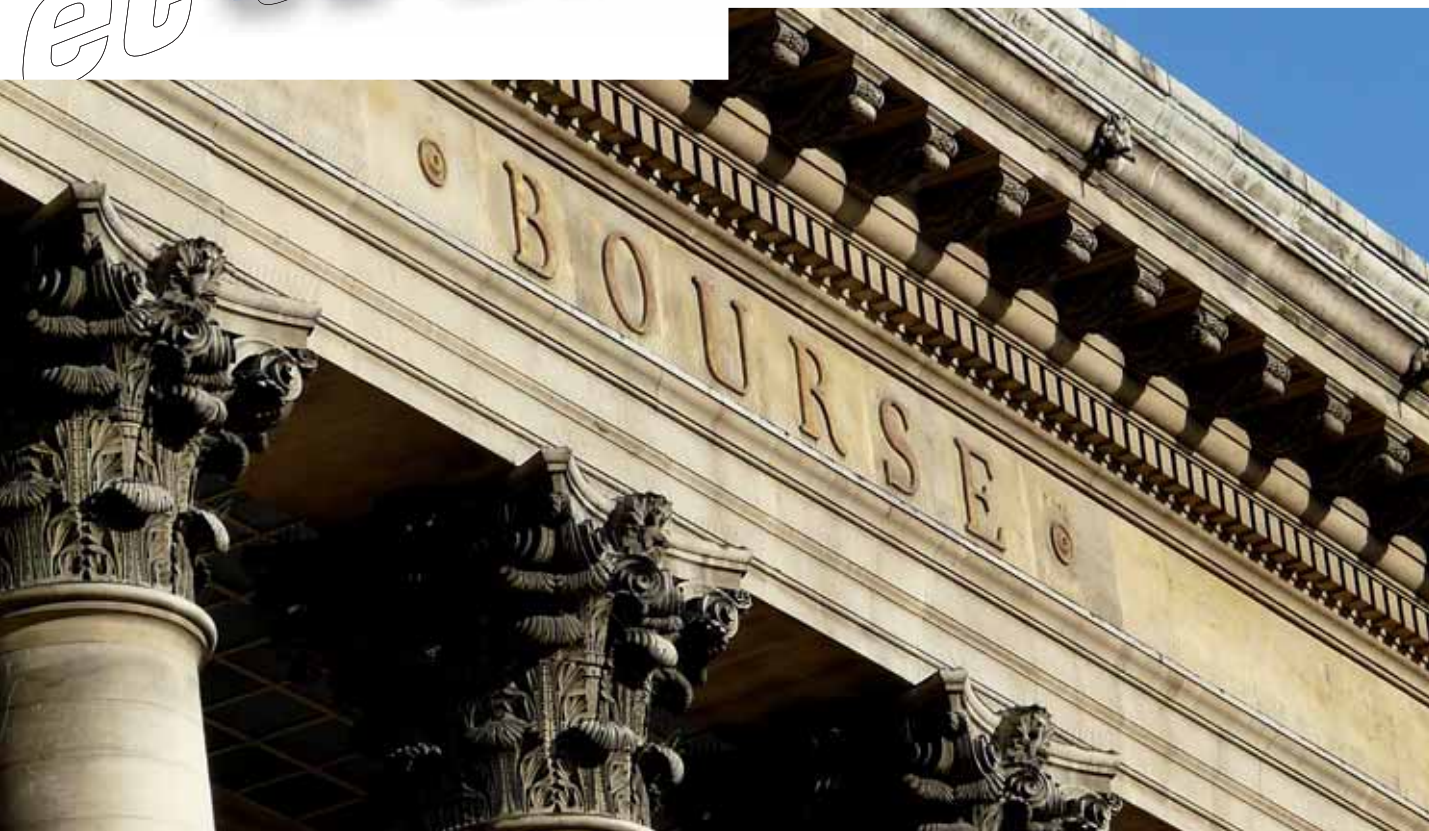


Finances publiques et sociales



29

Par-delà l'examen des projets de lois de finances, les sénateurs se sont attachés, en 2008, à établir les causes de la crise mondiale tout en conservant l'objectif de maîtrise de la dépense publique et d'amélioration des performances de l'administration. Élus locaux, ils ont veillé à préserver le rôle d'amortisseur social joué par les collectivités territoriales, à l'origine de plus de 70 % de l'investissement public.

Crise financière internationale : le Parlement réagit

Face à « la plus grave crise que le monde ait connue depuis 1929 », selon l'expression des sénateurs, Sénat et Assemblée nationale se sont mobilisés conjointement : le 29 octobre 2008, un groupe de travail commun sur la crise financière internationale était installé, rassemblant douze députés et douze sénateurs représentatifs de tous les groupes politiques. Dès le 13 novembre, le groupe établissait et transmettait au Président de la République un rapport d'étape sur les sujets à l'ordre du jour de la réunion du G20 du 15 novembre. Paradis fiscaux, agences de notation, fonds d'investissement, rémunérations des opérateurs de marché, des gestionnaires de fonds et des dirigeants de sociétés cotées et de banques, régulateurs, superviseurs et organismes internationaux, produits et titrisation : le document dresse un état

des lieux du système et émet des propositions de réforme qui impliquent « des choix politiques » relevant « de la responsabilité des pouvoirs publics ». Ces recommandations sont fondées sur le nécessaire « retour de l'État » en réaction à la « toute-puissance des marchés », un constat partagé par l'ensemble des membres du groupe de travail.

Rétablir le mécanisme de financement de l'économie

Invitée par les sénateurs à s'exprimer le 6 novembre 2008 devant la Haute Assemblée, Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, a détaillé la « réponse d'urgence » du gouvernement à la crise financière pour « rétablir le mécanisme de financement de l'économie ». Cette déclaration, suivie d'un débat, intervenait à l'occasion de la discussion du premier projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012. Elle avait été précédée de plusieurs interventions de membres du gouvernement à



la demande des sénateurs. Ainsi, le 8 octobre, Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, évoquait-il au Sénat des événements « *d'une gravité historique* » affectant toute l'économie mondiale. Et, dès le 30 septembre, Christine Lagarde avait justifié devant la Haute Assemblée l'intervention de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en faveur de Dexia pour assurer la pérennité du financement des collectivités territoriales et éviter la défaillance du septième groupe bancaire français.

« À situation extraordinaire, procédures et remèdes extraordinaires »

La loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, parue au JO du 17 octobre 2008, porte témoignage de la mobilisation du Parlement. « À situation extraordinaire, procédures et remèdes extraordinaires », prévenait la commission des finances dans son rapport sur le projet de loi présenté le 15 octobre, après son adoption par l'Assemblée nationale. Ce texte tend à organiser, sous l'égide de l'État, une caisse de refinancement de nature à sinon relancer le crédit interbancaire, du moins s'y substituer pour un temps limité. Les rapporteurs ont souligné l'importance de la présence de représentants du Parlement au sein de l'organe d'administration ou de surveillance de la société créée par la loi.

- www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/index.html
- www.senat.fr/commission/fin/actualites/audition_CLagarde.html
- www.senat.fr/seances/s200810/s20081008/s20081008_mono.html
- www.senat.fr/dossierleg/pj108-022.html

Une « trajectoire » de retour à l'équilibre pour les finances publiques

POUR UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET UNE RELANCE DE LA DYNAMIQUE DES SALAIRES.

« 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 », aux termes de l'article 34 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ainsi introduit des principes de gestion budgétaire dans la loi fondamentale de la République. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, soumis à la Haute Assemblée le 23 octobre après adoption par l'Assemblée nationale, constitue la première application du nouveau dispositif. Ce projet vise – dans un contexte de crise – à « déterminer une "trajectoire" de retour à l'équilibre », comme le souligne

le rapport sénatorial établi au nom de la commission des finances. Ainsi les sénateurs ont-ils approuvé la progression, en volume, des dépenses publiques de 1,1 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. Ils ont toutefois estimé que cette norme devait concerner seulement les administrations contrôlées par l'État, excluant ainsi les collectivités territoriales, au nom du principe de libre administration. Le 12 novembre, la délégation du Sénat pour la planification remettait son rapport *L'économie française et les finances publiques à l'horizon 2013 : les défis d'une nouvelle croissance économique*. La délégation s'est livrée à un exercice d'évaluation des perspectives économiques et financières à moyen terme, réalisé à l'aide d'un modèle macroéconomique. Pour que la croissance de la France repose moins sur l'endettement, il faut certes compter sur une amélioration de l'efficacité économique et sociale des dépenses publiques. Il faut aussi augmenter la dynamique des salaires, concluent, en substance, les membres de la délégation.

Un précédent rapport, produit le 2 juillet par la délégation du Sénat pour la planification, et intitulé *Retour sur l'économie des dépenses publiques*, s'interrogeait sur la portée d'un constat factuel : le niveau des dépenses publiques est très variable dans les pays de l'OCDE. Parmi les questions posées par la délégation : peut-on vérifier dans les faits les arguments théoriques qui établissent une relation négative entre dépenses publiques, croissance économique, pouvoir d'achat et bien-être ? Les réponses apportées remettent en cause un assez grand nombre d'idées reçues.

- www.senat.fr/dossierleg/pj108-055.html
- www.senat.fr/noticerap/2008/r08-091-notice.html
- www.senat.fr/noticerap/2007/r07-441-notice.html

Les comptes de la sécurité sociale sous tension

ASSAINISSEMENT DES COMPTES, MAÎTRISE DES DÉPENSES ET SÉCURISATION DES RECETTES.

Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) couvre ses quatre branches, les comptes de la « branche » recouvrement et les dépenses à caractère médico-social incluses dans la branche maladie ainsi que les comptes de divers organismes qui contribuent au financement de la protection sociale. Conformément au cadre dessiné par la loi organique du 2 août 2005, il permet de comparer trois exercices successifs, ce qui renforce les moyens d'appréciation et de contrôle des finances sociales. Concernant le PFLSS, la commission des affaires sociales du Sénat a constaté qu'après le dérapage de 2007, avec un déficit de 9,5 milliards d'euros, 2008 se termine sur un déficit contenu à 9,3 milliards. L'exercice 2009 poursuit cet effort de redressement. Le déficit prévu est, certes, du fait de la révision des hypothèses macroéconomiques, de 10,5 milliards, mais il se serait élevé à 15 milliards si trois leviers n'avaient été actionnés : l'assainissement des comptes, la maîtrise des dépenses et la sécurisation des recettes.

- www.senat.fr/dossierleg/plfss2009.html

L'hôpital : une gestion à réformer

LE SÉNAT EN FAVEUR D'UNE AVANCÉE SENSIBLE SUR LA FIXATION DES TARIFS, L'ÉQUILIBRE FINANCIER ET L'EMPLOI HOSPITALIER.

« L'hôpital est un élément central pour garantir et préserver la santé de nos concitoyens », ont rappelé les sénateurs. Pour autant, « l'hôpital ne peut être absent de l'indispensable processus de réforme de l'assurance maladie » – il mobilise

en effet près de la moitié (44 %) des dépenses de l'Objectif national des dépenses de l'assurance maladie (Ondam), voté chaque année par le Parlement pour l'année à venir dans la loi de financement de la Sécurité sociale. Le rapport d'information *Pour une gestion responsable de l'hôpital*, établi au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (Meccs) et de la commission des affaires sociales, a été adopté le 18 juin 2008. Fixation des tarifs, équilibre financier des structures, question de l'emploi hospitalier... les rapporteurs y pointent « des défaillances dans le pilotage de la politique hospitalière, tant au niveau national qu'au niveau régional ». Aucune réforme « ne pourra faire l'économie d'une avancée sensible sur chacun de ces sujets », affirment les sénateurs. Le constat dressé est « sévère ». Un exemple : la fixation des tarifs, conformément au processus de convergence tarifaire entre établissements publics et privés, est « un processus non maîtrisé ». Se voulant constructifs, les rapporteurs soulignent cependant les succès de la mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers

(MeaH). On sait que la MeaH a été créée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 afin de favoriser une meilleure organisation des activités hospitalières.

■ www.senat.fr/noticerap/2007/r07-403-notice.html



INITIATIVES sénat →

Favoriser l'essor de la finance islamique en France



Le Sénat identifie les points d'achoppement juridiques ou fiscaux ainsi que les adaptations nécessaires.

Née dans les années 1970, la finance islamique connaît aujourd'hui un important essor dans le monde et s'affirme de plus en plus comme une concurrente des circuits financiers traditionnels. Le taux de croissance annuel de l'activité bancaire islamique est en effet estimé entre 10 et 15 %, et le total des actifs gérés

par les banques et les compagnies d'assurance se serait élevé à 500 milliards de dollars fin 2007. La finance islamique s'est historiquement développée dans les pays de tradition musulmane, et reste encore aujourd'hui très concentrée dans le Golfe persique et en Asie du Sud-Est. Cependant, elle s'exporte aujourd'hui aux États-Unis et en Europe. Avec la très forte augmentation du prix du pétrole ces dernières années, l'excès de liquidités en provenance des monarchies du Golfe a, en partie, afflué vers les grandes places financières mondiales, suscitant ainsi un intérêt croissant pour ce système économique, basé sur le Coran et la Sunna. En Europe, le Royaume-Uni fait figure de pionnier avec l'adoption rapide de mesures juridiques et économiques destinées à favoriser l'émergence de la finance islamique. En Allemagne, la prise en compte de ce marché est déjà une réalité.

Pour apprécier l'opportunité pour la France de s'insérer davantage sur ce marché, la commission des finances du Sénat a jugé qu'un débat public était nécessaire. Elle a donc organisé en mai 2008 deux tables rondes ouvertes aux sénateurs, à la presse ainsi qu'au public et réunissant des experts d'horizons divers. Dans le rapport publié à la suite de ces deux tables rondes, la commission, tout en déplorant l'attentisme hexagonal sur ce sujet, met en lumière les enjeux considérables que représente ce marché pour la France. Elle identifie par ailleurs les points d'achoppement juridiques ou fiscaux et les adaptations nécessaires. Enfin, elle fait valoir que la France dispose de deux atouts majeurs : une place financière compétitive et la présence sur son sol de la plus dense communauté musulmane en Europe.

■ www.senat.fr/noticerap/2007/r07-329-notice.html

Les fonds souverains, menaces ou alliés ?

Un rapport de la commission des finances du Sénat en reconnaît le rôle positif et esquisse une voie possible de coopération.

La crise des prêts hypothécaires américains à risque (*subprimes*) a mis en évidence l'importance des fonds souverains. Leurs investissements se diversifient et leurs actifs, actuellement estimés à environ 2 200 milliards d'euros, pourraient atteindre près de 9 000 milliards d'euros à l'horizon 2015. Cependant, leur relative opacité rend ambiguë la perception de leur rôle, entre actionnariat de long terme et emprise sur des secteurs stratégiques. Différentes démarches tendant à promouvoir la transparence de ces fonds ont donc été initiées par le FMI et l'OCDE, la Commission européenne ou encore certains États. Dans le cadre de ses travaux sur la crise et la finance internationales, la commission des finances du Sénat a organisé en mai 2008 deux tables rondes sur les fonds souverains. Objectif de ces rencontres entre des personnalités d'horizons divers : mettre en évidence les enjeux soulevés par les motivations ainsi que les stratégies des fonds souverains et explorer les voies envisageables pour préserver les intérêts économiques des États. Le rapport d'information qui fait suite à ces tables rondes reconnaît le rôle positif que peuvent jouer les fonds souverains et esquisse une voie possible de coopération avec ces derniers. Le rapport préconise en effet de consolider un régime lisible et restreint de protection des secteurs relevant de la souveraineté nationale, d'harmoniser autant que possible les codes de conduite négociés avec les fonds souverains, et enfin de promouvoir l'ouverture réciproque des marchés des pays d'origine et d'accueil de leurs investissements.



■ www.senat.fr/noticerap/2007/r07-336-notice.html