différents acteurs de la dépense sociale. Il faut espérer que la loi de programmation le sera un peu plus.

B. UN CONTENU LISIBLE

Le projet de loi de programmation détermine un objectif et définit des règles pour y parvenir.

1. Un objectif de retour à l'équilibre

Le texte proposé par le Gouvernement contient, pour la période de programmation, c'est-à-dire pour les années 2009 à 2012, une « *trajectoire en dépenses et en recettes* » pour les finances publiques dans leur ensemble et une programmation triennale 2009-2011 plus précise, par mission, pour les dépenses de l'Etat.

Conformément au **nouvel objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques**, il trace un chemin de retour à l'équilibre à l'horizon 2012, dont les étapes précises sont indiquées dans les tableaux de l'article 2 et les commentaires du rapport annexé.

2. La définition de règles

Le projet de loi propose une stratégie de redressement qui, d'une part, s'appuie sur la définition de règles de comportement, d'autre part, repose sur deux axes : une maîtrise ambitieuse des dépenses et la sécurisation des recettes.

L'ensemble de ces obligations figure dans les **quatre chapitres** du projet de loi :

- le chapitre I^{er} fixe les **objectifs généraux** des finances publiques et contient la programmation du redressement des comptes sur la période 2009-2012, avec l'évolution d'un solde global et par catégorie d'administrations publiques (Etat, organismes divers d'administrations centrales, administrations de sécurité sociale et administrations publiques locales) et l'évolution de la dette publique, année après année ;

- le chapitre II porte sur la maîtrise des **dépenses** de l'Etat et de la sécurité sociale ;

- le chapitre III est relatif à la maîtrise des **recettes** de l'Etat et de la sécurité sociale ;

- le chapitre IV prévoit de renforcer l'**information du Parlement** et organise le suivi de la mise en œuvre de la programmation avec, en particulier, le dépôt d'un rapport de suivi annuel de la loi.

Le projet de loi est accompagné d'un **rapport** qui précise le contexte macroéconomique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis pour, respectivement, les finances de l'Etat, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités locales, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation.

L'analyse du contenu du rapport fait apparaître une différence entre le degré de précision et de détail qui entoure les prévisions sur le budget de l'Etat (plus de quarante pages du rapport) et celui qui est relatif aux finances de la sécurité sociale (une quinzaine de pages).

Votre commission qui a déjà observé et regretté cette différence de traitement dans des documents financiers du Gouvernement, comprend néanmoins qu'entre l'adoption de la révision constitutionnelle le 23 juillet et le dépôt du texte le 26 septembre, à peine deux mois se sont écoulés, ce qui peut justifier quelques imperfections ou « péchés de jeunesse ».

**QUESTION DE VOTRE COMMISSION ET RÉPONSE DE LA COUR DES COMPTES
SUR LE CADRAGE PLURIANNUEL DES COMPTES SOCIAUX**

Question

Parmi ses recommandations, la Cour relève la nécessité d'améliorer le cadrage pluriannuel annexé à la loi de financement de la sécurité sociale et notamment de renforcer la sincérité de l'Ondam pluriannuel en documentant l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie et les économies sous-jacentes.

Dans ce contexte :

a) que pense la Cour du premier projet de loi de programmation des finances publiques déposé par le Gouvernement ? Le dispositif législatif est-il suffisant ?

b) Ne faudrait-il pas qu'un article soit consacré à l'évolution des dépenses de la branche vieillesse par exemple ?

c) La partie du rapport annexé consacrée aux finances sociales est-elle suffisante ?

Réponse

a) Au cours de la période récente, divers outils de programmation pluriannuelle ont été introduits dans le domaine des finances publiques, à la suite notamment des programmes de stabilité développés dans le cadre de l'Union européenne. Le PLFSS comporte désormais lui-même chaque année une annexe B, comportant des prévisions pour les quatre années au-delà de l'exercice de la LFSS.

Un pas supplémentaire a été franchi cette année, avec l'inscription dans la Constitution d'un objectif d'équilibre des comptes publics et l'instauration de loi de programmation des finances publiques (elles sont prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article 34). Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012, dont vous aurez à débattre, constitue le premier du genre. Vous comprendrez que la loi n'étant pas encore votée, et encore moins mise en œuvre, il est bien tôt pour risquer des jugements définitifs.

Je peux cependant rappeler ce que la Cour avait écrit en juin dernier dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Nous avons alors identifié plusieurs prérequis pour faire de la loi de programmation un outil efficace de maîtrise des dépenses : un engagement politique au plus haut niveau, des objectifs crédibles, fixés sur des hypothèses macroéconomiques prudentes, enfin un lien clair entre la programmation pluriannuelle et la procédure budgétaire annuelle. C'est désormais au Parlement d'apprécier dans quelle mesure ces différentes conditions sont remplies.

c) L'annexe est-elle suffisante ? J'aurais tendance à dire que oui, s'agissant d'un document qui n'est pas consacré au seul secteur social. En ce qui concerne plus particulièrement la sécurité sociale, cette annexe duplique, dans un format plus grand (10 pages), le contenu de l'annexe B du PLFSS pour 2009 (4 pages). J'ai pour ma part une préférence pour des messages aussi concis que possible : trop d'information tue l'information, c'est bien connu.

b) Je finis par la question la plus difficile. Dans le domaine des comptes sociaux, la loi de programmation (à son article 7) définit un objectif à moyen terme de progression des dépenses pour la seule branche maladie. Il s'agit de la reprise du cadrage annexé au projet de loi de financement. Devrait-on aller plus loin dans cette loi, en particulier pour ce qui concerne la branche retraite ?

L'intérêt des projections pluriannuelles, dont les périodes retenues par le pacte de stabilité européen, le PLFSS et la loi de programmation des finances publiques devraient d'ailleurs être harmonisées, réside dans la nécessité de programmer sur plusieurs années les mesures nécessaires au retour de l'équilibre. Encore faut-il savoir si l'on fait des projections tendanciennes ou des prévisions incluant des mesures de correction de la tendance.

Il faut également se demander si on fait un pilotage par les soldes, c'est-à-dire en équilibrant ou réduisant les déficits à la faveur d'hypothèses optimistes de croissance et donc de recettes, ou si on s'efforce de contenir les dépenses quelle que soit l'évolution des recettes.

Jusqu'à maintenant, pour la seule maladie, les prévisions ont été bâties autour de scénarii économiques et d'Ondam volontaristes. La Cour a écrit que ce n'est crédible que si des plans de mesures accompagnent ces scénarii.

Pour la retraite, c'est à la fois plus simple et plus complexe. Plus simple, car la dépense est inéluctable à court terme et plus prévisible, même si la prévisibilité des comportements a été réduite par la loi de 2003. Plus complexe, car pour infléchir la dépense à moyen terme, horizon de la prévision, le seul instrument d'action est le taux de revalorisation. On sait bien que la réforme des paramètres de calcul ne peut avoir d'effets qu'à plus long terme.

Le taux affiché dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour l'Ondam est un taux volontariste, même s'il est plus réaliste que les années passées. Pour la retraite, on ne peut guère afficher qu'un taux tendanciel, qu'il soit dans la LFSS et dans la loi de programmation des finances publiques ou seulement dans la LFSS.

Une nuance, pour finir : l'intérêt de ces prévisions, même tendanciennes, devrait être cependant de rendre prudent à l'égard de toute réforme dépensière non compensée.

II. DES OUTILS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

Le présent projet de loi de programmation n'a pas seulement pour objet de définir une trajectoire de redressement des comptes publics ; il tend aussi à mettre en place de nouvelles pratiques de pilotage de ces dépenses.

A. LA DÉFINITION DE PRINCIPES

Ce projet de loi est certes avant tout une **programmation**. Cela signifie que ni les prérogatives du législateur financier, ni celles du législateur financier social ne sont remises en question. De même, sont intégralement préservés les domaines respectifs des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Néanmoins, ce texte constitue aussi **un outil complet et cohérent de bonne gouvernance**, un outil qui manquait jusqu'à présent.

Il impose ainsi, afin de respecter l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics, la maîtrise des dépenses et des recettes, en fixant une norme de progression pour les dépenses, par catégorie d'administrations publiques, et l'interdiction de proposer une diminution globale des recettes publiques, pour chaque catégorie de comptes publics.

Le respect des objectifs de la programmation doit se faire de manière lisible et transparente afin que le débat public sur l'ensemble de nos finances, c'est-à-dire sur un ensemble qui représente environ la moitié de la richesse nationale, soit compréhensible et crédible.

B. DES RÈGLES D'ENCADREMENT DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Afin de respecter les principes énoncés dans la programmation, le projet de loi définit plusieurs règles de bonne gouvernance et d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales. Ces règles sont inscrites aux articles 9 à 11 du projet de loi.

L'article 9 fixe le principe de l'interdiction de l'adoption de mesures nouvelles qui auraient pour conséquence la diminution des ressources affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale.

Cette contrainte s'apprécie sur l'ensemble de la période de programmation afin d'éviter les effets amplificateurs liés au cycle économique mais sous réserve d'un suivi attentif dans le cadre du bilan annuel de mise en œuvre de la loi de programmation.

L'article 10 pose une règle de gage : toute création ou extension d'une niche fiscale ou sociale devra être compensée par la suppression ou la diminution d'une autre de ces niches pour un montant équivalent.

Cette règle s'apprécie pour l'ensemble des changements législatifs intervenus en cours d'année, dans le domaine fiscal, d'une part, dans le champ social, d'autre part.

L'article 11 prévoit que, chaque année, avant le 15 octobre, le Gouvernement présente au Parlement un objectif annuel de coût des « niches » fiscales et sociales, ainsi qu'un bilan des dispositifs créés, modifiés ou supprimés au cours de l'année qui précède. Par ailleurs, dans les trois années suivant l'entrée en vigueur d'une nouvelle mesure, le Gouvernement devra présenter au Parlement un rapport d'évaluation de l'efficacité et du coût de la mesure considérée. Enfin, avant le 1^{er} janvier 2012 - date ramenée par l'Assemblée nationale au 30 juin 2011 - tous les dispositifs actuellement en vigueur devront avoir été évalués.

Ces trois articles répondent très largement aux attentes de votre commission en ce domaine. Celle-ci avait d'ailleurs, à l'initiative de son président et de votre rapporteur, fait voter **une proposition de loi organique** par le Sénat¹ pour tenter de limiter le développement des niches sociales, en raison de leur impact de plus en plus lourd sur les comptes sociaux.

¹ *Proposition de loi organique n° 140 (2007-2008) de Alain Vasselle et Nicolas About tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice.*

III. LA PRIORITÉ DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE

Le projet de loi fait du retour à l'équilibre des comptes publics la priorité. Mais celui-ci devra intervenir dans un contexte économique difficile et particulièrement incertain. Toutefois, les moyens d'action retenus devraient permettre de faire au moins une partie du chemin vers cet objectif.

A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INCERTAIN

Les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la programmation font l'objet de commentaires détaillés dans le rapport annexé au projet de loi.

1. Un cadrage macroéconomique prudent

D'une façon générale, le Gouvernement a voulu retenir des hypothèses prudentes et réalistes, sans pour autant exclure un certain volontarisme destiné à prendre en compte les résultats des différentes politiques et réformes économiques et sociales actuellement menées.

Pour ce qui est des finances sociales, **les principales hypothèses macroéconomiques** retenues, identiques à celles qui figurent dans l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, sont les suivantes :

- un contexte économique ralenti à court terme, avec une prévision de croissance de 1 % en 2009, puis plus dynamique avec un taux moyen de croissance de 2,5 % par an à partir de 2010 ;

- une augmentation de la masse salariale - élément qui détermine les trois quarts des recettes de la sécurité sociale - estimée à 3,5 % en 2009 et à 4,6 % par an les trois années suivantes ;

- une inflation hors tabac de 2 % en 2009, puis de 1,75 % les années suivantes.

2. La montée récente des incertitudes

Ces prévisions ont été arrêtées à la fin de l'été dernier. Or, depuis, la crise financière est apparue et la conjoncture mondiale s'est brutalement aggravée.

Dès lors, l'examen de ce premier projet de loi de programmation intervient dans **un contexte économique tout à fait exceptionnel** : la crise financière des dernières semaines et ses conséquences pour l'économie « réelle » sont des facteurs majeurs d'incertitude. Peu de prévisionnistes semblent d'ailleurs capables d'en mesurer aujourd'hui les conséquences, tant

en termes de croissance, que d'emploi ou de déficits publics. Une seule chose paraît certaine : la dégradation des hypothèses jusque-là retenues par les pouvoirs publics et les principaux instituts de conjoncture.

Perspectives 2008-2009 pour l'économie française

OFCE - 29 octobre 2008

Depuis l'été 2007, quatre chocs violents (financier, immobilier, de change et de pouvoir d'achat) affectent l'économie mondiale. La conjonction de ces chocs a cassé l'élan de croissance amorcé en 2006 en zone euro et hypothèque tout espoir de reprise en France en 2008 et 2009.

En 2008, l'économie française souffrira principalement de l'envolée du prix des matières premières, responsable du regain d'inflation qu'ont connu les économies occidentales. Absorbé principalement par les ménages, ce choc inflationniste, couplé à une détérioration du marché du travail avec notamment de très fortes destructions d'emplois aidés dans le secteur non marchand, contractera leur pouvoir d'achat et par-là leurs dépenses.

En 2009, le retour à la normale de l'évolution des prix des matières premières alimentaire et énergétique sera compensé par l'aggravation des crises financière et immobilière : l'immobilier européen donne à son tour des signes inquiétants. C'est le cas bien sûr en Espagne et au Royaume-Uni mais aussi, dans une moindre mesure, en France. Le prix de l'immobilier dans l'hexagone devrait connaître une correction significative d'ici à la fin 2009 (- 15 %). Par ailleurs, si nous ne retenons pas, à ce stade, l'hypothèse selon laquelle la crise financière dégénèrera en crise systémique ou en « credit crunch », la grande lenteur dans la normalisation du marché interbancaire rendra toutefois plus difficile le financement des banques qui devraient durcir à nouveau les conditions d'accès aux crédits, incitant alors au désendettement des agents privés. Ce nouveau durcissement, dans un contexte de dégradation des profits anticipés et d'un fort endettement des entreprises, devrait inciter ces dernières à freiner leurs projets d'investissement.

En moyenne annuelle, l'économie française devrait croître de 0,9 % en 2008 et de 0,7 % en 2009, après 2,1 % en 2007. Le taux de chômage devrait repartir à la hausse et atteindre 7,8 % à la fin de 2009. De son côté, le déficit public devrait dépasser la barre des 3 % du Pib en s'établissant respectivement à 3,1 % et 3,5 % en 2008 et 2009.

Ce scénario a été établi sous l'hypothèse d'un retour des marchés financiers aux conditions d'avant le 16 septembre 2008. **Dans le cas d'un dérèglement persistant et massif des marchés financiers, la croissance pour la France serait de - 0,1 % en 2009.**

B. LES TROIS LEVIERS D'ACTION

Dans le cadre macroéconomique ainsi défini, l'objectif est de ramener le besoin de financement des comptes publics en 2012 à une situation proche de l'équilibre, un niveau qui n'a pas été atteint depuis 1980, c'est-à-dire depuis bientôt trente ans. Tous les acteurs de la dépense publique - Etat, administrations de sécurité sociale, collectivités locales - sont associés à ce défi.

En matière sociale, cet objectif concerne non seulement les régimes obligatoires de base qui entrent dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale mais également les autres administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire les hôpitaux publics, l'assurance chômage et les régimes complémentaires obligatoires de retraite Agirc et Arrco.

Pour le régime général, l'objectif de retour à l'équilibre en 2012 repose sur **trois éléments** : disposer d'une base financière assainie, maîtriser la dépense et sécuriser les recettes.

1. Partir d'une base financière assainie

Ce premier postulat suppose, selon le rapport annexé, l'obligation, pour le Gouvernement, de régler trois questions préalables :

- le transfert de la dette sociale à la Cades

L'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 organise ce transfert. Il s'agit de la reprise des déficits cumulés au 31 décembre 2008 de l'assurance maladie, soit 8,6 milliards d'euros, de la branche vieillesse, soit 14,1 milliards d'euros, et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour 3,9 milliards d'euros. Au total, **27 milliards d'euros** seront repris par la Cades dans le courant du premier trimestre 2009.

Les prévisions de dépenses et de recettes pour la période 2009-2012, calculées à partir des données du cadrage économique et financier pluriannuel actuel, font apparaître de nouveaux déficits. Leur montant cumulé devrait dépasser les 20 milliards d'euros, dont 6,8 milliards pour la branche maladie, 12,6 milliards pour la branche vieillesse et 2 milliards pour le FSV.

Cette perspective rend donc cet aspect de l'assainissement financier des comptes sociaux très temporaire. La question d'un financement de l'ensemble de ces déficits sera donc bientôt à nouveau posée et l'éventualité d'une augmentation de la CRDS par voie de conséquence aussi.

- le traitement du déficit structurel du Ffipsa

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2009 mettent en œuvre la suppression du Ffipsa et organisent la prise en charge du régime des exploitants agricoles, par la Cnam pour sa branche maladie, par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour sa branche vieillesse.

En réalité, seul est résolu le problème de la branche maladie du Ffipsa, dont le déficit sera financé par l'affectation à la Cnam de la taxe sur les véhicules de société. En revanche, le problème du déficit de la branche vieillesse, évalué à 1,5 milliard d'euros pour 2009, reste entier.

- la clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale

De réels progrès ont effectivement été enregistrés dans les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, notamment par le versement, en octobre 2007, de 5,1 milliards d'euros, représentatifs de la dette de l'Etat envers la sécurité sociale au 31 décembre 2006, et par la mise à niveau dans les projets de loi de finances pour 2008 et 2009, des crédits budgétaires affectés à la compensation ciblée des exonérations de charges sociales et au versement d'un certain nombre de prestations à caractère social (AAH, AME, API) régulièrement sous-dotés.

Toutefois, une dette reconstituée de 3,5 milliards est aujourd'hui constatée, dont 1,7 milliard au titre de 2007 et 1,8 milliard au titre de 2008, et rien ne semble prévu pour la régler à court terme. La dégradation de la conjoncture actuelle accroît en outre les risques sur le montant de cette dette.

2. Maîtriser la dépense

Deuxième élément à respecter pour parvenir au retour à l'équilibre : **la maîtrise de la dépense.**

Cet objectif n'est chiffré que pour la branche maladie avec un taux d'évolution annuel de **l'Ondam fixé**, par l'article 7 du projet de loi, en valeur et à périmètre constant, à **3,3 %** pour l'ensemble de la période. Ce montant correspond à une croissance des dépenses de maladie inférieure à celle du Pib, ce qui est ambitieux mais pas inatteignable, comme le montrent les résultats de 2007 et 2008. L'année 2008 devrait en effet se terminer avec une progression de l'Ondam de l'ordre de 3,3 %. Cela signifie que, chaque année, il faudra trouver 2 milliards d'euros d'économies afin de contenir la progression des dépenses à 5 milliards par rapport à l'année précédente, alors que le tendancier pour les dépenses de santé est actuellement proche de 7 milliards par an.

Pour parvenir au respect de cette norme, le rapport annexé au projet de loi fait état de la nécessité de **mobiliser toutes les marges d'efficience**, en poursuivant les efforts sur la maîtrise des dépenses de soins de ville, en réformant l'hôpital et en renforçant la gestion des risques.

Votre commission est également persuadée que des économies sont possibles dans ces trois domaines mais elle est aussi consciente de l'importance des efforts qu'il va falloir engager pour parvenir à les mettre en œuvre.

Pour les autres branches, seule la **vieillesse** fait l'objet de quelques développements dans le rapport, les deux autres branches devant connaître de légers excédents au cours de la période. L'évolution des dépenses de retraite dépendra essentiellement des progrès que l'on pourra constater en matière d'emploi des seniors et des décisions qui seront prises dans le cadre du « point d'étape » de 2010. De réelles incertitudes demeurent cependant dans ce domaine du fait de la difficulté d'anticipation des comportements assurés en matière de retraite.

3. Sécuriser les recettes

Le troisième pilier du retour à l'équilibre est celui de **la sécurisation des recettes**. Pour mettre en œuvre cet objectif, deux éléments doivent être pris en compte : le retour de la croissance et la préservation des recettes actuelles.

Le **retour de la croissance** est évidemment très difficile à prévoir, de même que l'ampleur que prendra la récession dans notre pays. Ni le Gouvernement ni les principaux instituts de conjoncture ne disposent aujourd'hui de données véritablement fiables pour les mois à venir.

La dégradation de la conjoncture a cependant un impact certain en matière de recettes. Selon les informations récemment fournies par l'Acos, un point de masse salariale en moins représente entre 1,8 et 2 milliards d'euros de moindres ressources pour la sécurité sociale.

Cela étant, on peut aussi travailler à préserver les recettes existantes, notamment en veillant à ne pas multiplier les exemptions d'assiettes ou les exonérations de charges et de contributions sociales, c'est-à-dire à **limiter le développement des « niches sociales »**.

Votre commission, qui constate l'impact grandissant de ces « niches » sur les comptes sociaux, s'est intéressée à cette question depuis plusieurs années. Elle a ainsi proposé, successivement, avant que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ne s'emparent de ces idées, les reprennent à leur compte et les fassent voter, la taxation des stock-options et l'instauration d'une « flat tax » sur l'ensemble de l'assiette exemptée de cotisations sociales. Elle a également cherché à limiter la création d'exonérations de charges dans

les textes de loi ordinaires en déposant puis en faisant voter par le Sénat une proposition de loi organique sur ce sujet.

Pour continuer dans cette voie, elle fera, dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, **de nouvelles propositions**. C'est une question en effet essentielle car, pour assurer l'équilibre des finances sociales, la recherche de nouvelles recettes est obligatoire. Le défi du vieillissement de la population rend également impérative une telle approche.

*

* *

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi, sous réserve que le Gouvernement s'engage :

- à mieux étayer les projections relatives aux finances sociales dans la prochaine loi de programmation ;

- à réfléchir à l'utilité de fixer un objectif de progression des dépenses de vieillesse, comme cela existe dans l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- à redéposer un projet de loi de programmation si les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles le présent texte est construit devaient être sensiblement corrigées.

*

Votre commission a examiné les seuls articles qui la concernent directement, à savoir les articles 1,2, 3, 7, 9, 10, 11 et 12 du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Objet de la programmation pluriannuelle

Objet : Cet article distingue, au sein du projet de loi, les dispositions qui déterminent les objectifs de la programmation pluriannuelle pour la période 2009-2012 de celles qui prévoient la mise en œuvre de cette programmation.

I - Le dispositif proposé

Cet article précise que les articles 2 à 10 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012.

Par voie de conséquence, les articles 11 et 12 du projet de loi, qui s'attachent à la mise en œuvre de la programmation, ne sont pas de même nature ; ils ont une portée normative « classique », semblable à celle de toute autre disposition législative.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

Evolution du solde des administrations publiques et de la dette publique

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

I - Le dispositif proposé

Cet article précise d'abord que la programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle est donc conforme aux objectifs du programme de stabilité envoyé chaque année par la France aux instances européennes.

Elle comporte deux éléments :

- l'évolution du solde des administrations publiques, exprimée en points de Pib, qui contient non seulement un solde global mais aussi un solde pour l'Etat, pour les organismes divers d'administrations centrales, pour les administrations de sécurité sociale et pour les administrations publiques locales ;

- l'évolution de la dette publique, également exprimée en points de Pib.

La trajectoire de redressement des comptes publics ainsi définie prévoit un retour progressif vers un quasi-équilibre en 2012, en partant d'un montant total de déficits publics de 2,7 % du Pib en 2009 et en parvenant à un solde de - 0,5 % en 2012.

Pour la dette publique, les prévisions partent d'un sommet de 66 % du Pib en 2009 et envisagent une réduction progressive jusqu'à 61,8 % en 2012.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Sur cette trajectoire globale, votre commission ne fera pas d'observation. **Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 3

Approbation du rapport annexé

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

I - Le dispositif proposé

Comme dans les autres lois de programmation, un rapport, soumis à l'approbation du Parlement, est annexé au projet de loi.

Le présent rapport a un triple objet :

- définir le contexte macroéconomique, la stratégie d'ensemble et les hypothèses retenues ;

- fixer les objectifs assignés respectivement aux administrations centrales, aux administrations de sécurité sociale et aux administrations publiques locales ; pour le budget de l'Etat, un budget pluriannuel sur la période 2009-2011 avec des plafonds de dépenses par mission est détaillé ;

- préciser les modalités d'application des règles de gouvernance, tant en matière de dépenses (articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi) que de recettes (articles 9 et 10) du projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Sous réserve des observations contenues dans la première partie de ce rapport, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7

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

Objet : Cet article fixe à 3,3 % le taux annuel de progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) au cours de l'ensemble de la période de programmation.

I - Le dispositif proposé

Dans le chapitre II du projet de loi sur la maîtrise des dépenses, après les articles 4 et 5 qui concernent la norme de progression des dépenses de l'Etat et l'article 6 qui est plus spécifiquement relatif aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales, cet article 7 définit une norme de progression pour l'Ondam.

Il prévoit que, pour l'ensemble de la période programmation, soit 2009-2012, la norme annuelle d'évolution de l'Ondam, en valeur et à périmètre constant, sera fixée à 3,3 %.

Il renvoie par ailleurs au rapport annexé le détail des modalités d'application de cette norme.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Comme indiqué précédemment, votre commission estime **ambitieuse mais pas inatteignable** la norme d'évolution annuelle fixée pour l'Ondam. Pour être atteinte, il importe qu'un effort très important soit maintenu afin de mobiliser l'ensemble des marges d'efficience qui existent dans la branche maladie et de réaliser chaque année au moins 2 milliards d'euros d'économies par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

Elle regrette qu'aucun objectif de dépenses ne soit fixé, dans le cadre de cette loi de programmation, pour les autres branches de la sécurité sociale et notamment en matière de dépenses d'assurance vieillesse. De tels objectifs auraient le mérite de faire apparaître clairement les dérives par rapport à la trajectoire globale. Ces objectifs figurent d'ailleurs explicitement dans l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Sous réserve de ces observations, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 9

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

Objet : Cet article fixe le principe de l'interdiction de l'adoption de mesures nouvelles qui, de façon globale, auraient pour objet une diminution des ressources affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Cet article s'inscrit dans le cadre des nouvelles règles de gouvernance destinées à améliorer le pilotage des recettes.

Il prévoit l'obligation de compenser toute mesure nouvelle relative aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale, qui aurait pour conséquence une diminution des ressources globales de l'Etat et de la sécurité sociale telles que fixées dans le rapport annexé au projet de loi.

Cette obligation s'applique pendant toute la durée de la programmation, c'est-à-dire pour la période 2009-2012.

Comme le souligne le rapport annexé (dans la partie *a*) du 3 du B du I), cette mesure a pour conséquence que tant que le niveau des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, les mesures nouvelles ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales ou des cotisations et contributions sociales seront gagées par une augmentation à due concurrence de ces recettes.

La règle posée permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques puisqu'elle s'apprécie sur l'ensemble de la période de programmation.

Toutefois, en cas d'écart par rapport à la trajectoire globale initialement prévue, le rapport annuel d'évaluation devra faire état du coût des mesures nouvelles non compensées et indiquer les moyens de leur compensation par les prochains projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement destiné à distinguer deux obligations de compensation, l'une relative au budget de l'Etat, l'autre à la sécurité sociale.

L'article comprend désormais deux paragraphes :

- le **paragraphe I** interdit les mesures nouvelles qui auraient pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants suivants :

(en milliards d'euros)

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

- le **paragraphe II** introduit la même obligation pour les mesures nouvelles en matière de recettes des régimes obligatoires de sécurité sociale qui devront donc ne pas entraîner de réductions par rapport aux montants suivants :

(en milliards d'euros)

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

III - La position de votre commission

Votre commission approuve l'ajout d'objectifs chiffrés, année après année, au sein de cet article, par l'Assemblée nationale. Cela a le mérite de présenter une trajectoire claire à respecter, tant pour le budget de l'Etat que pour celui de la sécurité sociale, en termes de recettes.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 10

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

Objet : Cet article instaure une règle de gage en matière de « niches » fiscales et sociales en rendant obligatoire la compensation de toute création ou extension d'une « niche » par la suppression ou la réduction d'une autre.

I - Le dispositif proposé

Cet article s'inscrit dans le cadre des nouveaux outils de gouvernance des finances publiques mis en place par le projet de loi.

Il prévoit l'obligation de gager toute création ou extension d'une dépense fiscale ou toute création d'une réduction, exonération ou abattement

d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale par la suppression ou la diminution d'une mesure de même nature.

Cette obligation s'applique pendant toute la durée de la programmation, c'est-à-dire pour la période 2009-2012.

Les modalités d'application de cette obligation de compensation sont précisées dans le rapport annexé, dans la partie *b)* du 3 du B du I. Il y est en particulier indiqué que toute demande de création ou d'augmentation d'une « niche » par un ministère devra faire l'objet d'une procédure particulière.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 11

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

Objet : Cet article instaure une obligation d'évaluation du coût et de l'efficacité des « niches » fiscales et sociales.

I - Le dispositif proposé

Cet article contient trois dispositifs.

Le **paragraphe I** prévoit un suivi du coût des « niches » fiscales et sociales grâce à la présentation chaque année au Parlement de deux nouveaux agrégats :

- un objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;
- un objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions sociales affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement.

Ces deux objectifs devront être présentés au plus tard le 15 octobre, date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette disposition est d'ores et déjà appliquée puisque l'objectif de coût des dépenses fiscales pour 2009 figure dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} du projet de loi de finances, où il est présenté globalement et par catégorie d'impôt. L'objectif de coût des niches sociales figure dans

l'annexe 5, particulièrement détaillée cette année, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Le **paragraphe II** prévoit la présentation d'un bilan des créations, modifications et suppressions de « niches » adoptées au cours des douze derniers mois.

Comme pour les objectifs de coût, cette disposition est appliquée à travers l'exposé des motifs de l'article 1^{er} du projet de loi de finances et l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

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

- pour le flux annuel, cette évaluation devra être présentée au Parlement dans les trois ans qui suivent la création ou l'extension d'une mesure ;

- pour le stock des mesures en vigueur, l'évaluation devra être présentée au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements afin de préciser que :

- au I, les objectifs annuels de coûts concernent les « niches » fiscales et sociales du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et de l'exercice à venir ;

- au II, le bilan des mesures créées, modifiées ou supprimées inclut les mesures contenues dans les projets de loi de finances et de loi de financement de l'année ;

- au III, l'évaluation du stock des mesures en vigueur devra être présentée avant le 30 juin 2011.

III - La position de votre commission

Votre commission approuve l'ensemble de ce dispositif qu'elle appelait depuis longtemps de ses vœux pour les « niches » sociales.

Elle souhaite que le bilan que fera le Gouvernement de ces diverses mesures soit le plus précis possible afin de faire apparaître clairement le lien entre le coût et l'efficacité de chaque dispositif et de mettre celui-ci en regard de l'objectif initialement assigné à la mesure.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12

Bilan de la mise en œuvre de la programmation

Objet : Cet article prévoit la transmission au Parlement d'un rapport annuel présentant le bilan de la mise en œuvre de la loi.

I - Le dispositif proposé

Comme dans toute loi de programmation, il est prévu que, chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement un rapport effectuant un bilan de la mise en œuvre de la loi.

Ce rapport doit être transmis au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, c'est-à-dire avant le 30 juin de chaque année.

Par ailleurs, en cas d'écart par rapport à la programmation fixée à l'article 2, qui concerne la trajectoire de réduction des déficits, le rapport devra décrire les mesures envisagées, pour l'année en cours et les années suivantes, afin d'en assurer le respect.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à préciser que la transmission du rapport au Parlement a lieu non seulement avant la fin de la session ordinaire mais au plus tard avant le débat d'orientation budgétaire.

III - La position de votre commission

Votre commission approuve la précision votée à l'Assemblée nationale. Il est en effet impératif de disposer des éléments chiffrés de l'année précédente pour pouvoir éclairer de manière pertinente les prises de décision et donner tout son sens au débat d'orientation budgétaire et des finances sociales qui doit intervenir, également, avant la fin de la session ordinaire.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 30 octobre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Vasselle sur le projet de loi n° 1128 (AN - XIII^e législature) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission examine, pour la première fois, un projet de loi de programmation des finances publiques. Cette nouvelle catégorie de lois a été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier qui a inséré un nouvel alinéa à l'article 34 de la Constitution afin de préciser que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation, celles-ci s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Le Parlement a donc désormais la possibilité d'approuver la stratégie du Gouvernement en matière de finances publiques, ce qui relevait jusqu'à présent de la seule sphère exécutive.

Cette programmation permet une approche globale des comptes publics en intégrant les finances de l'Etat, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités territoriales dans un même ensemble et en les inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Cette nouvelle approche est donc plus complète que celle de l'évolution des prélèvements obligatoires utilisée jusque-là et que celle applicable en matière sociale depuis le vote de la loi organique du 2 août 2005. En effet, le législateur doit se prononcer sur une projection pluriannuelle quand il approuve l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Or, de telles projections n'existent pas pour le budget de l'Etat.

L'annexe B a fait l'objet de nombreuses critiques par la commission même si, d'année en année, son contenu s'est amélioré. Au total, malgré ses limites, notamment en termes de fiabilité des projections, elle a le mérite incontestable de proposer une trajectoire et de faire apparaître des tendances qui montrent avec beaucoup de clarté les difficultés du chemin de retour à l'équilibre.

Le projet de loi de programmation des finances publiques est donc un outil plus cohérent, destiné à éclairer de façon lisible et transparente le débat public sur la totalité de nos finances, c'est-à-dire sur un ensemble qui représente la moitié de la richesse nationale. Il n'est toutefois qu'une programmation, ce qui préserve entièrement les prérogatives du législateur

financier et du législateur financier social ainsi que les domaines respectifs des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Ce premier projet de loi intervient dans un contexte économique tout à fait exceptionnel en raison de la crise financière et de ses conséquences pour l'économie réelle. Ces éléments d'incertitude remettent certes en cause, pour partie, la pertinence de la programmation proposée mais pas complètement comme le montre l'analyse du texte.

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis,** a alors présenté les principaux éléments du projet de loi. Celui-ci définit une trajectoire en dépenses et en recettes vers un retour à l'équilibre à l'horizon 2012. Conformément au nouvel objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques, il propose une stratégie de redressement qui, d'une part, s'appuie sur la définition de règles de comportement, d'autre part, repose sur deux axes : une maîtrise ambitieuse des dépenses et la sécurisation des recettes.*

Le projet de loi comporte quatre chapitres relatifs, respectivement, aux objectifs généraux des finances publiques et à l'évolution des soldes par catégorie d'administrations pour la période 2009-2012, à la maîtrise des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale, à la maîtrise des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, enfin, au renforcement de l'information du Parlement et au suivi de la mise en œuvre de la programmation. Le projet de loi est en outre accompagné d'un rapport, qu'il est proposé d'approuver à l'article 3. Ce rapport précise le contexte macroéconomique ainsi que les objectifs poursuivis et les conditions de leur réalisation pour les finances de l'Etat, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités locales.

En ce qui concerne les finances sociales, les principales hypothèses macroéconomiques retenues, identiques à celles qui figurent dans l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, sont : une croissance ralentie à court terme avec une prévision de 1 % en 2009 puis une reprise avec un taux moyen de croissance de 2,5 % par an à partir de 2010 ; une augmentation de la masse salariale, qui détermine les trois quarts des recettes de la sécurité sociale, estimée à 3,5 % en 2009 et à 4,6 % par an les trois années suivantes ; une inflation hors tabac de 2 % en 2009 puis de 1,75 % les années suivantes.

Dans ce cadre, l'objectif de retour à l'équilibre du régime général en 2012 repose sur trois conditions. La première consiste à disposer d'une base financière assainie grâce à la mise en œuvre de trois préalables : le transfert de la dette sociale à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le règlement de la situation déficitaire du fonds de financement de la protection sociale (Ffipsa) et la clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Ces trois questions sont traitées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, mais imparfaitement car la question du déficit de la branche vieillesse du Ffipsa n'y est pas traitée, de même que celle de la dette reconstituée de l'Etat envers la sécurité sociale, soit 3,5 milliards d'euros.

La deuxième condition à respecter pour parvenir au retour à l'équilibre est la maîtrise de la dépense. Cet objectif n'est chiffré que pour la branche maladie, avec un taux d'évolution annuelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), fixé par l'article 7 du projet de loi à 3,3 % pour l'ensemble de la période. Ce montant correspond à une croissance des dépenses de maladie inférieure à celle du Pib, ce qui est ambitieux mais pas inatteignable comme le montrent les résultats de 2007 et 2008. En effet, l'année 2008 devrait finir en affichant une progression de l'Ondam de l'ordre de 3,3 %. Cette projection exige de trouver chaque année 2 milliards d'euros d'économies afin de contenir la progression annuelle des dépenses de santé à 5 milliards. Pour parvenir au respect de cette norme, le rapport annexé au projet de loi fait état de la nécessité de mobiliser toutes les marges d'efficience en poursuivant les efforts sur la maîtrise des dépenses de soins de ville, en réformant l'hôpital et en renforçant la gestion des risques. En ce qui concerne les dépenses de la branche vieillesse, tout dépendra des progrès que l'on pourra constater en matière d'emploi des seniors et des décisions qui seront prises lors du point d'étape de 2010. De vraies incertitudes demeurent néanmoins dans ce domaine car il reste très difficile de bien anticiper les comportements des assurés. Les branches famille et AT-MP afficheront de légers excédents.

La troisième condition du retour à l'équilibre tient à la sécurisation des recettes qui passe par deux éléments : le retour de la croissance et la préservation des recettes actuelles. Le retour de la croissance, de même que l'ampleur de la récession des prochains mois, sont évidemment très difficiles à prévoir : ni les instituts économiques, ni le Gouvernement ne disposent encore des éléments permettant d'éclairer le Parlement sur ce point. Néanmoins il faut savoir qu'un point de masse salariale en moins représente entre 1,8 et 2 milliards d'euros de ressources en moins pour la sécurité sociale. Cela étant, on peut aussi travailler à préserver les recettes existantes en veillant à ne pas multiplier les exemptions d'assiettes ou les exonérations de charges et de contributions sociales. La commission des affaires sociales s'intéresse à cette question des niches sociales depuis plusieurs années. Elle a ainsi successivement proposé la taxation des stock-options, l'instauration d'une « flat-tax » sur les niches sociales et l'institution de règles pour la création d'exonérations de charges nouvelles par les textes de loi ordinaires. Singulièrement, ces initiatives ont à chaque fois été repoussées dans un premier temps, avant d'être reprises l'année suivante soit par le Gouvernement, soit par l'Assemblée nationale, et d'être finalement adoptées.

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a alors indiqué qu'il fera de nouvelles propositions dans le domaine des recettes de la sécurité sociale à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Il est en effet indispensable de s'intéresser aux recettes si l'on veut assurer l'équilibre des finances sociales et affronter le défi du vieillissement de la population. Aussi, on ne peut que se réjouir des règles de bonne gouvernance et d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales*

prévues aux articles 9 à 11 du projet de loi de programmation. L'article 9 fixe le principe de l'interdiction de l'adoption de mesures nouvelles ayant pour objet une diminution des ressources affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale. L'article 10 pose une règle de gage : toute création ou extension d'une niche fiscale ou sociale devra être compensée par la suppression ou la diminution d'une autre de ces niches pour un montant équivalent. L'article 11 prévoit que chaque année, avant le 15 octobre, le Gouvernement présente au Parlement un objectif de coût annuel des niches sociales ainsi qu'un bilan des dispositifs créés, modifiés ou supprimés au cours de l'année qui précède. Par ailleurs, toute nouvelle mesure devra faire l'objet d'une évaluation dans les trois années suivant son entrée en vigueur. Enfin, l'ensemble des dispositifs actuels devra faire l'objet d'une évaluation en termes d'efficacité et de coût, avant le 30 juin 2011. Ces trois articles répondent parfaitement aux attentes de la commission des affaires sociales et justifient, à eux seuls, son avis favorable à l'adoption du projet de loi.

En effet, pour le reste, le texte n'est pas encore parfait. En particulier, il faut souligner la différence entre le degré de précision et de détail qui entoure les prévisions sur le budget de l'Etat, soit plus de quarante pages du rapport, et celui apporté aux finances de la sécurité sociale, traitées en une quinzaine de pages seulement. Sans doute la brièveté du délai entre l'adoption de la révision constitutionnelle le 23 juillet et le dépôt du texte le 26 septembre peut-elle expliquer ces « péchés de jeunesse » ?

*En conclusion, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a suggéré de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi de programmation, sous réserve de demander au Gouvernement qu'il s'engage à mieux étayer les projections relatives aux finances sociales dans la prochaine loi de programmation, à réfléchir à l'utilité de fixer un objectif de progression des dépenses de vieillesse et à redéposer un projet de loi de programmation si les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles le texte actuel est construit devaient être sensiblement corrigées.*

***M. Nicolas About, président**, a souhaité savoir si le rapport annexé peut être amendé, si l'on peut évoquer la question des exonérations de charges dans la grande distribution dans le cadre de ce texte, enfin, si le projet de loi est destiné à évoluer de façon glissante sur quatre années.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a indiqué que le rapport annexé peut être amendé, que dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, il sera possible d'aborder la question des exonérations de charges. La question du caractère figé ou glissant du projet de loi de programmation n'a pas encore été tranchée par le Gouvernement.*

***M. Dominique Leclerc** a approuvé totalement les initiatives du rapporteur pour avis visant à préserver les recettes et à éviter le développement de nouvelles niches sociales. Il est impératif de poursuivre les efforts d'amélioration de la productivité à l'hôpital et dans l'ensemble du secteur de la santé, aussi bien pour éviter le dérapage des dépenses que pour*

améliorer la qualité des soins. En ce qui concerne la branche vieillesse, qui constitue désormais le plus gros déficit de la sécurité sociale, les diverses réformes paramétriques menées au cours des derniers mois n'ont pas apporté de solution. Pour éviter la fuite en avant et empêcher le blocage du système actuel de solidarité intergénérationnelle, il est indispensable qu'une réflexion approfondie soit menée, notamment dans le cadre du conseil d'orientation des retraites (Cor), sur une réforme profonde du système de retraite. En matière de compensation entre les régimes, notamment au profit du Ffipsa, il faut souligner qu'on a désormais atteint les limites de la solidarité et que tout nouvel appel à la compensation pourrait s'apparenter à de la spoliation. Enfin, il ne faut pas oublier la part de plus en plus importante des pensions des fonctionnaires de l'Etat et des agents des collectivités territoriales dans les comptes publics ainsi que l'ampleur des masses financières liées aux régimes spéciaux. La branche vieillesse du régime général est très malade et on ne voit pas de réelles perspectives d'amélioration dans les toutes prochaines années.

***Mme Bernadette Dupont** a demandé où sont inscrits les crédits destinés aux personnes handicapées dans le projet de loi de programmation.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a répondu que les dépenses liées au handicap figurent dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du budget de l'Etat. Les dépenses de pensions de l'Etat sont explicitement prévues dans chaque mission, et pour chaque année de la programmation, comme le montre le tableau de l'article 5. Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, des propositions seront faites pour rendre plus cohérent le forfait social de 2 % applicable à certaines niches sociales.*

Sous réserve de ces demandes à présenter au Gouvernement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.