

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 6 novembre 2008

(19<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

1. **Procès-verbal** (p. 6580).
2. **Conférence des présidents** (p. 6580).
3. **Programmation des Finances publiques pour les années 2009 à 2012 et prélèvements obligatoires.** – Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence et débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 6582).

Discussion commune : Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; MM. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances ; Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

## PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA

Organisation des débats (p. 6594)

Mme la présidente, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.

Discussion commune (*suite*) (p. 6595)

MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou.

Rappel au règlement (p. 6598)

Mmes Nicole Bricq, la présidente.

Discussion commune (*suite*) (p. 6598)

Mme Nicole Bricq, M. Christian Gaudin.

4. **Souhaits de bienvenue à une délégation de sénateurs du Cambodge** (p. 6601).

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6601)

## PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON

5. **Programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et prélèvements obligatoires.** – Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence et suite du débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 6602).

Discussion commune (*suite*) : M. Thierry Foucaud.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Questions et réponses (p. 6606)

MM. Dominique de Legge, le ministre.

MM. François Marc, le ministre.

MM. Yves Détraigne, le ministre.

M. Bernard Vera, Mme la ministre.

M. Jean-Pierre Fourcade, Mme la ministre.

M. Bernard Angels, Mme la ministre.

Mme Anne-Marie Payet, M. le ministre.

Mme Marie-France Beaufls, M. le ministre.

M. Philippe Dominati, M. le ministre.

Mmes Marie-Christine Blandin, la ministre.

M. Jacques Gautier, Mme la ministre.

Clôture de la discussion générale du projet de loi et du débat sur la déclaration du Gouvernement.

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION (p. 6616)

Question préalable (p. 6616)

Motion n° 25 de M. Thierry Foucaud. – MM. Thierry Foucaud, Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances ; le ministre. – Rejet.

Rappel au règlement (p. 6618)

Mmes Marie-France Beaufls, la présidente.

Article 1<sup>er</sup> (p. 6619)

Amendement n° 10 de Mme Marie-France Beaufls. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 6620)

Amendements n°s 11 de Mme Marie-France Beaufls, 1 de la commission, 26 du Gouvernement et sous-amendement n° 2 rectifié de la commission ; amendement n° 27 du Gouvernement. – MM. Thierry Foucaud, le rapporteur général, le ministre, Mmes Nicole Bricq, Marie-France Beaufls, MM. Michel Houel, Jean-Pierre Fourcade, Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Rejet de l'amendement n° 11 ; adoption de l'amendement n° 1, du sous-amendement n° 2 rectifié et des amendements n°s 26 modifié et 27.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 6625)

Amendements n°s 12 de Mme Marie-France Beaufls et 33 à 44 du Gouvernement. – MM. Thierry Foucaud, le ministre, le rapporteur général. – Rejet de l'amendement n° 12 ; adoption des amendements n°s 33 à 44.

Adoption de l'article modifié.

## Article 4 A (p. 6628)

Amendements n<sup>os</sup> 13 de Mme Marie-France Beaufls et 3 de la commission. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre. – Rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 13 ; adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 3.

Adoption de l'article modifié.

## Article 4 (p. 6629)

Amendements n<sup>os</sup> 14 rectifié de Mme Marie-France Beaufls, 28 du Gouvernement et 4 de la commission. – MM. Thierry Foucaud, le ministre, le rapporteur général. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 4 ; rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié ; adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 28.

Adoption de l'article modifié.

## Article 5 (p. 6630)

Amendements n<sup>os</sup> 15 de Mme Marie-France Beaufls et 29 du Gouvernement. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le ministre, le rapporteur général, Jean-Pierre Fourcade. – Rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 15 ; adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 29.

Adoption de l'article modifié.

## Article 6 (p. 6632)

Amendements n<sup>os</sup> 23, 24 de Mme Nicole Bricq, 16 de Mme Marie-France Beaufls, 5 de la commission et 30 du Gouvernement. – M. Bernard Angels, Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre, Mme Nicole Bricq. – Rejet des amendements n<sup>os</sup> 23, 16 et 24 ; adoption des amendements n<sup>os</sup> 5 et 30.

Adoption de l'article modifié.

## Article 7 (p. 6635)

Amendement n<sup>o</sup> 17 de M. Guy Fischer. – MM. Thierry Foucaud, le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article.

## Article 8 (p. 6635)

Amendement n<sup>o</sup> 18 de Mme Marie-France Beaufls. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article.

## Article 9 (p. 6635)

Amendements n<sup>os</sup> 19 de Mme Marie-France Beaufls, 6, 7 de la commission, 31 et 32 du Gouvernement. – MM. le rapporteur général, le ministre, le président de la commission. – Retrait des amendements n<sup>os</sup> 6 et 7 ; rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 19 ; adoption des amendements n<sup>os</sup> 31 et 32.

Adoption de l'article modifié.

## Article 10 (p. 6637)

Amendements n<sup>os</sup> 20 de Mme Marie-France Beaufls, 8 et 9 rectifié de la commission. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre, Mme Nicole Bricq. – Rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 20 ; adoption des amendements n<sup>os</sup> 8 et 9 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

## Article 11 (p. 6640)

Amendement n<sup>o</sup> 21 de Mme Marie-France Beaufls. – Mme Marie-France Beaufls, MM. le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article.

## Article 12 (p. 6640)

Amendement n<sup>o</sup> 22 de Mme Marie-France Beaufls. – Rejet.

Adoption de l'article.

## Vote sur l'ensemble (p. 6640)

M. Jean-Pierre Fourcade, Mme Nicole Bricq, MM. Thierry Foucaud, le président de la commission.

Adoption du projet de loi.

**6. Décisions du conseil constitutionnel** (p. 6642).**7. Dépôt d'une proposition de loi** (p. 6642).**8. Ordre du jour** (p. 6642).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

### Judi 6 novembre 2008 :

#### *Ordre du jour prioritaire*

À 9 h 30, à 15 heures et, éventuellement, le soir :

– Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 55, 2008-2009) et déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires ;

*(La conférence des présidents a décidé de joindre le débat sur les prélèvements obligatoires à la discussion générale de ce projet de loi ;*

*À la suite des représentants des commissions des finances et des affaires sociales (dix minutes pour chacun d'eux), interviendront les porte-parole des groupes (dix minutes pour chaque groupe et cinq minutes pour les sénateurs non-inscrits) ;*

*Après la réponse du Gouvernement aux orateurs des groupes aura lieu un débat organisé sous la forme de questions-réponses (UMP et Socialiste : quatre questions chacun ; UC, CRC et RDSE : deux questions chacun ; NI : une question). La durée de discussion de chaque question est limitée à cinq minutes réparties de façon égale entre l'auteur de la question et le Gouvernement ;*

*Les délais limite pour les inscriptions de parole et le dépôt des amendements sont expirés).*

### Mercredi 12 novembre 2008 :

À 16 heures et le soir :

1° Sous réserve de l'entrée en application de la résolution, adoptée par le Sénat le 29 octobre 2008 et soumise au Conseil constitutionnel, modifiant l'article 3 du règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat, élection de deux vice-présidents du Sénat ;

*(Le scrutin secret pour l'élection de deux vice-présidents du Sénat se déroulera dans la salle des conférences et sera ouvert pendant une heure ;*

*Les candidatures devront être déposées au service de la séance, à onze heures, le mercredi 12 novembre 2008) ;*

#### *Ordre du jour prioritaire*

2° Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 80, 2008-2009) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

*– au mercredi 12 novembre 2008 à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce texte ;*

*– à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant onze heures, le mercredi 12 novembre 2008).*

Au plus tard à 19 heures : Désignation de secrétaires du Sénat

*(Sous la présidence de M. Gérard Larcher, président du Sénat, les présidents de groupe et le délégué des sénateurs non-inscrits se réuniront dans le cabinet de départ le même jour à l'issue de la proclamation du résultat du scrutin pour l'élection des deux vice-présidents afin de dresser la liste des candidats selon le principe de la répartition proportionnelle des sièges).*

### Judi 13 novembre 2008 :

À 9 h 30 :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

*(La conférence des présidents a décidé d'organiser un débat thématique sur « L'hôpital en question », avant le début de la troisième partie du projet de loi « Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour 2009 » ;*

*À la suite du rapporteur de la commission des affaires sociales (dix minutes), interviendront les porte-parole des groupes (dix minutes pour chaque groupe et cinq minutes pour les sénateurs non-inscrits) ;*

*Après la réponse du Gouvernement aux orateurs des groupes aura lieu un débat organisé sous la forme de dix questions-réponses avec droit de réplique de l'auteur de la question*

(UMP et Socialiste : trois questions ; UC, CRC, RDSE et NI : une question) (question : deux minutes trente ; réponse : deux minutes trente ; réplique : une minute) ;

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 12 novembre 2008) ;

À 15 heures et le soir :

2° Questions d'actualité au Gouvernement ;

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures) ;

#### Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

#### Lundi 17 novembre 2008 :

À 10 heures :

1° Quatorze questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

– n° 289 de Mme Anne-Marie Payet à M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer ; (*Conditions d'accès à l'activité de transporteur public routier de personnes*) ;

– n° 292 de M. Roland Courteau à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ; (*Rapport sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple*) ;

– n° 315 de M. René-Pierre Signé à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche ; (*Fièvre catarrhale ovine*) ;

– n° 316 de M. Yannick Bodin à M. le ministre de l'éducation nationale ; (*Réforme de la formation des maîtres*) ;

– n° 317 de M. Michel Teston à M. le ministre de l'éducation nationale ; (*Avenir du réseau des GRETA*) ;

– n° 320 de M. Christian Cambon à M. le secrétaire d'État chargé des transports ; (*Déviations de la RN 19*) ;

– n° 321 de M. Jean-Claude Peyronnet à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; (*Régime indemnitaire des membres de la commission nationale de déontologie et de sécurité*) ;

– n° 322 de M. Jean-Pierre Godefroy à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; (*Avenir du CREPS de Houlgate*) ;

– n° 326 de M. Alain Anziani à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; (*Avenir de l'usine Ford Aquitaine Industrie de Blanquefort*) ;

– n° 329 de Mme Christiane Demontès à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; (*Avenir de la gynécologie médicale*) ;

– n° 331 de M. Michel Billout à M. le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation ; (*Maintien de l'activité aéronautique en Seine-et-Marne*) ;

– n° 335 de Mme Nicole Bricq à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; (*Fiscalité des coopératives dans l'Union européenne*) ;

– n° 337 de Mme Odette Terrade à M. le secrétaire d'État chargé des transports ; (*Réalisation urgente et effective des travaux de déviation de la RN 19*) ;

– n° 341 de Mme Dominique Voynet à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice ; (*Instructions judiciaires impliquant des agents des forces de police*) ;

#### Ordre du jour prioritaire

À 15 heures et le soir :

2° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

#### Mardi 18 novembre 2008 :

À 9 h 30 :

#### Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

À 16 heures et le soir :

2° Éloge funèbre d'André Boyer ;

#### Ordre du jour prioritaire

3° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

À partir de 18 heures :

– Désignation des 36 membres de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;

(Les candidatures présentées par les groupes à cette délégation devront être remises au service de la séance au plus tard le jour même à seize heures trente).

#### Mercredi 19 novembre 2008 :

#### Ordre du jour prioritaire

À 15 heures et le soir :

– Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

#### Du jeudi 20 novembre au mardi 9 décembre 2008 :

#### Ordre du jour prioritaire

– Sous réserve de sa transmission, projet de loi de finances pour 2009 (A.N., n° 1127) ;

(Le calendrier et les règles de la discussion budgétaire figurent en annexe.

Pour la discussion générale, la conférence des présidents a décidé de fixer à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

Dans le cadre du temps global imparti à chaque groupe, aucune intervention ne devra dépasser dix minutes ;

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 19 novembre 2008).

En outre,

#### Jeudi 27 novembre 2008 :

À 9 h 30 :

#### Ordre du jour prioritaire

Sous réserve de leur dépôt :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

3° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux revenus du travail ;

À 15 heures :

4° Questions d'actualité au Gouvernement ;

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures).

**Mardi 9 décembre 2008 :**

*Ordre du jour prioritaire*

Le soir :

– Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen ;

(Les modalités d'organisation de ce débat seront réglées ultérieurement).

La conférence des présidents a également retenu les dates des séances de questions d'actualité au Gouvernement et de questions orales, ainsi que les dates des séances mensuelles réservées pour les mois de janvier et février 2009.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances ?...

Ces propositions sont adoptées.

3

## **PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012 ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

### **Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence et débat sur une déclaration du Gouvernement**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n<sup>os</sup> 55, 78 et 71) et une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Sur la proposition de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, la conférence des présidents a décidé de joindre le débat sur les prélèvements obligatoires à la discussion générale de ce projet de loi.

Dans la discussion commune, la parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames et messieurs les sénateurs, pour la première fois, le Gouvernement présente au Sénat un projet de loi de programmation des finances publiques. Annoncée par le Président de la République et votée par le Parlement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré cette nouvelle catégorie de loi appelée à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques ».

Mon collègue Éric Woerth évoquera dans quelques instants l'effort sans précédent sur la dépense que le Gouvernement entend mettre en œuvre au cours des prochaines années pour assainir les comptes publics. Il ne s'agit pas seulement d'un exercice que nous devons à nos partenaires européens ; seul un rétablissement de nos finances publiques nous évitera de continuer à vivre à la charge de nos enfants et de nos petits-enfants, et de leur transférer une charge budgétaire de plus en plus lourde.

J'aimerais concentrer mon intervention sur le contexte macroéconomique actuel et à venir. Ce contexte, par la force des choses, va affecter profondément les modalités d'assainissement des comptes publics. Avec une croissance à deux chiffres, il est bien sûr beaucoup plus facile de rétablir les comptes publics.

Notre économie traverse une période historiquement difficile. Ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 est un texte de crise. La crise financière actuelle – même si chacun a son appréciation et que vous n'êtes peut-être pas tous d'accord avec moi – est une crise des abus, des excès. Je n'y reviendrai pas : excès de crédit, excès d'endettement, excès de complexité, excès de cupidité, excès de volatilité, excès d'irrationalité.

La mobilisation et la rapidité des pouvoirs publics pour y répondre, partout en Europe, ont été exceptionnelles. Grâce notamment à l'implication forte du Président de la République, la France, qui assure la présidence de l'Union européenne, a joué tout son rôle et assumé toutes ses responsabilités en mobilisant toutes les énergies.

Dès la mi-octobre, cette mobilisation a pris en France la forme d'un plan de soutien pour sauvegarder l'accès au crédit des entreprises, donc pour sauvegarder l'emploi. C'est un plan de soutien non pas des banques mais de l'économie.

Des plans du même type ont été mis en œuvre dans plus de quatorze pays européens, notamment en Espagne, en Grande-Bretagne, en Allemagne. Les premiers effets de ces plans sont visibles : le niveau des désordres et de la méfiance sur le marché des prêts a commencé doucement à refluer, comme en témoigne l'examen des taux d'intérêt, de l'Euribor, des variations de *spread*.

Avant de vous indiquer très précisément la révision à la baisse des perspectives officielles de croissance pour 2009 et 2010, je voudrais vous exposer l'analyse de la situation macroéconomique réalisée par le Gouvernement.

La croissance a déjà été négative au deuxième trimestre de l'année 2008 dans toute la zone euro, avec un taux de moins 0,2 %. Elle s'établit à moins 0,3 % en France. C'est le prix de l'envolée du cours du pétrole et de l'ensemble des matières premières, ainsi que de la variation de l'euro au cours de l'hiver 2007-2008. L'activité s'est aussi repliée en Allemagne – moins 0,5 % –, en Italie – moins 0,3 % – et au Japon – moins 0,7 %. Au troisième trimestre, les États-Unis ont aussi enregistré une croissance négative de moins 0,1 %.

Au début du mois de septembre, notre hypothèse de croissance du produit intérieur brut de 1 % pour 2009 était déjà la plus basse hypothèse de croissance depuis vingt-quatre ans : c'est dire que nous n'étions alors pas particulièrement optimistes ! Depuis lors, nous le savons, les événements se sont précipités et la crise financière internationale a considérablement affecté l'économie de tous les pays, mais plus particulièrement, dans un premier temps, celle des pays développés.

Les effets de cette crise financière internationale commencent déjà à se faire sentir. Ils devraient perdurer pendant plusieurs trimestres. Même si la réponse de l'ensemble des pays européens – entraînant d'ailleurs une révision de la réponse américaine – a été prompte, pertinente et pionnière, ramenant graduellement la confiance, cette crise laissera des séquelles durables sur nos économies réelles.

Face à ce choc d'une ampleur et d'une nature inédites, la situation économique et financière de l'Europe n'est pas assimilable, loin s'en faut, à celle des États-Unis.

Le dire n'est pas faire preuve d'optimisme béat. C'est simplement ce qui résulte de l'analyse de la réalité des faits. Les désordres interbancaires sont plus élevés aux États-Unis et, à un moindre degré, en Grande-Bretagne. Cela tient, on le sait, à la structure du système bancaire et au mode de régulation qui s'y applique.

En Europe, les agents restent solvables et, surtout, ils sont endettés à taux fixe, contrairement à la situation d'endettement des ménages américains.

Le taux d'endettement des Européens est inférieur en moyenne à 100 % ; celui des ménages français s'élève à 93,6 % selon les derniers chiffres connus pour 2007. Le taux d'endettement dans le continent nord-américain est proche de 130 %.

L'ajustement immobilier, dont on sait très bien qu'il a joué un rôle très important dans le déclenchement et l'amplification des effets de la crise financière, est beaucoup plus graduel en France et en Allemagne qu'outre-Atlantique et dans certains pays de l'Union européenne, qui avaient fondé leur développement économique en particulier sur celui du secteur immobilier.

Compte tenu de leur modèle d'activité, les banques européennes – même si elles ont dû enregistrer des pertes importantes – sont moins exposées aux activités de marché, leurs revenus provenant majoritairement d'activités de clientèle.

Tout cela suggère une meilleure capacité à résister au choc financier majeur auquel sont soumises toutes nos économies.

Par ailleurs, des éléments favorables sont aussi intervenus dans l'ensemble de nos économies, mais plus particulièrement dans les économies européennes. Une analyse non partisane ne peut pas les passer sous silence, quoi qu'on en pense. Il suffit d'examiner les chiffres.

Le prix du baril de Brent a chuté en deçà de 70 dollars, soit moins de la moitié du pic de 148 dollars atteint en juillet. Au moment de la finalisation du projet de loi, en septembre, le baril était encore à 100 dollars, un cours qui a servi d'hypothèse à la constitution du texte transmis à l'Assemblée nationale.

Cette hypothèse doit être revue aujourd'hui à 72 dollars, le cours moyen du baril en octobre.

Le texte du projet de loi de finances tablait sur une inflation de 2,0 % en 2009, ce qui semblait tout à fait raisonnable à l'époque où nous avons établi ces prévisions.

Compte tenu de ces reflux en termes de prix des matières premières, notamment du baril, le Gouvernement va devoir amender le projet de loi qui vous est soumis en retenant une hypothèse d'inflation ramenée de 2 % à 1,5 % pour 2009.

L'euro est passé au-dessous de 1,30 dollar, après avoir atteint un pic de 1,60 dollar à la mi-juillet. Le texte du projet de loi de finances tablait sur un taux de change de 1,45 dollar. L'hypothèse de change du projet de loi de finances doit être revue.

De la même manière que nous revoyons l'inflation, nous revoyons l'hypothèse concernant le taux de change de l'euro par rapport au dollar, en le ramenant de 1,45 à 1,33 dollar, cours moyen de l'euro en octobre. Il ne s'agit pas, en matière de prévision, de faire du *mark to market*, mais il est évident que nous devons nous adapter à la réalité des faits.

Cette évolution va contribuer à soutenir les exportations et donc, nous l'espérons, la croissance au cours des prochains mois.

Après avoir révisé certains des paramètres retenus pour la construction de nos prévisions – l'inflation, le taux de change –, venons-en maintenant à la révision à la baisse des hypothèses de croissance pour 2009 et 2010.

Le texte du projet de loi de finances, qui a été transmis début octobre au Parlement et dont le volet relatif aux recettes a été arrêté début septembre, a été bâti sur une hypothèse de croissance du produit intérieur brut de 1 % en 2009, hypothèse la plus basse depuis vingt-quatre ans.

Si l'on prend en compte les effets défavorables de la crise financière d'un côté, les facteurs de soutien avec l'affaiblissement de l'euro, l'affaissement du prix du baril, la baisse de l'inflation de l'autre, au total les effets sur la croissance des bouleversements récents seront clairement défavorables.

Je l'avais déjà annoncé à l'Assemblée nationale le 20 octobre ; je le confirme devant la Haute Assemblée : la croissance en 2009 sera établie sur la base d'une fourchette qui nous paraît réaliste compte tenu des faits. Je suis confortée dans cette appréciation par les échanges que j'ai pu avoir lors de la réunion de l'Écofin avec l'ensemble de mes partenaires européens qui représentent, je vous le rappelle, plus de 60 % de nos échanges.

J'annonce donc que la croissance en 2009 pourrait s'établir dans une fourchette comprise entre 0,2 % et 0,5 % du produit intérieur brut. (*Exclamations sur les travées du groupe CRC.*)

**M. Guy Fischer.** Et voilà !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Nous avons une prévision très faible, à 1 %, la plus faible depuis vingt-quatre ans. Nous la révisons pour la situer, je le répète, entre 0,2 % et 0,5 %.

Certains apôtres nous indiqueront que ce sera moins.

**Mme Nicole Bricq.** Ce sera plus bas !

**M. Guy Fischer.** C'est la réalité !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Par contre-coup, puisque, vous le savez, nous travaillons sur une base pluriannuelle, nous révisons également notre prévision de croissance pour l'année 2010, en la ramenant de 2,5 % à 2 %.

Le Gouvernement a souhaité que cette révision à la baisse intervienne un peu avant la mi-novembre, comme initialement prévu, par respect pour votre Haute Assemblée,...

**Mme Nicole Bricq.** Merci !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** ... afin qu'elle puisse disposer de l'ensemble des données nécessaires à son examen, avec un regard réaliste sur la situation économique et les prévisions que l'on peut en tirer.

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation*. Très bien !

**Mme Christine Lagarde**, *ministre*. Le Gouvernement soumettra les amendements à ce projet de loi qu'implique cette hypothèse.

Je souhaite tout particulièrement le souligner, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement considère que, dans la situation actuelle, les anticipations des agents ont plus que jamais un effet sur la croissance. Tous les économistes, qu'ils soient de droite, de gauche, libéraux, conservateurs, keynésiens, friedmaniens et autres le disent, les anticipations sont déterminantes.

À cet égard, le rôle que nous jouons est important.

Il faut donc bien réfléchir avant de suivre certains instituts de sondages dans leur course effrénée à la révision des hypothèses de croissance, avec des estimations modifiées toutes les semaines et dans de grandes proportions, évoquant ces mécanismes de *mark to market* appliqués aux actifs d'un certain nombre de bilans. Il faut raison garder.

Des experts brûlent en effet aujourd'hui ce qu'ils adoraient encore hier, compromettant ainsi leur crédibilité.

Dans le contexte actuel, qui n'a pas de précédent dans l'histoire, ce gouvernement se doit d'être particulièrement responsable dans la fixation de son hypothèse de croissance, et ne pas se laisser guider par ceux qui cèdent à la mode du négativisme.

Ma prévision de croissance, que je viens de vous exposer, mesdames, messieurs les sénateurs, est lucide. Elle est la plus basse jamais retenue par un gouvernement en France. À situation exceptionnelle – ce que chacun s'accorde à reconnaître –, prévision exceptionnelle.

Cette prévision de croissance ne se laisse pas aveugler par la technique des modélisateurs de tout poil. La situation actuelle n'est comparable à aucune autre. Les leçons du passé ne sont pas d'un grand secours aujourd'hui.

Je vois surtout, à ce stade, deux certitudes économiques.

En premier lieu, la zone euro est structurellement mieux placée que les États-Unis pour traverser la crise. C'est d'ailleurs ce que pensent les marchés financiers : le niveau de méfiance sur le marché des prêts entre banques est nettement plus élevé aux États-Unis qu'en Europe.

Et je peux vous dire, pour avoir participé à la réunion de l'Écofin avant-hier, que de nombreux pays européens à qui l'on aurait proposé de rentrer dans la zone euro voilà quelques mois et qui, avec un œil ironique, auraient probablement dit non,...

**M. Alain Gournac**. En effet !

**Mme Christine Lagarde**, *ministre*. ... sont aujourd'hui beaucoup plus lucides, estimant que, finalement, l'appartenance à la zone euro procure un certain nombre d'avantages en matière de stabilité.

**M. Alain Gournac**. Eh oui !

**Mme Nicole Bricq**. C'est vrai !

**Mme Christine Lagarde**, *ministre*. Donc, la zone européenne et la zone euro en particulier présentent des caractères structurels de meilleure solidité, ce que les marchés eux-mêmes apprécient.

En second lieu, la France a mis en œuvre d'importantes réformes structurelles dès l'été 2007 pour réhabiliter le travail et renforcer l'investissement. Ces réformes s'inscrivent parfaitement dans la stratégie de Lisbonne à laquelle nous adhérons.

Les deux axes de notre politique économique continueront de dicter les réformes à venir et leur mise en œuvre. Il s'agit, je le rappelle, de réhabiliter le travail et de renforcer l'investissement, dans une démarche d'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie française.

J'aborderai brièvement deux points concernant notre réponse de politique économique.

Tout d'abord, en réponse à la crise financière, la réponse d'urgence a consisté à rétablir le mécanisme de financement de l'économie.

À cette fin, nous avons pris des mesures pour réouvrir les circuits qui étaient bloqués et mettre fin à cette situation de thrombose qui risquait d'étouffer l'économie, en empêchant les entreprises d'investir et en les amenant à avoir une appréciation négative sur leur avenir.

Ce plan comportait deux volets, dont le premier visait à alimenter les banques en liquidités pour que l'économie continue à être financée.

Il s'agissait pour l'État, d'une part, d'engager sa signature pour aller emprunter sur un marché où les liquidités sont nombreuses, mais rétives et méfiantes à l'égard des acteurs traditionnels et, d'autre part, de prêter ces liquidités en répercutant l'ensemble des coûts et des taux supportés par l'État lorsqu'il emprunte, et au-delà puisqu'il doit également faire rémunérer sa garantie.

Ce dispositif de refinancement par le biais de la Société française de refinancement de l'économie vient compléter le refinancement bancaire de court terme qui n'a cessé d'être assuré par les interventions de la Banque centrale européenne.

Le second volet de notre plan de soutien consistait à renforcer les fonds propres des organismes financiers. Une société détenue par l'État pourra souscrire à des émissions de titres subordonnés ou d'actions de préférence des banques pour renforcer leurs fonds propres, dans la limite, que vous avez votée, mesdames, messieurs les sénateurs, de 40 milliards d'euros.

À cet égard, je souhaite préciser la raison pour laquelle l'État français n'est pas intervenu dans le capital des banques françaises. L'intervention d'un État pour participer au capital d'une banque est indispensable lorsqu'une banque se trouve en situation de détresse totale et sur le point de déposer son bilan, afin de redresser l'établissement, comme cela a été le cas dans un certain nombre d'États. En Grande-Bretagne, le gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de le faire pour certaines banques britanniques, mais pas pour toutes.

Puisque les banques françaises disposent d'un capital de solidité suffisante, l'intervention de l'État à ce niveau n'est pas utile. Les titres subordonnés permettront de renforcer les quasi-fonds propres – *Tier one* – des organismes financiers et de développer le financement de l'économie au-delà même de leur contribution jusqu'à présent, puisque nous leur avons demandé de prendre des engagements à plus 3 %, voire plus 4 % du financement de l'économie.

Après avoir consolidé les circuits financiers et permis la réouverture de ces conduits, il nous faut prendre des mesures pour que les secteurs de l'économie, tels que les PME, continuent d'avoir accès au crédit.



C'est la logique des prêts de la Banque européenne d'investissement, à qui nous avons demandé d'augmenter de 50 % ses prêts aux petites et moyennes entreprises. Ce dispositif, qui résulte d'une initiative française, a été mis en œuvre en l'espace de trois semaines. C'est une performance qui illustre la mobilisation de toute l'Europe au service des PME.

À l'échelon national, nous avons mis en place un plan de soutien de 22 milliards d'euros, annoncé dès le début du mois d'octobre par le Président de la République, et qui est maintenant opérationnel.

Ce plan comprend un montant de 17 milliards d'euros correspondant à un surcroît d'épargne collectée par les livrets d'épargne populaire et les livrets de développement durable et 5 milliards d'euros mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations ou levés par OSEO dans le cadre des mécanismes de garantie ou de cofinancement.

Ensuite, la réponse de politique économique à la crise financière ne se limite pas aux mesures d'urgences. Elle a aussi amené le Gouvernement à approfondir les réformes structurelles introduites depuis l'été 2007 et, surtout, à accélérer leur mise en œuvre.

Les mesures annoncées par le Président de la République au cours des dernières semaines s'inscrivent dans la droite logique de notre politique économique, qui consiste toujours, je le rappelle, à renforcer la compétitivité de notre économie, en mobilisant les deux facteurs de production fondamentaux, le travail et l'investissement.

Il s'agit, d'abord, de réhabiliter la valeur travail. Nous nous y sommes attelés dès juillet 2007.

Je vous passe l'ensemble des mesures concernant le travail, l'emploi, et le pouvoir d'achat, mesures que vous connaissez bien pour les avoir, pour certains, soutenues ardemment et, pour d'autres, vilipendées en les caractérisant de manière souvent abusive.

**M. Guy Fischer.** Non !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** J'évoquerai la mise en œuvre du revenu de solidarité active, l'accélération de la mise en place de Pôle Emploi, vérifiée par des indicateurs quantitatifs indiscutables, avec une mobilisation de tous les acteurs, des 40 000 agents de Pôle Emploi, pour lutter contre le chômage et ramener au plus vite ceux qui s'y trouvent vers l'emploi.

Je voudrais rappeler les 100 000 contrats aidés supplémentaires pour les publics les plus fragiles, avec – il s'agit de la nouvelle génération de contrats aidés – un mécanisme de soutien en termes de formation professionnelle et d'insertion dans l'entreprise pour le secteur non marchand.

Je voudrais parler également de l'extension du contrat de transition professionnelle à tous les bassins d'emploi en difficulté.

Je voudrais enfin mentionner la réforme de la formation professionnelle.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que nous faisons pour le facteur travail.

En ce qui concerne le facteur capital, nous avons renforcé l'investissement grâce à la mise en œuvre du dispositif de validation fiscale du crédit d'impôt recherche.

Nous avons également mis en place, à partir du 23 octobre 2008, l'exonération de la taxe professionnelle pour les nouveaux investissements, et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Enfin, nous avons annoncé, et j'y travaille actuellement ardemment, la création d'un fonds stratégique d'investissement avant la fin de l'année.

Au service de ces politiques, la politique fiscale s'inscrit sous le signe de la stabilité du taux des prélèvements obligatoires.

En ce qui concerne les recettes, nous n'augmenterons pas le poids global des impôts si les recettes publiques venaient à fléchir du fait de la situation économique.

Le Gouvernement a choisi de poser comme cadre de travail la stabilité du taux de prélèvements obligatoires à 43,2 % du produit intérieur brut à compter de 2008 et jusqu'en 2012.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires vous fournit l'ensemble des données sur les mesures nouvelles du Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires.

Sans les mesures déjà décidées, qui figurent dans le document à votre disposition, le taux de prélèvements obligatoires aurait été de 43,5 % du produit intérieur brut en 2009. Avec les mesures déjà décidées et incorporées, il passe de 43,5 % à 43,2 %. Nous maintiendrons ce taux jusqu'en 2012.

Ces mesures nouvelles déjà décidées se traduiront par une baisse nette de plus de 10 milliards d'euros des prélèvements sur l'ensemble de la législature.

Les baisses d'impôts sont ciblées sur nos priorités politiques : le travail, l'innovation, la participation des salariés aux résultats. Vous trouverez le détail de ces baisses et les éléments chiffrés dans le rapport sur les prélèvements obligatoires.

Outre ces baisses, un certain nombre de dépenses sont assurées par des prélèvements obligatoires ; je pense notamment au financement du RSA, de l'audiovisuel public, de la fiscalité environnementale et des mesures de redressement de la sécurité sociale.

Nous aborderons également lors du débat sur le projet de loi de finances le principe et le concept du plafonnement global des niches fiscales actuellement non plafonnées, ce que notre majorité avait proposé, mais qui n'a malheureusement pas pu, en raison d'un recours de l'opposition devant le Conseil constitutionnel, trouver son chemin dans le droit fiscal français.

**Mme Nicole Bricq.** C'est incroyable, c'est notre faute !

**M. Aymeri de Montesquiou.** C'est vrai !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** J'espère que nous pourrons cette fois mettre la mesure en place.

Mesdames, messieurs les sénateurs, avec l'épisode de la crise financière aigüe des mois de septembre et d'octobre, nous sommes entrés très clairement dans une nouvelle ère, qui nécessite une approche neuve, un peu exceptionnelle, du traitement de l'hypothèse de croissance.

J'ai annoncé à la Haute Assemblée, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, que les hypothèses de croissance pour 2009 et pour 2010 étaient sensiblement revues à la baisse.

Je vous ai expliqué en quoi cette révision était responsable : elle est exceptionnelle comme la situation l'exige, mais elle est lucide, comme doit l'être le Gouvernement à l'heure où les agents économiques manquent de repères clairs et où même les experts se laissent parfois un peu affoler et régir par des principes d'urgence plutôt que de réalité. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, face à l'incertitude de l'environnement économique et financier, l'État doit rétablir la confiance.

Pour lutter contre la crise, le Président de la République et le Gouvernement ont mis en place des mesures puissantes que Mme Christine Lagarde vient de détailler.

Cependant, rétablir la confiance, ce n'est pas seulement agir aujourd'hui, c'est également dire ce que l'on fera demain.

Dans la tourmente que traverse la planète, il faut que l'action du Gouvernement soit clairement définie à moyen terme pour pouvoir servir de repère, de point d'appui, de point fixe.

Le projet de loi de programmation des finances publiques, que nous vous présentons aujourd'hui avec Mme Christine Lagarde pour la première fois, répond à ce besoin.

J'avais souhaité cette innovation pour nos finances publiques dès notre arrivée, dans un souci de bonne gouvernance. Le Sénat la souhaitait également depuis longtemps.

Cette initiative se révèle aujourd'hui absolument indispensable : plus c'est difficile, plus il faut essayer de prévoir. Elle donne enfin une vision globale, non sur le seul périmètre de l'État, non pour une seule année, mais pour toute la sphère publique et sur toute la législature.

Pour jouer pleinement son rôle, il faut naturellement que cette loi soit la plus précise et la plus informée possible.

C'est pourquoi, comme nous l'avons promis avec Mme Christine Lagarde, nous vous présentons ce matin à la fois des hypothèses de croissance révisées et une trajectoire de recettes modifiées en conséquence.

Comme je m'y étais engagé, les dépenses n'ont pas été modifiées au-delà de l'incidence mécanique des hypothèses révisées sur la charge d'intérêt et les dépenses indexées. Ces dépenses traduisent donc toujours, et plus que jamais, une volonté de maîtrise dans la durée de la dépense publique. Cependant, nous ne coupons pas à l'aveugle pour compenser les plus faibles recettes.

Cela nous conduit donc de manière totalement transparente à afficher des déficits plus importants. Que contient en fait ce projet de loi de programmation des finances publiques ?

Il contient une trajectoire prenant en compte les effets de la crise, une maîtrise des dépenses sans précédent, détaillée par missions sur trois ans pour l'État et des principes de gouvernance forts, qui clarifient ce que nous ferions si les évolutions macroéconomiques et financières étaient différentes de ce que nous prévoyons aujourd'hui. Le chemin est

ainsi balisé et les règles sont fixées. Dans la situation d'incertitude actuelle, c'est évidemment un élément très primordial.

Enfin, vous allez désormais voter un programme qui auparavant était envoyé directement à Bruxelles, sans passer par le Parlement. C'est une avancée majeure dans l'association du Parlement à la gestion des finances publiques et au respect de nos engagements.

Dès la présentation du projet de loi de programmation des finances publiques et du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, j'ai dit que nous ferions tout, si le besoin s'en faisait sentir, pour tenir compte de l'évolution de la situation économique, car la crédibilité et la sincérité ne se négocient pas.

Ces projets de loi étaient d'une parfaite sincérité lorsqu'ils ont été déposés : 1 % de croissance en 2009 était alors, Mme Christine Lagarde l'a rappelé, une hypothèse partagée par tous les économistes.

J'entends naturellement que, au cours des débats, ces textes de loi conservent leur sincérité et leur réalisme.

Cependant, il ne s'agit pas d'une tâche facile. La sincérité, cela ne signifie pas changer de prévisions tous les matins en fonction du cours de la Bourse. Je l'ai déjà dit à l'Assemblée nationale, le budget n'est pas *marked to market*.

Nous nous étions engagés, et nous le faisons aujourd'hui, à prendre quelques semaines de recul pour tenir compte des données nombreuses et souvent contradictoires, et en dégager la tendance la plus raisonnable.

Comme vient de vous l'expliquer Mme Christine Lagarde, après des analyses détaillées et précises, le Gouvernement revoit aujourd'hui sa prévision de croissance pour 2009. La loi de programmation est donc révisée sur la base de 0,5 % de croissance en 2009, de 2 % en 2010 et de 2,5 % en 2011 et 2012.

J'en ai bien évidemment tiré toutes les conclusions en termes de recettes et de déficits. Je vous l'avais annoncé très tôt, notre choix est de ne pas modifier la progression réelle des dépenses et de ne pas chercher à compenser par des augmentations de recettes la faiblesse de la conjoncture.

La volonté de vous apporter le plus vite possible les conclusions les plus récentes de nos travaux m'empêche de vous fournir dès aujourd'hui jusqu'aux derniers détails. Nous en sommes au stade de la programmation et nous aurons l'occasion d'entrer dans le détail lors du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Tout cela sera fait dans les meilleurs délais.

En tout état de cause, la vingtaine d'amendements que nous présenterons dès aujourd'hui vous permettra d'avoir une idée très précise de notre approche et de la situation.

Je veux dire maintenant un mot sur 2008. Crise financière ou pas, le mois de novembre est traditionnellement le mois du collectif budgétaire, qui permet de faire le point sur les recettes effectivement rentrées et les dépenses réellement effectuées. Il sera présenté au conseil des ministres le 19 novembre prochain.

Compte tenu des dernières données dont je dispose, je serai probablement amené à revoir les recettes fiscales de l'État à la baisse d'environ 2 milliards d'euros, notamment au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA.

Le ralentissement de la masse salariale pèse également sur les recettes sociales. Au total, c'est un peu plus de 3 milliards d'euros de recettes en moins, soit un peu moins de 0,2 point de PIB.

Le déficit initialement prévu à 2,7 points de PIB est donc revu à 2,9 points de PIB. Cette révision s'explique intégralement par une prévision de recettes la plus juste et honnête possible.

En ce qui concerne les dépenses, elles reposent sur le strict respect des dépenses votées par le Parlement, à l'exception – je le dis maintenant depuis de nombreuses semaines – des charges de la dette qui ont subi puissamment l'évolution de l'inflation au cours de l'année 2008.

Pour 2009, la révision de la croissance et de certains impôts qui sont particulièrement affectés par les évolutions récentes, comme l'impôt sur les sociétés – le rapport n'est pas totalement linéaire entre la croissance et l'impôt sur les sociétés –, me conduit à une révision du solde public d'environ 9 milliards d'euros, soit environ 0,4 point de PIB.

La prévision initiale de déficit public de 2,7 points de PIB est donc revue à 3,1 points de PIB.

Il ne s'agit nullement de s'affranchir du pacte de stabilité et de croissance. La Commission européenne a d'ailleurs répété qu'elle tiendrait compte des circonstances exceptionnelles que l'ensemble de l'Europe connaît pour examiner la situation. C'est un débat qui a lieu depuis plusieurs semaines. Il s'agit simplement de laisser les recettes s'adapter à la crise.

L'important est de maintenir l'effort sur la dépense non seulement aujourd'hui, mais aussi quand la croissance sera revenue, pour ne pas retomber dans les mauvaises habitudes du passé. C'est la clé pour assainir durablement nos finances publiques.

Ce dépassement du seuil des 3 points de PIB doit naturellement être temporaire. Notre effort sur la dépense nous permettra de retourner sous ce seuil dès 2010 pour atteindre 2,7 points de PIB.

C'est aussi cet effort dans la durée qui nous permettra de rétablir graduellement la situation : avec un retour, après 2 % en 2010, à une croissance de l'activité à 2,5 % en 2011 et 2012 – modification globale de la prévision pluriannuelle –, la maîtrise de la dépense permettrait une nette amélioration du déficit à 1,9 point de PIB en 2011 et à 1,2 point de PIB en 2012.

Vous le voyez, comme nous l'avons promis, nous tirons en toute transparence, avec vous, les conséquences de la crise que nous vivons.

Ces révisions confortent la sincérité du projet de loi de programmation des finances publiques, ce qui est particulièrement important pour l'avenir.

Projetons-nous un instant l'année prochaine. Compte tenu de l'incertitude actuelle, nul ne peut prétendre que les hypothèses retenues seront vérifiées au dixième de pourcentage près pour la croissance ou pour l'inflation, à la centaine de millions d'euros près pour l'impôt sur les sociétés et la TVA.

Je continuerai donc, après le vote des lois de financement, à avoir, plus que jamais, un dialogue étroit avec la commission des finances du Sénat sur les évolutions en cours d'année. L'année 2009 sera très importante.

Les révisions effectuées étaient nécessaires, mais il est bien évident qu'elles ne remettent absolument pas en cause les engagements forts en termes de dépense et de gouvernance qui sont inscrits dans ce projet.

Soyons très clairs, la colonne vertébrale de ce projet de loi, quelle que soit la conjoncture du moment, est de réaffirmer la nécessité de réduire le poids exorbitant de la dépense.

Pourquoi devons-nous nous concentrer sur la maîtrise de la dépense ?

C'est la maîtrise de la dépense qui nous mettra en position de profiter d'un retour à meilleure fortune de l'économie internationale. Tout regain de croissance – à l'horizon de 2010, c'est le moins que l'on puisse espérer ! – aura alors des effets positifs, puissants et rapides sur nos finances publiques.

La maîtrise de la dépense garantit la solvabilité de l'État. Nous avons eu l'occasion de l'expliquer devant vous, le plan de financement de l'économie présenté par Mme Christine Lagarde fonctionne essentiellement *via* des emprunts garantis par l'État. En situation de crise, comme aujourd'hui, l'État est le seul à qui les marchés acceptent de prêter, le seul en qui les marchés ont confiance.

Or cette confiance se justifie par le rétablissement structurel de nos finances publiques, que seule une action déterminée sur la dépense peut garantir. La lutte contre les dépenses inefficaces et le plan de refinancement de l'économie ne se contredisent donc pas, bien au contraire. Pour que l'État soit solvable et puisse jouer tout son rôle, il faut accepter de le réformer et d'être économe de l'argent public.

On nous reproche aussi de ne pas être cohérents puisque nous aurions trouvé 360 milliards d'euro pour les banques – voire pour les banquiers, comme le veut la caricature trop souvent répétée – alors que nous réaffirmons sans arrêt la nécessité des économies. Je me permets de le dire à nouveau, le plan de refinancement de l'économie ne se résume en aucun cas à un renflouement des banques à fonds perdus,...

**M. Nicolas About**, président de la commission des affaires sociales. Ce serait absurde !

**M. Éric Woerth**, ministre. ... il contribue évidemment au renflouement de l'économie. Les 360 milliards d'euros du plan ne sont aucunement comparables aux dépenses du revenu de solidarité active, de l'éducation nationale ou à toute autre dépense budgétaire. Ceux qui laissent croire le contraire sont peu inspirés, si vous me permettez l'expression. J'insiste donc, ce plan ne pèse pas sur les finances publiques, nous n'avons pas créé un « fonds » de 360 milliards d'euros dans lequel les banques pourraient venir puiser.

Les 40 milliards d'euros destinés à permettre des prises de participation seront financés par l'emprunt, ce qui augmente « facialement » la dette publique, mais cette dette est gagée sur des actifs, que nous espérons rentables à terme pour le contribuable. Pour ce qui concerne l'autre volet du plan, la garantie accordée par l'État ne représente pas une dépense, elle sera même payante, nous l'avons dit à plusieurs reprises.

Je voudrais donc vous décrire en quelques mots les vraies dépenses inscrites dans ce projet de loi : elles tirent les conséquences du passé, elles préparent l'avenir et elles traduisent une recherche systématique d'efficacité.

Tout d'abord, il nous faut affronter les contraintes héritées du passé. À ma place, au-delà des graves enjeux conjoncturels, faire preuve de responsabilité, c'est oser dire que le

passé nous rattrape et qu'il faut en tirer les conséquences. Le passé nous rattrape du fait de la dette publique accumulée ces trente dernières années.

**Mme Nicole Bricq.** Eh oui !

**M. Éric Woerth, ministre.** Je vous l'ai dit l'an dernier, le temps est révolu où la baisse des taux d'intérêt servait d'antidote à la progression de la dette ; c'est le moins que l'on puisse dire cette année. Je vous ai prévenus depuis dix-huit mois que les « bonnes surprises » sur les intérêts appartenaient au passé. Cette année, la charge de la dette augmente de 4 milliards d'euros ; c'est absolument considérable par rapport à ce que nous avons pu connaître dans le passé !

**Mme Nicole Bricq.** Et cela va continuer !

**M. Éric Woerth, ministre.** Ce passé nous rattrape aussi par la démographie. Les dépenses de pensions traduisent l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* : pour les finances publiques, il en résulte un surcroît de dépenses de 13 milliards d'euros par an. Nous avons confirmé la prolongation de la durée de cotisation retraite décidée en 2003 et nous avons mis en place un plan ambitieux pour les *seniors*. Mais il faudra assurément nous retrouver en 2010 pour procéder à l'état des lieux.

La progression de la charge de la dette et des pensions nous est imposée, au moins à moyen terme. Mais faisons-nous le nécessaire pour le reste des dépenses ?

Je le dis haut et fort : la maîtrise de la dépense est sans précédent et doit évidemment le rester. J'ai construit pour les trois ans à venir trois budgets sincères : trois budgets où les dépenses des ministères sont stabilisées en valeur – la crise ne doit pas être l'occasion de relâcher cet effort – ; trois budgets où je poursuis la remise à niveau des dotations historiquement sous-dotées – les remboursements à la sécurité sociale, les opérations extérieures de la défense, dépenses auxquelles vous êtes particulièrement sensibles, mesdames, messieurs les sénateurs – ; trois budgets, enfin, où je clarifie les financements de la protection sociale agricole – au travers du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le FFIPSA – et des infrastructures de transport – avec l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF. La crise actuelle montre bien l'importance de comptes justes, car il a beaucoup été question de comptabilité dans cette crise.

Cet exercice a requis une énorme volonté politique : c'est le fruit du travail de tout le Gouvernement, sous l'autorité et la vigilance du Premier ministre.

Concrètement, je vous avais dit que je diviserai par deux le rythme de croissance de la dépense publique en euros constants, c'est ce que nous ferons cette année : en 2008, le taux de croissance de la dépense publique s'élèvera à environ 1 %. Depuis plusieurs années, cet objectif était fixé et, immanquablement, n'a jamais été atteint ; il en va, enfin, différemment cette année : nous allons l'atteindre grâce à la maîtrise des dépenses de l'État, hors charge de la dette, et grâce à la maîtrise des dépenses de santé. Chaque année, nous réalisons 10 milliards d'euros d'économies par rapport à la tendance historique.

En ce qui concerne l'État, les dépenses de personnel, d'intervention et de fonctionnement des ministères en euros courants sont stabilisées sur la législature.

**M. Aymeri de Montesquiou.** C'est bien !

**M. Éric Woerth, ministre.** C'est énorme ! Et la crise actuelle ne remet pas en cause cet effort ! Quant à la croissance des dotations aux collectivités locales, elle est limitée à l'inflation.

Si tous ces efforts avaient été réalisés sur les dix dernières années, le budget de l'État serait tout simplement à l'équilibre. J'insiste sur ce point parce que je veux que tout le monde en ait bien conscience : si cette politique avait été menée depuis dix ans, nous pourrions tenir un autre discours aujourd'hui. C'est donc la persévérance sur la durée qui compte et non la variation de pression : nous serions dans une position tellement plus favorable pour affronter la crise actuelle et préparer l'avenir !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Certes !

**M. Éric Woerth, ministre.** Ce budget triennal se résume à une recherche d'efficacité dans tous les domaines. Toutes les économies issues, notamment, des travaux engagés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont été exploitées.

Pour la première fois, grâce à cette méthode de recherche systématique d'efficacité des dépenses, nous n'allons pas remplacer près d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, ce qui représente une baisse des effectifs de 30 600 emplois. En une année, nous faisons autant que tous les efforts réalisés pendant le quinquennat précédent !

Cet effort intervient sans reporter la charge sur les opérateurs. Pour la première fois, grâce aux directives que j'ai données à l'ensemble des représentants de l'État, leurs effectifs baisseront de plus de mille en 2009.

Grâce à cette méthode également, tous mes collègues ont obtenu les moyens de leurs politiques, sans qu'il soit besoin de leur attribuer les 13 ou 14 milliards d'euros supplémentaires qu'ils réclamaient au départ.

Enfin, grâce à cette méthode, nous avons pu saluer l'effort des fonctionnaires en matière de réforme de l'État en leur rendant, conformément à l'engagement du Président de la République, 50 % des économies réalisées avec les suppressions d'emplois. J'ajoute, au passage, que nous avons mis fin, avec M. André Santini, à la pratique surréaliste qui consistait à négocier le point d'indice de la fonction publique après le vote du budget : nous avons mené ces discussions très en amont et pour les trois prochaines années.

Il n'était pas possible d'exempter les collectivités locales de cet effort sans précédent sur les dépenses.

**M. Guy Fischer.** Voilà !

**M. Éric Woerth, ministre.** Je sais que les relations entre l'État et les collectivités locales sont complexes, mais nous respectons nos engagements : les concours de l'État aux collectivités territoriales se verront appliquer la même norme d'évolution que celle des dépenses globales de l'État, c'est-à-dire l'inflation. Pour 2009, exceptionnellement,...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Exceptionnellement !

**M. Éric Woerth, ministre.** Vous connaissez la suite de mon discours, monsieur le rapporteur général ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Non, je souligne simplement l'importance du propos !

**M. Éric Woerth, ministre.** En 2009, exceptionnellement, ces concours progresseront même plus rapidement que l'inflation, puisque nous avons révisé nos prévisions comme vous l'a dit Mme Christine Lagarde. En effet, pour respecter la

règle, il aurait fallu aligner l'indexation des concours sur l'inflation révisée à la baisse à 1,5 %. De votre côté, vous vous apprêtiez, sans doute, à demander une augmentation de ces concours au-delà de l'inflation initialement prévue dans le projet de loi de finances. Nous ne ferons ni l'un ni l'autre : nous en resterons donc à une progression de 2 %, soit 1,1 milliard d'euros d'augmentation.

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

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Voilà une très bonne nouvelle !

**M. Éric Wœrth, ministre.** D'une certaine façon, nous acceptons d'ajouter 0,5 % aux 1,5 % annoncés, afin d'aider les collectivités locales dans leur politique d'investissement.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Bon argument !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Au sein de cette enveloppe, la priorité a été donnée à l'investissement, puisque le Fonds de compensation pour la TVA est préservé et progresse de 660 millions d'euros. J'ajoute que l'État a répondu présent pour assurer le sauvetage de Dexia et a garanti son refinancement, afin d'apporter le soutien nécessaire dans cette crise au financement des collectivités locales. Nous demandons donc un effort aux collectivités locales, mais il sera accepté parce qu'il est juste.

L'effort portera également sur la sécurité sociale. En 2009, la conjoncture pèsera bien évidemment sur la progression des cotisations et sur le déficit du régime général mais l'effort sur la dépense permettra de limiter cette dégradation à 2 milliards d'euros. Pour l'assurance maladie, l'accroissement de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie, l'ONDAM, est fixé à 3,3 % pour chaque année d'ici à 2012. Ce chiffre nous permet d'éviter deux écueils : l'optimisme de façade, qui est d'afficher par facilité un objectif que l'on sait impossible à atteindre, et la résignation, qui est de laisser les dépenses croître plus vite que les ressources.

**M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.** Il n'en est pas question !

**M. Éric Wœrth, ministre.** La tenue des dépenses en 2008 en témoigne, il existe une voie médiane : l'ambition peut être réaliste, quand on s'en donne les moyens, et le taux de 3,3 % me semble répondre à ce critère.

Mais pour aller vers l'équilibre de l'assurance maladie,...

**M. Guy Fischer.** En 2011 ? En 2012 ?

**M. Éric Wœrth, ministre.** ... il nous faut consentir collectivement un effort gigantesque. Nous ne résorberons pas les déficits de l'assurance maladie par la seule intervention de la loi, j'en suis convaincu – sinon, nous y serions déjà parvenus ! –, mais nous le ferons par des changements de comportement et par une action puissante et sans relâche des gestionnaires. Je n'accepte pas de faire passer l'efficacité par pertes et profits sous prétexte que seule la qualité compte ; et la situation conjoncturelle n'est pas en cause : il est possible d'allier qualité et efficacité.

Nous aurons naturellement l'occasion de discuter prochainement en détail le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement y prend toutes ses responsabilités : il reprend la dette du régime des salariés comme des exploitants agricoles, il apporte des recettes nouvelles à l'assurance maladie comme à l'assurance vieillesse, il fixe des objectifs de dépenses réalistes.

L'État peut-il faire plus ? Oui, en plaçant chaque gestionnaire – des partenaires sociaux aux personnels soignants, du Gouvernement aux caisses d'assurances maladie – face à ses responsabilités, afin que son seul souci soit de respecter les objectifs qui lui ont été fixés. Il ne faut plus considérer que le dépassement de l'ONDAM va de soi, qu'il résulte d'une sorte de droit non écrit.

Cet effort de réduction de la dépense publique marqué dans la durée est un apport majeur de la loi de programmation. En avons-nous fait assez ? En avons-nous fait trop ? Comme pour un avion, il faut calibrer l'effort pour un atterrissage réussi ! Avec une baisse trop brutale, notamment en période de crise – c'est vrai pour les dépenses de la sécurité sociale comme pour les dépenses de l'État – on risque la dépressurisation et l'accident. L'effort que nous entreprenons est régulier, il est calibré pour la période que nous traversons : plus brutal, il serait dangereux ; il favoriserait non pas la reprise, mais la « recrise ».

Surtout, la maîtrise des dépenses ne doit pas se réaliser au détriment des dépenses prioritaires, celles qui nous permettront précisément de traverser la crise et de profiter au mieux de la reprise à venir. La recherche et l'enseignement supérieur, le « Grenelle de l'environnement », la valorisation du travail sont au cœur de ce budget pluriannuel : ces investissements sont véritablement porteurs de l'avenir et donc de la sortie de crise.

Des moyens sans précédent sont dégagés pour la recherche et l'enseignement supérieur : ils représentent 1,8 milliard d'euros supplémentaires par an. Ils permettront le financement des chantiers engagés par le Gouvernement et voulus par le Président de la République : autonomie des universités, excellence de la recherche publique et dynamisation de la recherche privée.

L'effort en faveur de l'investissement civil, en particulier des infrastructures, augmentera de près de 6 % en 2009. Au total, en tenant compte des partenariats public-privé, les investissements dans les infrastructures devraient quasiment doubler entre 2007 et 2012.

Concernant les recettes, je l'ai dit, nous ne compenserons pas la faiblesse de la conjoncture par des hausses d'impôts. Faut-il pour autant bloquer toute évolution de la fiscalité et camper dans l'immobilisme ?

Évidemment, non ! Mme Christine Lagarde y reviendra dans le détail lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009, mais les mesures fiscales qui y sont proposées sont globalement équilibrées. Sauf à être immobiles, nous devons accepter que certains impôts augmentent, parce que c'est l'intérêt général, pour que d'autres diminuent.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Bien sûr !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Mais il faut reconnaître que le bilan pour cette année n'est qu'une petite partie de l'histoire. Je veux le rappeler très clairement : les mesures décidées depuis le début de la législature représentent plus de 10 milliards d'euros de baisse des prélèvements obligatoires. C'est difficile dans le contexte actuel, mais il faut le faire ! Toute polémique à ce sujet ne peut survivre longtemps à l'analyse objective des faits.

Sécuriser les recettes est crucial. Votre commission des finances, en particulier son président comme son rapporteur général, partage, je le sais, cet avis. Créer des niches fiscales pour remplacer la dépense budgétaire ne résout rien ! La loi de programmation des finances publiques est particulièrement novatrice sur ce chapitre de la sécurisation des

recettes. Pour la première fois, en effet, nous présentons une évolution pluriannuelle des recettes et nous établissons des règles sur les niches fiscales comme sur les niches sociales.

Cela devenait impératif : le projet de loi prévoit désormais une évaluation des crédits d'impôt, un objectif annuel de dépenses fiscales et garantit qu'il sera mis un terme à la prolifération des niches fiscales et sociales.

**Mme Nicole Bricq.** Alors, faites-le vraiment !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Je sais que votre rapporteur a fait de nouvelles propositions allant dans ce sens, que Christine Lagarde et moi-même accueillerons favorablement, notamment celles qui tendent à rendre les niches fiscales « à durée déterminée ».

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Très bien !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Ces règles sur les dépenses fiscales sont une avancée majeure dans la maîtrise des finances publiques. Par le passé, les dépenses étaient encadrées par la seule norme de dépense budgétaire, le fameux « zéro volume ». Force est de constater cependant que cette norme a été contournée par le développement de la dépense fiscale.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** C'est exact !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Après l'élargissement de la norme intervenu l'année dernière et les rebudgétisations, c'est donc un nouveau pas que nous accomplissons ensemble aujourd'hui dans notre gouvernance des finances publiques. Nous corrigeons ainsi les effets pervers des règles du passé.

En résumé, mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi de programmation des finances publiques traduit une véritable stratégie, sortant du cadre strictement annuel et du seul budget de l'État, en sécurisant les recettes et en inscrivant la réforme de l'État dans la durée.

Ce texte prend en compte la situation particulièrement difficile que nous connaissons, car rien ne serait pire que de la nier. Il peut, je crois, donner lieu à une discussion éclairée et responsable de nos finances publiques. À mes yeux, il montre le chemin pour préparer au mieux l'avenir : un effort sans précédent, durable, documenté sur la dépense publique nous permettra de traverser cette crise et d'assainir à terme nos finances publiques.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je souhaitais vous dire aujourd'hui, avec le plus de précisions possibles, à l'occasion de ce débat. (*Vifs applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord saluer les deux interventions que nous venons d'entendre et plus particulièrement l'effort de transparence et de sincérité qu'elles traduisent.

En effet, et je voudrais m'attarder quelques instants sur ce point, l'appréciation du contexte macroéconomique est naturellement, dans la conjoncture actuelle, l'un des aspects les plus délicats lorsqu'il s'agit d'élaborer des documents budgétaires, qu'ils soient annuels ou pluriannuels. Trop souvent, mes chers collègues, j'entends le Gouvernement s'approprier, en quelque sorte, des prévisions de croissance ou des chiffres de la croissance. (*Mme le ministre et M. le ministre sourient.*)

Parler au nom du Gouvernement de « sa » prévision de croissance – permettez-moi de le dire en toute sincérité, fort des convictions que j'exprime avec constance à cette tribune depuis longtemps – me paraît être une erreur. Il n'y a pas de taux de croissance du Gouvernement, cela n'existe pas, pas plus que de taux de croissance du Parlement ou des pouvoirs publics. (*Sourires.*) Le seul vrai taux de croissance, par définition, est celui que l'on constatera *a posteriori*. (*Mme le ministre acquiesce.*)

Mais comme, bien entendu, il faut prévoir et élaborer des documents budgétaires, des hypothèses doivent être retenues. Il convient donc de parler d'hypothèses de croissance ou, plus largement, d'hypothèses macroéconomiques concernant l'inflation, les prix de l'énergie ou les parités monétaires.

**M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.** Voilà !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Si l'on veut aller jusqu'au bout du raisonnement, il convient, me semble-t-il, non pas de focaliser son attention sur un chiffre par grande donnée macroéconomique, mais plutôt de se fixer des fourchettes, en particulier en matière de taux de croissance. C'est ce que Mme Christine Lagarde a fait en évoquant tout à l'heure un taux de croissance de 0,2 % à 0,5 %, et c'était une première.

L'important n'est pas le chiffre en valeur absolue ; c'est de reconnaître que l'aléa existe et de ne pas commettre, en quelque sorte, de péché d'orgueil. En effet, rien ne nous dit que les conjoncturistes des banques ou de différents instituts français et internationaux aient davantage la vérité révélée que ceux de l'INSEE, du Centre d'analyse stratégique ou de ce qu'on appelait naguère la direction de la prévision.

L'essentiel pour nous, dans notre fonction délibérative portant sur les lois de finances et, à présent, pour la première fois, sur une loi triennale de programmation des finances publiques, est de réfléchir sur la base de raisonnements, de données, dans un monde incertain.

Je salue donc l'exercice de sincérité du Gouvernement. J'espère que, pour l'avenir, on saura en tirer les conséquences et que l'on raisonnera, tant pour les recettes que les dépenses et le solde, en termes de fourchette. Si la situation est relativement médiocre, on n'engagera qu'un minimum de dépenses ; si elle est meilleure, on débloquera des dépenses supplémentaires qui pourront être affectées à des projets ou à des fonctions identifiées à l'avance. C'est un budget transparent – qu'il s'agisse de la sécurité sociale ou de l'État, nous pouvons raisonner de la même manière – susceptible de s'ajuster à la conjoncture économique.

Il me semble, en outre, que le Gouvernement est tout à fait fondé à mettre l'accent sur les normes de dépenses, car, dans les temps difficiles que nous connaissons, seule la dépense publique centralisée est susceptible d'être contrôlée de manière relativement certaine. La dépense publique centralisée, mes chers collègues, c'est la dépense de l'État, de ses démembrements et celle des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. En d'autres termes, la dépense centralisée est celle qui doit obéir aux normes proposées par le Gouvernement et votées par le Parlement.

Il existe d'autres dépenses publiques qui ne sont pas centralisées. Par définition, ce sont les dépenses de nos collectivités territoriales. On peut en faire une addition, une consolidation, mais rien de plus, car c'est bien le conseil

municipal, le conseil communautaire, le conseil général, le conseil régional qui vote sa dépense, équilibrée par la fiscalité et les ressources correspondantes.

S'il est logique et légitime de faire figurer une prévision de la dépense locale dans une programmation triennale des finances publiques, pour autant, les chiffres qui se situent à ce niveau ne sont pas de même nature que ceux qui sont relatifs à la dépense publique centralisée. Cela motive d'ailleurs un amendement de principe que notre commission vous soumettra.

S'agissant des collectivités territoriales, sujet auquel nous sommes particulièrement sensibles, je voudrais souligner une avancée très significative, très concrète que le ministre du budget vient, ce matin, de présenter devant notre assemblée : en 2009, l'enveloppe globale des concours de l'État aux collectivités territoriales – je l'appelle encore « l'enveloppe normée » – évoluera donc à un demi-point au-dessus de l'inflation, dont le taux révisé est de 1,5 %, ce qui représente, mes chers collègues, environ 275 millions d'euros supplémentaires...

**M. Alain Vasselle**, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Le cadeau bonus !

**M. Philippe Marini**, rapporteur général. C'est une nouvelle qu'il faut apprécier à sa juste valeur, car, monsieur le ministre, elle traduit le fait que vous nous avez entendus avant même que se soit ouvert le débat budgétaire, qui va notamment être focalisé sur ces questions.

Vous nous avez entendus parce que, en tant que maire et président d'une communauté de communes, vous connaissez la réalité des choses et du pilotage de la gestion locale.

Vous nous avez entendus parce que vous savez que, durant la phase de conjoncture basse, de stagnation et, peut-être, l'an prochain, de récession que nous connaissons, l'activité des collectivités territoriales sera un élément conjoncturel très important. En matière d'investissement comme en matière de dépenses de solidarité, on va se tourner plus particulièrement vers les communes, les intercommunalités, les départements et même les régions pour mettre en œuvre quelques amortisseurs face à la dureté de la crise.

Qu'il s'agisse des petites et moyennes entreprises, notamment dans la branche du bâtiment et des travaux publics, qu'il s'agisse des personnes que la crise peut temporairement laisser sur le bord de la route, ce sont bien les budgets locaux qui joueront un rôle important d'amortisseur. À cet égard, les 275 millions d'euros – c'est un ordre de grandeur –, se situant au-delà de l'hypothèse d'inflation révisée à 1,5 %, seront un amortisseur non négligeable et permettront sans doute de rendre plus facile l'examen, dans quelques semaines, des concours pour 2009 aux collectivités territoriales.

Je terminerai cet exposé par l'évocation rapide des amendements que la commission des finances a adoptés.

Tout d'abord, comme vous l'avez dit à juste titre, monsieur le ministre, il y avait un risque d'évasion par rapport à la norme de dépense qu'en d'autres temps nous avons intitulé l'« agencisation » de l'État, c'est-à-dire l'imputation, sur des organismes proches de l'État, en général des établissements publics, de dépenses, notamment des dépenses de personnel, hors de la norme globale de dépense. Vous venez de nous dire – c'est une première, et elle mérite d'être saluée – que, pour 2009, les effectifs du personnel affecté à ces démem-

brements de l'État vont se voir appliquer la règle de base en vigueur pour la gestion des effectifs de la fonction publique au sens strict.

Mais une redoutable dérive demeure encore possible, vous le savez, avec les dépenses fiscales.

La dépense fiscale est la plus grande tentation qui peut menacer encore les ministres – je parle des ministres dépen-siers, non de vous, bien entendu ! (*Sourires.*) – et, dans un temps où la norme globale est une norme contrainte et rigoureuse,...

**M. Jean-Pierre Fourcade**. On en a voté une pas plus tard que la semaine dernière !

**M. Philippe Marini**, rapporteur général. ... de cette tenta-tion, il faut se prémunir. Le Sénat, en particulier, est là pour veiller au bon comportement en matière de finances publiques sur la durée, comme vous le souhaitez, madame le ministre de l'économie, monsieur le ministre du budget. D'où les amendements que nous avons préparés et qui, je le suppose, rencontreront vos propres préoccupations.

La révision des hypothèses macroéconomiques prises en compte par le Gouvernement entraîne mécaniquement le dépôt d'une série d'amendements ; ils seront examinés par la commission des finances à l'occasion de la suspension de séance.

Il est particulièrement important que le Sénat soit le lieu d'un vrai débat, qui soit en prise avec l'actualité immédiate, tout en s'inscrivant dans une perspective plus large.

De grâce, n'ajoutons pas la crise à la crise ! Arrêtons de faire des cadeaux fiscaux, parce que nous n'en avons plus les moyens, et trouvons des solutions nous permettant de gérer avec continuité et persévérance la norme de dépense, mais aussi de faire en sorte qu'un euro de dépense fiscale soit traité exactement de la même façon qu'un euro de dépense budgétaire, en prévision comme en réalisation.

Voilà, mes chers collègues, les principales préoccupations dont je souhaitais vous faire part au nom de la commission des finances. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président**. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Alain Vasselle**, rapporteur pour avis de la commis-sion des affaires sociales. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons fini par en prendre l'habitude, les médias considèrent que la messe est dite dès lors qu'un texte a été examiné par l'Assemblée nationale et, de manière générale, se font assez rarement l'écho des travaux du Sénat.

Nous démontrerons une nouvelle fois au cours de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2009 que le Sénat est souvent une force de propositions. Même si ces dernières ne sont pas retenues immédiatement, elles finissent souvent par l'être l'année suivante, soit par le Gouvernement, soit par l'Assemblée nationale. (*Sourires.*)

Madame la ministre, monsieur le ministre, vous avez réservé au Sénat l'annonce de votre volonté de jouer la transparence, la crédibilité et le réalisme en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques. Je salue cet effort et vous en remercie, après Philippe Marini.

Nos concitoyens auraient sans doute eu du mal à comprendre qu'il en aille autrement et que l'on ne tienne pas compte de la crise financière dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Ces textes ayant été établis avant la crise, la commission des affaires sociales a procédé à leur examen en se fondant sur les prévisions macroéconomiques de l'été.

Comme vous l'avez souligné, madame Lagarde, l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques est une première. Il intervient quelques semaines seulement après la révision constitutionnelle, promulguée le 23 juillet dernier. Je salue la rapidité avec laquelle le Gouvernement a mis en œuvre une réforme que nous appelions de nos vœux depuis un certain temps déjà et que les différentes conférences des finances publiques tenues ces deux dernières années ont permis de préparer.

Ce premier projet de loi de programmation comporte, outre un cadrage macroéconomique et des objectifs sur lesquels je reviendrai plus loin, plusieurs règles de gouvernance, notamment en matière de recettes et de niches sociales.

La commission des affaires sociales ne peut que s'en féliciter, car ces règles sont proches de celles qu'elle avait elle-même préconisées à plusieurs reprises, en particulier dans le cadre d'une proposition de loi organique dont le président de la commission Nicolas About et moi-même étions les auteurs, et qui a été votée par le Sénat le 22 janvier 2008.

Le Parlement est donc conduit à approuver la stratégie du Gouvernement en matière de finances publiques, stratégie que ce dernier élaborait jusqu'à présent lui-même, à l'occasion de la transmission, au début du mois de décembre, du programme de stabilité à la Commission européenne.

Que les assemblées se prononcent, en toute transparence, par un vote sur cette programmation est véritablement un progrès. Nous nous souvenons en effet d'une période, pas si lointaine, où ces prévisions revêtaient un caractère tellement confidentiel que le Parlement et ses commissions financières n'en étaient même pas destinataires.

L'approche globale que cette nouvelle catégorie de lois nous permet d'avoir sur les comptes publics, en intégrant les finances de l'État, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités locales dans un même ensemble et en les inscrivant dans une perspective pluriannuelle, représente également une avancée intéressante.

Jusque-là, nous ne pouvions avoir un débat général que sur l'évolution des prélèvements obligatoires : l'année dernière, il s'est tenu à la même époque ; il a lieu aujourd'hui, en même temps que la discussion du présent projet de loi.

Si l'exercice est très utile en ce qu'il permet un débat d'ensemble, il ne concerne cependant qu'un aspect du sujet, à savoir les recettes. Pour les dépenses, la réflexion était d'habitude renvoyée aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, et ce pour la seule année suivante. Philippe Marini a eu raison de considérer tout à l'heure qu'il y avait lieu d'intégrer dans ces prévisions les dépenses et les recettes, et de mener notre réflexion sur l'ensemble.

En matière sociale, nous étions toutefois plus avancés puisque, depuis le vote de la loi organique du 2 août 2005, le projet de loi de financement de la sécurité sociale est accompagné d'une annexe B qui comporte une projec-

tion 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 de base.

Nous avons beaucoup critiqué cette annexe même si, d'année en année, nous avons pu constater une certaine amélioration. S'il faut en faire un bilan, je dirais que, malgré ses limites, notamment en termes de fiabilité et de durabilité des projections – je vous engage à regarder le tableau qui figure dans mon rapport écrit et qui retrace ces projections depuis l'origine –, l'annexe a le mérite incontestable de proposer une trajectoire et de faire apparaître des tendances qui montrent avec beaucoup de clarté les difficultés qui jalonnent le chemin de retour à l'équilibre.

La programmation qui nous est proposée aujourd'hui par le Gouvernement intervient, cela a été souligné, dans un contexte économique tout à fait exceptionnel.

La crise financière des dernières semaines et ses conséquences sur l'économie réelle sont des facteurs majeurs d'incertitude qui, malheureusement, remettent pour partie en cause la pertinence de l'exercice qui nous est proposé, mais pour partie seulement.

Je note au passage qu'aucun institut de prévision n'est actuellement capable de prédire l'ampleur de la récession, de chiffrer de façon fiable l'impact de la crise actuelle sur notre économie, sur la croissance et sur l'emploi à moyen terme, c'est-à-dire pour l'horizon de cette programmation ou, tout du moins, pour l'année 2009. Je cite dans mon rapport les dernières perspectives de l'OFCE, rendues publiques voilà à peine une semaine. Comme vous l'avez précisé, madame la ministre, de multiples précautions entourent le détail des deux scénarios envisagés.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les finances sociales, l'hypothèse macroéconomique centrale est celle de l'augmentation de la masse salariale, masse qui, je vous le rappelle, représente, pour la sécurité sociale, les trois quarts de l'assiette de ses recettes. Cette augmentation est estimée, dans le projet de loi comme dans l'annexe B du PLFSS pour 2009, à 3,5 % en 2009 et à 4,6 % par an les trois années suivantes. Ces prévisions seront corrigées cet après-midi à l'initiative du Gouvernement pour faire preuve d'un plus grand réalisme et d'un maximum de transparence.

Ces taux étaient évidemment très volontaristes. Or un point de masse salariale en moins représente une baisse de 2 milliards d'euros de recettes pour la sécurité sociale, et une difficulté supplémentaire pour revenir vers l'équilibre en 2012, ce qui est l'objectif fixé dans le projet de loi pour le régime général.

Comme je l'avais souligné devant mes collègues de la commission des affaires sociales, notamment ceux de l'opposition qui avaient dénoncé le caractère trop optimiste des prévisions macroéconomiques, il est fort probable que nous soyons amenés, avec le Gouvernement, à réviser ces prévisions et que l'équilibre ne soit atteint qu'en 2013, au lieu de 2012. Nous espérons que la conjoncture à partir de 2010 ou 2011 permettra un tel rattrapage.

En tout état de cause, il faut faire preuve de prudence et ne pas bercer nos concitoyens d'illusions sur le sujet. Il faut savoir se montrer courageux et réaliste : c'est ce que fait le Gouvernement, et je ne peux que l'en féliciter.

Dans le rapport annexé au projet de loi, trois éléments sont cités comme indispensables pour parvenir à l'équilibre.



Premièrement, il faut disposer d'une base financière assainie, ce qui suppose de régler trois problèmes : le transfert de la dette sociale à la Caisse d'amortissement de la dette sociale – le Gouvernement exauce le vœu que nous avons exprimé l'année dernière puisque ce transfert est prévu dans le PLFSS pour 2009 – ; le traitement de la situation structurellement déficitaire du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles – problème qui sera partiellement réglé cette année, notamment dans son volet « branche maladie » –, et la clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Ces trois questions sont traitées dans le cadre du PLFSS pour 2009, mais – je me permets de le souligner – de manière imparfaite.

En effet, si le transfert de la dette sociale à la CADES est bien effectué, toutefois, comme je vous l'avais déjà indiqué, monsieur le ministre, lors de votre audition devant la commission des affaires sociales, cela entraînera malgré tout une fragilisation du Fonds de solidarité vieillesse, en raison du dispositif qui a été imaginé.

Seul est résolu le problème de la branche maladie du FFIPSA, le déficit de sa branche vieillesse restant entier.

Par ailleurs, si de réels progrès ont été réalisés dans les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, nous devons bien constater qu'une dette s'est reconstituée à hauteur de 3,5 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2008. Cela étant, monsieur le ministre, vous nous avez annoncé, en commission, votre intention d'honorer, dans le cadre du prochain collectif, au moins une partie de cette dette, pour un milliard d'euros. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

La dégradation de la conjoncture actuelle accroît toutefois les risques sur le montant de cette dette. J'ai noté également votre souci de faire en sorte de « coller » le mieux possible aux besoins de dotations, je pense notamment à l'allocation aux adultes handicapés, à l'aide médicale de l'État et à l'allocation de parent isolé, respectivement l'AAH, l'AME et l'API.

Deuxièmement, pour revenir à l'équilibre, il nous faut parvenir à maîtriser la dépense, M. le ministre et M. Philippe Marini ont insisté sur ce point. L'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, à 3,3 % pour l'ensemble de la période.

Monsieur le ministre, vous avez annoncé que, malgré la révision des données macroéconomiques, vous maintenez une progression à 3,3 % pour cette année et pour le futur exercice, ce qui signifie que le même effort est accompli pour la sécurité sociale et pour les collectivités territoriales. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Ce pourcentage correspond à une croissance des dépenses de maladie inférieure à la croissance du PIB. Cet objectif, certes ambitieux, n'est pas inatteignable, puisque nous l'avons atteint en 2008, même s'il y a eu un petit dérapage par rapport aux prévisions. Nous devrions en effet finir l'année 2008 avec une progression de l'ONDAM de l'ordre de 3,3 %.

Mes chers collègues, il faut bien en avoir conscience, maintenir ce taux sur toute la période de programmation suppose de trouver, chaque année, 2 milliards d'euros d'économies nouvelles pour contenir la progression des dépenses à 5 milliards d'euros par rapport à l'année précédente. Or, je vous le rappelle, la tendance pour les dépenses de santé est plutôt de l'ordre de 7 milliards d'euros par an. On ne

peut pas, en effet, avoir pour les dépenses de santé la même maîtrise comptable que celle qui est exigée par M. le rapporteur général pour les dépenses centralisées de l'État.

Pour parvenir au respect de cette norme, il est impératif de mobiliser toutes les marges qui existent, en poursuivant les efforts sur la maîtrise des dépenses de soins de ville. Depuis quelques années, pour ces soins de ville, de réels efforts ont été réalisés, avec des résultats indéniables. En ce qui concerne l'hôpital, permettez-moi l'expression, je reste sur ma faim ! Des progrès importants restent à faire, et il est particulièrement urgent d'agir, car nous n'avons que trop attendu. Il y a lieu de maintenir l'effort en renforçant la gestion des risques à l'hôpital.

Nous sommes persuadés que l'on peut encore réaliser des économies dans ces différents secteurs, mais cela ne sera pas facile.

Les dépenses des autres branches doivent se contenter de quelques paragraphes dans le rapport annexé au projet de loi. J'en profite pour vous faire observer que, comme à l'accoutumée, ce rapport consacre trois fois plus de développements au budget de l'État qu'aux dépenses de sécurité sociale. Je regrette en particulier que si peu de précisions soient apportées pour la branche vieillesse, dont le déficit dépasse maintenant les 5 milliards d'euros. Certes, 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. Mais les pistes de réformes possibles auraient au moins mérité d'être mentionnées et évaluées.

Je suis d'ailleurs persuadé que la principale raison pour laquelle nos concitoyens semblent systématiquement chercher à anticiper leur départ à la retraite tient au manque de lisibilité en la matière. C'est donc un sujet sur lequel il faudra un peu plus nous pencher l'année prochaine.

Troisièmement, je vois un dernier pilier du retour à l'équilibre dans la sécurisation des recettes. Celle-ci exige que soient réunies deux conditions : le retour de la croissance et la préservation des recettes actuelles. J'espère qu'il ne s'agit pas d'un vain mot et que les recettes seront effectivement au rendez-vous.

Monsieur le ministre, vous avez annoncé de nouvelles recettes pour la branche vieillesse résultant d'un basculement des cotisations de l'UNEDIC. Permettez-moi de vous inviter à regarder tout cela d'un peu plus près, car, avec le retournement de conjoncture, nous n'atteindrons peut-être pas le niveau espéré.

**M. Guy Fischer.** C'est une évidence !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Le retour à la croissance est évidemment très difficile à prévoir. Cela étant, on peut aussi chercher à préserver les recettes existantes, notamment en veillant à ne pas multiplier les exemptions d'assiettes, les exonérations de charges et contributions sociales, bref en limitant le développement des « niches sociales ». Je constate d'ailleurs, mais nous en reparlerons au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, que cela n'a pas été vraiment le cas en 2008, puisque pas moins de sept niches sociales supplémentaires ont été créées à l'occasion de l'examen de textes de loi ordinaire, et ce sans compensation.

Vous le savez, la commission des affaires sociales s'intéresse à cette question depuis plusieurs années.

Nous avons ainsi proposé successivement, avant que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ne s'emparent de ces idées, la taxation des stock-options ou l'instauration d'une *flat tax* sur les niches sociales.

Nous avons également cherché à limiter la création d'exonérations de charges dans les textes de loi ordinaire en déposant, puis en faisant voter par le Sénat une proposition de loi organique sur ce sujet. Malheureusement, à chaque fois, nos initiatives ont été repoussées... pour mieux être, l'année suivante, reprises et finalement adoptées !

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général*. Vous êtes des précurseurs ! (*Sourires.*)

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. Comme quoi il ne faut jamais désespérer ! (*Nouveaux sourires.*)

Dans le cadre de la discussion du PLFSS pour 2009, la commission des affaires sociales fera de nouvelles propositions la semaine prochaine, je pense notamment à l'extension du forfait social de 2 % à l'ensemble des assiettes exemptées ou bien au ciblage des allègements généraux de charges sociales sur les entreprises de moins de cinquante salariés. Nous estimons en effet que le moment est venu d'ouvrir un débat sur les allègements de charges, qui avoisinent 25 milliards d'euros pour les seuls allègements dits Fillon. Quel est leur impact véritable en termes d'emplois ?

**M. Guy Fischer**. Eh oui !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. Où se trouve la limite entre utilité réelle et effet d'aubaine ?

Prenons l'exemple, au hasard, de la grande distribution. Ne profite-t-elle pas de l'effet d'aubaine des allègements de charges ?

**M. Nicolas About**, *président de la commission des affaires sociales*. Bien sûr !

**M. Guy Fischer**. C'est évident !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. N'est-ce pas dans la grande distribution que l'on trouve le plus d'emplois à temps partiel ?

**M. Guy Fischer**. C'est évident !

**M. Nicolas About**, *président de la commission des affaires sociales*. Et des salaires en dessous du SMIC !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. N'est-ce pas dans la grande distribution qu'il y a le plus de travailleurs pauvres ?

**M. Guy Fischer**. C'est évident !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. C'est d'ailleurs ce type de situation qui nous a conduits à adopter le texte sur le RSA.

Toutes ces questions méritent d'être posées,...

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général*. Tout à fait !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. ... notamment celle de savoir si le coût de ces allègements est justifié.

Pour tirer des enseignements, je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes, dans lequel figure une série d'analyses extrêmement intéressantes sur le sujet. Il conviendrait d'aller plus loin.

La commission des affaires sociales se réjouit 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. Nous regrettons seulement qu'elles ne s'appliquent pas dès à présent et que leur mise en œuvre soit reportée, sans doute, à l'année prochaine.

Par exemple, dans le PLFSS pour 2009, le Gouvernement nous demande de mettre en place un dispositif de prise en charge des frais de transport exonéré de toutes charges sociales et bien entendu sans aucune compensation pour la sécurité sociale. Est-ce bien cohérent ?

**M. Guy Fischer**. Non !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. En réalité, l'article 10 de la loi de programmation, qui prévoit une compensation, n'est pas respecté.

**M. Guy Fischer**. Voilà !

**M. Éric Woerth**, *ministre*. Mais si !

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. J'espère que vous nous expliquerez comment vous faites dans votre réponse aux orateurs, monsieur le ministre, et je m'engage alors à retirer cette dernière remarque ! (*Sourires.*)

Il faut donc que ces nouvelles règles soient réellement appliquées et qu'elles s'imposent à tous, aux différents ministres comme aux parlementaires.

En conclusion, mes chers collègues, la commission des affaires sociales émet un avis favorable sur le projet de loi et vous invite à l'adopter, sous réserve que le Gouvernement prenne plusieurs engagements.

Tout d'abord, nous aimerions qu'il s'engage à mieux étayer les projections relatives aux finances sociales dans la prochaine loi de programmation.

Ensuite, nous souhaiterions qu'il s'engage à réfléchir à l'utilité de fixer un objectif de progression des dépenses de vieillesse, compte tenu tout à la fois du montant élevé de ces dépenses, du fait que le déficit de cette branche dépasse maintenant celui de la branche maladie et de la nécessité, plus encore dans ce domaine que dans d'autres, de respecter le nouvel objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Enfin, nous voudrions qu'il s'engage à déposer un nouveau projet de loi de programmation si les hypothèses macro-économiques sur lesquelles le présent texte est construit devaient être sensiblement corrigées. J'ai compris que ce serait le cas dès cet après-midi, et je ne peux que vous en remercier, madame, monsieur les ministres.

À tous, merci de contribuer à un meilleur équilibre des comptes sociaux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

(*Mme Catherine Tasca remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.*)

## PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCAS

vice-présidente

### Organisation des débats

**Mme la présidente**. J'indique au Sénat que la conférence des présidents a décidé d'attribuer un temps de parole de dix minutes aux porte-parole de chaque groupe politique et de cinq minutes à la réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Le Gouvernement répondra aux orateurs.

Puis nous aurons une série de questions avec la réponse immédiate du Gouvernement. La durée de la discussion de chaque question est limitée à cinq minutes réparties de façon égale entre l'auteur de la question et le Gouvernement.

La conférence des présidents a décidé d'attribuer quatre questions aux groupes UMP et socialiste, deux questions aux groupes UC, CRC et RDSE et une question aux sénateurs non-inscrits.

Je rappelle que nous devons suspendre la séance à onze heures cinquante-cinq pour la cérémonie traditionnelle d'hommage aux sénateurs et fonctionnaires du Sénat morts pour la France.

Dans ces conditions, monsieur le président de la commission des finances, pensez-vous que nous pourrions reprendre notre débat vers douze heures quinze ?

**M. Jean Arthuis**, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. À titre personnel, madame la présidente, je n'y vois pas d'inconvénient. Cela étant, plusieurs d'entre nous ont des obligations qui les contraindront à quitter l'hémicycle vers douze heures trente. Je me tourne donc vers nos collègues : pouvons-nous utilement reprendre nos travaux pour un quart d'heure ?

**M. Guy Fischer**. Ce ne serait pas logique !

**M. Jean Arthuis**, président de la commission des finances. Personnellement, j'en doute aussi.

De surcroît, la commission des finances doit se réunir à quatorze heures quarante-cinq pour examiner les amendements que le Gouvernement vient de déposer. Sans doute nos travaux iront-ils promptement, car il s'agit d'une série d'amendements un peu mécaniques, consécutifs à la révision des hypothèses macroéconomiques, et je sais gré aux ministres de faire ainsi du Sénat le lieu de la sincérité. Mais, dans un souci de cohérence, il serait plus sage de ne reprendre nos travaux qu'à quinze heures ou quinze heures quinze.

**Mme la présidente**. Afin de permettre à la commission des finances de mener à bien ses travaux, nous reprendrons donc la séance à quinze heures quinze. (*Assentiment.*)

**Mme Michèle André**. Sage décision !

#### Discussion commune (suite)

**Mme la présidente**. Dans la suite de la discussion commune, la parole est à M. Albéric de Montgolfier.

**M. Albéric de Montgolfier**. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'aborder le fond, je tenais à me réjouir de l'initiative qui a permis de joindre la discussion générale du projet de loi de programmation des finances publiques au débat sur les prélèvements obligatoires. Pour avoir une vue plus cohérente de la stratégie des finances publiques, il faut en effet prendre en compte non seulement l'évolution de la dette publique et des dépenses publiques, mais aussi celle des prélèvements obligatoires.

Concernant la programmation des finances publiques, je me félicite également, au nom du groupe UMP, qu'elle fasse l'objet, pour la première fois, d'un débat parlementaire. Chaque année, dans le cadre du programme de stabilité, le Gouvernement communique à la Commission européenne une prévision pluriannuelle relative aux finances publiques. Mais, jusqu'à présent, cette programmation ne faisait pas

l'objet d'un débat devant la représentation nationale. Par le biais de ce projet de loi, nous pouvons désormais peser sur les orientations budgétaires des prochaines années.

Ce texte va permettre une meilleure visibilité de la stratégie du Gouvernement s'agissant des finances publiques et contribuer ainsi à une plus grande transparence de son action. Cette avancée est la première application de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, qui a instauré des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

L'examen de ce texte novateur intervient néanmoins dans un contexte économique et financier très dégradé. À cet égard, nous ne pouvons que saluer la volonté de transparence et de réalisme du Gouvernement, qui a revu à la baisse les hypothèses de croissance.

Cette transparence ne doit pas être un prétexte pour renoncer à une maîtrise durable des dépenses.

Dans ce domaine, le Gouvernement fait preuve d'une détermination et d'un volontarisme que notre groupe salue. Il affiche des objectifs ambitieux, comme celui de diviser par deux le taux de croissance en volume de la dépense publique.

Ces objectifs ne pourront être atteints que grâce à une véritable maîtrise des dépenses de l'État. C'est le sens de la révision générale des politiques publiques dont je souhaiterais connaître l'état d'avancement et les perspectives en termes d'économies budgétaires.

Mais, comme le souligne très bien notre rapporteur général, M. Philippe Marini, les deux tiers de l'effort de réduction de la croissance des dépenses publiques seraient portés par la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Notre collègue Alain Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales, a très bien souligné les enjeux en matière de finances sociales : partir d'une base assainie, maîtriser la dépense et sécuriser les recettes.

En matière de finances locales, le Gouvernement souhaite pérenniser l'indexation des concours de l'État sur l'inflation et même plus encore cette année, puisque, je tiens à le souligner, comme l'a fait Philippe Marini, elle est un demi-point au-dessus de l'inflation révisée.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que le taux de croissance en volume des dépenses des collectivités territoriales sera ramené à 1,25 % en moyenne de 2009 à 2012, ce que la commission des finances juge peu réaliste. Je pense en particulier à la situation des départements confrontés à une forte progression « naturelle » des dépenses sociales, notamment de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Notre groupe souhaiterait à ce stade faire deux observations.

Première observation, si nous comprenons très bien que les collectivités territoriales doivent, tout comme l'État, qui le fait notamment à travers la RGPP, participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, nous ne l'acceptons qu'à la condition que l'État mette fin aux transferts de charge larvés et qu'il clarifie ses relations avec les collectivités locales.

Nous soutenons également la volonté du Président de la République de clarifier les compétences et les structures des différents échelons de collectivité. Notre groupe entend participer activement à ce grand chantier.

Seconde observation, nous tenons à insister sur la nécessité de ne pas pénaliser l'investissement et la péréquation.

Si un effort doit être consenti en matière de dépense locale, il doit porter avant tout sur le fonctionnement. À cet égard, nous saluons la décision du Gouvernement de ne pas engager une réforme précipitée des critères d'attribution du FCTVA, le fonds de compensation pour la TVA, même si celui-ci est désormais inclus dans la norme d'évolution des concours de l'État.

Nous approuvons le choix qui est fait de privilégier d'abord les investissements des collectivités locales, au travers du FCTVA, puis la péréquation, au travers de la DGF, la dotation globale de fonctionnement. Ce choix nous apparaît d'autant plus nécessaire aujourd'hui, au moment où la conjoncture économique se dégrade. Nous ne devons pas oublier que les dépenses des collectivités locales représentent près des trois-quarts du total de l'investissement public.

Au total, nous retenons essentiellement de cette programmation la volonté du Gouvernement de maîtriser durablement les dépenses publiques, qu'il s'agisse de crédits budgétaires ou de dépenses fiscales. Là réside pour nous l'élément structurel principal qui permettra un retour progressif vers l'équilibre des finances publiques, quels que soient les aléas conjoncturels.

C'est dans cet esprit de responsabilité, malgré les incertitudes pesant sur la croissance et les comptes publics à court terme, que le groupe UMP du Sénat aborde l'examen de ce projet de loi de programmation. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Madame la présidente, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, face aux difficultés de l'économie mondiale, les seules politiques possibles sont celles de la vérité et de l'action : la vérité pour gagner la confiance des Français ; l'action, car, face aux difficultés, l'État doit incarner la responsabilité et la régulation.

Conséquence d'un excès de crédit, d'endettement et de complexité, mais aussi d'un excès de cupidité et de volatilité – vous l'avez fort bien dit, madame le ministre –, une spirale irrationnelle de la défiance est venue contrecarrer la politique originelle du Président de la République. Celui-ci a déployé toute sa réactivité et son énergie pour relancer le flux du financement de l'économie afin de restaurer la confiance.

À l'évidence, les réformes structurelles doivent se concentrer sur le secteur financier, en particulier sur le secteur bancaire, pour mettre un terme aux excès du passé et faire en sorte que les circuits financiers redeviennent des instruments au service de la croissance, des entreprises et des Français.

La loi de programmation pluriannuelle et le projet de loi de finances pour 2009 développent deux idées simples : maîtriser la dépense publique, comme la commission des finances du Sénat vous y incite depuis plusieurs années, et tendre à l'équilibre pour protéger nos recettes.

Pour maîtriser les dépenses, tout d'abord, le projet de loi de programmation propose une reconduction de la dépense au niveau de l'inflation chaque année jusqu'en 2012 ; les crédits affectés aux diverses missions sont prévus pour 2009, 2010 et 2011. Cette idée figurait déjà dans le rapport présenté par notre collègue Alain Lambert.

Une telle politique permet de maîtriser la dépense publique. Il est en effet plus aisé d'engager des réformes tendant à dépenser mieux en dépensant moins, avec une visibilité sur trois ans. Les gestionnaires sont ainsi incités à rechercher des économies ou à redéployer les crédits. Mes chers collègues, trop longtemps la dépense publique est demeurée une fracture idéologique. Cette conception est dépassée, la crise en ayant révélé les limites. Nos voisins nous incitent à de saines comparaisons.

Il est cependant vrai qu'on ne peut rationaliser à l'extrême : la France n'est pas seulement une entreprise. La dépense publique est aussi un levier indispensable pour réduire les inégalités, et nous ne pouvons l'ignorer.

Avec une inflation à 2 %, les dépenses sont limitées en volume à 7 milliards d'euros. L'accroissement des charges de pensions représentera 2,4 milliards ; la charge de la dette augmentera, quant à elle, de près de 3 milliards d'euros ; le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne progressera de 500 millions d'euros, et les concours de l'État aux collectivités locales augmenteront exactement au même rythme que l'ensemble du budget, soit de 2 % sur 55 milliards d'euros ; ajoutons 300 millions d'euros pour l'augmentation des dépenses de personnel. Le total obtenu consomme la totalité de cette marge de manœuvre de 7 milliards d'euros.

Nous devons donc nous appuyer sur la révision générale des politiques publiques. Grâce à cette méthode de recherche systématique d'efficacité des dépenses, nous n'allons pas remplacer près d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, soit une baisse des effectifs de plus de 30 000 emplois. Rappelons que, depuis les débuts de la décentralisation en 1982, 500 000 postes ont été créés par nos collectivités locales sans que l'État engage symétriquement une diminution de ses effectifs correspondants.

Au-delà des dépenses de l'État, il nous faut maîtriser l'ensemble des dépenses publiques : c'est le seul gisement d'économie à exploiter sans modération. En 2007, la dépense publique a atteint 52,4 % du PIB. En volume, la progression moyenne de cette dépense sur une longue période a été un peu supérieure à 2 % par an. J'y reviendrai.

Les dépenses de l'État représentent 300 milliards d'euros ; les dépenses de protection sociale atteignent 450 milliards d'euros ; les dépenses des collectivités locales se montent à plus de 200 milliards d'euros, d'où un certain nombre d'évolutions proposées dans le projet de loi de programmation. Ainsi, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie progresserait de 3,3 % pour la période de 2009 à 2012, et les dotations aux collectivités augmenteraient de 0,5 % de plus que la progression estimée de l'inflation, soit 2 %.

Par conséquent, il nous faut d'ici à 2012 dépenser 10 milliards d'euros de moins. C'est pourquoi, afin de nous rapprocher le plus possible de l'équilibre budgétaire en 2012, le Gouvernement doit s'engager à mettre en œuvre un ajustement structurel des finances publiques de 0,5 % du produit intérieur brut par an, et ce dès 2008.

Mes chers collègues, seul un rétablissement de nos finances publiques nous évitera de continuer à vivre à la charge de nos enfants et de nos petits-enfants et de leur transférer une charge budgétaire de plus en plus lourde, ainsi que vous l'avez souligné, madame le ministre.

Si les recettes ne sont pas au rendez-vous, il y aura une progression du déficit ; mais il est inconcevable, pour préserver notre compétitivité, que nous compensions ces moins-values de recettes par une augmentation des impôts. Le Gouvernement a donc choisi de poser comme cadre de travail la stabilité des taux de prélèvements obligatoires. Ce principe est inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques qui nous est soumis. Je m'en félicite.

Il importe de mettre notre système fiscal au service de la croissance. Mais ce n'est pas parce que la politique fiscale est orientée vers la baisse des prélèvements que l'on doit s'interdire de mener à bien certains projets par des financements spécifiques, contributions à la justice sociale, et, disant cela, je pense notamment au RSA. Monsieur le ministre, vous avez rappelé la nécessité de cette souplesse.

Avec anticipation, nous avons mis en place dès juillet 2007 des dispositifs grâce auxquels nous pouvons mieux affronter la crise. Au-delà de la dépense publique, les réformes structurelles doivent se poursuivre pour se concentrer sur le secteur financier, en particulier sur le secteur bancaire.

Il importe, je le répète, de mettre un terme aux excès du passé et de faire en sorte que les circuits financiers redeviennent des instruments au service de la croissance et des entreprises. L'argent des banques doit-il servir à produire de l'argent ou doit-il œuvrer au développement des entreprises ? Mes chers collègues, la bourse doit redevenir vertueuse ! L'argent investi doit être mis au service du seul développement des entreprises et de l'emploi. Je propose, pour ce faire, de créer une taxe inversement proportionnelle à la durée de l'investissement afin de privilégier le long terme et de briser les tentations d'aller et retour spéculatives et déstabilisatrices.

La mise en œuvre du revenu de solidarité active, la promotion de l'intéressement et de la participation, ainsi que la conditionnalité des allègements de charges reflètent une politique soucieuse de favoriser le retour à l'emploi et une redistribution plus équilibrée des richesses. Ce sont des éléments de stabilisation économique et de justice sociale.

La loi de programmation pluriannuelle apporte des innovations profondes. Si baisses d'impôts il y a, elles doivent être absolument compensées pour le même montant afin de revenir à l'équilibre. La dépense fiscale doit être une variable d'ajustement.

Le débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution prend, cette année, une dimension évidemment particulière, tout d'abord parce que la conjoncture aura une incidence forte sur les comptes de l'État, ensuite parce que ce débat intervient dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et la revue générale des prélèvements obligatoires.

Nous devons souligner, dans l'évolution de ce taux, la combinaison de moins en moins lisible des financements sociaux et fiscaux. Sur près de 7 % de hausse des taux de prélèvements obligatoires depuis la fin des années soixante-dix, 6,2 % proviennent des administrations de la sécurité sociale. Nous assistons donc à une forte socialisation des besoins de nos concitoyens.

L'évolution de notre fiscalité impose, au-delà du débat sur les prélèvements obligatoires, un principe directeur de toute réforme fiscale. Celui-ci doit résider dans la combinaison d'une assiette d'imposition large, et pourquoi pas universelle, et de taux bas. Suivons en cela la pensée de Raymond Barre : nous devons absolument moderniser nos prélèvements obligatoires.

Deux constats s'imposent.

Le premier concerne la fiscalité locale. Chacun convient qu'elle est totalement archaïque. Néanmoins, la substitution de dotations à des impôts locaux n'est pas satisfaisante ; elle équivaut à nationaliser la fiscalité locale, et donc à déresponsabiliser les élus locaux.

Le second constat concerne le financement de la protection sociale. Celui-ci repose essentiellement sur le travail. Nous avons concédé aux grandes entreprises des allègements de charges : trop sans doute, car il n'y a pas d'effet durable sur l'emploi, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport récent, et comme l'a rappelé Alain Vasselle. Il faudra concentrer les exonérations de charges sur les petites et moyennes entreprises.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Aymeri de Montesquiou.** Le Président de la République a annoncé sa volonté d'exonérer de taxe professionnelle les investissements nouveaux et de trouver une ressource de substitution pour les collectivités locales, cohérente avec une réflexion à mener sur les compétences des niveaux d'administration territoriale.

Cette modification inquiète les élus locaux, lesquels s'interrogent : comment vont-ils amortir le financement de leurs infrastructures ? Il faudra créer un impôt moderne en s'inspirant de ce qui se fait dans les pays à fiscalité plus performante, sans doute avec une assiette plus large. Ce débat aura lieu dans le cadre de la commission chargée d'examiner l'évolution des institutions locales.

On parle d'une nécessaire réorganisation de la finance mondiale ; il doit en être de même du système fiscal français. Les impôts sont des outils qui doivent être économiquement efficaces et socialement justes. Répétons-le, les taux sont aujourd'hui trop élevés, l'assiette souvent trop étroite et les niches beaucoup trop nombreuses. Un dé plafonnement anormal, notamment, permet à des contribuables ayant pourtant des revenus très importants de ne pas acquitter le moindre impôt.

Si, dans une démocratie éprise de justice, l'impôt ne doit pas être confiscatoire ou spoliateur, à l'inverse, nul ne doit pouvoir s'exonérer de l'impôt dès lors qu'il perçoit des revenus. Il s'agit là d'un préalable à l'évolution de nos prélèvements obligatoires.

Nous l'avons compris, seule la maîtrise de la dépense publique permettra d'abord le retour à l'équilibre de nos finances publiques, puis, par la suite, la baisse des prélèvements obligatoires afin de restaurer notre compétitivité et de rendre la France plus attractive. Comparons notre situation avec celle de nos voisins de la zone euro : la part de la dépense publique dans notre PIB est supérieure de 6,2 % à la moyenne de la zone euro ; 117,3 milliards d'euros sont ainsi dépensés en plus, somme qui couvrirait largement notre déficit et permettrait d'investir dans les infrastructures, les salaires et le social.

La loi de programmation propose une reconduction de la dépense au niveau de l'inflation chaque année jusqu'en 2012. Pourquoi, comme je l'ai souvent proposé, ne pas s'en tenir, à l'exception des retraites, à une reconduction des crédits en euros courants ?

La crise financière ne doit d'ailleurs pas nous détourner de notre objectif d'équilibre. Madame le ministre, vous l'avez dit, « l'équilibre des finances publiques, ce sont des marges politiques retrouvées ». Et si vous le permettez, j'ajouterais : *Yes we can ! (Applaudissements sur les travées de l'UMP)*

### Rappel au règlement

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour un rappel au règlement.

**Mme Nicole Bricq.** Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 29, alinéa 1, du règlement du Sénat.

Je tiens en effet à protester, au nom du groupe socialiste, contre l'organisation du débat. Alors que ce dernier, extrêmement important, prend place dans un contexte délicat, comme l'ont rappelé longuement les ministres, le rapporteur général et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, un temps de parole limité, de surcroît identique pour tous, a été accordé aux groupes. Cela me semble préjudiciable à l'organisation de nos travaux.

**Mme la présidente.** Je vous donne acte de votre rappel au règlement, ma chère collègue.

### Discussion commune (suite)

**Mme la présidente.** Dans la suite de la discussion commune, la parole est à Mme Nicole Bricq.

**Mme Nicole Bricq.** Madame la présidente, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, l'article 34 nouveau de la Constitution nous enjoint de débattre désormais de la programmation des finances publiques jusqu'en 2012. Et nous débattons en même temps – d'où l'importance de mon rappel au règlement ! – d'un sujet extrêmement important, les prélèvements obligatoires.

Je voudrais vous remercier, madame, monsieur les ministres, d'avoir choisi, pratique inhabituelle et qui mérite d'être soulignée, le Sénat plutôt que la presse pour annoncer une révision des prévisions qui, il faut bien le dire, ne résistaient pas aux faits. Or, comme un Premier ministre a eu l'occasion de le dire dans le passé, les faits sont têtus !

Autant vous le dire, malgré cette révision, nous ne croyons pas davantage à l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'un retour à l'équilibre en 2012. Rien ne nous convainc vraiment, en effet : ni le scénario de la prévision de croissance qui, même réécrit, devra encore être revu d'ici à la fin de l'année, ni le niveau du déficit, ni le niveau de la dette, pourtant actualisés. Monsieur le ministre, vous avez vous-même reconnu la vulnérabilité de vos prévisions.

Monsieur le rapporteur général, je vous ai, comme à l'habitude, bien écouté : ce qui peut être reproché au Gouvernement, c'est de se fonder, dans cette prévision encore, sur un scénario unique. Il serait plus intéressant de faire plusieurs hypothèses,...

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Déposez des amendements !

**Mme Nicole Bricq.** ... qui permettraient une révision en cours de route. Mais tel n'est pas le cas, puisque vous ne privilégiez qu'une hypothèse.

C'est vrai aussi pour les prélèvements obligatoires puisque vous avez renoncé à l'engagement pris pendant la campagne électorale par le futur Président de la République de les baisser de quatre points. Vous dites que vous allez les stabiliser, confirmant ainsi – je le souligne au passage – les doutes que nous avons émis l'année dernière.

Ce qui nous inquiète, ce sont les réponses que vous allez fournir à deux questions qui nous paraissent essentielles. Tout d'abord, première question, comment allez-vous atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés ? Au détriment de qui et au détriment de quoi en regard des choix lourds que vous avez effectués en 2007 ?

Ensuite, seconde question – elle est à mes yeux essentielle d'un point de vue macro-économique –, comment abordons-nous la sortie de crise en regard d'une compétitivité déjà peu assurée avant le déclenchement de celle-ci et à l'aune de finances publiques déjà très anciennement dégradées ?

**M. Philippe Marini, rapporteur de la commission des finances.** Absolument ! Très juste !

**Mme Nicole Bricq.** Je développerai successivement mon point de vue sur les dépenses, les recettes et la dette, puis traiterai des prélèvements obligatoires.

Côté dépenses, vous insistez beaucoup sur la compression des dépenses – vous l'avez encore fait ce matin, même si vous avez légèrement modéré vos propos par rapport à ceux que vous avez tenus à l'Assemblée nationale –, en fixant pour trois ans la règle d'une progression limitée à l'inflation pour l'État et les dotations aux collectivités locales.

Cette règle – je pense que vous le savez – va se révéler redoutable avec la progression du coût des pensions des fonctionnaires et de la dette. Pour ce qui est des dépenses sociales, le vieillissement de la population laisse augurer une augmentation des coûts et, pour ce qui est des collectivités locales, M. le rapporteur général a souligné hier devant la commission des finances ce qu'il avait mentionné dans son rapport écrit, à savoir le caractère « irréaliste » des prévisions.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Tout à fait !

**Mme Nicole Bricq.** Côté recettes, il faut noter qu'elles plafonnent depuis plusieurs années, alors même que la croissance était positive. On connaît l'impact funeste des dépenses fiscales. Il est donc urgent non seulement de plafonner ces dernières, comme le groupe socialiste l'a toujours demandé, mais aussi de les évaluer. Et, s'agissant de cette évaluation, l'initiative doit appartenir à la commission des finances : c'est à mon avis son rôle, du reste conforté par la Constitution.

Mais, monsieur le ministre, il faudrait commencer par ne plus créer de dépenses dans une conjoncture particulièrement difficile. Or, pas plus tard que la semaine dernière, à l'occasion de l'examen du projet de loi en faveur des revenus du travail, votre collègue M. Xavier Bertrand s'est prononcé contre notre amendement, identique à celui du rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Serge Dassault, tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Philippe Marini, rapporteur de la commission des finances.** Il avait été voté à l'unanimité !

**Mme Nicole Bricq.** Absolument ! Nous l'avions voté à l'unanimité en commission des finances. Nous nous opposions en effet au nouveau crédit d'impôt visant à favoriser l'intéressement, dont le coût devrait s'élever, si cela fonctionnait, ce dont nous doutons quand même, à près d'un milliard d'euros en année pleine !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Eh oui !

**Mme Nicole Bricq.** Vous êtes trop souvent dans la contradiction entre vos déclarations et votre action !

Par ailleurs, il est intéressant de se pencher sur le coût pour les finances publiques des exonérations des heures supplémentaires, disposition adoptée voilà dix-huit mois : il est de 4 milliards d'euros.

Il suffit de se livrer à un simple calcul pour démontrer que, dans le contexte actuel de montée du chômage, cette démarche est absurde dans la mesure où elle dissuade les entreprises d'embaucher.

**M. Guy Fischer.** Bien sûr !

**Mme Nicole Bricq.** Il serait donc grand temps de la ranger au « frigidaire », de laisser l'idéologie au repos et de redéployer les 4 milliards d'euros dans le soutien à l'économie et à l'emploi, qui en ont bien besoin !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** En matière d'idéologie, vous n'avez pas de leçons à nous donner !

**Mme Nicole Bricq.** Le même raisonnement pourrait être appliqué au bouclier fiscal. (*M. le rapporteur pour avis s'exclame.*)

Alors que, avant les effets de la crise financière, nos résultats étaient moins bons que ceux de nos partenaires de l'Union européenne, vous gardez la même hypothèse de travail en la décalant dans le temps. En fait, vous remplacez un zéro par un deux. Je pense que, très rapidement, vous vous affranchirez de votre engagement.

Il me faut maintenant dire quelques mots sur la dette, dont on a beaucoup moins parlé ce matin qu'à l'habitude.

Dans votre hypothèse, monsieur le ministre, vous considérez que la dette publique ne sera aggravée que par le déficit. Celui-ci devant, selon vous, se réduire, la dette baisserait pour arriver progressivement à 61,8 % du PIB en 2012. Cela suppose donc une stabilisation du déficit et un retour dès 2010 à une croissance de 2,5 %. Voilà une hypothèse bien optimiste qui fait fi du ralentissement économique dont le poids ne manquera pas de peser sur les dépenses sociales ! Il est fort possible que la dette atteigne 68 % en 2012.

J'ajoute que les mesures de recapitalisation des banques évoquées par M. le rapporteur général dans son rapport écrit, même si elles n'atteignent pas les 40 milliards d'euros prévus – mais 10,5 milliards d'euros sont déjà engagés dans le plan d'urgence de la loi de finances rectificative –, pèseront sur l'encours de la dette et sur la charge de celle-ci. On en arriverait ainsi à ce que le service de la dette devienne dans la période triennale le premier budget de l'État, devant celui de l'éducation nationale ! Cela veut dire qu'il faut revoir l'orientation des finances publiques.

À ce titre, permettez-moi, madame, monsieur les ministres, de vous rappeler que vous vous êtes engagés devant nous à associer le Parlement au suivi de ce plan d'urgence. Or jusqu'à présent – en tout cas, jusqu'à hier soir –, nous n'avons pas eu de concrétisation de cet engagement.

Quant aux prélèvements obligatoires, il nous faut redire – les années se succèdent en se ressemblant – que leur seul niveau ne suffit pas à déterminer s'ils sont justes et efficaces. Ce qui compte, c'est l'assiette des prélèvements et leur finalité.

D'une part, l'État se défausse sur les collectivités locales et la sécurité sociale ; d'autre part, toutes les mesures que vous avez prises ont eu pour effet de faire reculer la progressivité de l'impôt, et donc, à nos yeux, de la justice fiscale.

La vérité est que le Gouvernement persiste à priver l'État de munitions fiscales face à la crise. Les mesures fiscales prévues pour 2009 s'équilibrent quasiment entre hausse et baisse d'impôts. La maîtrise des dépenses est, dans le scénario gouvernemental, le seul levier d'action. Du reste,

monsieur le ministre, vous avez insisté lourdement devant nos collègues députés en proclamant qu'un budget, c'est d'abord une « autorisation de dépense ».

Certains ministères voient leurs budgets reculer, et les collectivités locales sont appelées à supporter la rigueur. C'est au moment où la menace de récession exige une politique de soutien fiscal active...

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Et vous pensez que l'on va dynamiser l'économie comme cela...

**Mme Nicole Bricq.** ... que les États ayant multiplié les allègements d'impôts – la France n'est en effet pas le seul pays dans ce cas ! – se trouvent démunis. Le ralentissement économique dans un système fiscal de moins en moins progressif a un impact immédiat sur les recettes et menace fortement l'équilibre budgétaire.

Nous sommes à un moment charnière des politiques fiscales en Europe. M. le rapporteur général voit juste quand il indique dans son rapport écrit que la fiscalité ne restera pas à l'écart de la remise à plat et de la remise en cause des idées reçues. Mais il est sceptique sur le débouché de cette remise à plat quant à la réhabilitation de l'impôt. C'est sans doute là où nous nous séparons.

Je pense que la concurrence et la course au moins disant fiscal ont vécu sans pour autant que le tabou sur l'impôt soit encore levé.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Il est très fort !

**Mme Nicole Bricq.** Le système fiscal national, tel qu'il est bâti aujourd'hui, repose essentiellement sur les ménages et les entreprises captives, alors même que les entreprises mondialisées et les hauts revenus particuliers développent des stratégies d'évitement de l'impôt. Si l'impôt ne pèse plus que sur les revenus ne bénéficiant pas d'une mobilité internationale, prenons garde qu'il ne se trouve alors délégitimé. Or l'impôt n'est pas un simple instrument économique. Il reflète un choix de société, un choix de justice. C'est vrai au niveau national, c'est vrai au niveau européen.

J'ai évoqué tout à l'heure la sortie de crise. Elle passe par un retour à une croissance positive et, si possible, à notre seuil de croissance potentielle, qui est fondamentalement et durablement le moyen de susciter des gains de pouvoir d'achat dès lors que l'efficacité de notre système de prévention et de redistribution sociale sera elle-même accrue.

En visant le moyen terme, il faudrait promouvoir éducation, formation et recherche. Pour ce faire, la remise en cause des mesures rentières prises par les gouvernements – l'actuel et les précédents – est indispensable. La réinstauration de la progressivité de l'impôt sur le revenu, une évaluation très volontaire des niches en vue de supprimer toutes celles qui ne servent pas l'investissement productif ou le bien-être social, la réduction progressive des baisses de charges sociales consenties aux grands groupes permettraient de mobiliser plusieurs dizaines de milliards d'euros.

Dans l'immédiat, compte tenu de l'assèchement de nos finances publiques, il convient sans doute de mobiliser l'épargne privée dans le soutien au programme du bâtiment et des travaux publics peu importateurs et créateurs d'emplois afin de satisfaire aux demandes de nos concitoyens en matière de logement et de transports.

Nous ne trouvons pas trace dans cette proposition de votre volonté d'assurer le présent et de préparer l'avenir. Vous nous proposez une hypothèse macroéconomique « vulnérable », des recettes à périmètre constant. Votre seul levier d'action

est la dépense, et vous faites peser sur les collectivités locales les deux tiers de l'effort de réduction du déficit, ce qui est très étonnant compte tenu de la contribution essentielle de ces collectivités à l'investissement public civil – 73 % –,...

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. La rigueur ne doit pas seulement s'appliquer à l'État !

**Mme Nicole Bricq**. ... sauf à les obliger à augmenter les impôts alors que vous prétendez stabiliser les prélèvements obligatoires. Vous êtes, à mon avis, dans une contradiction insurmontable. Un effet de ciseau terrible peut dépendre de votre prévision de dépenses.

Comprenez que ce premier exercice pluriannuel augure assez mal pour nous des projets de loi de finances qui vont suivre, notamment de celui de 2009 dont nous discuterons dès la semaine prochaine. En conséquence, nous nous y opposerons. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Christian Gaudin.

**M. Christian Gaudin**. Madame la présidente, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 est la traduction de la réforme institutionnelle votée au mois de juillet par le Parlement.

Sa portée normative est limitée, mais ses objectifs vertueux en matière de gestion publique concourent au nécessaire, mais très difficile, retour à l'équilibre de nos finances publiques.

Néanmoins, ce projet de loi a tout lieu d'être qualifié d'anachronique, même si, sur la forme, il a le mérite d'exister.

Il est anachronique, car, malheureusement, la crise financière et boursière qui a touché, depuis sa rédaction, l'ensemble des pays a totalement bouleversé les perspectives économiques pour les années à venir. Malgré les réponses volontaristes apportées par les différents gouvernements, notamment européens, les perspectives initialement tracées ne peuvent être perçues comme totalement réalistes.

Naturellement, madame, monsieur les ministres, nous ne vous tenons pas pour responsables de ce décalage, d'autant, madame la ministre, que, à l'ouverture de cette discussion, vous avez apporté les correctifs nécessaires.

L'on ne peut que saluer le réalisme qui a conduit le Gouvernement à retenir des hypothèses de croissance plus adaptées à la situation. Du fait des difficultés auxquelles nous allons être confrontés lors de l'examen du projet de budget pour 2009, on peut néanmoins se demander comment il peut être envisagé d'encadrer les volumes des dépenses de toutes les missions budgétaires pour l'année 2012 en se basant sur des taux d'inflation qui ne peuvent être tenus !

Ce projet de loi montre à quel point il est difficile, en particulier en matière de finances publiques, d'effectuer des prévisions et d'en tirer des lois de programmation dont la date de péremption peut être très rapidement atteinte.

Cependant, je le disais, ce texte a le mérite d'exister, de fixer des cadres budgétaires et surtout – soyons un peu optimistes – de créer un climat budgétaire marqué par la vertu financière, vertu dont, madame, monsieur les ministres, nous vous savons d'ailleurs dotés.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 représente une avancée dans la maîtrise des comptes publics en permettant au Parlement de fixer

la trajectoire des finances publiques vers l'équilibre des comptes des administrations. C'est une démarche nouvelle, qu'il convient de saluer.

L'inscription constitutionnelle de l'équilibre des comptes publics constitue une double avancée.

Tout d'abord, il est désormais fait référence au principe d'équilibre des comptes de l'ensemble des administrations publiques, ce qui englobe l'État, les organismes de sécurité sociale, mais aussi les collectivités territoriales.

Ensuite, pour la première fois, est affirmée dans la Constitution la nécessité de concilier deux exigences : celle de la pluriannualité budgétaire, déjà introduite conformément à la philosophie de la LOLF, et celle de l'objectif d'équilibre des comptes publics.

Cette loi de programmation est ainsi le support de la stratégie budgétaire à l'horizon 2012 : le redressement de nos finances publiques doit être atteint sans augmentation du poids des impôts et des charges, et donc entièrement grâce à la maîtrise des dépenses.

Enfin, certaines propositions, telle celle qui permet d'affecter les éventuels surplus budgétaires – on peut rêver ! – au désendettement, sont les bienvenues et recueillent naturellement le soutien du groupe Union centriste.

Je reviendrai maintenant sur la question des prélèvements obligatoires et de leur évolution, point sur lequel porte aussi notre débat du jour.

Le taux des prélèvements obligatoires est toujours un instrument de mesure imparfait. En effet, d'une part, on compare souvent l'évolution dans le temps, mais les paramètres sont si complexes qu'il est évidemment difficile de parvenir à les lire correctement et, d'autre part, la comparaison avec les autres pays se fait rarement avec le même périmètre d'action et rend donc bien évidemment assez obsolètes les chiffres que l'on peut donner pour la France.

Chacun l'a déjà rappelé, le taux des prélèvements obligatoires pour 2007 s'élève à 43,3 % du PIB, en baisse par rapport à 2006.

Les prévisions pour les années à venir laissent à penser, selon l'excellent rapport de M. le rapporteur général, que ce taux se stabilisera, voire sera en légère diminution suivant les scénarios économiques envisagés.

Cette stabilisation me semble tout à fait opportune et, pour le coup, elle entre dans le cadre des normes fixées par le projet de loi de programmation qui nous intéresse aujourd'hui.

On peut regretter que ce taux soit trop élevé, du point de vue de l'histoire de nos finances publiques mais aussi en comparaison avec nos partenaires, notamment l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Pour autant, il semble difficile, compte tenu de mes propos précédents, de prétendre diminuer les prélèvements obligatoires tant les contraintes financières sont importantes sur les administrations publiques. Par ailleurs, il paraît inopportun – et nous avons toujours défendu cette position – de chercher à les augmenter, car ce serait une mesure totalement contreproductive à l'encontre non seulement de nos concitoyens, mais aussi de nos entreprises.

Les prélèvements obligatoires, au-delà de leur niveau, appellent un second constat, s'agissant de leur structure.



Une fois encore, nous devons souligner, dans l'évolution de ce taux, un phénomène, dont on a d'ailleurs souvent parlé ici, à savoir la combinaison de moins en moins lisible des financements sociaux et fiscaux.

Je citerai un exemple chiffré : sur près de 7 % de hausse des taux de prélèvements obligatoires depuis la fin des années soixante-dix, 6,2 % proviennent des administrations de la sécurité sociale. Nous assistons donc à une forte socialisation des besoins de nos concitoyens.

Dans ce contexte, nous ne pouvons que nous féliciter du tassement des taux de prélèvements obligatoires, car les charges croissantes qui résulteront du vieillissement de la population nous obligeront bientôt à dégager encore de nouvelles marges de manœuvre.

En conclusion, on l'aura compris, seule la maîtrise de la dépense publique permettra, d'abord, le retour à l'équilibre de nos finances publiques et, par la suite, l'abaissement des prélèvements obligatoires afin de restaurer la compétitivité de notre économie. La crise financière actuelle ne doit d'ailleurs pas nous détourner de cet objectif d'équilibre. Mais c'est la structure de ces prélèvements obligatoires, plus que le niveau de ces derniers, qui pose problème aujourd'hui.

Je disais précédemment que l'on ne pouvait pas augmenter les prélèvements obligatoires, notamment pour la bonne santé de nos entreprises ; je souhaite pour terminer, madame, monsieur les ministres, aborder le problème du développement économique de nos PME, notamment dans cette période de crise qui les touche bien sûr directement tant sur le plan de leurs besoins de trésorerie que sur celui de leurs investissements.

Le Président de la République rappelait récemment que les prélèvements publics sur les entreprises représentaient près de 15 % du PIB en France, contre 11,5 % dans les autres pays de la zone euro.

Cet écart de 3,5 points représente plus de 70 milliards d'euros et constitue un véritable handicap pour nos entreprises dans la compétition internationale. Le poids de la fiscalité qui pèse sur nos PME ternit largement l'attractivité de notre pays face à nos voisins européens.

Dans cette période de crise, ne serait-il pas possible, par des mesures à court terme, de renforcer les fonds de roulement de nos PME et de favoriser leurs projets d'investissement en fléchant de manière peut-être plus encadrée encore les crédits accordés aux banquiers à destination des entreprises ?

J'aimerais aussi, madame, monsieur les ministres, que vous esquissiez devant nous d'éventuelles mesures tendant à diminuer les prélèvements publics sur nos entreprises, notamment les plus innovantes.

Vous avez en effet reçu cette semaine un rapport sur le financement des PME, dans lequel est présentée une série de onze mesures sur ce thème dont la plupart me semblent très intéressantes.

L'un des problèmes pointé dans ce rapport est non pas le manque de financement de la recherche dans notre pays, mais bien le faible nombre de bons projets innovants. Nos PME ont besoin de collaborer beaucoup plus étroitement avec les centres de recherches, en particulier avec ceux qui ont une vocation mondiale.

Pourquoi en France, comme cela a été rappelé dans une interview des auteurs de ce rapport parue hier dans *Les Échos*, la proportion des PME qui deviennent de véritables groupes n'est-elle que de 1 %, contre 7 % en Europe et même 25 % en Amérique du Nord ?

Il est urgent d'accélérer et d'amplifier la politique de financement par projet de notre recherche en renforçant en ce sens le rôle de l'ANR, l'Agence nationale de la recherche, mouvement qui est d'ailleurs déjà engagé, notamment grâce au programme blanc qui vise, par définition, à soutenir des projets innovants et qui représentera 35 % des financements de l'ANR, contre 28 % aujourd'hui.

D'autres mesures proposées dans ce rapport, qui dénonce une certaine insuffisance du soutien de l'État aux PME, concernent les jeunes entreprises innovantes : il faut soutenir ces entreprises, fléchir les aides et les investissements dans leur direction, revoir les aides fiscales à l'investissement, développer les garanties financières, réduire les délais de paiement, notamment dans la sphère publique, souvent très mauvaise élève sur cette question...

Nous devons aider nos entreprises, et c'est encore plus nécessaire en cette période d'incertitude. C'est pourquoi j'espère que ces propositions auront votre faveur, madame, monsieur les ministres : l'avenir de notre structure économique et les emplois de demain en France dépendent de l'attention que les pouvoirs publics vont porter à l'innovation menée dans les entreprises et à l'attractivité de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

4

#### SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION DE SÉNATEURS DU CAMBODGE

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, je tiens à saluer la présence dans nos tribunes d'une délégation de sénateurs du Cambodge, à qui je souhaite la bienvenue. (*Mme et M. les ministres, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.*)

Nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures quinze.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures quinze, sous la présidence de Mme Monique Papon.*)

#### PRÉSIDENTE DE Mme MONIQUE PAPON

vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

## PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012 ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

### Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence et suite du débat sur une déclaration du Gouvernement

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et le débat sur une déclaration du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Dans la suite de la discussion commune, la parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** Madame la présidente, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, j'interviens à la place de mon collègue Guy Fischer, qui a dû s'absenter.

Ce débat se situe à la fois sous l'angle de la nouveauté et sous celui de l'absence de nouveauté.

L'absence de nouveauté, c'est le fait que ce débat sur les prélèvements obligatoires ait lieu, puisqu'il s'agit d'une sorte de rituel, confirmé par la loi organique. On pourrait d'ailleurs constater que nos différences d'approche idéologique et politique sont quasiment irréductibles, ainsi que l'ont montré les débats antérieurs.

La nouveauté, c'est le contexte de crise dans lequel cette discussion se déroule. Il s'agit d'une crise financière aiguë, sans précédent, la plus importante depuis un siècle, dont les turbulences économiques et sociales sont dévastatrices.

Nous vivons dans un monde où plus de 200 millions de personnes sont privées d'emploi et où le tiers de la population active disponible subit la précarité et est en proie à des incertitudes quant à ses conditions d'emploi !

La crise économique conserve un impact essentiel sur la situation des comptes publics. Notre système de prélèvements obligatoires, de même que l'utilisation des recettes fiscales et sociales qui en découle, est bien corrélé au contexte économique.

Pour autant, les décisions politiques qui peuvent être prises par les gouvernements, et notamment par le nôtre, tant en loi de finances, en loi de financement de la sécurité sociale que dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, ne sont pas sans influence.

Un autre événement est à prendre en compte dans notre discussion. Depuis mardi, les électeurs de l'une des plus grandes démocraties du monde ont voté en faveur d'un candidat qui entend faire de l'action publique dans les domaines de la santé, de l'énergie, de l'éducation l'une des conditions de la relance de l'activité économique et qui y voit l'une des solutions aux problèmes de son pays.

Que l'on ne vienne pas, à cette occasion, nous parler encore une fois du poids excessif de nos prélèvements obligatoires !

Pour notre part, nous sommes convaincus que les choix que nous avons faits en France sur ces questions de santé, d'éducation ou de protection sociale sont moins coûteux et plus efficaces que ceux des pays où la logique de la couverture individuelle l'a toujours emporté !

L'une des leçons de la crise est bien que le financement des retraites par la voie de la capitalisation peut se révéler hasardeux quand l'argent part en fumée sur les places boursières ! Et l'efficacité d'un financement individualisé des dépenses de santé est loin d'être prouvée dans un pays comme les États-Unis, où 50 millions de personnes n'ont aucune couverture sociale et où 40 % de la population doit aux dispositifs *Medicaid* et *Medicare* de pouvoir être prise en charge dans les hôpitaux publics !

Vous voyez, mes chers collègues, nous entrons dans le vif du sujet...

La question de nos prélèvements obligatoires et celle de la situation des finances publiques sont étroitement liées. La situation des finances publiques dépend profondément des choix fiscaux et sociaux que nous opérons dans les lois de finances comme dans les lois de financement de la sécurité sociale.

Je poserai donc d'emblée l'une des questions clés que soulève ce débat.

Depuis plus de trente ans maintenant, les comptes de l'État présentent, en loi de règlement, un déficit d'exécution particulièrement significatif, atteignant des niveaux très élevés. J'observe d'ailleurs que ce sont bien souvent les gardiens du temple de la réduction des déficits qui sont les premiers à laisser croître ces derniers quand l'occasion leur en est donnée.

Toujours est-il que nos prélèvements sont devenus, au fil du temps, injustes et illisibles.

Ils sont injustes, parce que, sur le fond, il n'est un secret pour personne que, pour complaire aux marchés financiers et au capital, on n'a eu de cesse, depuis plus de trente ans, d'alléger toujours plus la contribution des revenus du capital, de l'exploitation du travail et du patrimoine au financement des missions publiques.

Ils sont également injustes, parce que l'effort pèse aujourd'hui bien plus qu'auparavant sur la consommation et sur la rémunération du travail, comme l'attestent le niveau des prélèvements sociaux ou la masse de recettes découlant de la TVA et de l'ensemble des droits de consommation.

Les prélèvements sont illisibles, quand s'empilent, année après année, mesures dérogatoires, allègements sociaux ou niches fiscales diverses, qui font que, dans telle ou telle situation, les prélèvements ne sont pas réalisés.

Je ne citerai que quelques chiffres pour étayer mon propos.

Le budget de l'État présenterait en 2009 un déficit de 52 milliards d'euros, auquel il convient d'ajouter 8,6 milliards d'euros de déficit du régime général de la protection sociale. Or, dans le même temps, le montant des remboursements, dégrèvements divers, allègements d'impôts directs locaux pour les entreprises s'élèvera à 85 milliards d'euros. En outre, les allègements de cotisations sociales normalement dues par les entreprises atteindront l'année prochaine 42 milliards d'euros, soit 10 milliards d'euros de plus que cette année ! Mes chers collègues, connaissez-vous beaucoup de dépenses publiques dont on autorise qu'elles progressent de 30 % en un an ?

En d'autres termes, nous dépensons aujourd'hui des sommes considérables à tronquer nos prélèvements obligatoires, au motif déclaré de favoriser la croissance, l'emploi, voire le pouvoir d'achat, sommes qui se révèlent bien supérieures aux montants des déficits attendus !

Quant à l'impact de ces dispositifs sur la croissance, il demeure pour le moins réduit : il n'est qu'à regarder l'évolution du PIB ces derniers temps...

Avouez que c'est étonnant ! Plus on fiscalise la protection sociale, plus elle est en déficit, ce qui impose de pénibles gymnastiques de gestion d'une dette qui s'accumule malgré la purge imposée aux assurés sociaux sur le niveau des prestations servies !

Plus on corrige nos impôts de dispositions dérogatoires, plus l'État est en déficit, déficit de caractère structurel que toutes les politiques malthusiennes de réduction de la dépense publique, par suppression d'emplois publics ou annulation de crédits, ne parviennent pas à combattre !

Notre débat d'aujourd'hui n'échappe pas à cette règle.

C'est à de nouveaux sacrifices en matière de protection sociale, en matière d'action de l'État et maintenant en matière d'action des collectivités locales que la loi de programmation des finances publiques prépare les Françaises et les Français.

Plutôt que de réhabiliter l'action publique, dans un contexte de crise où elle seule peut répondre aux attentes de la population, on persévère encore dans des choix d'austérité budgétaire et d'injustice sociale que nous ne pouvons que rejeter. Tout cela pour nous conformer à un mode de construction européenne dont tout montre, depuis quelques jours, qu'il ne correspond plus, ou pas, aux nécessités du temps !

Justice sociale et fiscale, efficacité économique, réponse aux besoins collectifs, voilà ce qui devrait guider les politiques budgétaires ! Voilà ce que, aujourd'hui et à l'avenir, nous défendrons ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC. Mme Marie-Christine Blandin applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je répondrai à certaines observations qui m'ont été adressées au cours de cette discussion commune.

Monsieur le rapporteur général, je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir précisé que les prévisions révisées de croissance que nous vous avons communiquées ne pouvaient être attribuées au Gouvernement, pas plus qu'au Parlement d'ailleurs. Vous avez ainsi rappelé qu'il fallait prendre ces chiffres pour ce qu'ils étaient, à savoir des données macroéconomiques à apprécier pour élaborer un document budgétaire, qu'il soit annuel ou pluriannuel.

Monsieur de Montesquiou, dans une intervention par ailleurs intelligente et pertinente, vous avez porté un jugement sans appel sur l'utilité des allègements de charges sociales, commentaire qui n'a pas manqué de me surprendre et que je ne peux laisser passer ! Si je comprends fort bien qu'en matière d'allègements de charges il nous faille réfléchir à la solution la plus pertinente et la mieux ciblée possible en vue d'obtenir un véritable effet social et économique, je ne peux en revanche soutenir l'idée que de tels allègements ne serviraient à rien.

Au contraire, les allègements de charges sociales auxquels le Gouvernement a dû consentir pour un certain nombre de raisons sont de nature non seulement à soutenir l'emploi, à préserver l'emploi des personnes les moins qualifiées, c'est-à-dire les moins bien rémunérées, mais aussi à encourager les créations d'emploi. Toutes les études économiques le prouvent, l'absence d'allègements de charges sociales

entraînerait probablement la suppression de nombreux postes de travail. Les spécialistes avancent le chiffre de 800 000 emplois. Je ne suis pas sûre que ce soit aussi élevé que cela, mais il est incontestable que les allègements de cotisations sociales ont un effet sur le maintien d'un certain nombre de postes.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Ce n'est pas ce que dit la Cour des comptes !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Permettez-moi de ne pas toujours être en accord avec cette excellente institution !

Madame Bricq, vous avez évoqué les exonérations des heures supplémentaires, dont vous pensez qu'elles nuisent à la création d'emplois.

Pour ma part, j'essaie d'avoir l'analyse la moins partisane possible, la moins frappée du sceau d'une quelconque idéologie, et je me concentre sur les chiffres.

Ainsi, on constate, en comparant les chiffres du premier trimestre 2008 et ceux du premier trimestre 2007, une augmentation du nombre d'heures supplémentaires d'environ 40 % d'une année sur l'autre. Pour autant, pendant ce même premier trimestre 2008, aucune destruction d'emploi n'a eu lieu.

Par conséquent, je ne pense pas que l'on puisse faire de corrélation entre, d'une part, la mise en place d'heures supplémentaires et, d'autre part, des destructions ou des non-crétions d'emplois puisque, au cours de cette belle période de 2008, des créations d'emplois ont été enregistrées. Je m'élève donc contre votre analyse, madame le sénateur.

Cependant, je vous rejoins sur un point. Vous avez indiqué que la politique fiscale était non seulement un outil de stricte politique économique, mais aussi l'expression d'une vision de la justice sociale, de l'équité. Nous sommes d'accord. J'en veux d'ailleurs pour preuve un certain nombre de dispositions existantes que le Gouvernement conserve ou renforce pour 2009 ; j'espère vivement qu'il en sera de même pour les exercices ultérieurs.

Notons, en particulier, un dispositif visant à améliorer la compétitivité des entreprises et la compétitivité de la France, à savoir le crédit d'impôt recherche, qui est maintenu et soutenu. C'est non seulement un puissant outil fiscal, mais également un encouragement très fort et l'expression d'un partenariat entre l'État et les entreprises privées, lesquelles sont ainsi incitées à investir dans le domaine de la recherche et développement.

Nous avons aussi mis en place un deuxième instrument, grâce au soutien actif de la Haute Assemblée, et notamment d'un certain nombre de ses membres les plus éminents, à savoir le fléchage de l'ISF vers les petites et moyennes entreprises. Ce système a permis d'orienter près d'un milliard d'euros vers le capital des PME, somme dont ces dernières avaient bien besoin. Cette mesure vise clairement à soutenir l'investissement.

Une autre disposition du même ordre est la suppression en trois ans de l'impôt forfaitaire annuel qui pèse sur les sociétés les plus fragiles. Ce choix gouvernemental est favorable tant à l'investissement qu'à l'équité.

Une mesure similaire a été appliquée en matière de taxe professionnelle, visant, une fois encore, à soutenir l'investissement et à l'encourager, en particulier jusqu'à la fin de l'année 2009.

Comme je l'indiquais précédemment, la politique fiscale est, outre un instrument de politique économique par la levée de recettes, l'expression d'une meilleure justice sociale. Nous le démontrerons d'ailleurs au cours des débats lorsque nous examinerons le plafonnement de chacune des niches non plafonnées et l'articulation de chaque nouveau plafond avec un plafonnement global.

J'aborderai un dernier élément en matière d'expression de choix de société par la fiscalité : les instruments fiscaux au service d'une politique propice au développement durable. Je pense, en particulier, au « verdissement » du prêt à taux zéro pour les travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, au « verdissement » du crédit d'impôt instauré par la loi TEPA, au « verdissement » des dispositifs Robien et Borloo, et à leur simplification, que j'appelle de mes vœux.

À ce stade du débat, telles sont, madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que je voulais formuler, en réponse aux différentes interventions.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Tout d'abord, je veux vous remercier, monsieur le rapporteur général, de vos propos introductifs saluant l'exercice de sincérité que Mme Lagarde et moi-même avons mené ce matin.

Il nous a paru utile, au début de l'examen de textes financiers par le Sénat, de procéder aux rectifications, aux ajustements nécessaires. En effet, en période de crise, il faut garder de la souplesse et ne pas se cramponner à des données qui peuvent vieillir assez vite. Une crise nécessite en effet adaptations et adaptabilité.

Nous avons donc voulu montrer que le Gouvernement français s'adaptait à la situation dans les textes financiers qu'il soumet au Parlement, sans rien céder sur l'essentiel, comme vous l'avez fait remarquer, notamment sur la maîtrise de la dépense publique, au cœur de notre action.

Vous avez également évoqué les points de fuite, en quelque sorte, de cette politique de réduction et de maîtrise de la dépense publique. Vous avez parlé des opérateurs et des niches fiscales et sociales, indiquant que deux dérives étaient possibles. Nous vous apportons des réponses sur ces deux points, même si elles sont certes incomplètes. Nombre de progrès doivent encore être réalisés dans ce domaine.

Mais s'agissant du contrôle des opérateurs et de la politique de niches fiscales et sociales, le Gouvernement propose dans ce projet de loi de programmation pluriannuelle un certain nombre d'améliorations, notamment des règles de gouvernance, des objectifs de dépenses fiscales et sociales.

Nous partageons donc la même analyse et les mêmes valeurs à l'égard des textes financiers.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez évoqué trois chantiers de clarification auxquels l'ensemble de la commission des affaires sociales est attentive. Sur ces trois chantiers, des progrès doivent être notés cette année, contrairement à l'année dernière. Il est vrai qu'il reste encore beaucoup de marges de progression. Relevons qu'il est d'ailleurs plus facile de progresser lorsque l'on dispose de plus de ressources. Cependant, même en cette période difficile, nous n'avons pas reculé devant l'obstacle – il est important de le noter –, et ce sous votre amicale pression, monsieur le rapporteur pour avis, puisque le Sénat tout entier plaide dans ce sens depuis plusieurs années.

Pour ce qui concerne la dette sociale, nous aurions pu la « récupérer », en quelque sorte, encore plus facilement si les recettes avaient été au rendez-vous. Nous nous y employons néanmoins clairement, nettement, proprement. Nous affectons une ressource nouvelle à la CADES. Nous n'essayons pas de fuir nos responsabilités ou de rallonger la durée de vie de ladite caisse. Nous essayons de ne pas peser sur les prélèvements obligatoires, au moment où nos concitoyens ont besoin d'un certain pouvoir d'achat pour réagir individuellement à la crise que nous traversons. Chaque acteur détient un peu les clés de la résolution de cette crise.

Le Gouvernement supprime sans ambiguïté le FFIPSA. Que de débats sur le BAPSA, le FFIPSA ont occupé les assemblées pendant de nombreuses années ! Le dispositif devra cependant être complété. S'agissant de la branche maladie, la situation est claire et nette. Pour la branche vieillesse, le transfert à la MSA, qui pourra procéder à un refinancement, devra être complété dès le retour à meilleure fortune.

Quant à la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale, elle se reconstitue, notamment en 2007. Je ne peux pas préjuger ce qu'il en sera à la fin de l'année 2008. Cette dette n'avait pas été totalement épongée à la fin de l'année 2006. Celle du régime général l'avait été, contrairement aux dettes anciennes des autres régimes.

Comme nous l'avions indiqué, nous injecterons, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, environ un milliard d'euros pour réduire davantage, bien que partiellement, cette dette sociale. Nous devons trouver des solutions. L'endettement sera cependant très nettement inférieur à celui qui prévalait lorsque nous sommes arrivés aux affaires.

Pour 2009, vous avez noté que nous avons pris en compte, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et surtout dans le projet de loi de finances, les prévisions des régimes, peut-être plus proches de la réalité et des consommations, et non uniquement les prévisions fournies par la direction du budget. J'espère qu'il est ainsi concrètement répondu au problème de la reconstitution.

La maîtrise de la dépense occupe une place primordiale au sein de l'action du Gouvernement. J'en veux pour preuve le projet de loi que nous examinons, comme le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires que défendra Mme Bachelot. De nombreuses mesures concernant l'efficacité de l'hôpital sont prévues. C'est une grande partie des problématiques de dépenses. Les réponses du Gouvernement seront très efficaces.

Le débat relatif à la compensation ou à la non-compensation devrait avoir lieu ultérieurement, malheureusement (*Sourires.*), et je compte sur vous à cet égard, mesdames, messieurs les sénateurs.

La prime transport a été citée. Dans ce domaine, il est assez juste de ne pas opérer de compensation, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, cette prime correspond à l'extension à l'ensemble du pays du système actuel relatif aux transports collectifs dont bénéficient les Franciliens. Or aucune compensation n'a été mise en œuvre en Île-de-France.

Par ailleurs, il ne devrait pas y avoir de problème de cotisations sociales dans la mesure où la prime ne devrait pas se substituer à du salaire. C'est en tout cas ainsi que les choses se passent en Île-de-France. En revanche, cette prime

figurera parmi les charges des entreprises, représentant un coût en termes d'impôt sur les sociétés plus qu'en termes de cotisations sociales.

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation*. Sauf si le transport est gratuit ! (*Sourires.*)

**M. Éric Woerth**, *ministre*. Monsieur de Montgolfier, l'État a effectivement pris la décision de ne pas peser sur les dépenses locales comme il a pu le faire par le passé. Tous les exécutifs de collectivité ont dénoncé à un moment donné les transferts de charges. Je compte beaucoup sur la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, présidée par M. Lambert. Elle doit maintenant fonctionner. Le Gouvernement doit lui soumettre très en amont les textes qui pourraient poser des problèmes en la matière. C'est essentiel.

S'agissant du point de la fonction publique, le Gouvernement a donné beaucoup de visibilité, alors qu'il n'y en avait pas du tout. Auparavant, très souvent, le ministre de la fonction publique, en accord avec son collègue chargé du budget, prenait une décision qui était ensuite imposée aux collectivités locales ou à l'hôpital. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas. Ont été intégrés à toutes les négociations que nous avons tenues les représentants à la fois de la fonction publique territoriale, des employeurs et de la fonction publique hospitalière.

Vous avez évoqué, monsieur le sénateur, le FCTVA. Nous aborderons cette question ultérieurement, au cours de ce débat. Certes, la position du Gouvernement sur ce point peut être contestée, comme c'est bien normal en démocratie. Cependant, notre approche est marquée par une réelle cohérence. À long terme, nous construisons, je l'espère, une relation beaucoup plus saine, claire et lumineuse avec l'ensemble des collectivités locales.

De plus, je vous rappelle que nous avons décidé de ne pas totalement « écraser » les dotations aux collectivités locales par la révision du taux d'inflation effectuée, ce matin, par Mme Lagarde. Les collectivités locales bénéficieront toujours d'une hausse de 0,5 %, soit 250 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Il ne s'agit pas d'une épaisseur de trait !

Monsieur de Montesquiou, je vous remercie d'avoir évoqué abondamment la maîtrise de la dépense, qui relève de mon domaine. Vous souhaitez une reconduction des crédits en euros courants, à l'exception des retraites. Nous en sommes peu éloignés. Certes, il faut ajouter la charge de la dette. À moyen terme, on peut changer les choses, mais tel n'est pas le cas à court terme. Cependant, nous sommes proches de votre état d'esprit.

Pour ce qui concerne les allègements de charges, les 33 milliards d'euros sont composés, pour l'essentiel, des allègements de charges liés à la politique de compensation des 35 heures. Souvent, les observateurs, constatant la présence de telles sommes, estiment que des économies peuvent être réalisées dans ce domaine. Certes, mieux vaut chercher les économies là où les sommes sont importantes plutôt que faibles. Mais, en même temps, comme l'a dit Christine Lagarde, les allègements de charges permettent une réduction du coût du travail.

On peut fort bien revenir sur cette politique – tout peut être envisagé, aucun sujet n'étant tabou –, mais la diminution du coût du travail favorise l'emploi.

Dans un système économique aussi compétitif que le nôtre, il faut bien mesurer les choses. Accroître les recettes de la sécurité sociale par le biais du panier de recettes – tout cela est assez compliqué – pèse sur le budget de l'État, car cela réduit les recettes de ce dernier.

Compte tenu de l'accroissement du chômage qui en résulterait dans l'ensemble des industries couvrant notre pays, puisque c'est de ces dernières qu'il s'agit, la question peut tout de même être posée – et je tiens à ce qu'elle le soit.

Je vous remercie tout d'abord, madame Bricq, d'avoir indiqué, de manière fort objective – je tiens à le saluer –, que Christine Lagarde et moi-même avons préféré réajuster nos prévisions devant le Sénat plutôt que devant la presse. Cela me paraissait important pour la représentation nationale.

S'agissant de la règle selon laquelle les dépenses ne doivent pas augmenter en volume, nous ne découvrons pas la future augmentation des retraites ni l'aggravation du poids de la dette. Nous en parlons depuis longtemps, et nous en prenons acte. Nous tenons évidemment compte de tout cela dans l'ensemble de nos prévisions. Nous disons simplement que cela pèse.

Si, en 2008, quatre milliards d'euros de plus que prévu doivent être consacrés au paiement des intérêts de la dette parce que l'inflation est plus forte que ce qui était envisagé, comment considérer que nous en serions véritablement responsables ? Il me semble que personne n'avait prévu l'an dernier que le taux d'inflation atteindrait le niveau que nous avons connu cette année. Cependant, il faut bien s'ajuster. Il est vrai qu'il est difficile de faire face à un surcoût de quatre milliards d'euros, particulièrement lorsque les recettes fiscales ne sont pas au rendez-vous. Au cours des années passées, nous enregistrons au contraire des recettes fiscales supplémentaires et nous constatons que la charge de la dette était finalement inférieure aux prévisions. Cela change considérablement le paysage et les perspectives. Ce n'est assurément pas du tout la même chose. Je tiens à le rappeler.

Notre stratégie est vraiment claire et tout à fait solide. Il s'agit à la fois de rechercher une certaine efficacité de toutes les dépenses et de se donner des priorités claires pour les dépenses d'avenir, y compris pour l'investissement. Nous ne nous exonérons pas, et nous préservons dans toute la mesure possible les priorités définies par le Président de la République au cours de sa campagne électorale et conservées inchangées depuis lors.

Nous les finançons malgré la crise. Nous pensons même que plus nous finançons ces priorités d'avenir plus nous donnons de chances au pays.

Je voulais aussi remercier M. Christian Gaudin, qui a beaucoup parlé de la nécessité de la maîtrise des dépenses. Je me suis également abondamment exprimé à ce propos. Nous partageons évidemment les mêmes vues sur la question.

En ce qui concerne les propos tenus par M. Foucaud, je préciserai que « moins de dépenses publiques » ne signifie pas « moins de service public ». Sans doute nous opposons-nous sur ce point. Même si je respecte votre point de vue, monsieur le sénateur, je considère que vous avez absolument tort. Nous pouvons organiser un service public de très grande qualité, voire de meilleure qualité, en nous posant la question d'une rationalisation des moyens et celle de l'évolution du service public.

**M. Alain Gournac**. Effectivement !

**M. Eric Woerth, ministre.** Les services publics sont vivants, totalement vivants, comme est vivante la demande de service public. La demande des usagers n'est pas la même qu'il y a cinq ou dix ans. De même sera-t-elle différente dans dix ans de ce qu'elle est aujourd'hui.

Le service public doit donc être extraordinairement mobile, et non engoncé dans ses certitudes. Simplement, en France, les mots « service public » signifient quelque chose, et nous sommes bien déterminés à ce qu'ils conservent un sens.

La question des moyens n'en est pas moins posée. Il n'y a pas que l'usager du service public, il y a aussi le contribuable – ce sont d'ailleurs souvent une seule et même personne. Le contribuable n'a pas envie qu'on lui prenne de l'argent lorsque, comme c'est parfois le cas, les services publics pourraient être financés à moindre coût et avec plus d'efficacité. Il est donc normal de se poser cette question. Il faut également se la poser avec les usagers et avec les salariés ou les agents du service public.

Quant aux exonérations de cotisations sociales, elles n'ont pas augmenté de 10 milliards d'euros cette année – je ne sais où vous avez trouvé ces chiffres. En 2008, leur montant s'élevait à 33 milliards d'euros. En 2009, il sera de 32,6 milliards d'euros. Je pense que vous y ajoutez en fait 9 milliards d'euros, montant des abattements d'assiettes, sur la participation ou l'intéressement. Nous avons voulu rendre publics ces chiffres, mais les sommes en question existaient déjà. Il n'y a nul changement par rapport à l'an dernier, si ce n'est que nous donnons désormais les chiffres. Cela donne effectivement un montant de 42 milliards d'euros, mais il faut bien considérer que c'est la somme de 33 milliards d'euros d'exonérations et des 9 milliards d'euros d'abattements.

Par ailleurs, les 33 milliards d'euros d'exonérations sont compensés, monsieur Vassel, à 92 %. Certes, il manque peut-être 8 %, mais cela s'explique, notamment par le fait que la plupart de ces exonérations datent d'avant la règle selon laquelle les exonérations doivent être compensées. Il n'y a donc pas 10 milliards d'euros qui se promènent. Les 42 milliards d'euros ne sont que la somme des 33 milliards d'euros et de ces 9 milliards d'euros.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai essayé de vous répondre le plus rapidement possible mais également de la manière la plus exhaustive. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

#### QUESTIONS ET RÉPONSES

**Mme la présidente.** Nous allons maintenant procéder à un échange de questions-réponses.

Je rappelle que chaque intervention ne devra pas excéder deux minutes trente.

La parole est à M. Dominique de Legge.

**M. Dominique de Legge.** Madame la présidente, madame et monsieur les ministres, mes chers collègues, chacun l'a bien compris : dans le contexte économique actuel, il est difficile de faire des prévisions budgétaires. Cependant, il est sans doute plus que jamais nécessaire de se fixer des principes, des objectifs et un calendrier pour assainir nos finances publiques. Tel est l'objet du projet de loi que vous nous présentez.

Cet objectif de maîtrise de la dépense publique concerne bien sûr l'État mais aussi nos collectivités territoriales. Ces dernières sont doublement affectées par la crise actuelle en

raison des incertitudes qui pèsent non seulement sur leurs propres recettes mais également sur les dotations d'État, qui constituent leurs principales ressources.

Faut-il le rappeler ici ? Sur les 210 milliards d'euros que représente le budget des collectivités locales, une soixantaine provient des dotations d'État et seulement dix de la taxe d'habitation, et les contribuables locaux acquittent 49 des 62 milliards d'euros de fiscalité locale directe.

C'est ainsi que l'État est devenu au fil des années le premier contribuable local. État et collectivités locales ont donc partie liée. C'est la raison pour laquelle je salue l'effort accompli pour maintenir en 2009 les dotations aux collectivités locales au-delà de l'inflation révisée, dans un contexte budgétaire contraint.

J'ai également cru comprendre dans vos propos, monsieur le ministre, que vous entendiez privilégier l'investissement sur le fonctionnement, d'où votre ouverture sur le FCTVA.

Cela étant dit, s'agissant d'un projet de loi de programmation des finances publiques, les collectivités locales ont aussi besoin de visibilité au-delà de 2009 et singulièrement en matière d'investissement. Aussi ma question est-elle la suivante : au-delà de 2009 et dans le cadre d'une enveloppe normée, entendez-vous maintenir le FCTVA et les principes qui président au remboursement de la TVA acquittée par les collectivités territoriales au titre de leurs investissements ?

Je pense en effet que, dans la situation actuelle, le meilleur moyen d'accompagner les PME est de remplir leur carnet de commandes. Or les collectivités territoriales assurent 73 % de la commande publique.

Par ailleurs, le statut du FCTVA ne peut être assimilé totalement à un concours de l'État puisqu'il s'agit d'un remboursement et qu'il paraîtrait pour le moins inopportun que les collectivités locales qui investissent soient taxées.

Je vous remercie des précisions que vous voudrez bien nous apporter sur ce sujet sensible.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Eric Woerth, ministre.** Monsieur de Legge, le sujet du FCTVA est fréquemment discuté. Il ne doit pas y avoir de tabou entre nous. Le Gouvernement est clair sur le sujet : nous considérons qu'il ne s'agit pas d'une dotation mais d'un remboursement – nous l'avons dit –, et ce sera le cas l'an prochain, ainsi qu'en 2010 et en 2011.

Nous devons discuter de la forme que cela peut prendre, mais nous consolidons cette approche pour les prochaines années. C'est votre approche, mais c'est aussi la nôtre.

Nous consolidons cette approche à tel point que nous prenons en compte pour 2009 les remboursements qui doivent être faits au titre du FCTVA à hauteur du chiffre exact, soit une progression de 660 millions d'euros. Le FCTVA progresse donc très fortement, en raison des investissements réalisés par les collectivités il y a deux ans : avant les élections municipales, elles terminaient alors leurs programmes d'investissement – je le sais, je suis moi-même maire. Ce calendrier était connu.

Nous allons bien intégrer ce remboursement et nous n'avons pas vocation à changer le FCTVA. Nous devons en revanche réfléchir à la question des collectivités territoriales. La réflexion entreprise dans le cadre de la commission Balladur portera à un moment donné sur les ressources des collectivités locales.

Lorsque la question d'une possible nouvelle architecture ou structure des collectivités territoriales sera abordée, un grand débat s'engagera, qui ne manquera pas d'être passionnant – c'est normal. Attachés aux collectivités locales, nous n'en sommes pas moins conscients de la nécessité d'une évolution. J'imagine que ce débat abordera aussi la nature du financement des collectivités. Nous examinerons tout cela très ouvertement et en toute transparence.

Je souligne en tout cas le fait que le FCTVA présente aujourd'hui le caractère d'un remboursement.

Nous avons été aussi clairs que possible, et ce dès le mois de juin ou juillet, lorsque le Premier ministre a réuni ce qu'on appelle la conférence nationale des exécutifs, rassemblant notamment les présidents d'associations de régions, de départements et de communes – Christine Lagarde était présente, comme Michèle Alliot-Marie. Nous avons bien précisé les choses, en indiquant que les concours de l'État progresseraient à hauteur de l'inflation – un peu plus que l'inflation depuis ce matin. Cependant, nous intégrons à cette enveloppe l'augmentation du FCTVA, car nous considérons qu'il s'agit bien d'une enveloppe qui est tournée vers les collectivités. Les autres dotations souffrent évidemment quelque peu du fait que la progression du FCTVA et celle de la DGF compensent l'inflation, mais cela veut dire que les ajustements auxquels nous procédons portent sur les remboursements résultant de dépenses de fonctionnement plutôt que sur les remboursements résultant de dépenses d'investissement.

Vous avez beaucoup insisté sur ce point : les collectivités sont les principaux acteurs de l'investissement en France. Telle est bien la réalité des choses, même si l'État investit lui-même largement – souvent, ce n'est pas assez.

Je vous rassure donc.

Je crois aussi être clair sur le fait que le FCTVA est intégré non pas dans l'enveloppe normée – l'expression ne signifie plus rien, puisque ladite enveloppe normée n'est plus normée et que ce n'est même plus une enveloppe –, mais à l'ensemble des concours de l'État.

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Marc.

**M. François Marc.** Je souhaitais interroger M. le ministre à propos de la programmation pluriannuelle des finances publiques car les élus peinent à comprendre un certain nombre de choses en la matière.

S'agissant des dépenses des collectivités, le Gouvernement prévoit une division par trois de leur taux d'évolution sur la période 2009-2012. Il passerait ainsi de 4,25 % à 1,25 %. Dans le même temps, le taux de progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques serait divisé par deux. Cela signifie que l'effort de réduction des dépenses reposerait pour les deux tiers sur les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

Au regard de la situation actuelle des collectivités, comment le Gouvernement peut-il encore croire en de telles prévisions ? Comment peut-il encore croire que les collectivités pourraient parvenir à l'équilibre en 2012 ? Permettez-moi de reprendre ici les propos tenus ce matin par le rapporteur général : il s'agit là d'hypothèses totalement irréalistes à bien des égards. Ces dernières années, les collectivités territoriales ont en effet vu leurs charges exploser, notamment à la suite des transferts de compétences et du désengagement de l'État.

Puisqu'il ne peut agir directement sur les dépenses des collectivités, l'État semble avoir fait le choix de les étrangler financièrement, en diminuant très fortement les recettes. Le manque à gagner s'élève pour l'exercice 2009 à plus de 400 millions d'euros.

Le Gouvernement nous répondra ce qu'il a déjà dit ce matin : il est plus généreux avec les collectivités territoriales qu'avec l'État lui-même, puisqu'il prévoit pour l'année prochaine une augmentation de 2 % des dotations, soit 0,5 point de plus que l'inflation révisée pour 2009. Cela entraînerait, selon les chiffres qui nous ont été communiqués ce matin, un gain de 275 millions d'euros.

Arrêtons la langue de bois, monsieur le ministre ! Tout le monde sait que, si l'on se réfère au périmètre de l'année 2008, l'évolution, en 2009, des dotations de l'État aux collectivités ne sera pas de 2 %, contrairement à ce que vous prétendez, mais seulement de 0,7 %. La contrainte de l'enveloppe normée fera perdre près de 400 millions d'euros aux collectivités territoriales en 2009. Il faut le rappeler à chaque instant.

Évidemment, lorsqu'on fait la différence, les collectivités restent largement perdantes.

Par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement voit son taux de progression amoindri. Les dotations de décentralisation et d'investissement connaîtront pour leur part une évolution nulle, à l'exception, certes, du FCTVA, que vous sauvez pour l'année prochaine.

Rappelons enfin que les collectivités territoriales n'ont pas été épargnées par les effets de la crise financière et qu'elles sont en première ligne pour assumer et traiter les conséquences dramatiques de la crise économique.

L'investissement local représente aujourd'hui plus de 70 % de l'investissement public civil. Il aurait pu constituer un amortisseur de la crise en soutenant l'activité locale si un véritable plan de relance de l'économie et d'aide aux collectivités territoriales avait été prévu. Or rien de tel n'est annoncé à ce jour...

À l'avenir, donc, les collectivités territoriales ne seront plus en mesure de remplir pleinement leurs missions.

Si le Gouvernement souhaite l'asphyxie des collectivités, sachez, monsieur le ministre, que les mesures de programmation prévues dans le projet de loi de finances pour 2009 correspondent tout à fait à cet objectif !

Ma question est simple : quelle ambition le Gouvernement entend-il manifester en faveur de la nécessaire relance de l'investissement public, particulièrement celui qui est réalisé par les collectivités locales, qui pourrait, dans le contexte de crise que nous connaissons, contribuer à la reprise économique de nos territoires ? Il s'agirait là, je le répète, d'un véritable ballon d'oxygène à l'heure où nous nous inquiétons tous de la baisse d'activité de nombreuses entreprises ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Monsieur Marc, nous sommes tous attachés aux collectivités territoriales ; c'est le cas du Sénat, indéniablement, mais aussi du Gouvernement.

Toutefois, il ne faut pas non plus en faire les martyres des finances publiques ! À vous entendre, on a l'impression qu'elles sont prises pour cible ou sacrifiées sur l'autel de je ne sais quelle régulation des finances publiques. Mais tel n'est pas du tout le cas !

Chacun doit tout simplement prendre sa part aux efforts qui visent au retour à l'équilibre des finances publiques. Certes, comme Christine Lagarde et moi-même l'avons souligné ce matin, cet objectif ne sera pas atteint en 2012 si la croissance d'ici là est telle que nous la prévoyons, mais nous n'en serons pas très éloignés.

Or cet équilibre financier concerne un certain nombre de structures publiques : l'État, tout d'abord, qui doit parcourir la plus grande partie du chemin, puisqu'il est, depuis toujours, à l'origine de 80 % du déficit public ; les organismes de sécurité sociale, ensuite, qui concourent relativement peu aux déficits publics, mais dont la contribution augmente à un rythme effréné, évolution à laquelle il faut donc mettre un terme ; les collectivités territoriales, enfin, qui ont des besoins de financement peu importants mais qui se développent beaucoup.

Notre volonté n'est donc nullement de stigmatiser les collectivités territoriales – je serais le dernier à le faire –, mais de les responsabiliser, dès lors que leurs déficits sont comptabilisés dans les finances publiques nationales et qu'il nous faut bien dissiper toutes les zones d'ombre de nos perspectives financières !

Nous nous bornons à considérer que les collectivités territoriales, qui connaissent il y a peu de temps encore une situation d'équilibre financier, peuvent y revenir, car elles n'en sont pas très éloignées.

Dès lors qu'elles enregistrent un déficit de 0,3 ou 0,4 point de PIB, elles peuvent facilement retrouver l'équilibre budgétaire si elles accomplissent quelques efforts, si elles sont plus responsables et si nous ne chargeons pas la barque des dépenses de transfert. Aux autres organismes publics, c'est-à-dire l'État au premier chef et la sécurité sociale ensuite, de chercher les voies et moyens pour en faire de même de leur côté.

Cela dit, il est nécessaire d'aider les collectivités à faire des économies, car ce n'est pas si simple.

Tout d'abord, nous ne devons pas leur transférer de charges indues. La question des normes, que j'évoquais tout à l'heure, me semble cruciale. Vous êtes d'ailleurs nombreux, mesdames, messieurs les sénateurs, quelle que soit votre sensibilité politique, à dénoncer régulièrement ce problème. Il est vrai que nous en avons assez – permettez-moi de reprendre quelques instants ma casquette de maire ! (*Sourires.*) – que nous tombent dessus des décisions que nous n'avons pas prises et qui pèsent lourdement sur les finances des collectivités dont nous avons la responsabilité !

Nous devons contrôler ce processus, dans un esprit collectif. De là l'idée d'un filtrage des normes imposées aux collectivités locales.

Enfin, nous devons aider les collectivités à maîtriser leurs dépenses. Nous pouvons beaucoup progresser en la matière, me semble-t-il, si nous nous parlons, si nous réfléchissons à la façon de mieux organiser les services publics, si nous mettons en œuvre des échanges de bonnes pratiques, le tout, bien sûr, sans attenter à l'identité des collectivités ni à leur autonomie de décision.

Ainsi, il serait utile de diffuser un certain nombre d'informations, par exemple sur le coût d'une crèche, d'une école maternelle, d'une police municipale ou d'un transport public. L'État devrait, à mon sens, s'impliquer fortement dans ces processus. En effet, les bonnes pratiques gagneraient à être échangées aussi bien entre les collectivités qu'entre ces dernières et l'État.

En outre, nous devons aller plus loin en ce qui concerne les investissements, même si ces derniers constituent aussi des dépenses publiques, qu'il faut donc surveiller.

Dans le budget de l'État, certaines dépenses ne sont pas comptabilisées comme des investissements alors même qu'elles sont extraordinairement porteuses d'avenir.

C'est le cas des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, auxquelles nul ne peut être hostile. On peut discuter sur le volume des crédits et sur la façon dont ils sont affectés, mais les sommes affectées à l'enseignement supérieur ressemblent beaucoup à des investissements, et même au premier d'entre eux, celui-ci qui porte sur le capital humain, souvent bien plus important que l'investissement matériel !

Je suis donc intimement persuadé que les collectivités doivent continuer à investir, mais qu'il leur faut, en même temps, mesurer la nature de leurs investissements, parce que ces derniers relèvent tout de même de la dépense publique.

Le Président de la République a proposé de modifier le régime de la taxe professionnelle afin d'en exonérer les nouveaux investissements, ce qui permettra peut-être aux entreprises qui le souhaitent de se développer plus facilement à l'échelle locale.

Je crois qu'une bonne relation entre le maire et les entreprises locales pourrait faciliter ces investissements, qui, certes, ne sont pas réalisés par les collectivités elles-mêmes mais qui profitent directement à ces dernières.

Enfin, en ce qui concerne le FCTVA, la mesure que nous avons prise peut certes être contestée, mais elle est très claire : nous affichons nos intentions pour les trois ans qui viennent et nous respecterons nos engagements.

Nous avons donc noué, me semble-t-il, un dialogue responsable et fructueux avec les collectivités locales.

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, je rappelle que chaque orateur doit respecter un temps de parole de deux minutes trente.

La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Madame la présidente, rassurez-vous : je respecterai ce temps de parole, car la question que je voulais formuler est presque identique à celle qu'a posée notre collègue Dominique de Legge !

J'ai d'ailleurs apprécié que M. le ministre réponde en partie à cette question en prenant sa casquette de maire. (*Sourires.*) J'ai pu constater qu'il était conscient des interrogations que nous formulons, en tant qu'élus locaux, sur l'évolution de nos finances, comme il l'a prouvé également en répondant à François Marc.

Toutefois, un point n'a pas été abordé, celui de la hausse des charges subies par les collectivités locales en raison des décisions adoptées par l'État. Il s'agit de cette fâcheuse manie de toujours modifier au coup par coup la fiscalité des collectivités locales. Je pense, en particulier, à la déclaration faite voilà quelques semaines par le Président de la République, qui a annoncé que les nouveaux investissements seraient exonérés de la taxe professionnelle.

On peut penser ce qu'on veut de cette mesure, mais une telle décision fait tout de même un peu désordre au moment où s'engage une réflexion sur l'architecture et le fonctionnement des collectivités locales...



Il serait souhaitable que l'on décrète, en quelque sorte, une pause en matière de charges nouvelles et de limitations de recettes imposées aux collectivités territoriales.

**Mme Nicole Bricq.** Tout à fait !

**M. Yves Détraigne.** Il faut remettre à plat l'architecture de nos collectivités, en envisageant de façon globale leur fonctionnement et leurs moyens, ce qui implique de cesser d'y toucher au coup par coup.

Voilà, monsieur le ministre, la réflexion que je souhaitais formuler à la suite des questions et des réponses que j'ai entendues précédemment.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Monsieur Détraigne, j'apporterai une non-réponse à votre non-question, ce qui facilitera notre débat ! (*Sourires.*)

Je suis d'accord avec vous pour considérer qu'il ne faut pas changer sans cesse la législation. Christine Lagarde et moi-même avons d'ailleurs souhaité que le droit fiscal soit assez peu modifié cette année. De toute façon, le moment n'est pas le mieux choisi pour remanier les textes. La créativité consiste parfois à éviter d'être trop créatif (*Sourires.*) et à stabiliser le droit en vigueur !

Toutefois, certaines normes doivent être modifiées parce que leurs effets sur l'économie sont très puissants. C'est le cas, par exemple, de la taxe professionnelle.

Il est vrai que nous appelons à une réforme plus vaste de cette imposition. Toutefois, il s'agit là d'une question complexe, qui affecte non pas seulement les charges des entreprises, mais aussi les ressources des collectivités territoriales. Elle trouvera naturellement sa place dans le cadre de la réforme de l'architecture de nos collectivités territoriales, qui aura lieu en son temps, après les discussions et les concertations nécessaires.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, les engagements européens de la France constituent la clef de voûte du projet de loi de programmation des finances publiques.

La question européenne est sous-jacente au débat sur nos finances publiques, car les récentes évolutions qui ont affecté ces dernières portaient la marque du respect de nos engagements européens.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de ces engagements, sur les critères qu'ils retiennent – niveau des taux d'intérêt de long terme, quotité des déficits publics, notamment – au moment où la crise économique et la récession frappent lourdement notre pays et où les règles qui avaient cours sont bousculées par la pratique.

Je ferai deux remarques, qui déboucheront sur autant de questions.

Premièrement, les choix budgétaires que nous avons opérés depuis plus de quinze ans dans le cadre des critères de convergence, puis de l'union économique et monétaire n'ont pas évité la croissance des déficits. Par conséquent, faut-il poursuivre dans la voie d'une simple réduction des déficits s'appuyant d'abord et avant tout sur le déclin des dépenses publiques pour respecter les règles européennes ?

Deuxièmement, dans le contexte de grave crise financière et économique que nous traversons, la récession est patente. La Commission européenne elle-même semble lâcher du

lest sur le respect des critères de convergence et admettre que le caractère exceptionnel de la situation nécessite plus de souplesse. Dès lors, n'est-il pas temps, plutôt que de persévérer dans la voie de politiques monétaristes et libérales qui ont fait la démonstration de leur inadaptation, de mettre en question le rôle de la Banque centrale européenne, la BCE ?

Ne pensez-vous pas, madame la ministre, que la BCE, dans le cadre de la convergence des politiques des États membres de l'Union européenne, n'assume plus désormais sa fonction essentielle de financement du crédit aux entreprises, fondée sur l'efficacité sociale et économique et permettant la relance de l'activité ?

Ne croyez-vous pas que c'est dans l'emploi et dans la croissance, favorisés par la réforme du crédit, que nous trouverons les outils permettant d'améliorer les comptes publics, beaucoup plus sûrement que dans une politique d'austérité comme celle qui est aujourd'hui mise en place ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Monsieur Vera, j'apporterai trois éclaircissements en réponse à votre question.

Premièrement, en ce qui concerne les engagements européens que nous avons pris – le respect des critères de Maastricht notamment –, qui imposent le maintien du déficit dans certaines bornes et une prévision financière sur des périodes longues, d'ailleurs plus étendues que la présente loi de programmation triennale, je rappellerai que le pacte de stabilité et de croissance, qui est commun à l'ensemble des pays de la zone euro, comporte un certain nombre de mécanismes permettant aux États de s'adapter aux circonstances exceptionnelles.

Ce pacte définit d'ailleurs lui-même ces « circonstances exceptionnelles » et prévoit un certain nombre de réponses à cette situation.

Une première forme de réponse, à laquelle notre politique budgétaire se conforme parfaitement, consiste à laisser jouer les stabilisateurs automatiques : dans l'hypothèse où ils enregistrent de moindres recettes fiscales, les États ne sont pas tenus d'augmenter les impôts pour compenser le manque à gagner. Tous nos partenaires européens ont décidé de recourir à ces stabilisateurs lors de la réunion des ministres de l'économie et des finances du mois de septembre dernier.

En outre, compte tenu des circonstances exceptionnelles que nous connaissons actuellement, les États qui disposent de certaines marges de manœuvre – ceux qui, grâce à des politiques budgétaires rigoureuses, ont ramené leur déficit public en deçà du seuil des 3 % du PIB ou présentent même une situation d'excédent budgétaire – se trouvent autorisés, et même encouragés, tant par les autres pays européens que par la Commission et par le Fonds monétaire international, qui a révisé sa position à ce sujet, à engager des dépenses pour soutenir l'investissement, notamment public, en adoptant des mesures qui, est-il précisé, doivent être « ciblées, appropriées et si possible temporaires ».

Deuxièmement, monsieur Vera, vous avez évoqué le rôle de la Banque centrale européenne.

Je voudrais simplement souligner que cette institution, durant la période de crise financière exceptionnelle que nous avons traversée, a joué son rôle de manière extrêmement responsable et efficace.

La Banque centrale européenne a ouvert à intervalles réguliers des fenêtres de liquidités au début de la crise, puis de manière quasi permanente sans que les montants soient

limités, pour faciliter la liquidité de court terme au bénéfice des banques et éviter ainsi une asphyxie totale du système, en attendant que les États, notamment les États européens, puissent réamorcer les mécanismes de refinancement sur le moyen terme et le long terme.

De ce point de vue, la Banque centrale européenne a fait son travail de gestion de la liquidité.

Par ailleurs, elle joue évidemment un rôle en matière de politique monétaire. Si nous pouvons regretter, les uns et les autres, la rigueur de gestion monétaire qui fut la sienne au cours des douze derniers mois, j'observe que, depuis maintenant deux mois, elle s'est déclarée pour une baisse du taux de référence.

Ce taux a baissé aujourd'hui pour la seconde fois, puisque, suivant l'avis du Conseil des gouverneurs, elle a diminué de cinquante points de base le taux directeur.

La politique de contrôle de l'inflation ayant porté ses fruits, la Banque centrale européenne continuera – nous pouvons l'espérer – à soutenir le mouvement de croissance que nous appelons tous de nos vœux.

Troisièmement, un autre organisme, la Banque européenne d'investissement, est chargé de soutenir les grands et les petits investissements : profitant de la présidence française de l'Union européenne, le Gouvernement l'a prié de financer l'investissement des petites et moyennes entreprises.

Je lui ai ainsi demandé, avant-hier, de prévoir un certain nombre de lignes de financements, notamment dans le secteur automobile, pour soutenir la recherche et le développement dans le domaine des transports. En effet, la filière automobile subit le contrecoup à la fois de la baisse de la demande et d'une transition technologique importante.

Il est évident que les politiques visant à soutenir la croissance par l'emploi doivent être encouragées grâce à une aide apportée à l'activité économique : les moteurs que sont la consommation, l'exportation et la création de nouvelles valeurs par le biais de la recherche et du développement favorisent en effet l'activité, puis l'emploi. Le Gouvernement œuvre dans cette voie.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis que la taxe professionnelle a remplacé la patente, en 1975, et en dépit de tous les ajustements qui ont été faits depuis, tout le monde a mesuré la difficulté d'une réforme de l'assiette de cet impôt, compte tenu des conséquences en termes non seulement de transferts de charges entre secteurs économiques, mais aussi de financements des collectivités locales.

La taxe professionnelle est en effet une ressource essentielle des collectivités locales et, depuis 1992, elle constitue le socle financier de l'intercommunalité.

La réforme adoptée en 2005, en particulier le dispositif de plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle globale à 3,5 % de la valeur ajoutée instauré à cette occasion, a montré ce qu'il était possible de faire pour répondre aux demandes des entreprises.

Le Président de la République a souhaité une nouvelle réforme de cette taxe, qui – nous le savons tous – est mal supportée par les entreprises, notamment depuis la suppression de la part salaires.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Il eût mieux valu ne pas la supprimer, c'est clair !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Ne reposant que sur les valeurs foncières et les investissements, cette taxe professionnelle est très attaquée en période de basse conjoncture, mais chacun a constaté qu'en période de haute conjoncture, elle n'avait de conséquences ni sur l'emploi ni sur l'investissement.

Le groupe UMP du Sénat a, pour sa part, insisté sur la nécessité de ne pas procéder à une nouvelle réforme de cette taxe sans qu'ait eu lieu, au préalable, une évaluation chiffrée de la réforme adoptée en 2005 lors de la discussion de la loi de finances pour 2006.

Il se réjouit que, dans le projet de loi de finances pour 2009, ne soit pas prévue de modification de l'assiette de la taxe professionnelle, et il en remercie le Gouvernement.

Le dialogue doit maintenant s'engager sur la base du rapport d'évaluation de la réforme adoptée en 2005, rapport tout à fait intéressant que je vous remercie, madame la ministre, de nous avoir transmis avant-hier.

Quels enseignements en tirez-vous ? Les 3 milliards d'euros d'économie réalisés par les entreprises sur leurs cotisations ont-ils favorisé les investissements productifs ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cela a été oublié tout de suite !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Le fait que l'État ait compensé à 95 % s'est traduit par une surcharge des compensations de l'État. Comment envisagez-vous de continuer à les assurer ?

Bref, madame la ministre, j'aimerais que vous me donniez un petit aperçu des conclusions que vous tirez de ce rapport d'évaluation, qui me paraît venir à un bon moment.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Votre question est pertinente, monsieur le sénateur. Je remercie la Haute Assemblée d'avoir souhaité disposer de ce rapport et d'avoir largement contribué à ce qu'il constitue une étape déterminante dans le processus de réflexion engagé sur la taxe professionnelle.

J'ai donc, le 4 novembre dernier, remis un rapport dans lequel sont tirés les enseignements de la réforme engagée maintenant depuis plusieurs années et qui a commencé à produire ses effets.

En 2007, cette réforme a procuré aux entreprises un allègement de 3 milliards d'euros. En 2008, c'est probablement d'un allègement de 3,7 milliards d'euros qu'elles bénéficieront.

Le nombre des entreprises ayant profité du plafonnement de la taxe professionnelle a augmenté de 41 %, passant de 210 000 à près de 305 000. Par ailleurs, aucun secteur d'activité n'a vu sa charge de taxe professionnelle augmenter du fait de cette réforme, dont les principaux bénéficiaires sont les secteurs les plus contributifs en taxe professionnelle. De ce plafonnement n'est donc résultée aucune distorsion.

Cependant, il ressort également de ce rapport que l'État prend toujours à sa charge plus de 90 % des dégrèvements à raison du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée tel qu'il a été mis en œuvre depuis la loi de finances pour 2006, soit près de 7,9 milliards d'euros sur les 8,5 milliards d'euros de coûts du plafonnement pour 2007.

La réforme adoptée en 2005 n'a pas empêché le poids de la taxe professionnelle de s'alourdir – elle a augmenté très sensiblement, de 18 %, entre 2003 et 2008 –, ce qui a évidemment suscité les récriminations d'un certain nombre d'entreprises ; vous y avez fait allusion.

Ce rapport paraît à point nommé, puisqu'il nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements de la réforme initiée aux termes de la loi de finances pour 2006.

À la suite de l'annonce faite par le Président de la République, le Gouvernement met la dernière touche à une mesure législative qui permettra l'exonération permanente de taxe professionnelle sur tous les investissements réalisés par les entreprises du 23 octobre 2008 jusqu'au 31 décembre 2009.

J'estime que, outre ses conséquences en termes de fiscalité pure, cette mesure tombe à pic d'un point de vue économique, puisqu'elle porte sur un secteur qui doit être encouragé, l'investissement des entreprises.

On dit trop peu que l'investissement des entreprises a, au cours des trois dernières années, été le moteur de la croissance. Il ne faut surtout pas laisser ce moteur se gripper : nous avons redouté en effet que les incertitudes et les effets d'annonces quant au sort de la taxe professionnelle ne conduisent certaines entreprises à geler leurs programmes d'investissements. La mesure d'exonération qui a été annoncée et qui sera mise en œuvre par la voie législative permettra de dégeler ces programmes éventuels.

Cette exonération s'effectuera par voie de dégrèvement et s'appliquera sur la totalité des investissements, quel que soit le mode d'amortissement retenu.

Enfin, nous avons commencé à réfléchir à cette réforme dans le cadre de la révision générale des prélèvements obligatoires, mais nous en avons retardé la mise en œuvre pour tenir compte du calendrier souhaité – c'est-à-dire tirer les enseignements dans un rapport, puis mettre en œuvre une mesure d'urgence, enfin, mettre en place une réforme de long terme. Nous souhaitons, bien entendu, nourrir cette réflexion des conclusions de la commission Balladur sur les différents niveaux de collectivités locales et leurs rapports.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Angels.

**M. Bernard Angels.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le Gouvernement vient enfin de tirer les conséquences de la révision des hypothèses économiques quant aux perspectives trisannuelles des finances publiques, il n'en reste pas moins qu'il persiste à se focaliser sur la maîtrise des dépenses publiques.

Or il devra faire face à des besoins pressants de dépenses du fait de la crise économique, dépenses qu'il ne pourra pas financer essentiellement par des redéploiements.

Pourtant, il déclare ne pas vouloir creuser davantage le déficit public. Le seul moyen qu'il lui reste pour éviter une grave crise sociale serait de revoir la structure des recettes.

Or il reste accroché au bouclier fiscal. Je n'insisterai pas sur le caractère injuste de ce dernier. Vous connaissez notre position, madame, monsieur le ministre.

Au reste, ce bouclier fiscal ne devait-il pas être, sinon l'arme absolue, du moins l'instrument indispensable destiné à éviter les évasions de capitaux et faire revenir les émigrés fiscaux ?

Qu'en est-il de l'évaluation qui devait être faite de son efficacité ? Pouvez-vous nous donner le volume de capitaux dont, depuis son instauration, il a permis le retour ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Le bouclier fiscal devait constituer – nous l'espérons toujours – une mesure de partenariat raisonnable entre le contribuable et l'État – 50 % est une juste contribution – et se révéler une mesure incitative grâce à laquelle les contribuables largement imposés restaient sur le territoire français ou y reviendraient.

Je ne dispose pas de chiffres précis concernant ces derniers et il ne m'appartient pas d'ailleurs de vous les communiquer. La commission des finances est, elle, en mesure de mener un tel travail d'investigation et de vérification.

S'agissant du bouclier fiscal, nous devons éviter l'anathème et les idées reçues : l'immense majorité de ses bénéficiaires sont des contribuables qui disposent de peu de revenus mais qui, en ayant réussi à acheter leur domicile et en ayant économisé, se sont constitué un patrimoine et se trouvent, du fait d'un certain nombre de valorisations, notamment de l'immobilier, soumis à une imposition excédant largement 50 % de leurs revenus.

Ne vilipendons pas les bénéficiaires du bouclier fiscal au nom d'une quelconque idéologie et souvenons-nous toujours que, dans leur immense majorité, ce sont de petits propriétaires, de petits retraités, qui ainsi peuvent obtenir la restitution d'une partie de l'imposition qu'ils ont payée au-delà de 50 % de leurs revenus !

Certes, il est possible de s'appesantir, comme l'a fait la presse, sur le sort de tel ou tel contribuable à très hauts revenus, qui a obtenu une restitution d'impôt, mais il faut noter que, s'il y a une forte restitution d'impôt, c'est qu'il y a eu une grosse contribution !

Enfin, puisque, derrière le bouclier fiscal, c'est souvent l'ISF qui est visé, je rappelle que ce dernier a fortement contribué au financement de l'économie française : en effet, son fléchage vers les petites et moyennes entreprises a permis d'orienter vers elles plus d'un milliard d'euros.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Anne-Marie Payet.

**Mme Anne-Marie Payet.** Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 vise à assainir les comptes publics dans leur ensemble, ce qui suppose, en particulier, d'assainir les comptes sociaux. C'est sur ces derniers que portera ma question.

Dans son premier rapport d'information du 10 mai 2006, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat soulignait à quel point les contours de la dette sociale étaient mal définis.

Ce rapport révélait que la dette sociale réelle comprenait quatre composantes qu'il fallait prendre en compte : une dette « identifiée », assumée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, ou CADES, une dette « reniée », celle du Fonds de solidarité vieillesse, le FSV, et du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le FFIPSA, une dette « cachée », celle de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, et enfin une dette « virtuelle », correspondant au déficit tendancier des régimes de base.

Un tel éclatement était naturellement peu propice à un apurement efficace de la dette sociale. Depuis, il faut bien constater qu'un énorme effort a été accompli pour rendre plus lisible la répartition de cette dette.

La dette « virtuelle » est contrecarrée par les mesures adoptées dans les derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale. Grâce aux mesures prises, les déficits des régimes de base ont cessé de dérapier. Le PLFSS pour 2009 élimine la dette dite « reniée » en transférant respectivement celle du FSV à la CADES et celle du FFIPSA à l'État. Enfin, le Gouvernement a apuré la dette « cachée » que l'État avait accumulée vis-à-vis de la sécurité sociale jusqu'en 2006.

Cependant, cette dernière dette est en train de se reconstituer pour les exercices 2007 et 2008. Elle est aujourd'hui évaluée à 3,5 milliards pour le régime général et 1,3 milliard pour les autres régimes.

Ma question est donc la suivante : la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale est-elle prise en compte par la présente loi de programmation et, si oui, comment comptez-vous en venir à bout ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** La dette de l'État envers la sécurité sociale est un sujet capital ; je vous remercie donc de poser cette question, madame le sénateur.

Nous essayons de traiter le problème avec le plus de sérieux possible. L'année dernière, nous avons remboursé à la sécurité sociale la dette qu'avait l'État envers elle au 31 décembre 2006 sur le régime général.

Nous avons, à ce titre, transféré 5,1 milliards d'euros qui provenaient d'un reliquat de recettes tirées de privatisations. Plutôt que de les utiliser, nous avons préféré rembourser la sécurité sociale à due concurrence.

Nous n'avons toutefois pas encore remboursé les dettes antérieures n'appartenant pas au régime général. Sont notamment concernées la dette du régime de la SNCF, celle du régime social des indépendants, le RSI, ainsi que celles d'un certain nombre de régimes ayant appartenu à une époque au RSI.

Il restait à rembourser 1,3 milliard d'euros sur ces régimes, une fois éteinte la dette existant envers le régime général au 31 décembre 2006.

À la fin de l'année 2007, nous avons commencé à reconstituer cette dette à hauteur de 1,7 milliard d'euros pour le régime général. Il restait toujours par ailleurs la somme de 1,3 milliard, qui n'avait quant à elle pas augmenté. Au total, fin 2007, la dette de l'État envers la sécurité sociale s'élevait donc à environ 3 milliards d'euros.

Je ne sais pas ce qu'il en sera pour l'année 2008 : celle-ci n'étant pas terminée, il est trop tôt pour avancer un chiffre. La dette aura sans doute augmenté, même si je doute que les chiffres soient aussi importants que ceux que j'ai entendus ici ou là.

Nous ferons donc le bilan à la fin de l'année. Mais j'ai d'ores et déjà pris l'engagement – je le redis à M. Alain Vasselle – de consacrer 1 milliard à la réduction de cette dette, et particulièrement à la dette ancienne, par souci de cohérence et pour parvenir enfin à l'éteindre. Évidemment, il en restera une partie, mais elle sera beaucoup moins importante qu'à notre arrivée aux responsabilités.

Ce que je voudrais par ailleurs essayer de faire, c'est enrayer le phénomène. En effet, s'il est bien de rembourser ses dettes, il est encore mieux de ne pas s'endetter !

Malheureusement, ce n'est pas si facile, et ce pour deux raisons. La première tient à ce que l'on fait souvent appel à des dispositifs sociaux qui sont remboursés en cours d'année dans une logique de guichet. La seconde – inutile de le cacher, la pratique existe depuis longtemps – tient à la sous-budgétisation.

D'ailleurs, en dehors de la sous-budgétisation, les ministères, sur certains dispositifs qui les intéressent plus particulièrement, ont tendance à « surconsommer » : non seulement ils épuisent la totalité des crédits affectés à cette fin, mais ils ont également recours à des mécanismes conduisant à accroître la dette de l'État envers la sécurité sociale. C'est un phénomène classique auquel il faut mettre fin. Sur instruction du Premier ministre, nos services ont bloqué ce type de procédure.

Par ailleurs, nous avons intégré dans le budget pour 2009 des volumes de crédits destinés à être transférés du budget de l'État vers la sécurité sociale et qui sont à la hauteur des prévisions de dépenses des différents régimes. Cela n'avait jamais été le cas auparavant !

Grâce à ces mesures, nous devrions pouvoir limiter, voire annuler, la sous-budgétisation. Tels sont, madame le sénateur, les éléments que je pouvais vous fournir en l'état actuel de mes connaissances.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beauvils.

**Mme Marie-France Beauvils.** Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, mes chers collègues, plus que jamais, avec la crise économique que nous vivons, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer pour répondre aux besoins de la population.

L'action des élus locaux et des collectivités permet en effet de répondre aux attentes de nos concitoyens dans des domaines aussi divers que l'éducation populaire, le développement culturel, les besoins en logement, l'action sociale ou encore l'accueil de la petite enfance.

Leur intervention sera encore plus attendue par les personnes victimes de l'augmentation du chômage. Comme vous le savez, les collectivités territoriales sont un maillon essentiel pour aider ceux qui en ont besoin à passer les caps difficiles, évitant ainsi que ne se déchire le tissu social.

Depuis plus de vingt ans, les collectivités territoriales font face à ces missions et ces besoins avec des ressources financières toujours plus incertaines.

Année après année, les dotations budgétaires alimentées par prélèvements sur recettes sont rognées, réduites, ajustées, encadrées, placées sous enveloppe. Et, dans tous les cas de figure, c'est l'effort de l'État en direction des collectivités qui est réduit proportionnellement – j'y insiste – aux nouvelles responsabilités qui, soit sont transférées aux collectivités, soit leur échoient suite à l'abandon de certaines tâches effectuées auparavant par les services de l'État.

L'intégration du Fonds de compensation pour la TVA, mais aussi des amendes de police dans les dotations, sans oublier la réduction de compensation pour un certain nombre d'impôts font que l'évolution prévue de 1,1 milliard d'euros dans les deux années qui viennent est loin de couvrir les conséquences de l'inflation.

Quant à la fiscalité directe locale, elle présente aujourd'hui un évident caractère d'illisibilité. Elle est en effet soumise à d'importants dispositifs correctifs qui nuisent à la plus élémentaire justice fiscale comme à l'efficacité même des prélèvements.

Plutôt que de réformer véritablement la fiscalité locale, on a toujours préféré, ces dernières années, procéder à des exonérations et à des dégrèvements fiscaux plus ou moins importants et compensés de manière toujours plus imparfaite par le budget général. La taxe professionnelle, qui vient d'être évoquée, en est malheureusement un exemple frappant, et les récentes déclarations du Président de la République tendent à montrer que nous continuons à nous fourvoyer dans cette voie.

Ma question sera donc simple : ne conviendrait-il pas, dans le cadre du débat sur le devenir de nos finances publiques, d'ouvrir le chantier d'une réforme complète de la fiscalité directe locale, en donnant aux collectivités territoriales, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration, les moyens de disposer de ressources stables et durables ?

Ne faudrait-il pas, dans le même temps, produire un effort particulier dans le domaine de la politique d'investissement public des collectivités territoriales ? Cet effort pourrait se traduire par un financement direct plus conséquent des initiatives en matière d'équipement des collectivités, particulièrement en ce qui concerne les transports collectifs, sujet très présent dans la réflexion issue du Grenelle de l'environnement.

On pourrait aussi envisager d'améliorer sensiblement les conditions de crédit qui leur sont aujourd'hui proposées. Bien évidemment, cela nécessiterait le maintien du remboursement de la TVA. Or, monsieur le ministre, j'ai bien écouté ce que vous avez dit, et j'y ai trouvé bien des contradictions avec les prévisions qui nous avaient été fournies dans le cadre du comité des finances locales. Mais je suis prête à accepter que vous ayez changé d'avis ; en tout cas, je l'espère !

À notre sens, tout doit être fait pour permettre aux collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle d'acteur du développement économique et social du pays.

Aujourd'hui, elles doivent effectuer leurs choix de gestion sous la pression de ressources déjà insuffisantes pour l'essentiel, alors qu'elles devraient pouvoir se consacrer à la recherche de réponses à fournir aux besoins collectifs toujours plus nombreux qu'expriment nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Pour juger d'une relation entre deux partenaires, il faut considérer la relation dans son ensemble. En ce qui concerne les relations qu'entretient l'État avec les collectivités territoriales, il convient, de la même façon, d'étudier tous les paramètres. Si l'on commence à les observer par morceaux, on n'aboutira à rien.

**Mme Marie-France Beaufilet.** Tout à fait d'accord !

**M. Éric Woerth, ministre.** Ainsi, quand on additionne toutes les relations financières qui existent entre l'État et les collectivités, on obtient un total de l'ordre de 90 milliards d'euros en comptant les impôts affectés, les dégrèvements et l'ensemble des dotations.

Il s'agit donc de chiffres absolument considérables. Certes, cela résulte d'une longue – très longue – histoire et d'un empilement de décisions prises au fil du temps, avant la décentralisation comme depuis qu'elle a été engagée. Voilà donc le tableau qu'il faut considérer dans son ensemble.

Le FCTVA n'échappe pas à ce constat ; il est lui aussi le fruit d'une histoire. Certes, il s'agit d'un remboursement, mais celui-ci découle du fait que l'État a décidé de ne pas percevoir de recettes sur la fiscalité provenant d'investissements réalisés au niveau local.

C'est pourquoi la décision d'élargir aujourd'hui sa « norme », son « enveloppe » ou encore son « périmètre » – peu importe le mot par lequel on désigne la chose – me semble relever également d'une relation plus saine.

À ce propos, il y a beaucoup de malentendus. Si l'on fait abstraction des débats purement politiques qui peuvent nous opposer et si l'on s'en tient à la réalité des choses le plus objectivement possible, il ne semble pas complètement injuste – je dis même que ce serait beaucoup plus juste – d'intégrer cet ensemble d'éléments au FCTVA et d'étudier après comment donner, dans la durée, de la visibilité aux collectivités, tout en faisant en sorte de ménager le budget de l'État !

La vraie clé du problème, à mon avis, est à chercher dans l'autonomie. L'État étant le premier contribuable des collectivités, il faut instaurer une véritable autonomie. On voit bien que tout ce qui touchera à une réforme des collectivités et à leur mode de financement doit passer par un surcroît d'autonomie. En effet, les collectivités sont responsables devant leurs électeurs et, au fond, pour qu'elles assument pleinement cette responsabilité, il faut que leur autonomie soit réelle, notamment en matière fiscale.

Une fois que l'on aura redessiné l'architecture des collectivités locales – en ayant pris soin de se poser la bonne question, qui est de savoir, en fonction des décisions à prendre et compte tenu de l'exigence de proximité, à quel niveau il vaut mieux situer la responsabilité –, la question qui suivra immédiatement sera celle de déterminer comment assurer l'autonomie des collectivités du point de vue de leurs ressources ?

Force est de constater que nous sommes loin de cela aujourd'hui et que le débat est posé en de mauvais termes. D'un côté, il y aurait l'État qui fait jouer son autorité et, de l'autre, des collectivités qui quémameraient des ressources ! Cette manière de concevoir les relations n'est pas la bonne ; il faut la faire évoluer.

Je ne mets d'ailleurs dans cette réflexion aucun contenu politique, ni de droite ni de gauche : que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition, on peut concevoir que, les choses évoluant tellement, il faut disposer d'un socle de décisions solide.

Il convient aussi d'éviter l'effet d'empilement, car le contribuable ne s'y retrouve plus. De fait, l'empilement dans la décision entraîne aussi l'empilement dans les ressources, c'est-à-dire dans la fiscalité qui est à la base de cette ressource.

Pour finir, je rappelle que nous aurons au cours de l'année 2009 une réflexion très approfondie. Le Président de la République nous l'a demandé et les travaux de la commission Balladur sont en bonne voie. Nous disposerons ainsi d'une réflexion fouillée et chacun aura à dire son mot, mais il faudra passer très vite de la réflexion sur l'architecture à la réflexion sur la ressource, avec comme mot-clé l'autonomie.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Dominati.

**M. Philippe Dominati.** Madame la ministre, monsieur le ministre, ce matin vous avez dessiné une trajectoire pour nos finances publiques au cours des trois années à venir.

Vous l'avez fait avec compétence, détermination et technicité. Un des maîtres mots de cette perspective est celui de « maîtrise » des finances publiques. Cela vous vaut bien sûr des critiques de la part de nombreux membres de notre assemblée, mais vous devez savoir qu'au sein même de la majorité nous sommes un certain nombre à estimer que ce projet n'est pas suffisant et que vous n'allez pas assez loin.

Je voudrais rappeler que notre pays est l'un de ceux où les prélèvements obligatoires sont parmi les plus importants. Le Président de la République a considéré que ces prélèvements étaient excessifs et nuisaient à l'attractivité de notre pays. Notre projet consistait donc à les faire baisser de 4 % sur l'ensemble de la mandature.

Or la réalité de la situation économique nous amène à envisager une stabilisation de la baisse engagée, au nom de la sincérité que vous avez évoquée ce matin. Les difficultés actuelles brouillent les prévisions budgétaires réalisées avant que la crise financière n'éclate.

Monsieur le ministre, je souhaite avoir des précisions sur la maîtrise des dépenses publiques et, notamment, sur la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007. En effet, au cours des trois réunions du conseil de modernisation des politiques publiques, 337 mesures ont été annoncées et un calendrier a été défini. Les décisions prises ont porté sur les deux tiers de la dépense publique, ce qui représente 173 milliards d'euros. Au terme du processus, nous devrions pouvoir enregistrer, au bout de trois ans, une économie d'environ 7 milliards d'euros seulement, soit un gain de productivité de l'ordre de 4 %.

Je fais partie de ceux qui considèrent que le périmètre d'intervention de l'État est trop vaste. À ce titre, l'une des priorités de la révision générale des politiques publiques aurait dû être d'envisager l'abandon de certaines missions exercées par l'État.

Monsieur le ministre, en tant que rapporteur général du conseil de modernisation des politiques publiques, pouvez-vous nous préciser l'état d'avancement de ces 337 mesures ?

Sur les 7 milliards d'euros d'économies annoncées, 3 milliards d'euros sont obtenus sur la masse salariale, 2 milliards d'euros sur l'investissement et les interventions, et 2,2 milliards d'euros sur le fonctionnement. Au regard du montant total des dépenses de fonctionnement – 35 milliards d'euros –, le gain de productivité s'avère donc insuffisant et le champ des investigations mises en œuvre mériterait d'être élargi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Monsieur Dominati, d'ici à la fin du mois de novembre, je ferai, en conseil des ministres, le bilan de cette première phase de la RGPP – il y en aura donc une deuxième ! – et de la mise en œuvre de ces fameuses 337 mesures, qui, si elles sont de nature très différente, touchent l'ensemble des politiques publiques.

Ce bilan sera sans concession. Nous avons réactivé le comité de suivi de la RGPP, coprésidé, comme vous le savez, par le secrétaire général de la Présidence de la République et par le directeur de cabinet du Premier ministre. J'en assume moi-même le secrétariat général.

Nous avons déjà auditionné les deux tiers des ministres. Il ne nous en reste donc qu'un tiers à entendre pour parfaire le rapport que je suis en train de réaliser.

Globalement, deux tiers des mesures sont correctement exécutées et un tiers demandent à être réactivées ou réexpliquées. Dès lors que les décisions prises constituent un vrai

changement, il est normal qu'elles ne laissent pas indifférent. Le contraire m'inquiéterait d'ailleurs, car cela signifierait qu'elles n'ont aucune substance !

Dans certains ministères et administrations, on renâcle beaucoup et on proteste. Parfois, ce sont les ministres eux-mêmes qui se braquent. Mais, convenons-en, c'est bien dans la nature des choses. Il nous faut donc insister plus particulièrement sur l'aspect qualitatif des décisions annoncées.

La RGPP, c'est en quelque sorte du sucre lent : elle appelle une réforme de structure et non de simples mesures d'affichage, par lesquelles les quelques dizaines de millions d'euros que l'on peut gagner très vite sont finalement reperdus deux ans après !

Par conséquent, il convient de ne pas limiter la RGPP aux 7 milliards d'euros d'économies annoncés. Nous avons donné des chiffres parce qu'il fallait en donner. Mais, au fond, ce n'est pas la bonne manière de présenter notre action. Nous aurions pu avancer des montants beaucoup plus élevés.

L'important, en réalité, c'est de savoir combien nous allons gagner en un an, en cinq ans, en dix ans. Nous sommes engagés dans un profond mouvement de restructuration, avec un objectif de long terme : disposer d'une administration recentrée sur des missions plus stratégiques et employant moins de fonctionnaires.

La RGPP permet de montrer comment nous allons pouvoir réaliser un tel objectif, en assurant, par un meilleur ajustement de la dépense, ce service public de qualité auquel nous tenons tous. Au fond, nous avons lancé un débat extraordinairement vertueux en termes de finances publiques et, partant, en termes de qualité du service public. Ce sont tous ces éléments que nous devons prendre en compte.

À l'issue de cette première phase et après le bilan sans concession que nous sommes en train de finaliser, nous allons, à partir du mois de janvier prochain, relancer le processus. Il convient, en effet, à partir de la très grande quantité des travaux qui ont été menés jusqu'à présent, d'aller plus loin pour exploiter ce qui n'a pas pu l'être.

Monsieur Dominati, vous l'avez dit vous-même, certains sujets n'ont pas fait l'objet d'investigations suffisamment profondes. En réalité, nous avons principalement axé notre action sur la réduction du nombre de fonctionnaires grâce au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Vous vous en doutez, cela ne s'obtient pas d'un simple claquement de doigts ! Cela marchera peut-être pendant un an ou deux ans, mais sûrement pas sur la durée. Il nous fallait donc envisager un réajustement profond de l'organisation administrative en fonction de l'objectif fixé, mais sans toucher à la qualité du service public.

La deuxième phase de la RGPP sera également l'occasion d'engager une autre réflexion. Nous devons en effet définir quel État et quel service public nous voulons, ce qui implique évidemment de prévoir une organisation adéquate.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, mes chers collègues, la volonté affichée par le candidat Sarkozy de rendre l'argent aux Français véhiculait une idée démagogique de spoliation, alors qu'il y a une forte demande en termes de service public et de protection sociale.

N'en déplaise aux ultralibéraux adeptes du slogan « Trop d'impôt tue l'impôt », il n'y a aucune corrélation entre le niveau de prélèvement et la performance économique. La vraie question est d'ordre qualitatif.

Le choix responsable, c'est la recherche de l'efficacité, et ce sur trois plans : économique, social et environnemental.

L'efficacité économique, d'abord : il faut rompre avec le système en vigueur, qui taxe les entreprises sur la base des salaires. On plombe les PME, donc l'emploi, au profit des groupes industriels capitalistiques.

Passons progressivement à une cotisation sur la valeur ajoutée, n'en déplaise au MEDEF, qui défend exclusivement les intérêts des grands groupes.

Assurons, ensuite, l'efficacité en matière sociale : notre pays se distingue par un niveau record de cotisations, auxquelles échappe la spéculation, dont nous connaissons tous l'envolée indécente et coupable.

La CSG a constitué une rupture, mais il faut aller plus loin, vers des prélèvements redistributeurs, comme l'IRPP. Or le Gouvernement fait l'inverse et offre des cadeaux fiscaux aux plus riches.

L'efficacité environnementale, enfin : aujourd'hui, plus personne ne nie l'urgence écologique et le poids du développement non durable sur les finances publiques.

Alors, cessons de nous enfermer dans l'erreur et, notamment, de laisser dans le marasme le plan national Santé-Environnement ! Alors que la part des recettes de la fiscalité écologique baisse chez nous depuis dix ans, changeons les comportements par des taxes plus intelligentes, portant sur l'énergie, le carbone, les pollutions. Cessons de casser le Grenelle de l'environnement par des polémiques destructrices !

La déplorable fuite de la « taxe pique-nique », détail anecdotique extrait d'une longue liste, est pitoyable. Le bonus-malus coûte cher : eh bien, faisons varier le curseur pour atteindre l'équilibre !

Madame, monsieur le ministre, abandonnons cette timidité archaïque sur les mesures dites écologiques. Les générations futures nous en seront reconnaissantes. Ma question est donc la suivante : à quand la refonte juste, responsable, « verdie » de nos prélèvements, à la hauteur du *show* médiatique du Président de la République devant Al Gore, José Manuel Barroso et Wangari Maathai ?

**Mme Nicole Bricq.** Bonne question !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Madame le sénateur, vous avez parlé d'efficacité. Or c'est très clairement l'un des maîtres-mots qui guident notre action, et ce dans les domaines que vous avez évoqués.

Efficacité en matière économique, d'abord, par le biais de la fiscalité : je pense ainsi à la suppression, sur trois ans, de l'imposition forfaitaire annuelle, à l'exonération, à effet immédiat, de la taxe professionnelle pour encourager l'investissement, au crédit impôt recherche, ainsi qu'au plan de soutien aux pôles de compétitivité. Comme vous, nous entendons agir au nom de l'efficacité.

Efficacité en matière sociale, ensuite : je pense plus particulièrement au revenu de solidarité active, dont la mise en œuvre est rendue possible par une fiscalité consentie et longuement débattue, y compris au sein même de cet hémicycle. Le RSA est très clairement mis au service de ceux

que nous voulons rapprocher du monde du travail : nous voulons les encourager à reprendre un emploi et à sortir du dispositif du RMI, lequel, parce qu'il n'est pas incitatif, les a éloignés du marché du travail.

Efficacité environnementale, enfin : vous avez une liste complète des mesures mises en œuvre dans le document relatif aux prélèvements obligatoires, qui est soumis à votre examen dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. Je pense notamment à l'écoprêt à taux zéro, l'écopTZ, ce prêt particulier destiné à financer des travaux en vue de l'amélioration de l'habitat. Je pense également au « verdissement » d'un certain nombre d'outils, à l'image du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale. Il s'agit certes d'une série de petites mesures, mais, mises bout à bout, elles ont une grande efficacité. Je pense enfin au bonus-malus automobile, qui a largement soutenu l'activité automobile, mais qui a aussi encouragé l'achat de véhicules plus propres et moins polluants.

Madame Blandin, l'un de nos combats communs, c'est celui que nous menons pour une croissance un peu plus vertueuse, durable et respectueuse de l'environnement.

À cet égard, je voudrais vous rappeler le rôle clé joué par le Président de la République et par mon collègue Jean-Louis Borloo, chargé de l'environnement. Ce dernier s'efforce de parvenir, avant la fin de l'année, à la conclusion d'un accord au niveau européen sur le paquet Énergie-Climat qui soit satisfaisant et conforme aux objectifs du Grenelle.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Gautier.

**M. Jacques Gautier.** Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est prévu de majorer sensiblement la taxe générale sur les activités polluantes relative à l'enfouissement et de créer, en plus, une TGAP afférente aux déchets ménagers incinérés, afin d'inciter, nous dit-on, à la suite du Grenelle de l'environnement, au développement d'autres modes de traitement et d'élimination des déchets ménagers. Cette disposition aura un impact dès 2009 et des répercussions dans la durée. Elle est donc d'actualité, surtout après l'intervention de notre collègue Marie-Christine Blandin.

Or cette taxation représenterait un double malus pour les bons élèves du traitement des déchets ménagers, qu'il s'agisse de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale.

En effet, le contribuable, ou l'utilisateur, n'est pas le principal pollueur. Il conviendrait plutôt d'aller chercher la responsabilité du producteur d'emballages non recyclables.

Il y a une réelle contradiction entre les récentes exigences de mise aux normes en matière de rejet atmosphérique, en date du 28 décembre 2005, et la création, trois ans après, d'une taxe sur ces équipements que nous venons de rénover à grands frais.

Il y aura toujours des déchets ultimes non valorisables, y compris après un processus de tri ou de méthanisation nécessitant un traitement définitif sous forme d'incinération ou par enfouissement réglementaire.

Enfin, un tel niveau de taxation pénaliserait les syndicats intercommunaux qui, par une pratique de diversification de traitement, par le respect de performances énergétiques, permettent la réalisation des objectifs nationaux et alimentent les réseaux de chauffage urbain, réduisant d'autant les émissions de gaz à effet de serre.

L'application de cette TGAP pour un syndicat comme le SYCTOM, le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne, qui regroupe Paris et 85 communes, soit 5,5 millions d'habitants, entraînerait une augmentation de la redevance de 2,2 % dès 2009 et qui pourrait s'élever à 7,1 % en 2015.

Permettez-moi de vous le dire, cela est insupportable, encore plus en période de crise.

Il serait intéressant, au minimum, de moduler l'application de cette TGAP en fonction des critères objectifs suivants : la diversité des moyens de traitement, avec des objectifs dans le temps ; la contribution à la valorisation énergétique ; le pourcentage de déchets traités par des procédés biologiques ; ou l'utilisation de transports alternatifs à la route.

Madame, monsieur le ministre, je vous remercie de bien vouloir me rassurer dans ce domaine.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** Monsieur le sénateur, vous soulevez un ensemble de questions très importantes sur les effets que la majoration de la TGAP relative à l'enfouissement et de la TGAP afférente aux déchets ménagers pourraient avoir sur les collectivités territoriales.

Ces questions ont fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du Grenelle de l'environnement, lequel a permis de rassembler l'ensemble des acteurs concernés. Certaines des conclusions auxquelles ceux-ci sont parvenus seront d'ailleurs débattues ici même à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Je vous propose de reprendre contact avec vous pour retravailler sur tous ces sujets, en liaison, notamment, avec mon collègue Jean-Louis Borloo. Nous devons en effet tirer toutes les conclusions des propositions issues du Grenelle à la lumière des besoins des collectivités territoriales et des efforts qui ont déjà été réalisés dans le cadre d'un certain nombre de procédures d'enfouissement.

Nous devons évidemment en être conscients, les ressources qui résulteront de la TGAP seront affectées à l'ADEME, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, qui sera chargée de prendre des mesures respectueuses de notre environnement.

L'objectif est de parvenir à un équilibre entre le respect des besoins affichés et celui des impératifs que vous avez légitimement évoqués. Je vous propose de poursuivre ce dialogue le plus tôt possible, avant même le débat au Sénat sur le projet de loi de finances pour 2009.

**M. Jacques Gautier.** Je vous remercie, madame la ministre.

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole ?...

La discussion générale du projet de loi de programmation et le débat sont clos.

Acte est donné de la déclaration du Gouvernement, qui sera imprimée sous le numéro 85 et distribuée.

#### PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

**Mme la présidente.** Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de programmation.

#### Question préalable

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par M. Foucaud, Mme Beaufile, M. Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, d'une motion n°25, tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

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 déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 55, 2008-2009).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Thierry Foucaud, auteur de la motion.

**M. Thierry Foucaud.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre groupe présente, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi de programmation des finances publiques, une motion tendant à opposer la question préalable à sa discussion et son adoption.

Notre position appelle bien entendu plusieurs observations.

Nous sommes engagés de manière dramatique et sensible, depuis plusieurs mois, dans une nouvelle poussée de crise économique.

Cette crise économique prend des formes nouvelles et significatives. Elle affecte notamment les activités financières, victimes d'une libéralisation et d'une ouverture sans rivages ni frontières des marchés qui conduisent à la destruction massive des valeurs cotées sur les places financières, mais aussi à une terrible contraction du crédit dont souffre toute l'économie.

Pour autant, la récession n'a pas attendu les turbulences de Wall Street ou de la City pour se manifester.

Dans l'ensemble des pays développés, les logiques, à l'œuvre depuis longtemps, consistant à réduire les coûts de main-d'œuvre, à précariser et flexibiliser l'emploi, ont fini par générer des crises de débouchés d'une force inégalée.

Dans les pays de l'Union européenne, l'endettement massif des ménages – comme en Grande-Bretagne ou en Italie – ou les contraintes imposées par la défense inconditionnelle de la parité de l'euro ont ajouté à l'asphyxie.

Les choix politiques que vous avez faits, l'an dernier, dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, comme dans bien des lois et textes antérieurs depuis 2002, n'ont rien arrangé.

La loi TEPA a favorisé les heures supplémentaires au détriment de l'embauche ou du recours à l'intérim, soutenu artificiellement les cours du marché du bâtiment grâce à la réduction sensible de la fiscalité du patrimoine, justifié l'intolérable pratique des taux immobiliers variables !



De surcroît, elle n'a pas empêché, comme nous l'avons vu mardi, que croisse et embellisse encore le scandale des rémunérations de dirigeants d'entreprises sans commune mesure avec le sort imposé à leurs propres salariés.

Enfin, en s'attaquant à l'impôt de solidarité sur la fortune, elle a consacré le gâchis des deniers publics au profit exclusif d'une infime minorité de contribuables.

La récession est là, directement sensible au travers du moral des ménages, qui n'a jamais été aussi bas, des perspectives d'activité de nos petites et moyennes entreprises, du ralentissement des embauches dans tous les secteurs et de l'accroissement spectaculaire du nombre des sans-emploi. Malgré bien des artifices, vous ne pouvez en effet masquer la hausse des effectifs, la poursuite des plans sociaux à répétition et la mise au chômage technique d'un nombre croissant de salariés dans de grandes unités de production.

La récession est tellement présente que, même pour cette année 2008, vous concédez que le pourcentage de croissance attendu ne sera pas atteint et que le cadrage du projet de loi de finances pour 2009 n'est plus d'actualité.

Cette récession est nette, avec un PIB qui ne progressera que de 0,5 point environ cette année et qui sera compris entre 0 et 0,5 point, l'an prochain !

Disons les choses comme elles sont : ce n'est pas avec le plan de sauvetage des marchés financiers et des banquiers spéculateurs marris de toutes leurs moins-values et créances douteuses que vous allez relancer la machine ! Bien au contraire, en n'exigeant aucune contrepartie digne de ce nom, sinon de vagues engagements moraux qui n'engagent que les naïfs qui y croient, aux financements que l'État va apporter ou garantir aux banques, on risque fort de prêter le flanc à de nouvelles mésaventures boursières et financières !

Une mise en cause de la privatisation du secteur financier est directement inscrite dans la crise actuelle. Il est en effet acquis, même si cela n'apparaît à aucun moment dans le texte qui nous est soumis, que le discours sur l'allègement du coût du travail était une vue de l'esprit !

Le vrai problème auquel sont confrontées nos entreprises, c'est celui de l'accès au crédit, c'est celui du rôle et de la place de l'interface du système bancaire dans le financement de l'économie, à partir des dépôts à vue des particuliers et de la sollicitation des marchés de capitaux !

La crise actuelle aura au moins servi à faire litière du discours rebattu sur les charges sociales et le coût du travail pour nous recentrer sur l'essentiel : comment l'économie – c'est-à-dire les entreprises, donc les salariés qu'elles emploient –, à partir des richesses qu'elle crée ou qu'elle est en situation de créer, peut-elle compter sur l'assistance du système de crédit ?

Vient à l'esprit un autre faisceau de critiques et de questionnements, portant sur la logique qui sous-tend l'ensemble du projet de loi de programmation, texte de renoncement et de mise en déclin de la dépense publique.

Les fondements idéologiques de cette démarche – et j'emploie le mot « idéologique » à dessein – sont connus. Est posé comme postulat de départ que la dépense publique est, par nature, essentiellement mauvaise et qu'il faut la réduire, pour aujourd'hui et pour l'avenir. Et, quand on ne peut pas la réduire, pour des raisons de dynamique propre, il s'agit de la comprimer, de l'encadrer, de l'enserrer dans un cadre de plus en plus étroit.

Ce projet de loi de programmation, qui postule que l'austérité est l'une des sources de l'équilibre budgétaire, participe donc du renoncement à faire de la dépense publique un élément de croissance globale de l'économie. Avouez que c'est pour le moins troublant !

Posons une question simple, qui est d'ailleurs abordée, et de la pire des manières, par le texte : est-il souhaitable, et même admissible, que les dépenses de santé progressent dans notre pays ?

Le fait que ces dépenses augmentent, souvent dans des proportions inattendues ou pas totalement « prévues », est-il un signe de mauvaise tenue de l'économie ? Au risque d'en surprendre quelques-uns, nous répondons non.

Compte tenu de bien des paramètres – allongement de l'espérance de vie, amélioration globale de la qualité des soins et des techniques médicales, prévention sanitaire... –, il est parfaitement logique que les dépenses de santé progressent dans notre pays. Cette progression n'est d'ailleurs pas uniquement un facteur aggravant de la situation des comptes publics, puisque les recettes fiscales et sociales diverses qui proviennent de l'ensemble des activités relevant des secteurs sanitaires et sociaux augmentent de manière presque aussi certaine que les dépenses.

Notre système est-il perfectible ou est-il le centre et le lieu d'une inefficience chronique de ses engagements ? Nous ne le pensons pas. D'ailleurs, si vous comparez les résultats que nous obtenons sur bien des plans – réduction de la mortalité infantile ou meilleure qualité de la prévention de nombre de maladies graves – avec ceux d'autres pays, vous constaterez que nous sommes loin du désastre !

Pourtant, le présent texte prévoit d'encadrer étroitement la progression des dépenses de santé, ce qui mettra inmanquablement en cause la qualité des soins hospitaliers, l'engagement des personnels de santé, sans oublier le niveau des prestations servies aux assurés.

Cette logique de réduction de la dépense publique est particulièrement à l'œuvre s'agissant des missions du budget général de l'État, où quasiment tous les postes sont à la baisse, à l'exception notable du service de la dette. Deux raisons expliquent cette situation : d'une part, le déficit budgétaire et les difficultés de trésorerie sont largement pris en charge par la croissance exponentielle de cette dette ; d'autre part, l'indexation des taux d'intérêt de la dette publique de l'État constitue une charge croissante, comme une sorte de dîme que l'ensemble des Français paient aux spéculateurs financiers qui la détiennent !

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général*. Les gnomes de Zurich ! (*Sourires sur les travées de l'UMP*)

**M. Thierry Foucaud**. Pour en finir avec l'austérité, une conclusion s'impose.

Dans un contexte récessif de crise économique aiguë, réduire la dépense publique revient à ajouter de la crise à la crise. Et les apparentes économies du jour sont bien souvent la source des dépenses, plus importantes, de demain !

Continuez à réduire les effectifs publics, notamment ceux de l'enseignement : le jour où nous n'aurons plus assez de professeurs qualifiés pour répondre au défi de la formation des jeunes, il sera trop tard !

Nous devons clairement abandonner ces logiques, qui n'ont pas plus réussi aujourd'hui qu'hier à inverser le cours de la dégradation des comptes publics.

Permettez-moi de vous rappeler, mes chers collègues – même si je ne siégeais pas au Sénat à l'époque, contrairement à certains d'entre vous ! –, qu'une loi d'orientation quinquennale sur les finances publiques avait été débattue en 1994. Il s'agissait, comme aujourd'hui, de réduire à hauteur de 2,5 % les déficits publics – en tout cas ceux de l'État – qui atteignaient des montants astronomiques.

En toute logique, on avait encadré dans les limites de l'inflation la progression des dépenses du budget général et l'on avait rédigé un rapport volontariste sur les grandes orientations budgétaires à venir. Le ministre du budget de l'époque s'appelait Nicolas Sarkozy.

Rappelons que les objectifs fixés dans la loi de programmation n'ont pas été atteints et qu'en 1995, lors de la constitution du gouvernement Juppé, il avait fallu voter une série de dispositions accroissant sensiblement le poids des prélèvements obligatoires pour commencer à inverser la courbe des déficits. Époque étrange où la majorité du Sénat s'était empressée de débattre d'une proposition de loi relevant de deux points le taux normal de la TVA pour financer des mesures prétendument destinées à soutenir l'emploi, et avait été contrainte de voter la majoration de 10 % de l'ISF et de l'impôt sur les sociétés pour réduire le déficit budgétaire !

Quant aux difficultés de la protection sociale, elles étaient telles que vous aviez dû hâter l'adoption du plan Juppé, en fin d'année 1995, pour imposer au monde du travail la création de la contribution pour le remboursement de la dette sociale, la CRDS, ressource destinée à alimenter le financement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES, créée à cet effet.

Pour autant, ce n'est qu'à compter du début de la législature 1997-2002 et de l'arrivée de la gauche au pouvoir que le niveau des déficits publics avait commencé à se stabiliser, puis à se réduire. Mieux encore : par moments, la sécurité sociale présentait un solde positif, permettant d'abonder le Fonds de réserve pour les retraites, le FRR. Quant au solde primaire budgétaire, il commençait à redevenir positif.

Mais après 2002, patatras ! Nous avons connu le retour des difficultés économiques et la renaissance des déficits exponentiels, une tendance qui ne s'est pas vraiment interrompue – bien au contraire ! –, comme l'atteste la situation présente.

Sortir de la spirale des déficits ne se décrète donc pas au fil d'une loi de programmation visant à agir de manière exclusivement comptable sur les finances publiques.

Selon nous, la finalité de la réduction des déficits doit être inscrite dans une démarche globale faisant, de nouveau, de l'action publique l'un des éléments de la croissance et de l'emploi. Nous devons favoriser tout ce qui fait levier pour le développement de l'activité économique en recherchant la meilleure utilisation possible des dépenses budgétaires de l'État comme de l'outil de la dépense fiscale.

Imaginez que nous fassions un autre sort aux sommes considérables que nous mobilisons pour alléger les cotisations sociales des entreprises, pour empiler les unes sur les autres les niches fiscales, pour modifier sans la réformer la fiscalité directe locale !

Au demeurant, une bonne part du déficit actuel est liée à la persistance de mesures inadaptées.

Quand on accroît de 10 milliards d'euros – c'est-à-dire de près de 7 milliards d'euros, impôt sur les sociétés déduit – les allègements, aveuglément distribués, de cotisations sociales,

on ne fait rien d'autre que détériorer gravement le solde public global, sans effets patents sur le niveau de l'emploi, et encore moins sur la croissance !

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale lui-même prévoit une perte de recettes pour les régimes obligatoires de base de 42 milliards d'euros.

M. le ministre n'écoute pas : il ne pourra donc pas me répondre !

**Mme Catherine Procaccia.** Oh, pour une énième motion...

**M. Thierry Foucaud.** C'est ainsi que se déroulent toujours les discussions avec ce gouvernement !

Je répète donc que le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit une perte de recettes de 42 milliards d'euros dont la compensation est fort imparfaite, puisque 2,7 milliards d'euros restent à la charge des régimes et que 9,4 milliards d'euros de recettes sociales sont perdus sous l'effet des abattements d'assiette.

En clair, non seulement l'État ne compense pas ses propres engagements – notamment les exonérations liées aux mesures incitatives – et reporte ainsi sur les comptes sociaux le coût de ses décisions, mais, de surcroît, les moins-values de recettes excèdent le déficit prévisible des régimes obligatoires.

**Mme Catherine Procaccia.** Vous vous répétez !

**M. Thierry Foucaud.** Peut-être, madame Procaccia, mais je rétablissais les choses après une réponse erronée de M. le ministre.

La vérité, c'est que toutes ces mesures pèsent sur les finances publiques dans leur ensemble sans répondre durablement aux problèmes d'emploi ni favoriser la croissance. C'est pourquoi nous vous invitons, mes chers collègues, à adopter notre motion tendant à opposer la question préalable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de toute cette problématique. Mais, compte tenu de sa richesse même, mieux vaut que nous ayons l'opportunité de la développer à l'occasion de l'examen des articles, ce dont nous serions privés si la motion était adoptée. (*Sourires.*)

C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Nous devons bien évidemment poursuivre cette discussion. Bien des réponses ont été données aux questions qu'a posées M. Foucaud dans le débat : continuons d'en débattre article par article !

**Mme la présidente.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 25, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

#### Rappel au règlement

**Mme Marie-France Beauvils.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beauflis.

**Mme Marie-France Beauflis.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur les attendus de l'article 30 du règlement du Sénat, relatif à l'organisation de nos travaux.

Nous sommes confrontés, avec la discussion de ce texte, à une nouvelle mise en cause des droits du Parlement à légiférer de manière convenable et responsable. Arguant de prévisions de croissance et d'évolution des prix différentes de celles qui ont servi à construire le projet de loi de finances pour 2009 – ce que je ne conteste pas –, le Gouvernement vient, par la distribution d'une vingtaine d'amendements correctifs, nous proposer de procéder à une révision des termes de la présente loi de programmation, révision dont il nous a été difficile d'analyser la pertinence dans le peu de temps dont nous avons disposé, à savoir une demi-heure en commission des finances.

L'objectif d'équilibre des finances publiques, pourtant annoncé depuis la déclaration de politique générale du printemps 2007, est abandonné purement et simplement au profit d'une simple réduction des déficits.

Tout se passe comme si vous aviez renoncé, d'une certaine manière, aux orientations politiques que vous avez pourtant défendues durant toute la campagne électorale de l'élection présidentielle.

Pour autant, derrière les chiffres, la volonté de plier l'ensemble de l'activité économique et sociale aux impératifs et aux *desiderata* des marchés financiers et de la rentabilité du capital demeure.

Les ajustements liés aux prévisions économiques semblent laisser pour compte quelques mesures fortes dont nous avons débattu il y a peu. Ainsi devons-nous attendre peu de croissance et peu d'amélioration de la situation des comptes publics du plan de sauvetage des banques, pourtant récemment validé dans le collectif budgétaire du mois d'octobre !

L'État a alors proposé sa garantie pour 320 milliards d'euros et dégagé 40 milliards d'euros pour la recapitalisation des banques, sommes censées fluidifier le fonctionnement du crédit aux entreprises. Ces mesures ne permettront pas de relancer l'activité économique au-delà des modestes prévisions désormais contenues dans cette loi de programmation ; c'est ce que vous exprimez par ces modifications.

Cette mobilisation de quelque 360 milliards d'euros pour un gain de 0,2 % à 0,5 % de croissance devrait nous conduire à nous interroger sur l'efficacité d'une telle mesure !

Nous sommes convaincus, chaque jour un peu plus, d'avoir fait le bon choix en ne soutenant pas ce plan de sauvetage des banques et des marchés financiers. Il nous semble que les modifications présentées auraient mérité un débat d'une autre importance.

**Mme la présidente.** Je vous donne acte de votre rappel au règlement, ma chère collègue.

Nous passons à la discussion des articles.

#### Article 1<sup>er</sup>

Les articles 2 à 10 ci-après 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.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 10, présenté par Mme Beauflis, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La programmation des finances publiques tend à atteindre des objectifs de justice fiscale, d'efficacité économique et sociale des engagements publics.

Elle participe de l'atteinte des objectifs de croissance et d'emploi, et à la mise en œuvre d'un développement économique et social durable, conditions d'une amélioration sensible des comptes publics.

La parole est à Mme Marie-France Beauflis.

**Mme Marie-France Beauflis.** Cet article 1<sup>er</sup> doit, selon nous, participer d'une conception un peu moins étriquée que celle qui est présentée, et de manière fort lapidaire, dans le texte.

Que cette programmation des finances publiques s'inscrive dans le cadre constitutionnel me paraît relever de l'évidence. Il convient plutôt de se référer aux termes de l'article 34 de la Constitution, modifié par la récente révision constitutionnelle, et de donner un sens aux finalités et aux objectifs généraux d'une telle programmation.

L'article 34 a été complété, notamment, par un alinéa ainsi rédigé : « 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. »

Soyons clairs : l'équilibre des comptes publics ne se décrète pas. Il constitue clairement une finalité, une visée au regard des initiatives politiques exprimées par les choix budgétaires. Il ne faut pas confondre la fin et les moyens.

La raison d'être de la programmation des finances publiques, c'est de mettre l'argent public, le produit des impôts de toutes natures comme des cotisations sociales, au service de la résolution des besoins collectifs, de l'emploi et de la croissance durable.

Il faut inverser la logique. Créons, par une fiscalité juste, par une juste allocation de la ressource publique, les conditions de la croissance et du développement durable, et nous constaterons l'amélioration de la situation des comptes publics.

Oser encore aujourd'hui nous parler de rigueur budgétaire au moment où l'on émet 150 milliards d'euros de titres de dette publique pour accroître de seulement 12 milliards d'euros le bien commun de la nation montre à quelles extrémités nous sommes rendus !

Si vous voulez interrompre le processus d'endettement et de déficits publics cumulés aujourd'hui à l'œuvre, il faut commencer par poser les questions de fond de la réforme fiscale, de celle des prélèvements sociaux, ou encore de la juste allocation des ressources publiques.

Tel est le sens de notre amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cet amendement est de caractère assez littéraire : « La programmation des finances publiques tend à atteindre des objectifs de justice fiscale, d'efficacité économique et sociale des engagements publics. » On pourrait écrire des traités entiers sur l'interprétation qu'il convient de donner à cette phrase !

Le contenu normatif est insuffisant pour figurer dans une loi, fût-elle une loi de programmation. C'est en vertu de cette analyse, que vous voudrez bien me pardonner de ne pas développer plus avant, que nous avons émis un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement, pour deux raisons.

D'une part, une loi de programmation des finances publiques ne porte pas sur les politiques publiques. Il s'agit bien de règles de finances publiques, de chiffres, d'objectifs financiers.

D'autre part, par principe, nos politiques ne visent ni à l'injustice fiscale ni à l'inefficacité économique. La phrase que vient de citer M. le rapporteur général non seulement est de caractère strictement littéraire, comme il l'a souligné, mais ne fait qu'énoncer des évidences.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 10.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### Les objectifs généraux de finances publiques

#### Article 2

La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit :

1° Évolution du solde des administrations publiques :

*(En points de PIB)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde des administrations publiques .....	-2,7 %	-2,7 %	-2,0 %	-1,2 %	-0,5 %
dont solde de l'État .....	-2,4 %	-2,4 %	-2,0 %	-1,6 %	-1,2 %
dont solde des organismes divers d'administrations centrales .....	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %
dont solde des administrations de sécurité sociale .....	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,3 %
dont solde des administrations publiques locales .....	-0,3 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,1 %	0,0 %

2° Évolution de la dette publique :

*(En points de PIB)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Dette des administrations publiques .....	65,3 %	66,0 %	65,3 %	63,9 %	61,8 %

**Mme la présidente.** Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 11, présenté par Mme Beauvils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** L'article 2 est, en quelque sorte, la « boussole » du projet de loi de programmation. Il fixe un cadre chiffré, mais ce cadre présente deux difficultés.

Premièrement, nous l'avons déjà souligné, il se fonde sur des hypothèses économiques irréalistes, que le Gouvernement vient d'ailleurs tout juste de modifier. Dans la foulée des conclusions des travaux européens, vous admettez que nous connaissons une faible croissance en 2009.

Cependant, cette faible croissance a un redoutable effet de ciseaux, comme l'a montré avec netteté la discussion du dernier collectif budgétaire. Elle induit, d'une part, une perte de recettes fiscales non négligeable et, d'autre part, une progression sensible des dépenses, notamment sur le poste critique du service de la dette.

Dans ce collectif, vous aviez masqué derrière l'appel à la solidarité nationale pour les banquiers et les opérateurs financiers – une quête subite de 360 milliards d'euros, rappelons-le – les 4 milliards d'euros perdus sur le front de la dette ou les 7 milliards d'euros perdus sur les recettes fiscales.

Deuxièmement, ainsi que la commission des finances s'est empressée de le souligner à juste titre,...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Ah !

**M. Thierry Foucaud.** ... votre objectif de programmation associe étroitement les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale aux contraintes de réduction des déficits. Vous méconnaissiez ainsi à la fois le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et le caractère particulier des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour ce qui est de la libre administration des collectivités locales, on peut évidemment se reporter à l'article 72-2 de la Constitution. À quoi cela a-t-il servi, dans ces conditions, de voter il n'y a pas si longtemps, une organisation décentralisée de la République ?

Pour ce qui est de la sécurité sociale, rien dans la lettre de l'article 34 ne nous paraît devoir justifier la forme de partenariat obligé que tend à mettre en place l'article 2.

À moins que certains partisans de la révision constitutionnelle de cet été n'aient oublié de penser que leur adhésion emportait la pratique récurrente de l'austérité budgétaire dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'État, de leur commune ou de leur département, ou encore des moyens de l'hôpital public dont ils président le conseil d'administration...

Nous refusons clairement cette forme de standardisation de la dépense publique.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 1, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Compléter la seconde phrase du premier alinéa de cet article par les mots :

« , Sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées »

La parole est à M. le rapporteur général.

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 1° de cet article :

(En points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde des administrations publiques .....	-2,9	-3,1	-2,7	-1,9	-1,2
dont solde de l'État .....	-2,5	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6
dont solde des organismes divers d'administrations centrales .....	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
dont solde des administrations de sécurité sociale .....	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,1
dont solde des administrations publiques locales .....	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0

La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Wœrth, ministre.** Il convient de tenir compte des modifications qui ont été apportées à nos prévisions. Par cet amendement, nous révisons la trajectoire de solde et nous l'inscrivons très concrètement dans le projet de loi. J'en ai exposé les motifs dans la discussion générale ; je n'y reviens pas.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 2, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Supprimer les deuxième à dernière lignes du tableau constituant le second alinéa du 1° de cet article.

La parole est à M. le rapporteur général.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 27, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 2° de cet article :

(En points de PIB)

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

La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Wœrth, ministre.** Il s'agit encore de l'actualisation des prévisions, cette fois pour ce qui concerne la trajectoire de la dette publique.

Elle prend en compte, d'une part, les prévisions macro-économiques rectifiées et, d'autre part, la création de la Société de prises de participation de l'État, sachant qu'il existe évidemment un actif correspondant aux achats de titres.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Sur l'amendement n° 11, la commission donne évidemment un avis défavorable puisque, si l'on renonce à faire apparaître une trajectoire dans une loi de programmation triennale, on voit mal ce qui peut rester de sa substance.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Il s'agit d'un amendement de précision, car les objectifs de cette trajectoire sont évidemment liés aux hypothèses économiques qui les sous-tendent.

Les indications qui nous ont été données ce matin quant à la prise en compte d'hypothèses économiques mieux ajustées à la situation d'aujourd'hui viennent, me semble-t-il, appuyer le raisonnement de la commission.

**M. le président.** L'amendement n° 26, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Pour des raisons que j'ai développées dans la discussion générale, la commission considère qu'il convient de se focaliser sur les données globales, en particulier sur le solde global.

Demander au Parlement de s'engager par un vote sur les soldes ligne par ligne, s'agissant en particulier des collectivités territoriales, nous pose un problème, notamment au regard de l'article 72 de la Constitution, qui pose le principe d'autonomie des collectivités territoriales. Il me paraît préférable d'en rester à une expression globale de la trajectoire, ce qui n'empêcherait pas le Gouvernement, lorsqu'il donne des explications, par exemple à la commission, de faire état des distinctions qui lui semblent pertinentes ou de son analyse du solde global.

En tout état de cause, il nous paraît difficile de souscrire par un vote à la décomposition du solde.

S'agissant de l'amendement n° 26, nous y sommes favorables, sous réserve d'une rectification qui rendrait sa rédaction compatible avec notre propre amendement n° 2.

Enfin, la commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 27.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Wœrth, ministre.** Sur l'amendement n° 11, le Gouvernement émet le même avis défavorable que la commission.

Pour ce qui est de l'amendement n° 1, on peut évidemment indiquer – pourquoi pas ? – que la programmation s'établit sous réserve que soient confirmées les hypothèses économiques qui sous-tendent la programmation. Cela étant, dès lors que les hypothèses économiques ont été

révisées, je pensais qu'une telle précision n'était pas nécessaire. Autrement dit, je croyais que la révision valait satisfaction de l'amendement.

**Mme Nicole Bricq.** Non, car ce n'est pas fini !

**M. Éric Woerth, ministre.** Quoi qu'il en soit, cet amendement ne me choque pas et je m'en remets à la sagesse du Sénat.

En revanche, je ne suis pas du tout favorable à l'amendement n° 2.

Tout en comprenant bien l'argumentation que vous avez développée, monsieur le rapporteur général, je maintiens que la décomposition des soldes est très importante. En effet, à partir du moment où il existe un projet de loi de programmation des finances publiques et où nos finances publiques font l'objet d'un examen détaillé, notamment à Bruxelles, afin de déterminer qui concourt à quoi, nous sommes tenus à un affichage précis s'agissant de l'État, des organismes divers d'administration centrale, de la sécurité sociale et des collectivités locales.

Votre vote sur le solde ainsi décomposé ne constitue pas un engagement. Cette décomposition permet au moins qu'on débâte des différents soldes indiqués, et vous pourriez, le cas échéant, contester la répartition même des soldes. Elle offre aussi au Gouvernement la possibilité de vous communiquer des informations plus détaillées.

Il serait surprenant d'envoyer à Bruxelles, même à titre d'information, des éléments détaillés sur lesquels le Parlement ne se serait pas prononcé. Ce serait presque une atteinte à l'intégrité du projet de loi en lui-même.

Qui peut le plus peut le moins, et nous devons absolument détailler cette trajectoire.

Certes, ce sont des prévisions et, en tant que telles, elles sont toujours soumises à des incertitudes. C'est le principe même de la prévision et de tout vote budgétaire. Mais la force du projet de loi réside aussi dans cette segmentation, qui permet d'expliquer la programmation des finances publiques.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 11.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote sur l'amendement n° 1.

**Mme Nicole Bricq.** Le groupe socialiste, qui a voté cet amendement en commission, confirmera son vote.

En effet, en dépit de l'objection formulée par M. le ministre, qui a conduit ce dernier à s'en remettre à la sagesse du Sénat, nous pensons que la révision opérée aujourd'hui par le Gouvernement en appellera d'autres. Par définition, une hypothèse peut toujours voir une nouvelle hypothèse se substituer à elle.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote sur l'amendement n° 26.

**Mme Nicole Bricq.** Madame la présidente, mon explication de vote vaudra pour la quasi-totalité des amendements présentés par le Gouvernement.

Cet amendement tient compte de la révision qui a été indiquée ce matin, mais il ne change pas à nos yeux le fond du texte.

Nous voterons donc contre, comme nous le ferons pour les amendements suivants du Gouvernement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Pour plus de clarté, je souhaite transformer l'amendement n° 2 de la commission en sous-amendement à l'amendement n° 26 du Gouvernement.

**Mme la présidente.** Je suis donc saisie d'un sous-amendement n° 2 rectifié, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, et ainsi libellé :

Supprimer les deuxième à dernière lignes du tableau constituant le second alinéa de l'amendement n° 26 du Gouvernement.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Par principe, le Gouvernement ne peut pas être favorable à ce sous-amendement.

En effet, il faut afficher les choses telles qu'elles sont et le Parlement ne peut pas regretter d'avoir une information complète.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Monsieur le ministre, la question qui se pose ici, au fond, est celle du statut d'une loi de programmation.

C'est une information, dites-vous. Certes, mais c'est plus qu'une information puisqu'elle donne lieu à un vote de notre part. C'est donc une information qui traduit un accord politique, un engagement de volonté.

Or sommes-nous en mesure de nous engager sur les objectifs ? Si nous pouvons à l'évidence le faire au regard de l'objectif global, pouvons-nous nous engager au sujet de la répartition de l'effort entre les trois sous-ensembles que constituent l'État et les organismes divers d'administration centrale, la sécurité sociale et les collectivités locales, pour parvenir aux objectifs de soldes en fin de période ?

**Mme Nicole Bricq.** Non !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Je ne m'étendrai pas trop longtemps sur ce point ; il suffit de se référer au passage du rapport écrit dans lequel je crois avoir montré que la part de trajectoire qui est considérée comme faisable par l'ensemble des collectivités territoriales, je le dis en toute simplicité, n'est pas réaliste. De ce fait, il est difficile pour le Sénat de donner son accord à une trajectoire qui attribue aux collectivités territoriales une part exagérée de l'effort total. *(Mme Nicole Bricq acquiesce.)*

Il nous est d'autant plus difficile d'y souscrire qu'il y a, d'un côté, des dépenses publiques centralisées et, de l'autre côté, des dépenses publiques décentralisées. S'agissant des premières, l'État peut poser une norme et s'engager à la faire respecter, comme pour ses propres comptes et ceux de ses démembrements directs, ainsi que pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Mais il ne le peut pas dès lors qu'il s'agit de dépenses décentralisées. Et, à cet égard, les collectivités territoriales ne sont pas seules concernées : l'évolution du régime de l'assurance chômage résulte

d'accords partenariaux, qui ne peuvent pas être « prescrits » comme les décisions portant sur des dépenses publiques centralisées.

Quant aux collectivités territoriales, comme nous étions plusieurs à l'indiquer tout à l'heure, leurs dépenses résultent de la somme d'innombrables décisions décentralisées sur lesquelles le Gouvernement – pas plus que le Parlement, d'ailleurs – n'a pas la capacité d'imposer une toise.

Pour toutes ces raisons, sans contester ni le bien-fondé de la trajectoire ni l'objectif de solde global, il paraît difficile, en particulier au Sénat, d'entériner par un vote la répartition de l'effort.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beaufilet, pour explication de vote.

**Mme Marie-France Beaufilet.** En commission des finances, j'avais donné mon accord sur l'amendement n° 2, transformé en sous-amendement n° 2 rectifié.

En effet, je partage les propos que vient de tenir M. le rapporteur général. Les questions qui ont été posées précédemment montrent que l'on ne peut fixer une exigence ainsi cadrée aux collectivités territoriales, comme le propose le Gouvernement.

Alors qu'elles sont déjà confrontées à un certain nombre de dépenses obligatoires qu'elles ne peuvent absolument pas maîtriser, leur imposer un cadre aussi contraignant les mettrait dans une situation où elles ne seraient pas en capacité d'assumer les responsabilités qu'elles ont à l'égard de leurs électeurs ; or ce sont tout de même ces derniers, et non pas le Gouvernement, qui ont décidé de leur orientation.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

**Mme Nicole Bricq.** Le groupe socialiste ne reniera pas le vote qu'il a émis en commission des finances sur l'amendement du rapporteur général, transformé en sous-amendement n° 2 rectifié.

L'effort que le Gouvernement demande aux collectivités locales dans sa trajectoire est disproportionné, nous en sommes tous d'accord.

Je prendrai seulement l'exemple des passeports biométriques, dont le coût, tant en personnel qu'en matériel, est très lourd : il s'agit bien d'une décision prise par le Gouvernement et imposant une dépense obligatoire aux collectivités locales, qui n'avaient rien demandé.

Il faut donc que le Sénat vote ce sous-amendement avec la même unanimité que celle à laquelle il a donné lieu en commission des finances.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Houel, pour explication de vote.

**M. Michel Houel.** Je reviens sur le problème des passeports que vient d'évoquer ma collègue Nicole Bricq.

Il est évident, monsieur le ministre, que les 3 200 euros proposés aux communes sont nettement insuffisants. Dans mon département, la Seine-et-Marne, vingt-neuf communes supporteront cette charge. Nous sommes prêts à assumer cette nouvelle responsabilité, mais elle entraîne malgré tout quelques difficultés financières.

Dans ma commune, qui compte 4 500 habitants, 213 passeports ont été réalisés à ce jour. Faites le calcul : à la fin de l'année, nous serons loin du compte !

Il faudra donc peut-être revoir les sommes attribuées à ce titre aux communes.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Monsieur le ministre, je suis navré de vous dire que le groupe UMP votera en faveur du sous-amendement de la commission des finances, et ce pour deux raisons.

Premièrement, nous ne pouvons pas, dans le cadre d'un projet de loi de programmation des finances publiques, prendre un engagement collectif de cette nature sans avoir consulté l'ensemble des organisations représentatives et sans avoir passé en revue avec elles la totalité de leurs problèmes de financement.

Deuxièmement, une telle disposition est contradictoire avec la réforme de la Constitution que nous avons adoptée il y a quelques années et qui a nettement affirmé l'autonomie des collectivités territoriales.

Pour ce qui de Bruxelles – nous irons d'ailleurs vérifier par nous-mêmes comment les choses se passent avec les organismes qui y jugent nos comptes –, il est clair que ce qui intéresse la Commission, c'est le solde de l'État et des administrations qui lui sont rattachées. Pour le reste, monsieur le ministre, il vous sera facile de dire qu'un effort est réalisé au niveau des collectivités territoriales pour parvenir à une baisse.

Je rappelle que, pendant plusieurs années, nous sommes arrivés aux 3 % grâce à l'effet positif qu'ont eu sur l'ensemble des comptes publics ceux des collectivités territoriales, qui s'en sont tenues à une augmentation de 0,3 %. Tant mieux ! Nous essaierons d'en faire autant, mais nous ne pouvons prendre un tel engagement dans un texte de cette nature.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Évidemment !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Monsieur le ministre, il me semble que l'on touche là une des limites de l'exercice auquel vous nous conviez.

Nous avons souscrit à cet exercice et la plupart d'entre nous sommes conscients de la nécessité de réduire nos déficits publics, de maîtriser les dépenses publiques.

L'État a engagé une révision générale des politiques publiques. Les élus territoriaux vont devoir, eux aussi, s'atteler à une révision générale des politiques publiques locales.

Ce qui nous met dans l'embarras, à propos de ce tableau, c'est qu'il tend à ne donner qu'une force légale toute relative à la trajectoire qu'il dessine. Le seul exercice normatif ayant une portée juridique est le vote des lois de finances, initiales ou rectificatives. Ici, il s'agit d'indications.

En écartant les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lignes de ce tableau, nous sommes suspects, à n'en point douter, d'être approximatifs, car accepter la première ligne, c'est prendre un engagement pour l'ensemble des gestionnaires publics.

Quand on commence à analyser – première ligne pour l'État, deuxième ligne pour les organismes divers d'administrations centrales, troisième ligne pour la protection sociale,

quatrième ligne pour les collectivités locales –, on se rend compte objectivement qu'on ne peut pas aller beaucoup plus loin.

Il ne faudrait pas, monsieur le ministre, que vous vous mépreniez sur l'intention qui nous a conduits à rédiger ce sous-amendement approuvé par tous les membres de la commission des finances. Nous sommes très conscients de l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir. C'est vrai au niveau de l'État ; c'est vrai au niveau des collectivités territoriales.

Il faudrait que le Gouvernement cesse de procéder ainsi par voie législative. Mais, me direz-vous, c'est le Parlement qui vote et il n'est jamais obligé d'adopter les normes proposées dans un projet de loi.

Mes chers collègues, ces dernières années, nous avons voté quelques-unes de ces normes dont nous avons certainement sous-estimé la faisabilité financière. Soyons désormais résolus de ne légiférer que d'une main tremblante.

Il y a des normes qui sont réglementaires. Là encore, le Gouvernement devrait être attentif au fait que nombre de ces normes risquent de nous conduire à être tentés d'adopter une loi de type « Grenelle », au niveau des intentions ! Quand il faudra en tirer les conséquences sur le plan budgétaire, nous serons pris dans une sorte de schizophrénie.

L'exercice auquel nous procédons aujourd'hui avec ce projet de loi de programmation des finances publiques est une première. C'est un engagement collectif.

Conscients du caractère très relatif de la faisabilité de certains de ces engagements, nous préférons nous en tenir à la première ligne du tableau proposé.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, ne vous méprenez ni sur notre intention fondamentale ni sur la volonté qui nous anime.

**M. Alain Gournac.** Sur le fond, nous sommes d'accord !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Nous serons à vos côtés pour tendre vers l'équilibre des finances publiques.

**M. Alain Gournac.** Tout à fait !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Monsieur le président de la commission des finances, permettez-moi en toute amitié de vous dire que je me « méprends » tout de même un peu ! *(Sourires.)*

Vous avez beaucoup poussé pour qu'il y ait une loi de programmation. Il aurait pu ne pas y en avoir, nous aurions pu continuer à tenir de simples débats d'orientation budgétaire, de les étendre sur plusieurs années, d'envoyer des documents à Bruxelles, etc.

**Mme Nicole Bricq.** C'est dans la Constitution !

**M. Éric Woerth, ministre.** Certes, mais c'est parce qu'on a souhaité l'y inscrire !

Cet outil est donc extrêmement important. C'est un outil de gestion des finances publiques, et les finances publiques forment un tout : ce n'est pas uniquement celles de l'État, ce sont aussi celles des collectivités locales.

Évidemment, il existe des degrés de pilotage très différents. Le degré de pilotage de l'État est total puisque la responsabilité des décisions de gestion lui incombe entièrement et à lui uniquement ; ça fonctionne ou ça ne fonctionne pas, mais

on sait qui est responsable. En ce qui concerne les collectivités, la responsabilité est « fractionnée ». Néanmoins, il existe une vision collective des finances locales. Certes, personne ne prend de décisions sur le plan collectif, mais chacun participe à une microdécision. Il reste qu'il en ressort un solde global, faisant apparaître un besoin de financement de l'ensemble des collectivités territoriales.

La gestion des finances locales est donc également « pilotable ». Le Parlement, tout particulièrement le Sénat, peut émettre des souhaits et décider de définir des orientations à l'égard des collectivités, lesquelles orientations porte-  
rent peut-être, au fil du temps, des fruits.

Pourquoi vouloir presque dénaturer ou affaiblir l'exercice de programmation des finances publiques ? Je sais parfaitement que la dernière ligne, qui concerne les collectivités, figure à titre indicatif dans le tableau, car nous n'avons pas les moyens d'imposer une gestion aux collectivités. Mais tout budget est par principe indicatif puisqu'il doit encore être exécuté après avoir été décidé !

Dans cette ventilation, l'essentiel de l'effort est réalisé par l'État : 0,9 point de PIB entre 2008 et 2012, contre 0,3 point pour les collectivités. Pourtant, le budget de l'État n'est pas trois fois plus important que celui de l'ensemble des collectivités ! La participation de l'État est donc marquée, ce qui est d'ailleurs normal dans la mesure où il porte la plus grande part du déficit.

Par ailleurs, historiquement, les collectivités ont souvent été en excédent. À une époque, elles n'avaient même pas besoin de financement. Les objectifs affichés aujourd'hui me semblent par conséquent réalistes.

Vouloir mettre tout le monde « dans le même sac » est aussi un peu déresponsabilisant parce que, affichant seulement une projection globale, vous supprimez des objectifs qui sont « pilotables », soit ceux de l'État et de la sécurité sociale, tout simplement parce que vous souhaitez annuler ceux qui sont afférents aux collectivités locales. Laissez au moins ceux qui relèvent de l'État ! Simplement, la ligne n'apparaîtra pas ; mais on pourra toujours la déduire du reste ! Ou alors, si vous ne voulez ne pas avoir l'impression de donner des instructions aux collectivités, de manière à manifester leur indépendance, indiquez que cette cinquième ligne figure à titre indicatif.

Quoi qu'il en soit, les finances publiques sont un tout et nous sommes jugés, comme les autres États, sur ce tout.

Le fait de pouvoir voter sur des objectifs segmentés ne remet en cause l'indépendance de personne. Certes, le pilotage n'est pas le même pour tous, mais l'objectif doit être au moins transparent pour les uns et pour les autres. N'empêchez pas l'État et la sécurité sociale d'avoir leurs objectifs !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Monsieur le ministre, dans ce cas, il faudrait supprimer la première et cinquième lignes et ne garder que l'État, les organismes divers d'administrations centrales et les administrations de sécurité sociale.

Si l'on a des doutes sur la dernière ligne et si l'on fait l'hypothèse que les deuxième, troisième et quatrième lignes sont sincères, cela signifie que la première ligne est erronée !

Monsieur le ministre, Bruxelles n'a jamais dû se faire beaucoup d'illusions sur les programmes de stabilité que la France lui a régulièrement transmis. *(Sourires.)*



**Mme Nathalie Goulet.** Et qu'elle a violés !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Tous faisaient apparaître à échéance de trois ans le retour à l'équilibre...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La différence est que nous ne les avons jamais votés !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** C'est vrai !

Pour atteindre cet objectif, il faudra que, tous ensemble, nous manifestations encore plus de courage et de détermination dans l'engagement d'un certain nombre de réformes structurelles. Il me semble que nous ne sommes pas encore parvenus à ce stade.

Ce sont des objectifs généraux. Il est déjà bien que nous nous engagions sur la première ligne. Nous ne dissimulons pas notre doute sur la faisabilité des objectifs apparaissant sur la cinquième ligne.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 2 rectifié.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 26, modifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 27.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 2, modifié.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Article 3

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

**Mme la présidente.** Je suis saisie de treize amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 12, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

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

L'amendement n° 36 est ainsi libellé :

Dans le troisième alinéa du 2 du C du I du rapport annexé, remplacer les mots :

redeviendrait excédentaire dès 2010 pour atteindre 0,2 point de PIB en 2011 et 0,3 point de PIB en 2012  
par les mots :

se redresserait dès 2010 pour atteindre l'équilibre en 2011

L'amendement n° 37 est ainsi libellé :

I. – Rédiger comme suit le premier alinéa du 3 du C du I du rapport annexé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** Il s'agit d'un amendement de cohérence.

Je ne reviendrai pas sur ce que nous avons déjà dit et je considère que cet amendement est défendu.

**Mme la présidente.** Les douze amendements suivants sont présentés par le Gouvernement.

L'amendement n° 33 est ainsi libellé :

Remplacer les deux premières phrases du troisième alinéa du 1 du A du I du rapport annexé par une phrase ainsi rédigée :

En 2009, l'impact de la crise conduit à prévoir une croissance comprise dans une fourchette de 0,2 % à 0,5 %.

L'amendement n° 34 est ainsi libellé :

I. – Dans la première phrase du premier alinéa du 2 du A du I du rapport annexé, remplacer les mots :

2,5 % par an à partir de 2010

par les mots :

2 % en 2010 et 2,5 % par an à partir de 2011.

II. – Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 2 du A du I du rapport annexé :

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

L'amendement n° 35 est ainsi libellé :

I. – Rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du 1 du C du I du rapport annexé :

Avec le retour en 2010 à une croissance de 2 % atteignant 2,5 % à compter de 2011, le redressement structurel des finances publiques amorcé en 2007 se traduira par une réduction du déficit effectif en moyenne de 0,6 point de PIB entre 2010 et 2012.

II. – Rédiger comme suit le tableau constituant le troisième alinéa du 1 du C du I du rapport annexé :

La conjoncture dégradée en début de période devrait rendre difficiles les cessions d'actifs non stratégiques des administrations compte tenu des conditions de marché, ce qui se traduirait par une progression de la dette, tendance qui s'inverserait toutefois en 2011 : en effet, à compter de 2010 la réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduiraient le ratio de dette de 1 point de PIB en 2011 et d'environ 1½ point de PIB en 2012. La programmation intègre en outre l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'État dans le cadre du plan de soutien au financement de l'économie.

II. – Remplacer le graphique constituant le dernier alinéa du 3 du C du I par le graphique suivant :

(Voir le graphique en annexe)

L'amendement n° 38, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi le 1 du B du II du rapport annexé :

1. L'évolution des recettes fiscales nettes.

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

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

– Tout d'abord l'environnement macroéconomique : la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ; la faible croissance en 2009 sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être limitée à 0,7 % pour une progression du PIB en valeur prévue à 2,3 %, soit une élasticité au PIB de 0,3.

– Les mesures nouvelles déjà adoptées continueraient à monter en puissance avec un coût de 2,9 milliards d'euros, lié principalement au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, à l'exonération des heures supplé-

mentaires et au crédit d'impôt recherche. Hors financement de l'audiovisuel public, les mesures nouvelles proposées en projet de loi de finances pour 2009 auraient quant à elles un coût globalement nul (l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle, l'IFA).

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

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

L'amendement n° 39, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Le 1 du D du II du rapport annexé est ainsi rédigé :

1. En comptabilité budgétaire

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

#### ÉTAT

(présentation courante, en millions d'euros)

	EXEC 2007	LFI 2008	PRÉV 2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses en norme élargie – périmètre courant .....	333,6	340,9	344,9	348,4	354,7	361,1	367,4
Recettes fiscales nettes – périmètre courant .....	272,3	276,9	271,9	269,1	277,9	289,3	301,9
Recettes non fiscales – périmètre courant .....	23,1	22,8	22,9	22,6	23,5	24,7	25,9
Solde CST (hors FMI et cas PFE) .....	0,0	0,0	0,6	-0,8	0,9	1,2	1,5
Solde état – périmètre courant .....	-38,2	-41,2	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1

L'amendement n° 40, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 2 du D du II du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde état – comptabilité budgétaire en milliards d'euros .....	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1
Solde état – comptabilité budgétaire en % du PIB .....	-2,6	-2,9	-2,5	-2,1	-1,7
« Clé de passage » – en milliards d'euros .....	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
Solde État – comptabilité nationale en % PIB .....	-2,5	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6

L'amendement n° 41, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant l'avant-dernier alinéa du 2 du E du II du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes – comptabilité nationale .....	66,9	74,8	76,6	79,3	82,0
Depenses – comptabilité nationale .....	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
Solde ODAC – comptabilité nationale .....	-0,5	3,1	2,8	5,1	7,6
En % du PIB .....	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3

L'amendement n° 42, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du F du II du rapport annexé :

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

L'amendement n° 43, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 1 du A du IV du rapport annexé :

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

L'amendement n° 44, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du A du V du rapport annexé :

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

La parole est à M. le ministre, pour présenter ces amendements.

**M. Éric Woerth, ministre.** Ces amendements s'appliquent au rapport annexé au projet de loi.

Ce sont des amendements de cohérence par rapport aux réajustements que nous avons opérés dans le texte.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La commission est défavorable à l'amendement n° 12.

Les amendements n°s 33, 34, 35 et 36 recueillent un avis favorable de la commission.

Toutefois, l'amendement n° 36 nous amène à interroger le Gouvernement.

Cet amendement révisé l'évolution des besoins de financement des administrations de sécurité sociale. Serait-il possible de nous apporter quelques précisions plus détaillées sur les raisons conduisant à la dégradation prévue ? Quelle est la part des moindres recettes et quelle est celle des dépenses nouvelles ?

Par ailleurs, serait-il possible de faire apparaître la ventilation des soldes entre les régimes de base de sécurité sociale, le régime d'assurance chômage et les régimes complémentaires ? Ce point nous semble significatif dans la mesure où un basculement du produit des cotisations d'assurance chômage vers l'assurance vieillesse – je parle sous le contrôle de membres éminents de notre commission des affaires sociales – est envisagé pour financer ces régimes sans alourdir les prélèvements obligatoires.

Enfin, il serait souhaitable de connaître l'impact de cette révision sur le solde du régime général de la sécurité sociale, dans la mesure où le projet de loi de financement de la sécurité sociale sera examiné dans les prochains jours au Sénat.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 12 ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Avis défavorable.

Par ailleurs, M. le rapporteur général m'ayant sollicité à propos de l'amendement n° 36, je vais m'efforcer de lui répondre « au débotté ».

Je pense que les précisions demandées portent sur l'année 2009, puisque c'est elle qui va supporter l'essentiel de la dégradation.

En ce qui concerne les recettes, les cotisations sociales devraient être inférieures de 2,7 milliards d'euros au montant initialement prévu. Par rapport aux prévisions, la CSG diminue de 500 millions d'euros, la CSG-capital et la CRDS de 150 millions d'euros, la taxe sur les salaires de 400 millions d'euros. Au total, nous prévoyons 3,7 milliards d'euros de diminution des recettes, à un titre ou à un autre.

S'agissant des dépenses, les prestations de l'UNEDIC augmentent à hauteur de 350 millions d'euros et les prestations indexées sur les prix devraient croître à hauteur de 1 milliard d'euros, en raison de l'accélération de l'inflation. Au total, la dégradation devrait être d'environ 3,5 ou 3,6 milliards d'euros.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Merci, monsieur le ministre.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 12.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 33.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 34.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 35.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 36.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur général, vous n'avez pas donné l'avis de la commission sur les amendements n°s 37 à 43.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Ce sont des amendements de coordination ou de conséquence, qui reçoivent évidemment un avis favorable de la commission.

En ce qui concerne l'amendement n° 44, j'aurais voulu faire part de quelques remarques.

La part de dépenses des administrations publiques locales dans le produit intérieur brut s'accroît de 0,1 point par rapport au texte initial : on le comprend puisque le PIB est

plus faible que prévu. En revanche, il est plus étonnant que la part des recettes des administrations publiques locales dans le PIB demeure stable.

J'ai disposé de peu de temps pour analyser ces chiffres, mais j'aurais tendance à considérer que, si les recettes fiscales augmentent spontanément à peu près à la même vitesse le PIB et si les dotations sont indexées sur la seule inflation – ou un petit peu plus –, la part des recettes des administrations locales dans le PIB devrait logiquement diminuer. Mais peut-être le Gouvernement considère-t-il que les collectivités territoriales vont augmenter leurs taux d'imposition. Est-ce ce que signifie cet amendement ?

Le temps imparti à la commission des finances pour se pencher sur cette question ayant été très bref, elle ne peut que s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet amendement n° 44.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Je pense que nous serons en mesure de vous apporter des précisions ultérieurement, lors de la discussion du projet de loi de finances, parce que ces ajustements ont été mis au point très rapidement.

Toutefois, je vous fais observer que toutes les recettes ne sont pas nécessairement de nature fiscale. D'autres types de recettes ont leur dynamique propre. Ce tableau a été construit sur le même modèle que celui qu'il remplace.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 37.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 38.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 39.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 40.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 41.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 42.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 43.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 44.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 3, modifié.

*(L'article 3 est adopté.)*

## CHAPITRE II

### L'évolution des dépenses publiques

#### Article 4 A

L'évolution des dépenses publiques en volume pour la période 2009 à 2012 s'établit à 1,1 % en moyenne annuelle.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 13, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Marie-France Beaufile.

**Mme Marie-France Beaufile.** Cet article part du constat selon lequel le cadre fixé par la loi de programmation est suffisamment strict et serré pour réduire quasiment à néant toute marge de manœuvre dans les choix budgétaires de l'État, des collectivités locales ou de la sécurité sociale.

Implicitement, le président Didier Migaud, en défendant cette proposition, a reconnu que le contenu de cette loi de programmation fixe un cadre contraignant qui standardise les dépenses et ne reconnaît manifestement plus aux élus la moindre possibilité d'innovation.

L'article 4 A considère comme possible une évolution en volume des dépenses publiques globales, sur la période 2009 à 2012, de 1,1 % en moyenne annuelle. La mise en œuvre d'un tel principe aboutit, au mieux, à stabiliser la dépense publique au regard de la progression du produit intérieur brut mais, surtout, crée une sorte d'effet de seuil.

Une hausse moyenne des dépenses publiques de 1,1 % en volume signifie, dans les faits, qu'une augmentation plus importante des dépenses ordonnancées par les collectivités locales impliquerait une compensation au moyen d'une moindre progression des dépenses de l'État ou de la protection sociale. En vertu de quoi devrions-nous accepter une telle situation ?

La modification apportée montre la difficulté de l'exercice. Comment, avec une telle conception, traite-t-on en effet la qualité de la dépense ? Car telle est bien la seule question qui mérite véritablement d'être posée.

Les dépenses publiques ne se mesurent pas qu'en termes comptables, avec des plus dans une colonne et des moins dans une autre. Elles ont une logique propre et des spécificités irréductibles : les collectivités locales ne dépendent pas de la même manière que l'État tout simplement parce qu'elles n'ont pas vocation à exercer certaines compétences de caractère éminemment national.

C'est pour ces raisons que nous demandons la suppression de cet article.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 3, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Dans cet article, remplacer le mot :

publiques

par les mots :

de l'ensemble constitué par l'État, les organismes divers d'administration centrale et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale

La parole est à M. le rapporteur général pour présenter cet amendement et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 13.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** L'amendement n° 3 s'inscrit dans le même esprit, s'agissant de la norme de dépense, que celui qui a été voté il y a quelques minutes.

La commission estime que la norme de dépense doit s'appliquer à l'ensemble constitué par l'État, les organismes divers d'administration centrale et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. En revanche, elle a considéré, je l'ai déjà dit, qu'il n'était ni opportun ni réaliste de fixer une norme pour l'ensemble des administrations publiques en y incluant les collectivités territoriales et l'assurance chômage, dont le Gouvernement ne peut pas contrôler toutes les dépenses.

Il s'agit donc d'une position de cohérence par rapport à celle que j'ai défendue sur le solde.

Sur l'amendement n° 13, l'avis de la commission est défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 13.

Sur l'amendement n° 3, il s'en remettra à la sagesse du Sénat.

Monsieur le rapporteur général, autant je ne parviens pas à suivre votre raisonnement sur la ventilation du solde, parce que je pense que chacune des composantes du solde global représente un objectif politique et peut se piloter – si une loi de programmation des finances publiques ne posait pas de contraintes, elle ne présenterait aucun intérêt ! –, autant je peux comprendre que nous n'ayons pas à fixer un objectif globalisé, incluant les administrations publiques locales, quant à la maîtrise de la dépense.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 13.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 3.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 4 A, modifié.

*(L'article 4 A est adopté.)*

#### Article 4

La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 14 rectifié, présenté par Mme Beauvils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Les dépenses publiques de l'État visent, en répondant aux besoins collectifs, à participer de l'effort en faveur de l'emploi et de la croissance.

Elles sont fixées chaque année dans le cadre des lois de finances.

La parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** L'article 4 vise à encadrer strictement la progression des dépenses de l'État. Une telle orientation ne peut évidemment recevoir notre approbation.

Malgré l'application systématique des outils de la régulation à la baisse des dépenses et la généralisation de la pratique des « chapitres réservoirs », les déficits et la dette publics n'en continuent pas moins de croître et d'embellir, l'emploi de diminuer et le pouvoir d'achat de reculer.

Il est temps d'adopter une autre définition des dépenses publiques. Tel est le sens de notre amendement.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 28, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Toutefois, cette progression s'établit à + 0,1 % en volume en 2009.

La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Le Gouvernement a révisé son hypothèse d'inflation pour 2009. Celle-ci s'établit à 1,5 %, contre 2 % retenus lors de la construction du projet de loi de finances. En conséquence, le plafond des dépenses de l'État devrait être abattu de 0,5 %, de manière à préserver la norme « zéro volume ».

Toutefois, le Gouvernement a fait le choix de ne pas répercuter cette baisse de l'inflation sur le montant des concours de l'État aux collectivités territoriales ; compte tenu de leur poids au sein du budget de l'État, cela implique, pour ce dernier, une hausse en volume de 0,1 % pour 2009, comme l'exprime le présent amendement.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 4, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

A. – Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

II. – La progression annuelle des dépenses fiscales n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation.

B. – En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. – -

La parole est à M. le rapporteur général pour présenter cet amendement et donner l'avis de la commission sur les amendements n° 14 rectifié et 28.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** L'amendement n° 4 vise à soumettre la dépense fiscale à la même norme « zéro volume » que la dépense budgétaire. Il s'agit donc d'un amendement de principe.

La commission est défavorable à l'amendement n° 14 rectifié, qui ne lui semble pas clairement normatif.

En revanche, l'amendement n° 28 est un excellent amendement, que j'ai salué lors de la discussion générale. Bien qu'il n'ait pas pour conséquence une progression de la dépense en valeur absolue par rapport au texte initial, il s'agit bien, à titre exceptionnel, pour l'année 2009, d'aller au-delà de la règle du « zéro volume », ce qui peut être considéré, monsieur le ministre, comme une mesure de soutien de l'activité via les dépenses des collectivités territoriales.

La commission est donc très favorable à cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

Il est également défavorable à l'amendement n° 4.

Je m'en suis déjà expliqué, on ne peut pas soumettre les dépenses fiscales, en tout cas aujourd'hui, à la règle du « zéro volume ». D'abord, ces dépenses sont actuellement très diverses. Ensuite, nous avons décidé de les encadrer et nous allons considérablement progresser à cet égard dès cette année.

Nous avons déjà réussi à mieux contrôler la production de dépenses fiscales ou de dépenses sociales par le Gouvernement lui-même, ce qui répond aux demandes récurrentes des ministres depuis des années. En dehors du Grenelle de l'environnement, et dans le cadre d'une politique cette fois bien assumée, il y a relativement peu de dépenses fiscales nouvelles. On est donc bien dans une voie d'assainissement de l'état d'esprit relatif aux dépenses fiscales.

Si nous appliquons la règle du « zéro volume » à la dépense fiscale, il faut préciser quelles sont les dépenses que l'on entend supprimer. En effet, la progression annuelle des dépenses fiscales – qu'il faut contrôler, j'en suis d'accord – s'établit à environ 3 % ou 4 %. Pour s'en tenir au « zéro volume », il faut soit en supprimer – et c'est assez compliqué car, derrière chaque dépense fiscale, il y a des droits –, soit les plafonner. Mais peut-on, à un moment donné, arrêter de distribuer la prime pour l'emploi ou considérer que les travaux effectués dans une résidence n'ouvrent plus droit à tel avantage fiscal parce que l'« enveloppe » des dépenses fiscales est d'ores et déjà consommée.

Il faut vraiment se donner du temps, compte tenu des avancées que nous réalisons cette année, pour continuer à travailler sur la dépense fiscale afin d'en limiter la

production. Peut-être sera-t-il possible, au fil du temps et de l'évaluation que vous avez demandée, et qui sera faite, de supprimer certaines dépenses fiscales. Nous avons là un outil. Mais si vous appliquez la règle du « zéro volume » aux dépenses fiscales, il faut préciser quelles dépenses vous entendez supprimer, et je crains que nous n'ayons un peu de mal à nous mettre d'accord sur le sujet.

Par ailleurs, je précise que la production de nouvelles dépenses fiscales est gagée, dans ce projet de loi, par une économie du même montant.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Mes chers collègues, nous l'avons compris, en la matière, la commission et le ministre partagent les mêmes préoccupations. Il est clair que beaucoup de problèmes doivent être traités avant qu'on parvienne à une norme qui soit pleinement opérationnelle pour les dépenses fiscales. À chaque jour suffit sa peine ! Nous y reviendrons, mais, dans l'immédiat, l'amendement n° 4 est retiré.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 4 est donc retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 14 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 28.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 4, modifié.

*(L'article 4 est adopté.)*

## Article 5

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

*(En milliards d'euros)*

MISSIONS	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT			CRÉDITS DE PAIEMENT			DONT CONTRIBUTION AU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Action extérieure de l'État .....	2,50	2,58	2,50	2,52	2,55	2,52	0,12	0,13	0,14
Administration générale et territoriale de l'État ....	2,61	2,63	2,56	2,60	2,63	2,56	0,47	0,51	0,54
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales .....	3,24	2,93	2,92	3,49	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Aide publique au développement .....	3,38	2,85	4,43	3,17	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation .....	3,55	3,44	3,34	3,53	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Conseil et contrôle de l'État .....	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Culture .....	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,82	0,16	0,17	0,19
Défense .....	47,79	37,00	37,76	37,39	38,06	38,72	7,01	7,16	7,28
Direction de l'action du Gouvernement .....	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Écologie, développement et aménagement durables .....	10,25	10,25	9,39	10,07	10,20	9,34	0,90	0,91	0,95
Économie .....	1,91	1,93	1,94	1,90	1,92	1,93	0,22	0,23	0,25
Enseignement scolaire .....	60,01	61,67	62,95	59,99	61,65	62,93	15,15	16,61	17,85
Gestion des finances publiques et des ressources humaines .....	11,63	11,39	11,41	11,37	11,54	11,53	2,26	2,44	2,57

MISSIONS	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT			CRÉDITS DE PAIEMENT			DONT CONTRIBUTION AU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Immigration, asile et intégration .....	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Justice .....	8,32	7,14	7,10	6,65	6,94	7,04	1,13	1,26	1,38
Médias .....	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Outre-mer .....	1,97	2,00	2,00	1,88	1,93	1,93	0,03	0,03	0,03
Politique des territoires* .....	0,39	0,35	0,32	0,37	0,38	0,38	0,00	0,00	0,00
Recherche et enseignement supérieur .....	24,56	25,45	26,27	24,16	24,96	25,87	2,16	2,42	2,65
Régimes sociaux et de retraite .....	5,18	5,45	5,75	5,18	5,45	5,75	0,00	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales .....	2,41	2,46	2,51	2,34	2,40	2,44	0,00	0,00	0,00
Santé .....	1,13	1,15	1,17	1,16	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Sécurité .....	16,16	16,71	17,27	16,23	16,63	17,00	4,85	5,19	5,50
Sécurité civile .....	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances .....	11,20	11,58	12,13	11,18	11,60	12,15	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative .....	0,80	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,13
Travail et emploi .....	11,73	10,74	10,60	11,82	10,74	10,51	0,15	0,17	0,18
Ville et logement .....	7,60	7,30	7,28	7,64	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'État .....	46,00	47,44	49,40	46,00	47,44	49,40	0,00	0,00	0,00
Provisions .....	0,23	0,66	1,15	0,23	0,66	1,15	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics .....	1,05	1,06	1,07	1,05	1,06	1,07	0,00	0,00	0,00

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

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 15, présenté par Mme Beaufls, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Marie-France Beaufls.

**Mme Marie-France Beaufls.** L'article 5 montre les limites de ce projet de loi de programmation. Il traduit l'orientation générale de maîtrise des dépenses publiques et aboutit à la mise en déclin de plusieurs missions budgétaires essentielles par compensation de celles qui vont croître.

Les dépenses publiques, dans ce tableau, sont de plus en plus rigides, et l'on constate – sans surprise, bien sûr – que le seul poste de dépenses vraiment dynamique dans ce tableau, c'est le service de la dette.

Rédiger comme suit l'antépénultième ligne du tableau constituant le second alinéa de cet article :

Engagements financiers de l'État .....	44,80	46,24	48,20	44,80	46,24	48,20	0,00	0,00	0,00
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------	------	------

La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Wœrth, ministre.** Il s'agit d'amender les crédits qui sont inscrits dans le budget triennal par mission en traduisant sur la charge de la dette les dernières évolutions économiques.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La commission est favorable à l'amendement n° 29.

Toutefois, je note, à la lecture de l'objet de cet amendement, que « le Gouvernement fournira une nouvelle répartition des crédits des missions, traduisant l'impact de la

À noter quand même un bonus important : 3,4 milliards d'euros sont octroyés, de 2009 à 2011, pour le seul poste dit des engagements financiers de l'État, alors que l'on gèle l'aide publique au développement, qu'on réduit les crédits destinés à l'agriculture ou ceux de la ville et du logement !

Il faut bien payer la rente des marchés financiers et il est vrai que l'indexation des titres de dette sur l'inflation, véritable garantie du pouvoir d'achat pour les acteurs des marchés financiers, est une charge de plus en plus lourde.

Nous refusons ce jeu de compensations, ce jeu du « plus ici et moins ailleurs » et surtout celui du plus pour les marchés financiers et moins pour toutes les activités et les dépenses socialement utiles.

Tel est le sens de notre amendement.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 29, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

moins inflation sur les charges de pensions qui est évalué à 150 millions d'euros en 2009 et 200 millions d'euros en 2010 et 2011 ».

Je crois comprendre, monsieur le ministre, que, dans le projet de loi de finances initiale, cette « économie prévisionnelle » ou plutôt ce changement de mode de calcul emportera des conséquences pour les crédits des différentes missions sur lesquels s'imputent les dépenses de pensions en question. Pouvez-vous nous en donner confirmation ?

Par ailleurs, la commission est défavorable à l'amendement n°15 pour une raison simple : l'article 5, qui comporte la répartition triennale des objectifs de dépenses mission par mission, est le plus concret de ce projet de loi C'est particulièrement important pour les gestionnaires de crédits parce

que cela leur apporte la visibilité nécessaire. Si l'on supprimait cet article, il n'y aurait absolument plus de programmation triennale.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 15 ?

**M. Éric Wœrth, ministre.** L'article 5 est effectivement au cœur de ce projet de loi. Les dispositions qu'il contient ont été négociées sur trois ans avec chaque ministère.

Évidemment, nous nous sommes cantonnés aux missions de l'État. Nous n'avons pas affiché les budgets de chaque collectivité, mais peut-être aurions-nous dû le faire ! *(Sourires.)*

En ce qui concerne les charges de pensions, nous allons les répartir par mission, c'est-à-dire en gros par ministère. Nous voulons le faire d'une manière très précise, et cela figurera dans le projet de loi de finances.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Monsieur le ministre, dans l'amendement du Gouvernement, les années ne sont pas indiquées. Partez-vous de 2008 ou de 2009 ?

**M. Éric Wœrth, ministre.** De 2009.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Autrement dit, pour 2009, vous proposez de passer de 46 milliards à 44,8 milliards d'euros.

**M. Éric Wœrth, ministre.** C'est cela.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 29.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 5, modifié.

*(L'article 5 est adopté.)*

### Article 6

Au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 23, présenté par Mme Bricq, M. Marc, Mme M. André, MM. Angels, Auban, Demerliat, Frécon, Haut, Hervé, Krattinger, Masseret, Massion, Miquel, Rebsamen, Sergent, Todeschini et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Angels.

**M. Bernard Angels.** À l'article 6 du projet de loi, il est proposé de fixer une norme d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Je ferai plusieurs observations.

Tout d'abord, nous ne sommes pas opposés à l'établissement d'une norme d'évolution de l'enveloppe des dotations. En effet, nous sommes à l'origine du contrat de croissance et de solidarité, institué en 1999, qui prévoyait une évolution fondée sur le taux de l'inflation majoré d'une partie de la croissance ; en effet, il nous paraissait normal de faire bénéficier les collectivités des fruits de la croissance à laquelle elles participent fortement.

Si nous ne sommes pas opposés à la création d'une telle norme, nous en contestons néanmoins fortement les règles d'évolution et le périmètre.

Vous prévoyez en effet que les dotations ne pourront évoluer au maximum qu'au rythme prévu de l'inflation, en excluant donc toute considération du taux croissance. L'évolution de l'enveloppe serait donc, pour 2009, de 1,1 milliard d'euros, soit de 2 %, c'est-à-dire 0,5 point de plus que l'inflation révisée que vous nous présentez aujourd'hui.

Parler comme vous semblez le faire de cadeau accordé par l'État aux collectivités nous semble relever d'une présentation fallacieuse de la réalité.

En effet, l'évolution de l'enveloppe pour 2009 se fait sur un périmètre élargi à d'autres dotations, notamment au fonds de compensation pour la TVA, aux amendes de police, etc. Par conséquent, si nous considérons seulement l'évolution de l'enveloppe à partir de son niveau de 2008, l'augmentation n'est plus de 2 % mais se situe seulement entre 0,7 % et 0,8 %.

En outre, l'inflation retenue par le Gouvernement ne semble pas être celle qui est subie par les collectivités territoriales, et mesurée à l'aide de l'indice communément appelé « panier des maires ». À titre d'exemple, au premier trimestre de 2008, l'évolution de cet indice était de 3,4 % sur les quatre derniers trimestres tandis que l'inflation était de 1,9 %, soit un écart de 1,5 point !

Par ailleurs, l'intégration au sein de cette enveloppe de nombreuses autres dotations et du FCTVA entraîne une contrainte financière importante sur les autres concours financiers puisque, pour 2009, le besoin d'autofinancement serait de l'ordre de 440 millions d'euros, soit une baisse de 22,81 % des dotations de compensations d'exonérations fiscales, dont 17 points du fait du FCTVA.

Le prétendu cadeau du Gouvernement de 275 millions d'euros, en raison du maintien d'une évolution de 2 %, ne compensera pas les pertes occasionnées pour les collectivités.

Cette contrainte ne pourra que s'accroître au regard de l'évolution dynamique du FCTVA – 12 % d'augmentation -, qui conduira, à terme, à la disparition de ces dotations.

Maintenir une telle pression sur les recettes des collectivités territoriales conduirait inévitablement à l'étranglement de leur budget au regard de leurs charges de plus en plus importantes.

Vous indiquez dans votre rapport que l'État s'engage aux côtés des collectivités territoriales dans la maîtrise de leurs dépenses, notamment en ne poursuivant pas les transferts de compétences au-delà de l'achèvement des transferts liés à l'acte II de la décentralisation. Nous sommes d'accord sur ce point, mais que faire des engagements et des appels à contribution quotidiens de la part de l'État aux collectivités



territoriales, dans tous les domaines où l'État n'a plus les moyens d'intervenir, éducation, transport, logement, et j'en passe ?

Par ailleurs, vous affirmez que la création de la Commission consultative d'évaluation des normes permettrait « une meilleure prise en compte des contraintes des collectivités dans la production normative de l'État ». Or, lors de la première réunion de cette commission, qui a duré deux heures, ce ne sont pas moins de 200 millions d'euros qui ont été mis à la charge de l'État.

Par conséquent, l'effet de ciseau qu'entraînerait le maintien d'une telle norme face à des charges toujours plus importantes n'est pas acceptable pour les collectivités territoriales, qui ne seront plus en mesure de remplir pleinement leurs missions de service public.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 16, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'action des collectivités locales prend en compte les besoins de la population. La programmation des finances publiques contribue à donner aux collectivités territoriales les moyens, sous forme de dotations budgétaires ou par la voie d'une fiscalité locale moderne et rénovée, de remplir les compétences que la loi leur confie.

S'agissant des dotations, elles ne peuvent progresser d'un niveau inférieur à l'évolution constatée des prix à la consommation.

La parole est à Mme Marie-France Beaufile.

**Mme Marie-France Beaufile.** Avec cet article, il nous est proposé de « préempter » le contenu des lois de finances pour 2010 à 2012 en encadrant strictement la progression des concours de l'État aux collectivités locales.

J'ai déjà évoqué l'effet déformé des évolutions des concours ; je n'y reviens donc pas.

En limitant la progression des concours budgétaires à la stricte inflation, on se retrouve face à une situation où toute mise en œuvre sur le terrain est impossible et, en tout cas, à une présentation fondamentalement insincère.

Quels sont, en effet, les éléments des concours budgétaires de l'État qui vont servir de variable d'ajustement ? Comment se traduiront ces objectifs ? En troquant le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée ? En mettant en cause la progression de la dotation globale de fonctionnement ou celle de la dotation d'aménagement ? En réduisant le nombre des bénéficiaires des dotations de solidarité ? Ce sont autant de questions que l'on peut se poser à l'étape où nous en sommes. Les débats qui ont eu lieu dernièrement ont déjà soulevé ces problèmes.

Va-t-on continuer à réduire les compensations d'allègements d'impôts décidés au niveau national, alors que ces allègements sont censés être compensés à l'euro près ?

Il est grand temps qu'on cesse de procéder par abattements d'assiette ou par compensations insuffisantes de mesures provisoires appelées à durer. Nous avons d'ailleurs pu le constater avec la malheureuse dotation de compensation de taxe professionnelle, qui équivaudra bientôt à zéro !

Il faut moderniser les impositions locales, et particulièrement la taxe professionnelle, pour tenir compte des réalités et de l'évolution de l'économie, notamment de la montée en puissance du financier et de l'immatériel.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 24, présenté par Mme Bricq, M. Marc, Mme M. André, MM. Angels, Auban, Demerliat, Frécon, Haut, Hervé, Krattinger, Masseret, Massion, Miquel, Rebsamen, Sergent, Todeschini et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

I. – Après les mots :

au profit des collectivités territoriales,

insérer les mots :

à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée,

II. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... Les conséquences financières résultant pour l'État de la non-intégration du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée dans la norme d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Bernard Angels.

**M. Bernard Angels.** Cet amendement porte sur le périmètre de l'enveloppe normée et, particulièrement, sur le FCTVA, que vous avez choisi d'intégrer à cet ensemble.

Monsieur le ministre, plusieurs raisons nous amènent à demander le retrait de ce fonds de l'enveloppe.

Tout d'abord, le FCTVA ayant une évolution dynamique – il a augmenté de 12 % en 2009 –, son intégration dans l'ensemble des dotations dont l'évolution est limitée à 2 % fait peser une contrainte importante sur les autres dotations. Elle entraînerait une baisse de 17 % des compensations d'exonérations fiscales, qui, à en croire le projet de loi initial, diminueraient au total de 440 millions d'euros.

Si le FCTVA devait être maintenu au sein de l'enveloppe normée, la pression serait telle que ces dotations de compensation disparaîtraient à l'horizon de 2013.

Par conséquent, vous ne pouvez pas promettre aujourd'hui, comme vous le faites, que vous ne réformerez pas le FCTVA. C'est un leurre ! À défaut de réforme, ce sont les autres dotations, et peut-être la DGF, qui devront baisser à l'avenir.

Pour preuve de la volonté de réforme du Gouvernement, des propositions ont été présentées devant le Comité des finances locales. Tant les membres de l'opposition que ceux de la majorité ont voté contre la création d'un groupe de travail sur ce sujet, que le Gouvernement avait sollicité. Et pour cause ! Les propositions présentées par le Gouvernement tendaient toutes à nier le caractère de « remboursement » du FCTVA.

Vous proposez d'instaurer un taux différencié selon les bénéficiaires ou selon la nature des dépenses, ou bien encore de faire du fonds une dotation globale d'investissement. L'objectif du Gouvernement est clair : il souhaite limiter, voire geler, l'évolution de ce fonds. Il est en effet tentant d'en faire une simple subvention dont l'État aurait la maîtrise. Il s'agirait alors d'un réel retour en arrière par rapport au mouvement décentralisateur dans notre pays.

Une telle réforme signifierait le coup d'arrêt des investissements des collectivités territoriales, qui, pour l'heure, représentent les trois quarts de l'investissement public. Le FCTVA sert, pour de nombreuses collectivités, d'autofinancement à de nouveaux investissements.

Par ailleurs, au moment où toutes les autres dotations d'investissement et d'équipement sont gelées dans le projet de loi de finances pour 2009, il est indispensable d'exclure le FCTVA de l'ensemble des dotations afin de maintenir, pour l'avenir, son rôle auprès des collectivités territoriales.

En ces temps de crise financière et économique, le soutien à l'investissement est indispensable et il reposera en grande partie sur les collectivités territoriales.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 5, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Dans cet article, remplacer les mots :  
n'excède pas, chaque année et à périmètre constant,  
par les mots :  
est égale, chaque année et à périmètre constant, à

La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Il s'agit d'un amendement de précision, qui vise à harmoniser la formulation employée dans l'article avec celle qui figure dans l'exposé des motifs.

Si je ne me trompe pas, la règle est que l'évolution des concours totaux de l'État aux collectivités territoriales doit être à « zéro volume », c'est-à-dire au niveau de l'inflation, mais pas au-dessous. Si l'on prévoit que cette évolution « n'excède pas » l'inflation, cela peut signifier qu'elle peut être inférieure.

C'est la raison pour laquelle nous préférons qu'on écrive que l'évolution « est égale » à la prévision d'inflation. Cela ne sera pas valable en 2009 : la situation sera plus favorable compte tenu de la stagnation actuelle et, comme le disait fort bien Bernard Angels, de l'importance des dépenses, particulièrement des dépenses d'investissement, des collectivités territoriales dans une telle conjoncture.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 30, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :  
Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation.

La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth, ministre.** Cet amendement porte sur l'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales en 2009. Comme pour les autres dispositions, nous procédons à une rectification.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La commission est solidaire du Gouvernement : le « zéro volume » est la règle et celle-ci doit s'appliquer de la manière la plus globale possible. Cela concerne notamment l'intégration du FCTVA dans la masse globale.

Je rappelle que, contrairement aux propos entendus ici ou là, chaque collectivité ayant réalisé des investissements pourra bénéficier des restitutions au titre de ce fonds deux ans après la réalisation de ces investissements. Les droits de chaque collectivité ne seront en rien minorés ou amputés. C'est au niveau global et pour le calcul de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales que le FCTVA sera intégré dans la masse, laquelle évoluera selon la règle du « zéro volume ». En 2009, à titre exceptionnel, il y aura une augmentation de 0,5 % en volume.

La commission est donc défavorable aux amendements n° 23, 16 et 24. En revanche, elle émet un avis très favorable sur l'amendement n° 30.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Comme nous avons beaucoup parlé de ces sujets depuis ce matin, je ne répéterai pas les arguments que j'ai déjà employés.

Le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements n° 23, 16 et 24. En revanche, il est favorable à l'amendement n° 5, qui précise que l'évolution des concours est égale à l'inflation. Il est vrai que, avec l'expression « ne peut excéder », la porte était peut-être trop grande ouverte ! Je remarque toutefois, monsieur le rapporteur général, que vous n'avez pas déposé un amendement de même nature concernant les dépenses de l'État... (*Sourires.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 23.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beaufile, pour explication de vote sur l'amendement n° 24.

**Mme Marie-France Beaufile.** À titre de repli, nous voterons cet amendement dans la mesure où le FCTVA est bien un fonds de « remboursement » aux collectivités territoriales.

Je tiens beaucoup à cette idée, et je ne suis pas la seule. La grande majorité des élus s'est clairement exprimée dans ce sens. Le débat que nous avons eu au sein du Comité des finances locales l'a également confirmé.

Nous devrions tous reconnaître ici que ce fonds de compensation, à partir du moment où il est inclus dans l'enveloppe d'évolution de la dépense, autrefois appelée « enveloppe normée », pourra produire des effets très négatifs sur l'investissement, car plus les collectivités investiront, plus leurs autres dotations diminueront.

Cela me semble foncièrement anti-économique puisque, comme on le sait, l'essor des investissements des collectivités territoriales a permis au secteur du bâtiment et des travaux publics de maintenir un très haut niveau d'activité. Cela a aussi contribué à conserver un grand nombre d'emplois non seulement dans le secteur public, mais aussi dans le secteur privé. Je vous renvoie à des rapports qui ont été présentés voilà un peu plus d'un an sur ces questions.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

**Mme Nicole Bricq.** Nous n'avons pas exagéré puisque nous n'avons déposé que deux amendements, de principe, sur ce sujet.

Les questions qui ont été posées au ministre tout à l'heure, y compris par nos collègues de la majorité, dénotent, à mon sens, une très grande inquiétude chez les élus locaux, concernant notamment la norme de dépenses et l'inclusion du FCTVA.

Ce sont les questions que nous avons voulu soulever avec ces amendements, même si, j'en ai bien conscience, ils relèvent plutôt du projet de loi de finances pour 2009, que nous examinerons dès la semaine prochaine en commission des finances. Nous sommes vraiment là au cœur du sujet

en ce qui concerne les collectivités locales. Monsieur le ministre, soyez-en conscient, le débat que nous aurons dans les jours qui viennent au Sénat sera difficile pour vous !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 24.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 30.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 6, modifié.

*(L'article 6 est adopté.)*

### Article 7

Au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base évolue chaque année de 3,3 % en valeur, à périmètre constant, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 17, présenté par M. Fischer, Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La programmation des finances publiques, et notamment les lois de financement de la sécurité sociale, tend à donner à l'ensemble des régimes obligatoires de base les moyens leur permettant de répondre aux besoins pour la santé publique, la protection de la famille, la prise en charge de la cessation d'activité, du handicap et de la dépendance.

Ces moyens donnent priorité à l'égalité d'accès aux soins et à l'égalité de traitement entre les assurés.

La parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** Que faut-il penser de l'article 7, sinon que l'on va exiger une fois encore des assurés sociaux et des malades de contribuer au financement de leur propre traitement en restreignant le niveau de prise en charge des soins, que l'on va créer une nouvelle hausse du forfait hospitalier, que l'on va accélérer la libération des lits d'hôpitaux occupés par les malades eux-mêmes ? De telles mesures ne peuvent évidemment obtenir notre assentiment !

Il faut sortir des ornières du passé et des méthodes de maîtrise comptable en vigueur depuis l'adoption du plan Juppé, qui n'ont rien empêché durablement concernant la dérive des comptes sociaux.

Tel est le sens de cet amendement que nous vous invitons, mes chers collègues, à adopter.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cet amendement très littéraire et très vague n'est pas vraiment un texte de nature normative.

C'est la raison pour laquelle la commission a émis un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Même avis défavorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 17.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 7.

*(L'article 7 est adopté.)*

## CHAPITRE III

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

#### Article 8

Au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 18, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Marie-France Beaufile.

**Mme Marie-France Beaufile.** Mon argumentaire vaudra également pour l'amendement n° 19 déposé à l'article 9.

Même s'il est peut-être désormais plus facile de créer des surplus de recettes publiques quand on a décidé de réviser à la baisse les perspectives de croissance, on ne peut décider du contenu des futures lois de finances par l'intermédiaire d'un projet de loi de programmation.

À lire l'article 8, c'est en effet à une utilisation exclusive des surplus de recettes au bénéfice de la réduction du déficit que nous serions invités. Outre le fait qu'il faut laisser à la représentation nationale le droit d'affecter à d'autres objectifs les surplus de recettes constatés, cette disposition ne vient que confirmer que le projet de loi reprend une fois encore la logique de la maîtrise purement comptable que nous subissons depuis trop longtemps.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Même si, je le concède volontiers, cet article est très théorique dans la conjoncture actuelle, il contient un principe de bonne gestion, que nous avons d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises.

La commission ne peut donc souscrire à un amendement qui vise à le supprimer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 18.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 8.

*(L'article 8 est adopté.)*

#### Article 9

I. – Au titre de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'État ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'État

par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

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

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

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

**Mme la présidente.** Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 19, présenté par Mme Beauvils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

Cet amendement a déjà été défendu.

L'amendement n° 6, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Au début des I et II de cet article, après les mots :

Au titre

insérer (deux fois) les mots :

de chaque année

La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cet article fixe une règle en matière d'impact global des « mesures nouvelles », c'est-à-dire des alourdissements ou des allègements, sur les recettes fiscales et sociales.

Afin que le dispositif soit pleinement opérant, la règle doit s'appliquer chaque année et non globalement sur la période concernée, sans quoi la tentation serait forte de prendre les mesures agréables les deux premières années et de repousser les plus ingrates à la troisième année, pour finalement ne jamais les mettre en œuvre, ce qui serait dommage.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 7, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Dans le I et le II de cet article :

A.– Remplacer (deux fois) les mots :

par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

par les mots :

tant que le déficit des administrations publiques de l'année précédente est supérieur à 1,5 point de PIB.

B. – Supprimer les tableaux constituant les seconds alinéas des I et II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cet amendement vise avant tout à susciter la réflexion sur le fonctionnement du dispositif qui nous est proposé.

Cet article fixe la règle selon laquelle les « mesures nouvelles », c'est-à-dire les allègements ou les alourdissements, concernant les recettes de l'État et de la sécurité

sociale ne peuvent s'appliquer, conformément à un principe de responsabilité, que si les recettes concernées sont inférieures à ce que prévoit la programmation.

L'intention est bonne. Pour autant, nous ne sommes pas certains du caractère opérationnel de ce dispositif.

Tout d'abord, les chiffres des recettes sont exprimés en valeur absolue. Que se passera-t-il si l'inflation s'écarte des prévisions ?

Ensuite, faut-il comprendre, par exemple, que si, en 2009, les recettes sont inférieures aux prévisions, ce qui ne pourra être constaté qu'en 2010, il faudra attendre le projet de loi de finances pour 2011 pour prévoir la compensation des allègements nets éventuels entrés en vigueur en 2009 et en 2010 ? Est-ce bien réaliste ?

Imaginons que l'on crée un crédit d'impôt et qu'il ait du succès pendant deux ans. Faudra-t-il lui couper les jarrets la troisième année ?

Même si j'ai eu assez peu de temps pour réfléchir, j'ai envisagé une solution beaucoup plus globale. Elle consisterait à ne plus faire de sacrifice sur les recettes de l'État ou de la sécurité sociale tant que le solde global des finances publiques ne s'est pas suffisamment amélioré.

Je m'explique. Puisque l'objectif est d'être sensiblement en deçà de 3 % du produit intérieur brut, prenons un seuil égal à la moitié de cette norme issue du traité de Maastricht, soit 1,5 point du PIB. Dès lors, tant que le déficit des administrations publiques est supérieur à 1,5 point du PIB, abstenons-nous de faire des cadeaux qui aboutissent à réduire les recettes fiscales ou sociales.

Monsieur le ministre, je le répète, cet amendement de méthode est un appel à la réflexion.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 31, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du I cet article :

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

L'amendement n° 32, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du II de cet article :

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

La parole est à M. le ministre, pour présenter ces deux amendements.

**M. Éric Woerth, ministre.** Dans le droit-fil des amendements que le Gouvernement a déjà présentés, ces amendements visent à traduire l'impact des nouvelles hypothèses économiques sur les recettes de l'État, d'une part, et sur les recettes des régimes obligatoires de sécurité sociale, d'autre part.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La commission est défavorable à l'amendement n° 19, qui vise à supprimer l'article 9.

Les amendements n<sup>os</sup> 31 et 32 étant des amendements de conséquence, la commission émet un avis favorable. Toutefois, elle serait heureuse de connaître l'avis du Gouvernement sur l'appel qu'elle a lancé avec l'amendement n<sup>o</sup> 7.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Wœrth, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 19.

Concernant l'amendement n<sup>o</sup> 6, qui prévoit une vérification chaque année et non pas sur la période 2009-2012 et qui a trait au problème du gage en face d'un niveau de recettes, nous pensons qu'il faut conserver le cycle pour des raisons de souplesse. Concrètement, si une niche fiscale est votée, il faut la gager. Cependant, et c'est le cas de la plupart des niches fiscales, elle peut très bien monter en puissance. On le sait, le coût d'une mesure fiscale aujourd'hui et son coût dans trois ans peuvent être très différents. Mieux vaut donc la gager dans son ensemble, car il est très compliqué de revenir chaque année sur une dépense fiscale de l'année précédente.

De plus, on ne calcule pas de la même manière une niche fiscale selon qu'elle porte sur la TVA ou sur l'impôt sur le revenu. Techniquement, il ne s'agit pas de la même période, ce qui pourrait poser problème.

Il faut en rester à l'état d'esprit qui a prévalu lors de l'élaboration de cette disposition, c'est-à-dire gager sur la durée du cycle prévu dans le projet de loi de programmation, d'autant que nous poursuivons le même objectif ; il s'agit simplement d'une question de modalités.

L'amendement n<sup>o</sup> 7 vise d'une certaine façon à sécuriser les recettes tant que le déficit n'est pas inférieur à 1,5 point du PIB. Si le principe n'est pas contestable, il me semble tout de même difficile à mettre en œuvre.

S'il était adopté, cet amendement ferait perdre beaucoup de souplesse à la politique budgétaire, même si le retour à l'équilibre des finances publiques reste l'un de nos objectifs.

Ainsi, à partir de 2009, l'imposition forfaitaire annuelle sera supprimée sur trois ans. Nous estimons en effet qu'il est très important de décharger les entreprises d'un impôt considéré comme injuste par toutes les PME et par un certain nombre de gros commerçants, notamment. Cette mesure coûtera cher à l'État...

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Oh oui !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Il faut trouver les recettes correspondantes !

**M. Éric Wœrth, ministre.** ...mais nous pensons que c'est une bonne chose pour l'économie. Nous ne pourrions pas mettre en œuvre une politique économique de ce genre dans le cadre du dispositif que vous préconisez, monsieur le rapporteur général, puisque nous sommes au-dessus de 1,5 point du PIB.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Il suffirait de gager la mesure !

**M. Éric Wœrth, ministre.** Nous devons garder un peu de souplesse, notamment pour conduire la politique économique. Une telle disposition serait probablement beaucoup trop rigide et pourrait même à un moment donné se retourner contre nous.

Si la commission pouvait retirer cet amendement, cela nous permettrait de continuer à discuter de cette question dans la sérénité. *(Sourires.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Il est formidable de commencer à supprimer l'imposition forfaitaire annuelle, car cela répond sans doute à une très forte attente des petites et moyennes entreprises. Mais notre amendement n'y ferait en rien obstacle. Le Gouvernement peut parfaitement consentir un avantage fiscal au profit des entreprises et soumettre simultanément au vote du Parlement une mesure de compensation pour veiller à l'équilibre des finances publiques.

Le Parlement a trop souvent consenti des réductions d'impôts ou des allègements de charges sans se soucier de les compenser par des recettes supplémentaires.

Monsieur le ministre, lorsque vous aurez à réfléchir à la réforme de la taxe professionnelle, il est clair que si vous prenez une feuille de route comme celle de 2003, vous n'aurez aucune chance d'aboutir.

Il est temps d'expliquer à nos concitoyens que nous ne sommes pas des magiciens et que lorsqu'un avantage est consenti au nom de l'intérêt économique et de la collectivité, parce que c'est un facteur d'emploi et de croissance, il faut bien que quelqu'un mette la main à la poche pour assurer l'équilibre des finances publiques.

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur général, les amendements n<sup>os</sup> 6 et 7 sont-ils maintenus ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** En ce qui concerne l'amendement n<sup>o</sup> 6, je suis assez convaincu par les explications de M. le ministre. Je retire donc bien volontiers cet amendement.

En revanche, s'agissant de l'amendement n<sup>o</sup> 7, je suis moins convaincu. Cependant, je reconnais qu'il serait utile de débattre de ce sujet. Comme j'ai grand plaisir à débattre avec M. le ministre – même si techniquement, sur tel ou tel point, je peux ne pas être totalement en accord avec lui –, pour préserver un espace de débat, je vais, à ce stade, retirer également cet amendement.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est dommage !

**Mme la présidente.** Les amendements n<sup>os</sup> 6 et 7 sont retirés.

Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 19.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 31.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 32.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 9, modifié.

*(L'article 9 est adopté.)*

#### Article 10

Au titre de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, les créations ou extensions :

1<sup>o</sup> De dépenses fiscales ;

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

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

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 20, présenté par Mme Beaufls, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Dans les trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'ensemble des dispositifs de dépense fiscale, d'allègements de cotisations sociales, de remboursements et de dégrèvements d'impôts est l'objet d'une analyse critique.

Toute mesure ne présentant pas de pertinence sociale et économique avérée est l'objet d'une suppression dans la plus proche loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale.

La parole est à Mme Marie-France Beaufls.

**Mme Marie-France Beaufls.** L'article 10 porte sur la question des dépenses fiscales et des politiques d'allègements de cotisations ou contributions sociales.

La dépense fiscale, sur le fond, c'est la mise en cause du principe d'égalité devant l'impôt ! Cela est d'autant plus vrai lorsque, s'agissant des seules mesures chiffrées dans l'évaluation des voies et moyens, ce sont plus de 80 milliards d'euros que l'on consacre aux remboursements et dégrèvements d'impositions de toute nature.

Ce sont donc aussi, nous l'avons vu, plus de 40 milliards d'euros de pertes de recettes sociales, qui sont aujourd'hui imparfaitement compensés.

Ce sont enfin nombre de mesures diverses non chiffrées, qui ne sont pas sans incidence sur les comptes publics, et qui se sont souvent accumulées année après année.

Le seul principe du report en arrière des déficits pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés représente plus de 10 milliards d'euros manquant à l'appel !

Et que dire des régimes particuliers d'imposition des revenus fonciers, des plus-values des particuliers comme des entreprises, des sociétés foncières, et j'en passe, qui ne sont pas évalués mais dont la portée est réelle ?

Il est temps de procéder à une évaluation critique de ces engagements financiers.

Ainsi, cela fait quelque temps que notre commission des affaires sociales, celle de l'Assemblée nationale, ou encore la Cour des comptes s'interrogent sur le sens donné aux politiques de l'emploi, et notamment aux politiques d'allègement du coût du travail.

Au-delà de savoir si le coût de ces politiques est de 32 milliards ou de 42 milliards d'euros, c'est plutôt dans le champ des principes que nous souhaitons voir se poser la question.

Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont été adoptés parce que, selon les objectifs présentés, ils étaient « favorables à la création d'emploi ». Ils étaient même considérés comme l'outil par excellence de soutien à l'économie et au développement des entreprises.

Mais, depuis, la crise économique montre que les difficultés des entreprises sont plutôt du côté de l'accès au crédit, et plus particulièrement pour les PME, ce dont nous avons déjà conscience.

Au demeurant, cela ne concerne pas seulement les entreprises. Ainsi, pour retrouver une certaine profitabilité, les partenaires financiers des collectivités territoriales semblent proposer aujourd'hui des emprunts assortis de taux de marge relevés dans une proportion importante.

Cela confirme notre demande d'exigence du Gouvernement en direction du secteur bancaire, qui doit assumer ses responsabilités quand il s'est engagé dans des placements non maîtrisés.

Les mêmes travers sont observés dans le secteur du crédit aux entreprises, et ce malgré les engagements qu'aurait pris la profession devant le Président de la République à l'occasion de la discussion du plan de sauvetage.

Il est donc crucial que nous procédions, dans le droit-fil de la programmation, à une véritable approche critique des dépenses fiscales comme des allègements de cotisations sociales.

Prenons un exemple : les 32 milliards d'euros d'allègements de cotisations serviraient à maintenir dans le champ du salariat 800 000 emplois par an. En clair, cela voudrait dire que le maintien d'un emploi au travers des allègements de cotisations coûterait environ 50 000 euros par an, soit une somme très largement supérieure à la rémunération annuelle des personnes concernées !

Ce début d'approche critique montre combien il serait fructueux de réfléchir et d'agir sur l'ensemble de ces questions et de ces mesures de fiscalité incitative.

C'est en fonction de ces observations que nous proposons cet amendement.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 8, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Au début de la première phrase de cet article, après les mots :

Au titre

insérer les mots :

de chaque année

L'amendement n° 9, également présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

A. – Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

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

B. – En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. – -

La parole est à M. le rapporteur général, pour présenter ces deux amendements et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 20.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Je voudrais d'abord rappeler l'importance de l'article 10, qui encadre opportunément les niches fiscales et sociales. Il faut souligner ce progrès de volonté et de méthode.

Cependant, la commission aurait souhaité deux précisions ou améliorations par rapport à ce dispositif.

En premier lieu, l'amendement n° 8 prévoit que la compensation entre un nouveau régime et la réduction d'un régime existant devrait s'opérer année par année et non pas sur toute la période 2009-2012.

En second lieu, l'amendement n° 9 rappelle que les régimes préférentiels ou niches fiscales et sociales doivent faire l'objet d'évaluations.

Afin de conduire le Gouvernement à une véritable évaluation des nouvelles niches, nous préconisons un principe d'extinction automatique au bout de trois années. Par conséquent, on se contraindrait, si l'on voulait conserver ces principes préférentiels, à les voter de nouveau. Sauf un nouveau vote explicite, le régime tomberait. Tel est l'objet de l'amendement n° 9.

Quant à l'amendement n° 20, la commission y est défavorable.

Que l'ensemble des dispositifs fasse l'objet d'une analyse critique, voire, si l'on arrivait à s'entendre sur le périmètre concerné, soit supprimé, pourquoi pas ? La suppression de l'ensemble des niches, à la vérité, c'est la solution la plus radicale, la plus satisfaisante et la plus transparente aux problèmes que nous rencontrons. Mais encore faudrait-il prévoir une contrepartie, c'est-à-dire la baisse, au moins une baisse significative, des taux des impôts concernés.

Un impôt avec une assiette plus large et un taux plus bas pourrait être plus efficace.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** C'est ce qui a failli se passer en 2006 : le barème a été revu à la base et on n'a pas touché aux niches.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** En effet, on a perdu une belle occasion ! À ce moment-là, il eût en effet été possible, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, d'abaisser les taux et de supprimer un grand nombre de niches. Mais la démarche s'est arrêtée en chemin, d'ailleurs assez vite.

Pour répondre à Mme Beaufils, à ce stade, son amendement ne me paraît pas tout à fait suffisant, même si je salue son inspiration concernant le respect des contraintes des finances publiques.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** S'agissant de l'amendement n° 20, le Gouvernement émet le même avis que la commission. Votre amendement, madame Beaufils, est satisfait par de nombreuses dispositions du projet de loi de finances pour 2009. Le texte prévoit notamment un dispositif d'évaluation en ce qui concerne les niches fiscales. Quant à la question de la durée déterminée, nous en discuterons dans le cadre de ce projet de loi de finances.

Nous sommes donc défavorables à cet amendement en l'état. Mais vous aurez largement satisfaction dans un texte plus complet.

Pour ce qui est de l'amendement n° 9, j'émet un avis favorable, si vous acceptez, monsieur le rapporteur général, d'augmenter d'une année la durée de trois ans.

Vous proposez pour l'instant une durée de trois ans à laquelle s'ajoute l'année du vote, ce qui fait donc quatre ans. Une durée de cinq ans, en incluant l'année du vote, nous semblerait préférable. Cela permettrait d'obtenir un dispositif balai. Pour le vote de chaque niche, il serait possible de déroger à cette durée, en proposant par exemple trois ans ou sept ans. Mais en l'absence de précision, un dispositif balai d'une durée de cinq ans nous paraît plus adapté, puisqu'il aurait une portée générale. (*M. Alain Gournac acquiesce.*)

Enfin, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 8, qui prévoit que la règle de gage s'applique chaque année et non sur l'ensemble de la programmation.

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur général, acceptez-vous de modifier l'amendement n° 9 dans le sens souhaité par M. le ministre ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Oui, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je suis donc saisie d'un amendement n° 9 rectifié, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, et ainsi libellé :

A. – Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

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

B. – En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. – -

La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

**Mme Nicole Bricq.** Comme je l'ai dit en commission des finances, il est un peu absurde de fixer un délai à un crédit d'impôt.

En effet, on décréterait ainsi, à l'avance et sans évaluation, les crédits d'impôt dénués de pertinence passés trois, quatre ou cinq ans ! Or certains d'entre eux pourraient être utiles, je l'ai indiqué dans la discussion générale, au bien-être social ou à l'activité économique, et notamment en termes de ressort de compétitivité.

En revanche, il importe de se donner les moyens d'une évaluation – cette tâche revient, selon moi, au Parlement – et de faire le tri entre les crédits d'impôt inutiles et ceux qui sont utiles au bien-être social et à l'activité économique.

Adopter cette disposition reviendrait à se lier les mains par avance, ce qui serait dangereux. Il faut être vigilant sur la pertinence de ces niches fiscales, un grand nombre de rapports nous ayant montré que beaucoup d'entre elles sont des avantages catégoriels injustifiés dans la durée. Prendre cette mesure de principe ne me semble pas une bonne méthode. On donnerait, en outre, un prétexte au Gouvernement pour les supprimer sans les évaluer.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beaufils, pour explication de vote.

**Mme Marie-France Beaufils.** Madame la présidente, mon explication de vote vaudra pour l'amendement n° 20 mais également pour l'amendement n° 9 rectifié.

Je souhaite revenir sur la conception de notre groupe en matière d'allègements fiscaux, qui s'appuie sur l'expérience. Nous aurons en effet l'occasion d'en parler lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Actuellement, les outils dont nous disposons, en tant que parlementaires, pour connaître l'efficacité des allègements fiscaux sont très faibles. Les renseignements qui figurent dans les documents budgétaires mis à notre disposition sont insuffisants. Une mesure systématique serait efficace si, comme vient de le dire Mme Nicole Bricq, nous disposions d'une analyse sur les effets de ces dispositifs au regard des raisons ayant présidé à leur mise en place. Tel est le sens de ce que nous proposons au travers de l'amendement n° 20.

C'est pourquoi l'amendement n° 9 rectifié ne répond que partiellement à nos préoccupations.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 20.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 8.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 10, modifié.

*(L'article 10 est adopté.)*

## CHAPITRE IV

### La mise en œuvre de la programmation

#### Article 11

I. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Au plus tard le premier mardi d'octobre, l'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours, ainsi que le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Au plus tard le 15 octobre, l'objectif annuel de coût des réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2° de l'article 10 retenu pour l'exercice à venir et l'exercice en cours, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations et abattements.

II. – À cette occasion, il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures visées à l'article 10 adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

III. – Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 10, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 21, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer les II et III de cet article.

La parole est à Mme Marie-France Beaufile.

**Mme Marie-France Beaufile.** L'amendement n° 21 comme l'amendement n° 22 sont des amendements de cohérence.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Par cohérence, la commission émet un avis défavorable sur ces deux amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Même avis défavorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 21.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 11.

*(L'article 11 est adopté.)*

#### Article 12

Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et au plus tard avant le débat d'orientation budgétaire, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. En cas d'écart par rapport à la programmation des finances publiques fixée à l'article 2, il précise les mesures envisagées pour l'année en cours et les années suivantes afin d'en assurer le respect.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 22, présenté par Mme Beaufile, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer la seconde phrase de cet article.

Cet amendement a déjà été défendu.

La commission et le Gouvernement se sont déjà exprimés.

Je mets aux voix l'amendement n° 22.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 12.

*(L'article 12 est adopté.)*

#### Vote sur l'ensemble

**Mme la présidente.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Je voudrais d'abord féliciter le Gouvernement de s'être engagé dans la voie difficile d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Cet exercice, que nous réclamions depuis longtemps avec M. le rapporteur général et M. le président de la commission des finances, vous nous l'avez présenté dans un contexte économique très difficile, monsieur le ministre. Vous avez été obligé de modifier les différentes évaluations et vos hypothèses macroéconomiques mais, en dépit de ces évolutions et des amendements afférents, l'exercice valait la peine d'être tenté parce qu'il donne un certain nombre de bases et de perspectives à la programmation des dépenses et des recettes de l'ensemble des organismes publics pour les trois prochaines années.

Ensuite, un léger différend nous a opposés, monsieur le ministre, lorsque vous avez proposé de placer sous la toise l'ensemble des collectivités territoriales. Au Sénat, représentant des collectivités territoriales de la République, il était inconcevable que nous acceptions un tel dispositif.

Je pense que dans le cadre de la commission mixte paritaire, ce que vous souhaitez, c'est voir se dégager du Parlement et de la majorité une volonté d'être responsa-



bles et de participer à la réduction des déficits et, surtout, à la réduction de l'endettement. Je ne doute pas que nous trouverons une formule pour y arriver.

Il reste deux problèmes très difficiles sur lesquels nous sollicitons un débat approfondi. Le premier, c'est le Fonds de compensation de la TVA.

**Mme Nathalie Goulet.** Ah !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** J'ai noté avec intérêt que vous avez répété à plusieurs reprises qu'il s'agissait d'un remboursement et non pas d'une dotation.

**Mme Nicole Bricq.** Oui ! Il l'a dit !

**Mme Marie-France Beauvils.** On l'a entendu !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Ce point me paraît essentiel.

Le second problème, c'est la réforme de la taxe professionnelle. Aux dires d'un certain nombre de personnes, elle serait rapidement votée.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Rien ne presse !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Croyez-en mon expérience : c'est une affaire extrêmement difficile.

Sur ces deux points, le dialogue doit se poursuivre entre le Gouvernement et sa majorité, sans oublier l'opposition car chacun a des idées sur ces sujets.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, je vous félicite d'avoir réussi à nous présenter une loi de programmation courageuse en dépit des difficultés que traverse, à l'heure actuelle, notre pays.

C'est la raison pour laquelle le groupe UMP, unanime, vous apportera tout son soutien et votera ce texte.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** Merci !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

**Mme Nicole Bricq.** J'ai expliqué, ce matin, les raisons de fond qui nous conduisent à nous opposer à cette programmation des finances publiques. Je n'y reviendrai pas.

Le Gouvernement a révisé à la baisse sa prévision de croissance – compte tenu de la crise économique, il sera certainement amené d'ici à la fin de l'année à la réviser de nouveau – et a pris en considération la décélération de l'inflation. Il a ajusté ses comptes par amendements sans pour autant modifier la logique fiscale qui les sous-tend et que nous ne partageons pas plus en cette fin d'après-midi que ce matin. Le projet de loi n'a pas gagné en crédibilité quant au contexte macroéconomique dans lequel il s'insère pour les trois prochaines années.

Je voudrais évoquer à présent la réforme constitutionnelle dont c'est finalement la première mise en œuvre puisque c'est en vertu de l'article 34 modifié que nous débattons aujourd'hui de ce projet de loi de programmation. Il ne faudrait pas que cette réforme, qui a été présentée comme la volonté de redonner au Parlement du pouvoir face à l'exécutif, se retourne contre le Parlement.

Or le débat que nous avons eu tout à l'heure à l'article 2, à propos de l'amendement n° 2 de la commission des finances, défendu jusqu'au bout par M. le rapporteur général et par M. le président de la commission des finances – et je les en remercie – illustre finalement le fait que cela peut se retourner contre la volonté du Parlement.

Nous verrons en commission mixte paritaire comment nous traduirons l'engagement que nous avons pris à l'unanimité, nous, parlementaires, sur ces travées. Mais je voulais quand même le signaler. Peut-être est-ce une raison supplémentaire pour voter contre le projet de loi ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Thierry Foucaud, pour explication de vote.

**M. Thierry Foucaud.** Le texte tel qu'il résulte des travaux du Sénat a été profondément transformé, ne serait-ce que parce que le cadre économique de cette loi de programmation a varié.

L'objectif d'équilibre des finances publiques est abandonné au profit d'une simple réduction du montant des déficits, au sens européen du terme.

C'est là le constat, pour nous, que les politiques d'austérité budgétaire pratiquées en vertu de ces critères de convergence européens ne permettent pas de retrouver le chemin de l'équilibre des comptes publics, bien au contraire.

Sur le fond, la situation de crise que traversent les pays de la zone euro est la meilleure démonstration de ce que nous n'avons eu de cesse de dénoncer.

Ce dont nous avons besoin pour redresser durablement les comptes publics, c'est, nous l'avons dit et je le répète, de mobiliser les ressources publiques pour répondre aux besoins collectifs, et non pas pour ajuster les critères de rentabilité du capital comme cela est fait trop souvent avec les politiques d'allègements divers dont nous constatons chaque jour les effets pervers.

Nous avons besoin aussi de politiques tournant clairement le dos à la libéralisation sans limite des marchés et donnant la priorité au maintien et au renforcement de forts services publics garants d'une réponse adaptée aux attentes de nos concitoyens et sources de cohésion sociale par application du principe d'égalité.

Avec cette loi, nous sommes donc dans un simple processus de maîtrise comptable, dont il est fort à parier qu'il ne permettra pas de suivre la ligne définie par ses propres articles.

Et nous devons, si l'on suit ce texte à la lettre, discuter demain des mesures d'austérité complémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. Nous l'avons vu en 1994 avec la loi d'orientation, nous le verrons demain avec cette loi de programmation. Tout cela parce qu'il faut changer de logique économique et politique et que, selon nous, vous n'y êtes pas encore prêts. En l'attente, nous ne voterons évidemment pas ce projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** Nous sommes parvenus au terme d'un exercice inédit, la discussion d'un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Nous avons associé à l'examen de ce projet de loi notre traditionnel débat sur les prélèvements obligatoires. Peut-être ce dernier volet a-t-il été un peu occulté par l'actualité et le poids de la crise sur les finances publiques. Sans doute aurons-nous l'occasion d'y revenir lorsque viendra en discussion le projet de loi de finances initiale pour 2009. Pour ma part, je me permettrai de revenir, au moins dans la discussion générale, sur la perspective de sortie de crise, que nous devons avoir à l'esprit.

À l'issue de la crise, nous devons veiller à ce que nos territoires, le travail, les entreprises soient parfaitement compétitifs. À partir de la semaine prochaine viendra en discussion le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nous savons que les prothèses dentaires sont de plus en plus nombreuses à être façonnées en Asie. Nous plaiderons pour les médicaments génériques, qui sont de plus en plus souvent produits en Inde.

Donc, la question que nous devons nous poser, mes chers collègues, c'est de savoir si nos prélèvements obligatoires sont compatibles avec cette exigence de compétitivité dans une économie globale. Et nous reviendrons une nouvelle fois sur la taxe professionnelle et sur le financement de la protection sociale pour les branches santé et famille. Sur ces points, monsieur le ministre, nous nous montrerons insistants.

Le débat doit avoir lieu et, tous ensemble, nous devons avoir le courage de lever plusieurs tabous.

Nous y reviendrons, mais, pour l'heure, le projet de loi de programmation des finances publiques me semble avoir pour première vertu de nous permettre de nous projeter dans les trois années qui viennent tout en étant un « réducteur d'illusions ».

J'en veux pour preuve l'hésitation que nous avons ressentie lorsqu'il s'est agi d'établir un tableau fixant, pour chacune des grandes « familles » publiques, le niveau des efforts à accomplir pour tendre vers l'équilibre. La formule consistera donc peut-être à annexer le détail pour ne pas lui donner le caractère fortement normatif qu'avait l'article que nous avons amendé.

Ce texte « réducteur d'illusions » nous engage à tendre vers un acte de sincérité et de vérité. Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir pris rendez-vous avec le Sénat pour actualiser les hypothèses macroéconomiques qui ont servi de cadre à la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances pour 2009.

Nous nous réjouissons que le débat ait pu ainsi être fondé sur des données actualisées. Il nous reste à espérer que les hypothèses se vérifieront en 2009, mais, quoi qu'il en soit, tout sera fait pour que nous puissions traverser la crise dans les moins mauvaises conditions possibles.

Nous savons que le politique est de retour. La démonstration vient d'en être faite pour rétablir la confiance dans la communauté bancaire et financière.

J'espère que nous serons nombreux ce soir à voter ce projet de loi tel qu'il a été amendé par le Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

**Mme Nathalie Goulet.** Yes we can ! (*Sourires.*)

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

6

## DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**Mme la présidente.** M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 6 novembre 2008, le texte d'une décision du Conseil constitutionnel qui déclare conforme à la Constitution la résolution modifiant l'article 3 du règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat.

Acte est donné de cette communication.

Cette décision du Conseil constitutionnel sera publiée au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

En application de l'article 40 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué à M. le président du Sénat le texte de deux décisions rendues le 6 novembre 2008 par lesquelles le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes concernant les élections sénatoriales du 21 septembre 2008 dans le département de l'Aube et en Polynésie française.

Acte est donné de cette communication.

Ces décisions du Conseil constitutionnel seront publiées au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

7

## DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**Mme la présidente.** J'ai reçu de Mme Jacqueline Panis une proposition de loi relative à la pénalisation de l'usurpation d'identité numérique.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 86, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

## ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 12 novembre 2008, à seize heures et le soir :

1. Élection au scrutin secret de deux vice-présidents du Sénat.

Le scrutin se déroulera dans la salle des conférences et sera ouvert pendant une heure.

Délai limite pour le dépôt des candidatures : mercredi 12 novembre 2008, à onze heures.

Conformément à l'Instruction générale du bureau, le délai limite pour la transmission des délégations de vote expire à quatorze heures.

Ces délégations doivent être transmises dans le délai précité au secrétariat du service du secrétariat général de la présidence.

2. Discussion du projet de loi (n° 80, 2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

Rapport (n° 83, 2008-2009) de MM. Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot et Mme Sylvie Desmarescaux, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 84, 2008-2009) de M. Jean-Jacques Jégou, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

En outre, au plus tard à dix-neuf heures : désignation de secrétaires du Sénat.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)*

*La Directrice  
du service du compte rendu intégral,  
MONIQUE MUYARD*

## ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

*établi par le Sénat à la suite des conclusions  
de la conférence des présidents*

### **Jeudi 6 novembre 2008 :**

#### *Ordre du jour prioritaire*

À 9 h 30, à 15 heures et, éventuellement, le soir :

– Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 55, 2008-2009) et déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires ;

*(La conférence des présidents a décidé de joindre le débat sur les prélèvements obligatoires à la discussion générale de ce projet de loi ;*

*A la suite des représentants des commissions des Finances et des Affaires sociales (10' pour chacun d'eux), interviendront les porte-parole des groupes (10' pour chaque groupe et 5' pour les Sénateurs non-inscrits) ;*

*Après la réponse du Gouvernement aux orateurs des groupes aura lieu un débat organisé sous la forme de questions/réponses (UMP et SOC : 4 questions chacun ; UC, CRC et RDSE : 2 questions chacun ; NI : 1 question). La durée de discussion de chaque question est limitée à cinq minutes réparties de façon égale entre l'auteur de la question et le Gouvernement ;*

*Les délais limite pour les inscriptions de parole et le dépôt des amendements sont expirés).*

### **Mercredi 12 novembre 2008 :**

À 16 heures et le soir :

1° Sous réserve de l'entrée en application de la résolution, adoptée par le Sénat le 29 octobre 2008 et soumise au Conseil constitutionnel, modifiant l'article 3 du Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat, élection de deux vice-présidents du Sénat ;

*(Le scrutin secret pour l'élection de deux vice-présidents du Sénat se déroulera dans la Salle des Conférences et sera ouvert pendant une heure ;*

*Les candidatures devront être déposées au service de la Séance, à 11 heures, le mercredi 12 novembre 2008) ;*

#### *Ordre du jour prioritaire*

2° Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, adopté par l'Assemblée nationale (n° 80, 2008-2009) ;

*(La Conférence des Présidents a fixé :*

*– au mercredi 12 novembre 2008 à 11 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce texte ;*

*– à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 11 heures, le mercredi 12 novembre 2008).*

Au plus tard à 19 heures : désignation de secrétaires du Sénat

*(Sous la présidence de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, les Présidents de groupe et le délégué des Sénateurs non-inscrits se réuniront dans le Cabinet de Départ le même jour à l'issue de la proclamation du résultat du scrutin pour l'élection des deux vice-présidents afin de dresser la liste des candidats selon le principe de la répartition proportionnelle des sièges).*

### **Jeudi 13 novembre 2008 :**

À 9 h 30 :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

*(La Conférence des Présidents a décidé d'organiser un débat thématique sur « L'hôpital en question », avant le début de la troisième partie du projet de loi « Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour 2009 » ;*

*A la suite du rapporteur de la commission des Affaires sociales (10'), interviendront les porte-parole des groupes (10' pour chaque groupe et 5' pour les Sénateurs non-inscrits) ;*

*Après la réponse du Gouvernement aux orateurs des groupes aura lieu un débat organisé sous la forme de 10 questions/réponses avec droit de réplique de l'auteur de la question (UMP et SOC : 3 questions ; UC, CRC, RDSE et NI : 1 question) (question : 2'30 ; réponse : 2'30 ; réplique : 1') ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 17 heures, le mercredi 12 novembre 2008) ;*

À 15 heures et le soir :

2° Questions d'actualité au gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la Séance avant 11 heures) ;*

*Ordre du jour prioritaire*

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

**Lundi 17 novembre 2008 :**

À 10 heures :

1° Quatorze questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

– n° 289 de Mme Anne-Marie Payet à M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer ;

*(Conditions d'accès à l'activité de transporteur public routier de personnes) ;*

– n° 292 de M. Roland Courteau à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

*(Rapport sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple) ;*

– n° 315 de M. René-Pierre Signé à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche ;

*(Fièvre catarrhale ovine) ;*

– n° 316 de M. Yannick Bodin à M. le ministre de l'éducation nationale ;

*(Réforme de la formation des maîtres) ;*

– n° 317 de M. Michel Teston à M. le ministre de l'éducation nationale ;

*(Avenir du réseau des GRETA) ;*

– n° 320 de M. Christian Cambon à M. le secrétaire d'État chargé des transports ;

*(Déviation de la RN 19) ;*

– n° 321 de M. Jean-Claude Peyronnet à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

*(Régime indemnitaire des membres de la Commission nationale de déontologie et de sécurité) ;*

– n° 322 de M. Jean-Pierre Godefroy à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

*(Avenir du CREPS de Houlgate) ;*

– n° 326 de M. Alain Anziani à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Avenir de l'usine Ford Aquitaine Industrie de Blanquefort) ;*

– n° 329 de Mme Christiane Demontès à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

*(Avenir de la gynécologie médicale) ;*

– n° 331 de M. Michel Billout à M. le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation ;

*(Maintien de l'activité aéronautique en Seine-et-Marne) ;*

– n° 335 de Mme Nicole Bricq à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Fiscalité des coopératives dans l'Union européenne) ;*

– n° 337 de Mme Odette Terrade à M. le secrétaire d'État chargé des transports ;

*(Réalisation urgente et effective des travaux de déviation de la RN 19) ;*

– n° 341 de Mme Dominique Voynet à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice ;

*(Instructions judiciaires impliquant des agents des forces de police) ;*

*Ordre du jour prioritaire*

À 15 heures et le soir :

2° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

**Mardi 18 novembre 2008 :**

À 9 h 30 :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

À 16 heures et le soir :

2° Éloge funèbre de André Boyer ;

*Ordre du jour prioritaire*

3° Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

A partir de 18 heures :

– Désignation des 36 membres de la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;

*(Les candidatures présentées par les groupes à cette délégation devront être remises au service de la Séance au plus tard le jour même à 16 heures 30).*

**Mercredi 19 novembre 2008 :***Ordre du jour prioritaire*

À 15 heures et le soir :

– Suite du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

**du jeudi 20 novembre au mardi 9 décembre 2008 :***Ordre du jour prioritaire*

– Sous réserve de sa transmission, projet de loi de finances pour 2009 (A.N., n° 1127) ;

*(Le calendrier et les règles de la discussion budgétaire figurent en annexe.*

*Pour la discussion générale, la Conférence des Présidents a décidé de fixer à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Dans le cadre du temps global imparti à chaque groupe, aucune intervention ne devra dépasser dix minutes ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 17 heures, le mercredi 19 novembre 2008).*

En outre,

**Jeudi 27 novembre 2008 :**

À 9 h 30 :

*Ordre du jour prioritaire*

Sous réserve de leur dépôt :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

3° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux revenus du travail ;

À 15 heures :

4° Questions d'actualité au gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant 11 heures).*

**Mardi 9 décembre 2008 :**

*Ordre du jour prioritaire*

Le soir :

– Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen ;

*(Les modalités d'organisation de ce débat seront réglées ultérieurement).*

Prochaine conférence des présidents : **mercredi 26 novembre 2008 à 19 h 00.**

#### ANNEXE 1

*Règles et calendrier de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 règles de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 (établies sur la base des propositions de la commission des Finances)*

#### Discussion des articles et des crédits des missions

##### I – Discussion des articles de la première partie

La Conférence des Présidents a fixé le délai limite pour le dépôt des amendements au jeudi 20 novembre 2008 à 11 heures.

Par ailleurs, la Conférence a décidé l'organisation de quatre débats :

– Sur les collectivités territoriales le mardi 25 novembre à 16 heures ;

– Sur le « prélèvement européen » (article 33) le mercredi 26 novembre à 9 h 30 ;

– Sur les effectifs de la fonction publique ;

– Sur l'évolution de la dette de l'État.

Ces deux derniers débats interviendront dans le cadre de l'article d'équilibre (article 34), discuté le mercredi 26 novembre 2008.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance la veille de chaque débat avant 17 heures.

Dans le cadre du temps global attribué à chaque groupe, aucune intervention ne pourra dépasser dix minutes.

Pour les explications de vote sur la première partie, il sera attribué un temps de parole forfaitaire et égal de cinq minutes à chaque groupe et de trois minutes à la Réunion administrative des sénateurs non inscrits.

##### II – Discussion des crédits des missions

1° Dans le cadre du temps global attribué à chaque groupe, aucune intervention ne pourra dépasser dix minutes.

2° Pour répondre aux orateurs, le Gouvernement interviendra à la fin de la discussion, compte tenu des temps de parole estimés par la Conférence des Présidents.

3° Les temps de parole dont disposeront les rapporteurs des commissions et les groupes sont répartis pour chacune des discussions comme suit :

a) Les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances disposeront de :

– 10 minutes pour les missions dont la durée de discussion est égale ou supérieure à deux heures ;

– 5 minutes pour les missions dont la durée de discussion est inférieure à deux heures.

b) Les rapporteurs pour avis disposeront de cinq minutes.

c) Pour les groupes, les temps de parole seront répartis comme suit :

Le temps de parole attribué à chaque groupe comprendra le temps d'intervention générale et celui de l'explication de vote.

– Lorsque le temps disponible pour les groupes sera égal ou inférieur à 30 minutes :

– pour l'intervention générale qui, en ce cas, vaudra explication de vote, il sera attribué un temps forfaitaire et égal de cinq minutes à chaque groupe et de trois minutes à la Réunion administrative des sénateurs non inscrits.

– Lorsque le temps disponible pour les groupes sera supérieur à 30 minutes, la détermination du temps attribué à chaque groupe se fera de la façon suivante :

– lorsque le temps disponible pour les groupes sera supérieur à trente minutes et inférieur à une heure trente, il sera attribué d'abord un temps forfaitaire et égal de cinq minutes à chaque groupe et de trois minutes à la Réunion administrative des sénateurs non inscrits. Le reste du temps disponible sera ensuite réparti entre les groupes proportionnellement à leurs effectifs.

– lorsque le temps disponible sera égal ou supérieur à une heure trente, il sera attribué d'abord un temps forfaitaire et égal de dix minutes à chaque groupe et de cinq minutes à la Réunion administrative des sénateurs non inscrits. Le reste du temps disponible sera ensuite réparti entre les groupes proportionnellement à leurs effectifs.

– les explications de vote sur la mission seront de 5 minutes pour chaque groupe et de 3 minutes pour la Réunion administrative des sénateurs non inscrits. En cas de discussion commune de plusieurs missions, il n'y aura qu'une explication de vote sur l'ensemble de l'unité de discussion.

– Les interventions des présidents des commissions ou des délégations s'imputeront sur le temps de parole de leur groupe.

– Les inscriptions de parole, avec l'indication de la durée de chaque intervention et la répartition du temps de parole entre intervention générale et explication de vote, devront être simultanément communiquées au service de la séance la veille de la discussion à 11 heures.

– Dans le cadre d'un jour de séance, chaque groupe pourra demander le report du temps ou d'une partie du temps de parole qui lui est imparti pour une mission à la discussion d'une autre mission inscrite le même jour, en prévenant le service de la Séance la veille avant 11 heures. Toutefois, cette faculté ne pourra pas être utilisée pour les attributions de temps de parole forfaitaires de trois minutes, de cinq minutes ou de dix minutes.

4° Pour les amendements, la conférence des présidents a fixé le délai limite de dépôt la veille du jour prévu pour la discussion à 11 heures.

Conformément à l'article 47 de la LOLF, tout amendement sur les crédits devra « être motivé et accompagné du développement des moyens qui le justifient ». A cet effet, l'exposé des motifs de chaque amendement devra préciser la ou les actions concernées par l'augmentation et la réduction des crédits.

Comme l'an passé, le service de la Séance met, pour chaque mission, un formulaire électronique (1) à la disposition des sénateurs sur le site du Sénat.

Conformément au règlement du Sénat, le temps de présentation de chaque amendement est limité à cinq minutes maximum.

5° Comme les années passées, il est envisagé de ne plus entamer d'examen de mission après minuit : toute discussion risquant de commencer au-delà de cet horaire sera donc reportée au lendemain matin.

#### **Les missions examinées selon la formule expérimentale de questions et de réponses, avec un droit de réplique des sénateurs**

- Défense
- Écologie, développement et aménagement durables
- Enseignement scolaire.

(1) Accessible depuis la première page du site intranet dans l'encart vert « amendements » et depuis l'application AMELI.

Pour ces trois missions, la discussion se déroulera en trois temps :

1° L'intervention des rapporteurs.

2° A la suite des rapporteurs, interviendront les porte-parole des groupes (pour les missions « Défense » et « Enseignement scolaire » : 10' pour chaque groupe et 5' pour les Non-inscrits, pour la mission « Écologie, développement et aménagement durables », UMP et groupe socialiste : 30', UC, CRC et RDSE : 15', Non-inscrits : 5').

3° Après la réponse du Gouvernement aux rapporteurs et aux groupes, est prévue une série de 17 questions/réponses avec possibilité de réplique (2'30 pour la question, 2'30 pour la réponse et 1' pour la réplique éventuelle). La Conférence des Présidents a fixé, compte tenu des effectifs des groupes, le nombre des questions comme suit : UMP et groupe socialiste (5 questions), UC, CRC et RDSE (2 questions) et Non-inscrits (1 question), un sénateur ne pouvant poser qu'une question par mission.

Les inscriptions de parole devront être effectuées au service de la Séance la veille de la discussion à 11 heures avec, notamment, la répartition du temps de parole entre les interventions générales et l'explication de vote des groupes.

### III – Discussion des articles « non rattachés » de la deuxième partie

La Conférence des Présidents a fixé le délai limite de dépôt des amendements au vendredi 5 décembre à 11 heures.

### IV – Explications de vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2009

Pour ces explications de vote, il est attribué à chaque groupe, un temps d'intervention de dix minutes et de cinq minutes à la Réunion administrative des sénateurs non inscrits.

## CALENDRIER DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

DATE	DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	DURÉE PRÉVUE
<b>Judi 20 novembre</b> à 11 heures, 15 heures et, éventuellement, le soir (N.B : Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie à 11 heures)	Discussion générale	6 h 00
<b>Vendredi 21 novembre</b> à 15 heures (N.B : La commission des Finances se réunira à 10 heures pour l'examen des amendements extérieurs)	Examen des articles de la première partie	5 h 00
<b>Lundi 24 novembre</b> à 10 heures, 15 heures et le soir	Examen des articles de la première partie (suite)	10 h 30
<b>Mardi 25 novembre</b> à 9 h 30, 16 heures et le soir	Examen des articles de la première partie (suite)	3 h 30
	A 16 heures : Débat sur les recettes des collectivités territoriales	3 h 00
	Examen des articles 10 à 19 Éventuellement, suite de l'examen des articles de la première partie	3 h 30
<b>Mercredi 26 novembre</b> à 9 h 30, 15 heures et le soir	Examen de l'article 33 : évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes	2 h 00
	Examen des articles de la première partie (suite) (A l'occasion de l'article d'équilibre, débats sur les effectifs de la fonction publique et sur l'évolution de la dette)	9 h 00
	Explications de vote sur l'ensemble de la première partie	
	Scrutin public ordinaire de droit.	
<b>Judi 27 novembre</b> à 16 h 15 et le soir	– Écologie, développement et aménagement durables (+ articles 60 et 61) – budget annexe : contrôle et exploitations aériens – compte spécial : contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route – compte spécial : avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	5 h
<b>Vendredi 28 novembre</b> à 9 h 30, 15 heures et le soir	– Recherche et enseignement supérieur (+ article 66)	3 h 30
	– Conseil et contrôle de l'État	0 h 30
	– Direction de l'action du gouvernement	1 h 00
	– Pouvoirs publics	0 h 15
	– Budget annexe : Publications officielles et information administrative	0 h 15
	– Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 h 00
	– Santé (+ article 73)	1 h 30
	– Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0 h 30
	– compte spécial : prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	
	– compte spécial : avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	
	– Provisions	0 h 15
	– Régimes sociaux et de retraite	1 h 00
	– compte spécial : pensions	
	– Engagements financiers de l'État	0 h 30
	– compte spécial : gestion du patrimoine immobilier de l'État	
– compte spécial : participations financières de l'État		
– Remboursements et dégrèvements	0 h 15	

<b>Lundi 1<sup>er</sup> décembre</b> à 10 heures, 15 heures et le soir	– Justice – Travail et emploi (+ articles 79 à 81) – Défense	2 h 30 2 h 30 4 h 00
<b>Mardi 2 décembre</b> à 9 h 30, 15 heures et le soir	– Sécurité – Sécurité civile – Solidarité, insertion et égalité des chances (+ articles 74 à 76) – Outre-mer (+ articles 64 et 65)	2 h 00 1 h 00 2 h 30 3 h 30
<b>Mercredi 3 décembre</b> à 9 h 30, à 15 heures et le soir	– Enseignement scolaire – Aide publique au développement – compte spécial : accords monétaires internationaux – compte spécial : prêts à des États étrangers – Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales (+ article 59) – compte spécial : développement agricole et rural	3 h 30 2 h 30   5 h 00
<b>Judi 4 décembre</b> à 9 h 30, 15 heures et le soir	– Immigration, asile et intégration (+ articles 62 et 63) – Politique des territoires – Ville et logement (+ article 82) – Économie – compte spécial : gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien – Sport, jeunesse et vie associative (+ articles 77 et 78)	2 h 00 1 h 30 2 h 30 2 h 00  2 h 00
<b>Vendredi 5 décembre</b> à 9 h 30, à 15 heures et le soir  (N.B : Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie non rattachés à 11 heures)	– Action extérieure de l'État – Administration générale et territoriale de l'État (+ articles 56 à 58) – Relations avec les collectivités territoriales (+ articles 67 à 72) – compte spécial : avances aux collectivités territoriales – Médias – compte spécial : avances à l'audiovisuel – Culture	3 h 30 1 h 00 2 h 00  1 h 30 2 h 30
<b>Samedi 6 décembre</b> à 9 h 30, 15 heures et, éventuellement, le soir	– Éventuellement, discussions reportées	
<b>Lundi 8 décembre</b> à 15 heures et le soir  (N.B : La commission des Finances se réunira à 12 heures pour examiner les amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie)	– Discussion des articles de la deuxième partie non joints aux crédits	
<b>Mardi 9 décembre</b> à 10 heures  à 16 heures et, éventuellement, le soir	– Éventuellement, suite et fin de la discussion des articles de la deuxième partie non joints aux crédits – Explications de vote Scrutin public à la tribune de droit.	

## ANNEXE 2

*Séances de questions et séances mensuelles réservées pour les mois de janvier et février 2009*

## I – Questions d'actualité au Gouvernement :

- Jeudi 8 janvier 2009
- Jeudi 22 janvier 2009
- Jeudi 5 février 2009
- Jeudi 19 février 2009

## II – Questions orales :

- Mardi 13 janvier 2009
- Mardi 27 janvier 2009
- Mardi 3 février 2009
- Mardi 17 février 2009

## III – Séances mensuelles réservées :

- Mardi 20 janvier 2009
- Mercredi 11 février 2009

## ANNEXE 3

*Questions orales inscrites à l'ordre du jour de la séance du lundi 17 novembre 2008 :*

*(L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement)*

N° 289. – Mme Anne-Marie Payet interroge M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer sur les conditions d'accès à l'activité

de transporteur public routier de personnes. Elle rappelle que, dans son article 18, la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) prévoit que « dans les départements d'outre-mer, les conditions d'accès à l'activité de transporteur public routier de personnes sont aménagées en ce qui concerne les conditions de capacité professionnelle et de capacité financière pour les artisans exploitant personnellement un seul véhicule, lorsque ce véhicule a une capacité maximale de neuf places, conducteur inclus, ou pour les entreprises qui n'utilisent qu'un seul véhicule de ce type ». Elle ajoute que les modalités d'application de cet article devaient être précisées par décret en Conseil d'État, ce qui n'a pas encore été fait à ce jour. Aussi, les artisans taxis de la Réunion souhaitent que ce décret soit rapidement publié. Cette demande est d'autant plus légitime qu'un protocole d'accord dans ce sens a été signé le 28 mai 2008 par le Gouvernement et différentes fédérations de taxis. Il vise en effet à favoriser la demande de mobilité du public par un développement quantitatif et qualitatif de l'offre de taxis dans des conditions préservant l'équilibre économique de ce secteur d'activités et tenant compte des situations contrastées entre les zones urbaines, périurbaines et rurales. Elle lui demande en conséquence de bien vouloir lui indiquer dans quels délais le Gouvernement entend publier le décret d'application de l'article 18 de la LOOM.

N° 292. – M. Roland Courteau rappelle à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité que la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs précise dans son article 13 que « le Gouvernement dépose tous les deux ans, sur le bureau des assemblées parlementaires, un rapport sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple, portant notamment sur les conditions d'accueil, de soin et d'hébergement des victimes, leur réinsertion sociale, les

modalités de la prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique des auteurs des faits, ainsi que le nombre, la durée et le fondement juridique des mesures judiciaires tendant à leur ordonner de résider hors du domicile ou de la résidence du couple ». Il lui demande donc si, deux ans après la mise en application de cette loi, il est en mesure de déposer ce rapport sur le bureau du Sénat et de l'Assemblée Nationale et de lui faire part de ses premières constatations.

N° 315. – M. René-Pierre Signé attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur l'annonce de l'extension de la fièvre catarrhale à sérotype 1 qui fait craindre le pire aux agriculteurs. Inutile de souligner l'inquiétude et le désarroi des éleveurs : ils commençaient à peine à se remettre des effets de la FCO à sérotype 8 que voilà le sérotype 1. Les agriculteurs, connaissant déjà de grandes difficultés pour payer leurs emprunts et leurs charges toujours en hausse, vont devoir attendre la délivrance des vaccins. Le délai sera probablement assez long, ce qui les obligera à garder leurs brouillards plus longtemps avant de les exporter. Les garder plus longtemps veut dire les nourrir plus longtemps, d'où des frais supplémentaires qui pèseront encore sur leur trésorerie. D'autre part, les aides européennes promises sont toujours lentes à se mettre en place. On parle de 30 millions d'euros promis par l'État sans que l'on ait de détails sur ces aides, sur leur montant exact et leurs conditions d'attribution. Cette question correspond à un cri d'alarme des agriculteurs qui subissent de plein fouet des épidémies récurrentes depuis l'ESB, la fièvre aphteuse et maintenant la FCO qui a la détestable caractéristique de muter et de rendre inefficace ou insuffisante la vaccination précédente. Il souhaite donc qu'il l'éclaire sur la politique nationale et européenne mise en place pour aider les agriculteurs à surmonter cette crise.

N° 316. – M. Yannick Bodin attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur la réforme du recrutement et de la formation des maîtres. Jusqu'à aujourd'hui, les futurs enseignants pouvaient intégrer les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) dès l'obtention d'une licence, soit après trois années d'études supérieures. Ensuite, les étudiants pouvaient passer deux années au sein d'un IUFM, une première année comprenant des enseignements théoriques pour la préparation des concours et une deuxième année durant laquelle le futur titulaire fréquentait en alternance un établissement d'enseignement scolaire. Aujourd'hui, la réforme mise en place se prépare à supprimer cette année d'alternance et à conditionner la possibilité de passer les concours à l'obtention d'un master, soit après cinq années d'études supérieures. Élever le niveau des connaissances est une bonne chose. Cependant, pour compenser la suppression de l'année d'alternance et la professionnalisation progressive qu'elle permettait, la titularisation ne sera effective qu'un an après le passage du concours et un « compagnonnage » sera mis en place au cours de cette année. Avec cette réforme, la pédagogie mise en place par les IUFM qui permettait aux futurs enseignants d'acquérir les capacités à transmettre les savoirs, les compétences nécessaires à l'exercice de leur métier et une culture professionnelle, disparaissent. La fin annoncée des IUFM et la prise en main de la formation des maîtres par les universités vont occulter la dimension professionnelle de cette formation. En effet, aucun stage à responsabilité dans un établissement d'enseignement ne sera obligatoire pendant la formation des futurs enseignants pour passer les concours. Les formalités du « compagnonnage » ne sont pas définies mais, contrairement à l'année d'alternance en IUFM, l'enseignant sera entièrement responsable de sa classe. Il lui demande donc comment une véritable professionnalisation des futurs enseignants sera assurée par la nouvelle formation des maîtres.

N° 317. – M. Michel Teston appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur l'avenir du réseau des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) et notamment celui de l'Ardèche méridionale. En effet, il semble qu'une nouvelle carte du réseau des GRETA soit actuellement en préparation dans le droit fil de la révision générale des politiques publiques. Dans ce cadre, il serait envisagé de fusionner nombre de ces établissements, sous couvert de permettre aux nouveaux établissements ainsi créés d'atteindre une taille critique sur le marché de la formation continue. Outre que l'application d'un

tel critère, propre à l'entreprise privée, lui paraît aberrant dans le cas du fonctionnement d'un service public, de surcroît celui de la formation continue, il craint qu'il en résulte une nouvelle fois, l'abandon par le service public des territoires les plus fragiles. En Ardèche méridionale, territoire le plus en difficulté de la région Rhône Alpes en matière d'emploi et dont la topographie engendre de nombreux problèmes de mobilité des personnes, la suppression du GRETA, dernier organisme public de formation continue, conduirait ainsi à aggraver la situation sociale de nombreux habitants. Il souhaite donc qu'il lui précise les intentions du Gouvernement concernant l'élaboration de la nouvelle carte des GRETA et qu'il lui indique, en particulier, quel avenir est réservé, dans ce cadre, au GRETA de l'Ardèche méridionale.

N° 320. – M. Christian Cambon attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des transports sur l'inquiétude des élus des villes desservies par la RN 19, quant à l'avenir des chantiers de déviation et de mise en sécurité de cette voie, opération inscrite au contrat de plan 2000-2006. La RN 19 supporte le passage de 50 000 véhicules/jour, dont 8 000 poids lourds, dans des conditions de trafic insoutenables, tant pour les Boisséens que pour tous les habitants du plateau briard. Depuis janvier 2008, la portion de la RN 19, particulièrement dangereuse, qui traverse Boissy-Saint-Léger détient le triste record de quatre tués, soit le tiers des morts dans le département du Val-de-Marne. Le nombre moyen d'accidents, entre 2003 et 2007 atteint 35 par an et ce nombre ne baisse pas, contrairement aux statistiques nationales. Si rien n'est fait, la situation pourrait encore se détériorer. Les perspectives de développement du plateau briard et des communes seine-et-marnaises desservies par la RN 19 laisse supposer une augmentation continue de la circulation, que l'on évalue à 80 000 véhicules par jour. Alors que la situation empire, les perspectives de solutions par des travaux adéquats traînent. Pourtant la déviation de la RN 19 est inscrite au schéma directeur de la région Île-de-France depuis avril 1994, prolongée par une déclaration d'utilité publique en avril 1999, renouvelée en 2006. Cet aménagement a fait l'objet d'une programmation en deux phases : la première de Boissy-Saint-Léger (tranches nord et sud) à Villecresnes, la seconde de Villecresnes à Servon. En 2008, le coût estimé s'élevait à 230 millions d'euros, actualisé en 2007 à 260 millions d'euros. La livraison complète, initialement prévue pour 2010-2011, se fait attendre. Ce retard dans l'avancement des travaux est dû à un déblocage tardif des crédits de paiement. C'est là que se situe l'inquiétude des élus : le contrat de projet 2007/2013 ne consacre plus de volet qui permette de financer les infrastructures de la partie sud de la première tranche (tranchée couverte, contournement du centre ville et ouvrage d'art à l'entrée de Villecresnes). Aussi, les élus des villes regroupées dans l'association pour l'aménagement de la RN 19 demandent-ils de prolonger la DUP et d'inscrire dans le programme de développement et de modernisation des routes, le financement complémentaire de la première phase pour la réalisation de la tranche sud de la déviation de la RN 19 à Boissy-Saint-Léger, évaluée à 140 millions d'euros. Ces élus demandent également que soit lancée le plus rapidement possible la procédure qui aboutira à la déclaration d'utilité publique de la seconde phase de l'aménagement de la RN 19, comprise entre Villecresnes et Servon et de déblocuer les crédits d'étude nécessaires. Il souhaiterait, en conséquence, connaître la position du ministère sur ces questions et quelles réponses il entend y apporter.

N° 321. – M. Jean-Claude Peyronnet attire l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur l'indemnité des membres de l'autorité administrative indépendante (AAI) que représente la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS). Créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, la CNDS est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Les membres de la commission sont actuellement indemnisés 170 euros par mois, ce qui constitue une aumône humiliante eu égard à leur qualité et au travail qu'ils accomplissent. De plus, ce régime indemnitaire ne semble pas correspondre à celui que peuvent percevoir en moyenne les membres des autres AAI et encore moins à celui du commissaire du Gouvernement (1 500 euros). Aussi, il lui demande de bien vouloir revaloriser cette indemnisation en la portant à 300 euros



et en accordant une rémunération supplémentaire par mois pour ceux des membres de la CNDS qui effectuent plus de deux auditions par dossier.

N° 322. – M. Jean-Pierre Godefroy attire l'attention de Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative sur l'avenir du centre régional d'éducation populaire et sportive (CREPS) de Houlgate. Lors de la présentation du dispositif de révision générale des politiques publiques (RGPP) relatif à l'administration « jeunesse, sports et vie associative », il a été mis en exergue la nécessité de procéder à un resserrement du réseau de ces centres qui sera effectué sur la base d'une évaluation devant déboucher sur la suppression d'une partie d'entre eux. Or, la remise en cause du principe d'un CREPS par région va nécessairement induire une disparition des formations diplômantes de proximité au détriment des usagers et entraîner une réorganisation des services de ces établissements publics, ce qui inquiète vivement les personnels, les élus et les fédérations sportives. En Basse-Normandie, le CREPS de Houlgate remplit un rôle reconnu sur le plan régional et interrégional (il n'y a pas de CREPS en Haute-Normandie) tant dans les domaines de la formation professionnelle aux métiers du sport et de l'animation que dans sa contribution au développement des mouvements de jeunesse, d'éducation populaire et de sports par l'accueil de stages. C'est pourquoi il lui demande de bien vouloir l'informer sur le devenir de cet établissement qui joue un rôle essentiel pour le développement de la vie sportive et associative régionale.

N° 326. – M. Alain Anziani appelle l'attention de Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur l'avenir de l'usine de transmissions automatiques de Ford Aquitaine Industrie située à Blanquefort en Gironde. Le 20 octobre 2008, la direction de Ford Europe a annoncé la fermeture de l'usine pour dix semaines, du 24 octobre au 5 janvier 2009. Cette décision entraînera la mise au chômage technique des 1 600 employés de FAI et semble préfigurer un abandon définitif du site par Ford. Il rappelle que l'abandon du site de Blanquefort par Ford Aquitaine Industrie serait un désastre social, financier et industriel pour la Gironde. FAI est à ce jour le premier employeur industriel privé de la Gironde, avec 1 600 emplois directs et d'environ 10 000 emplois indirects. Bien normalement, l'attention se concentre aujourd'hui sur les employés de Ford dont la situation est dramatique, mais rien n'est prévu pour les 10 000 salariés des entreprises de sous-traitance dont l'activité dépend de celle de FAI. De plus, la fermeture de ce site engendrerait des dommages économiques sans précédent pour la communauté urbaine de Bordeaux et plus généralement pour la Gironde. En effet, FAI représente 10 % des recettes départementales liées à la taxe professionnelle, soit 35 millions d'euros en 2007. La disparition de FAI priverait le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle de 9,15 millions d'euros par an. Cette perte fiscale serait un poids difficilement surmontable pour certaines communes, notamment rurales, dont les ressources budgétaires dépendent largement de l'activité de Ford. Par ailleurs, la fermeture de ce site priverait l'Aquitaine de l'un de ses rares fleurons industriels. Cela est d'autant plus dommageable que, si le constructeur Ford connaît de réelles difficultés sur le marché américain, ses entités européenne et française ont réalisé de bons résultats ces dernières années. L'incertitude qui pèse sur l'avenir de ce site a été dénoncée depuis des années par les organisations syndicales. Les collectivités locales, formant un front commun, ont proposé plusieurs pistes de reconversion industrielle, notamment en valorisant le savoir faire régional en matière de véhicule électrique. L'État a lui aussi manifesté sa volonté de s'impliquer dans le sauvetage du site de Blanquefort et des emplois. Pourtant, une vive inquiétude demeure sur les intentions réelles de Ford qui doit assumer la responsabilité de la revitalisation d'un site qui a dégagé une valeur ajoutée pour l'ensemble du groupe. Il lui demande de lui indiquer comment l'État entend obtenir de Ford des solutions de nature à éviter le gâchis humain, industriel et financier que constituerait l'abandon du site de Blanquefort.

N° 329. – Mme Christiane Demontès attire l'attention de Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative sur les très vives inquiétudes qui se font jour à propos de la gynécologie médicale. Cette spécialité médicale s'occupe du quotidien des femmes tout au long de leur existence. À ce titre, ces professionnels prennent en charge notamment les traitements

hormonaux, la prévention et le dépistage des cancers génitaux et mammaires ; ils jouent également un rôle clé en matière d'éducation à la santé, de prévention, notamment dans le domaine de la contraception, des MST... Grâce au travail de tels acteurs, les résultats qu'enregistre notre pays en matière d'hystérectomie, de survie au cancer du sein ou de dépistage des lésions du col sont parmi les meilleurs des pays occidentaux. Dans la perspective de pérennisation de cette dynamique d'amélioration de notre santé publique, il est essentiel que le nombre de postes ouverts à l'internat et que celui des chefs cliniques indispensables à l'encadrement des internes soient suffisants pour permettre l'égalité d'accès à cette spécialité et son régime démographique. Or tel n'est pas le cas. Aussi, elle lui demande quelles dispositions elle entend prendre afin que cette spécialité médicale fasse très rapidement l'objet d'une politique de soutien et d'amélioration et non pas de remise en cause et reste une consultation de premier recours.

N° 331. – M. Michel Billout attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation sur la situation de l'entreprise Hispano-Suiza d'équipements aéronautiques basée à Réau, en Seine-et-Marne, filiale de la SNECMA, composante du groupe industriel SAFRAN. Fin juin 2008, le comité de groupe SAFRAN a annoncé un projet de réorganisation de grande ampleur. Ce projet touche différentes filiales et prévoit principalement le démantèlement de plusieurs sites industriels, dont le site d'Hispano-Suiza de Réau, constitué d'environ un millier de salariés. Le site perdra ainsi 450 emplois industriels dès la fin de l'année 2009. Les autres personnels d'Hispano-Suiza seront réaffectés vers des emplois déjà occupés par des personnels SNECMA. Avec les emplois induits (intérimaires, sous-traitants), ce serait près de 1 000 emplois qui disparaîtraient. Cette mesure, purement financière, fragilise l'avenir industriel de ce site et au-delà, de filières stratégiques telles que l'aéronautique, la défense, les télécommunications. Elle s'inscrit dans la continuité d'une politique de mondialisation des activités du groupe SAFRAN. Ces dernières années, la direction de ce groupe s'est en effet engagée dans de vastes opérations de délocalisations (Chine, Mexique, Maroc, Inde, ...), fragilisant l'avenir de la production aéronautique en France, et notamment en Seine-et-Marne. À l'inverse de cette politique de destruction, le conseil général de Seine-et-Marne, le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de Sénart et la communauté d'agglomération de Melun-Val-de-Seine, se sont engagés au développement, sur le site de Villaroche, d'un pôle stratégique d'activités aéronautiques, en lien avec le pôle de compétitivité Astech. Il souhaite alors connaître les mesures que compte prendre le Gouvernement pour préserver et développer une politique aéronautique ambitieuse qui passe nécessairement par le maintien de la force industrielle en France, et notamment dans le département de Seine-et-Marne.

N° 335. – Mme Nicole Bricq attire l'attention de Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le devenir du statut coopératif. Plusieurs litiges juridiques en cours auprès de la Commission européenne pourraient en effet remettre en cause les cadres légaux et les réglementations fiscales qui régissent les coopératives : le résultat des deux premiers, qui concernent les coopératives espagnoles et italiennes, pèsera fortement sur celui du troisième, qui résulte d'une plainte déposée en 2004 contre le régime fiscal des coopératives agricoles françaises par la Confédération française de commerce en gros et du commerce international (CGI). Est visé le régime qui voulait, jusqu'alors, que la Commission européenne permette aux États membres d'accorder aux coopératives des régimes fiscaux dérogatoires proportionnés à leurs contraintes juridiques et à leur valeur ajoutée sociale. Cette position était assumée au point qu'elle fit l'objet d'une « communication sur la promotion des coopératives en Europe » datant de 2004. Des entreprises coopératives existent dans tous les secteurs économiques, le mouvement coopératif, né dans les débuts de la première révolution industrielle en Europe s'est diffusé partout dans le monde pendant le XX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui les entreprises coopératives groupent plus de 800 millions de membres dans le monde et emploient davantage de personnes que toutes les entreprises multinationales existantes. L'ONU et l'OIT reconnaissent la contribution des coopératives au développement économique et social des peuples et encouragent les gouvernements à adopter des mesures qui favorisent leur promotion et leur renforcement. Plus spécifiquement dans le cas des coopératives agricoles

en France, celles-ci jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire constituant parfois le premier employeur dans les zones rurales. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a reconnu le rôle décisif que jouent les sociétés coopératives agricoles, dans la promotion de l'agriculture française et des territoires. Opter pour une fiscalité de droit commun conduirait à rompre avec cette idée fondatrice du mouvement coopératif et des coopératives d'utilisation de matériel agricole qui veut qu'elles soient inscrites dans le prolongement direct des exploitations agricoles, mais aussi à rendre plus complexe la gestion administrative des coopératives de proximité et les initiatives collectives locales. C'est pourquoi elle interroge le Gouvernement sur son engagement à défendre le statut et la fiscalité des coopératives pour qu'au sein de l'espace européen cette forme d'entreprise puisse exister à armes égales dans une économie concurrentielle alors que la France préside l'Union européenne.

N° 337. – Mme Odette Terrade attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des transports sur la réalisation effective des travaux de déviation de la RN 19. La RN 19 traverse plusieurs communes du Val-de-Marne et de la Seine-et-Marne. Elle passe dans des zones très fréquentées par la population : les enfants allant à l'école, les personnes se rendant à leur travail. Elle est empruntée par plus de 50 000 voitures et près de 8 000 poids lourds par jour. Alors que la sécurité routière est une priorité annoncée du Gouvernement et que le nombre de victimes d'accidents de la route baisse au niveau national, l'accidentologie de cette nationale augmente de façon inquiétante avec une quarantaine d'accidents, trois morts et dix blessés depuis le début de l'année. Des drames à répétition ont lieu aux abords de cet axe très fréquenté, la population et les élus ne le tolèrent plus. La solution à ce problème est connue : c'est la déviation de cette route nationale. Cette déviation était inscrite au schéma directeur de la région Île-de-France, approuvée par le décret du 26 avril 1994, puis déclarée d'utilité publique, le 16 avril 1999 et prolongée en 2006. Le coût total des travaux est aujourd'hui évalué à près de 300 M€. Seule la première partie, bien trop limitée pour avoir un effet bénéfique sur les nuisances que provoque cette nationale, est en cours de réalisation. Son financement devait être partagé entre l'État et la région, mais étant donné le retard du projet, il n'est plus suffisant et, malgré les sollicitations des élus locaux, des maires des communes concernées, aucune annonce n'a été faite par l'État sur l'engagement des fonds nécessaires à la réalisation des travaux. Les populations de ces villes ne peuvent plus attendre, chaque journée de retard, ce sont des accidents potentiels en plus. C'est pourquoi, elle lui demande ce qu'il compte faire pour que cette déviation tant attendue puisse être enfin réalisée dans son entier, et quand seront engagés les travaux pour la seconde phase ? Quand l'État déblocquera-t-il les fonds nécessaires à la réalisation de ceux-ci, comme il s'y était engagé ? Elle souhaiterait également connaître les projets de transports en commun indispensables au traitement responsable et durable des problèmes de circulation dans ce secteur. Par ailleurs, elle lui demande de lui faire part des conditions dans lesquelles il pense associer les maires des communes concernées au plan de développement et de modernisation d'itinéraire pour ce qui concerne l'aménagement et la sécurisation de la RN 19.

N° 341. – Mme Dominique Voynet attire l'attention de Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice sur l'instruction judiciaire relative au décès, le 27 octobre 2005, de deux adolescents à Clichy-sous-Bois dans un transformateur électrique. Ils n'avaient commis aucune infraction. Après ce drame, plusieurs communes de Seine-Saint-Denis et, plus largement, des banlieues de notre pays, avaient été frappées par trois semaines de violences et d'affrontements. Alors que l'instruction semblait enfin close, un nouveau juge a récemment repris le dossier, et entend organiser, trois ans après les faits, un nouveau transport sur les lieux le mois prochain, au risque de retarder davantage encore la venue de l'affaire à l'audience, comme l'ont relevé les avocats des familles des victimes. Dans ce dossier, des mises en examen ont été prononcées de longue date. Nos concitoyens ne comprendraient pas que, s'agissant de fonctionnaires de police, se devant à ce titre d'être particulièrement exemplaires, la justice agisse moins bien

et moins vite qu'envers tout autre justiciable. Elle lui demande donc de confirmer que, d'une part, les forces de police ne font pas exception à la loi qui s'applique à tous les citoyens, et que, d'autre part, les instructions judiciaires mettant éventuellement en cause les agissements de fonctionnaires de police se déroulent dans les mêmes termes et selon le même souci d'indépendance vis-à-vis du Gouvernement que n'importe quelle autre instruction. Elle lui demande en conséquence de bien vouloir lui indiquer la suite que le Gouvernement entend réserver à ces propositions.

---

## CONTESTATIONS D'ÉLECTIONS SÉNATORIALES COMMUNICATIONS AU SÉNAT DE DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En application de l'article 40 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, le Conseil constitutionnel a communiqué à M. le Président du Sénat le texte de deux décisions rendues le 6 novembre 2008 par lesquelles le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes concernant les élections sénatoriales du 21 septembre 2008 dans le département de l'Aube et en Polynésie française.

## NOMINATION DE RAPPORTEUR

### COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Jean-François Humbert a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 51 (2008-2009) de M. Jean Louis Masson tendant à aligner les cotisations salariales des sportifs professionnels sur le droit commun.

---

## QUESTION ORALE

### REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

#### *Restructuration de la gendarmerie nationale*

343. – 13 novembre 2008. – M. Simon Sutour attire l'attention de Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur la restructuration annoncée de la gendarmerie nationale et par là même sur la fermeture de nombreuses brigades territoriales de proximité sur le territoire national. A l'heure où la gendarmerie nationale va passer sous le contrôle et la tutelle du ministère de l'intérieur, il semble que la restructuration prévue à l'échelle nationale s'accompagne de fermeture de nombreux sites (175 à priori). C'est le cas de la brigade de Sauve dans le département du Gard. Ainsi, après avoir supporté la fermeture de sa trésorerie, cette commune voit aujourd'hui sa brigade de gendarmerie promise à la disparition. C'est un nouveau mauvais coup porté à un territoire déjà fragilisé par une situation économique et sociale délicate. Le Gouvernement ne doit pas se cacher systématiquement derrière la réduction des dépenses publiques pour expliquer ses multiples restructurations au caractère souvent dévastateur pour les territoires. Il ne faut pas oublier que la présence et la qualité des services publics sont souvent des garants pour le développement économique et commercial des territoires ruraux. Car partout où les services publics disparaissent, c'est le désert économique qui s'inscrit dans la durée. Aussi, il serait inadmissible de laisser les zones rurales en déshérence. Le devoir régalien de l'État en matière de sécurité doit être le même sur l'ensemble du territoire et envers tous les citoyens. C'est pourquoi, il souhaite connaître les intentions du Gouvernement quant aux réponses apportées aux élus et aux populations des territoires dont les brigades de gendarmerie sont amenées à disparaître en matière de sécurité.

# RAPPORT

## PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012

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

A. – Les hypothèses macro-économiques retenues

1. *La situation et les perspectives court terme (2008-2009)*
2. *Les perspectives à moyen terme (2010-2012)*

B. – La stratégie d'ensemble

1. *Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique*
2. *La stratégie fiscale*
3. *Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes*

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

1. *L'évolution du solde structurel*
2. *La part prise par chaque sous-secteur*
3. *La trajectoire de dette*

### II. – La contribution des administrations centrales

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

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

1. *L'évolution des recettes fiscales nettes*
2. *L'évolution des recettes non fiscales*

C. – L'évolution du solde des comptes spéciaux

D. – Le solde de l'État

1. *En comptabilité budgétaire*
2. *En comptabilité nationale*

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

1. *Un sous-secteur peu homogène*
2. *Perspectives pluriannuelles*
3. *La maîtrise de la dépense*

F. – Les administrations publiques centrales  
dans leur ensemble

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

A. – L'architecture du budget pluriannuel

1. *Le périmètre du budget pluriannuel*
2. *Les plafonds de dépense sur trois ans*
3. *L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles*

B. – Une programmation triennale  
pour chaque politique publique

1. *Les politiques publiques d'intervention*
2. *Les politiques de solidarité*
3. *Les missions régaliennes*
4. *Les missions de gestion de services publics*
5. *Les autres missions*

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

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

E. – Les principes de fonctionnement  
du budget pluriannuel

1. *Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission*
2. *La prise en compte des variations d'inflation*
3. *Le recours à la réserve de budgétisation*
4. *L'ajustement des autorisations d'engagement*
5. *Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels*
6. *Le principe de responsabilisation en exécution*

### IV. – La contribution des administrations de sécurité sociale

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

1. *Rappel des objectifs poursuivis*
2. *Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique*
3. *Cette trajectoire est atteignable*

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

1. *Premier levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense, et accroître son efficacité*
2. *Deuxième levier : préserver la ressource sociale et, compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux*
3. *Troisième levier : dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines*

### V. – La contribution des administrations publiques locales

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

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

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 met en œuvre, pour la première fois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre cette nouvelle catégorie de loi, appelée à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et devant s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

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

Là où la programmation pluriannuelle de finances publiques était, jusqu'à présent, élaborée par le seul Gouvernement, puis transmise aux instances communautaires dans le cadre de nos engagements européens, sans discussion ni validation parlementaire et sans véritable articulation avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale élaborés chaque année, la loi remédie à l'une et l'autre de ces carences.

Là où les comptes publics restaient une notion abstraite, juxtaposant des éléments élaborés séparément, la loi de programmation vient définir une trajectoire cohérente pour l'ensemble de nos finances publiques, la justifie par des hypothèses prudentes et la sous-tend par des réformes précises. Une fois votée par le Parlement, la loi aura vocation à servir de base à chacun des programmes de stabilité de la période sous-revue.

Les dispositions du texte permettent en effet de fixer par la loi les objectifs de finances publiques, la trajectoire du retour à l'équilibre et la stratégie de redressement des comptes publics.

La maîtrise de la dépense constitue la clé de voûte de cette stratégie. L'objectif est particulièrement ambitieux, il revient à diviser par deux le rythme de croissance annuel de la dépense publique, pour la limiter à environ 1% en volume. Cet objectif, en voie d'être atteint en 2008, contraste fortement avec les résultats observés au cours de la décennie précédente (croissance moyenne annuelle de 2,25%).

Il est complété par un objectif de sécurisation des recettes publiques et de stabilisation du niveau des prélèvements obligatoires ; aucune augmentation de leur poids, qui impliquerait d'accepter une perte de compétitivité vis-à-vis de nos partenaires européens, n'est prévue ; leur baisse demeure un objectif du Gouvernement, qui sera mis en œuvre si le retour à l'équilibre s'opère plus rapidement que la loi de programmation le prévoit. À cet effet, celle-ci définit des règles de comportement qui crédibilisent la trajectoire en recettes de l'État et de la sécurité sociale, afin d'assurer le respect des niveaux prévus dans la programmation et de poser des limites au développement des dépenses fiscales et des niches sociales.

La loi de programmation est ainsi le support de la stratégie de retour à l'équilibre d'ici à 2012. Cette stratégie sera mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques. D'ores et déjà, lors du conseil Écofin de Nice, les États membres se sont mis d'accord sur le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance.

La stratégie du Gouvernement vise à mettre en évidence les efforts nécessaires pour chaque acteur de la dépense publique. État et autres organismes d'administration centrale, sécurité sociale et autres administrations de sécurité

sociale, collectivités territoriales, tous doivent contribuer à la maîtrise de la dépense, mais à des niveaux d'ambition tenant compte de leurs charges comme de leurs marges de manœuvre et dans le respect de leur autonomie, complète ou de gestion.

Cette stratégie passe, enfin, par une programmation détaillée des dépenses de l'État sur trois ans, à même de faire face à la rigidité croissante du budget découlant du poids des dépenses héritées du passé, comme de donner aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la conduite des réformes. La programmation proposée fait évoluer l'ensemble des dépenses de l'État comme l'inflation, soit une quasi-stabilité en valeur pour les dépenses autres que celles héritées du passé (dette, pensions) ou destinées aux collectivités territoriales et à l'Union européenne. Ces dernières sont incluses dans la norme de dépense, qui est en outre mise en œuvre sans recours à certains artifices (par exemple la débudgétisation de dépenses et leur financement par affectation de ressources fiscales prélevées sur les impôts existants) qui ont pu permettre, par le passé, de concrétiser optiquement la norme « zéro volume » là où la progression réelle des dépenses de l'État était, en réalité, très supérieure.

Le présent rapport comporte cinq parties :

– la première expose le contexte macro-économique 2008-2009 et les hypothèses prises en compte pour élaborer la programmation des finances publiques, ainsi que la stratégie d'ensemble, en dépenses et en recettes « toutes administrations publiques confondues » ; elle précise également la part prise par chaque sous-secteur dans cet effort d'ensemble ;

– la deuxième porte sur la contribution des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale, soit pour l'essentiel ses opérateurs) au redressement des comptes publics ;

– la troisième détaille la programmation triennale des dépenses de l'État. Elle expose la dynamique et les réformes sous-jacentes aux plafonds de dépense figurant à l'article 5 de la loi de programmation, ainsi que les règles de fonctionnement du budget pluriannuel ;

– la quatrième expose la stratégie de redressement des comptes des administrations de sécurité sociale et, en particulier, de la sécurité sociale ;

– la cinquième porte sur l'évolution des comptes des administrations publiques locales.

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

**A. – Les hypothèses macro-économiques retenues**

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

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

Depuis un an, l'environnement international est effectivement nettement moins porteur pour la France et ses partenaires européens. L'euro a continué de s'apprécier fortement au premier semestre. Le cours du pétrole a doublé entre septembre 2007 et juillet 2008. Les conditions financières internationales se sont durcies, après plusieurs années de liquidités abondantes sur les marchés internationaux. Les tensions sur les marchés financiers ne se sont pas dissipées sur le passé récent. Au-delà de l'impact direct sur les export-

tations françaises, l'effet de ces chocs externes défavorables se retrouve à travers une demande intérieure moins vigoureuse qu'auparavant.

En 2009, la croissance se raffermirait progressivement en France, portant le taux de croissance annuel dans la fourchette de 1 % à 1,5 %. Par souci de prudence, le budget a été construit sur le bas de la fourchette. Avec le repli sensible du prix du pétrole, l'inflation devrait diminuer rapidement au cours des prochains trimestres et soutenir en conséquence la consommation des ménages. L'investissement des entreprises en tirerait profit. Les mesures du Gouvernement contribueraient aussi à modérer significativement les prix dès la fin de cette année, comme l'ont déjà souligné les experts de la Commission européenne et de l'INSEE : la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs du 3 janvier 2008 et la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 favoriseraient le repli de l'inflation grâce à une concurrence plus intense entre les distributeurs. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat continuerait de soutenir le revenu des ménages dans un contexte difficile.

Ce scénario de croissance pour 2008 et 2009 est un scénario prudent au regard des incertitudes qui l'entourent. Au vu des évolutions récentes, des baisses du prix du pétrole et du cours de l'euro plus fortes que celles inscrites en prévision se traduiraient par un rebond plus rapide de la croissance.

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

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

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

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

### Principaux indicateurs du scénario macroéconomique 2010-2012

MOYENNE 2010-2012	SCÉNARIO CENTRAL
PIB .....	2,5

MOYENNE 2010-2012	SCÉNARIO CENTRAL
Déflateur de PIB .....	1,75
Indice des prix à la consommation .....	1,75
Masse salariale du secteur privé .....	4,6

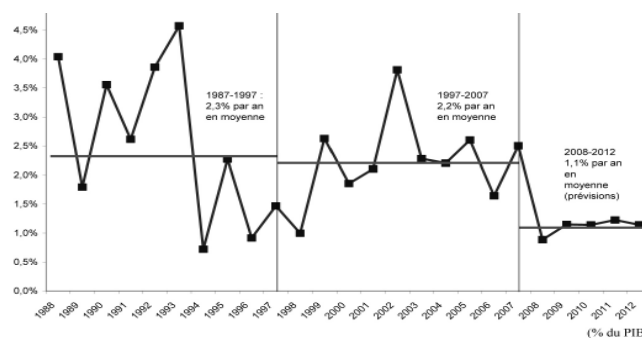
## B. – La stratégie d'ensemble

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

Le redressement de la situation de nos finances publiques passe par la maîtrise continue de la dépense publique. En volume, la progression moyenne de la dépense publique sur très longue période a été un peu supérieure à 2 % chaque année ; cette tendance s'est poursuivie sur la période récente, la progression des dépenses publiques atteignant environ 2,25 % par an sur les dix dernières années.

La poursuite d'un objectif de solde structurel proche de l'équilibre en 2012 suppose de redoubler d'effort sur la maîtrise de la dépense et de réduire par deux son rythme de croissance, soit une évolution d'environ 1% en volume ; cet objectif devrait déjà être atteint pour les années 2008 et 2009, mais le redressement pérenne des finances publiques nécessite que cet effort soit poursuivi sur les années à venir. Une telle feuille de route est ambitieuse mais n'est pas hors d'atteinte, comme le montrent les expériences d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

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



L'effort en dépenses doit aussi être réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux afin que les objectifs soient ambitieux mais atteignables.

### Les sous-secteurs des administrations publiques

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

– l'État ;

– les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement soit par des subventions de l'État, soit par affectation de recettes votée en loi de finances. Les ODAC ont pour point commun d'exercer une compétence fonctionnelle spécifique qui leur est dévolue au niveau national, si bien que ces organismes couvrent en pratique toutes les fonctions des administrations publiques (notamment la protection sociale, les affaires économiques ou encore l'éducation) ;

– les administrations publiques locales (APUL) qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupement de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ou ODAL : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires...);

– les administrations de sécurité sociale (ASSO) qui regroupent les organismes divers d'administration de sécurité sociale ou ODASS (principalement les hôpitaux) et l'ensemble des régimes d'assurance sociale : régime général et régimes spéciaux (1) de sécurité sociale (branches Maladie, Accidents du travail et maladies professionnelles, Famille et Vieillesse qui constituent le champ d'application de la loi de financement de la sécurité sociale), régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) et assurance-chômage (Unédic).

Sur la dépense la plus directement pilotable, celle de l'État, l'objectif de maîtrise se traduit par une stabilisation des dépenses en euros constants (« zéro volume »), correspondant, pour les moyens des missions (dépenses hors charges de la dette, pensions et prélèvements sur recettes) à une stabilisation en euros courants.

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

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

La démarche de maîtrise des dépenses sociales entreprise en 2008 sera maintenue avec un rythme d'évolution proche de 1,75 % en volume sur la période 2009-2012. La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) serait limitée à 3,3 % en valeur entre 2009 et 2012, notamment grâce à une meilleure efficacité du secteur hospitalier. L'accent mis sur l'emploi des seniors devrait limiter la hausse des dépenses de retraite avant le point d'étape prévu en 2010, alors que les plus petites retraites seront revalorisées. Enfin, la décreue du chômage sur la période de programmation et le retour au plein emploi en 2012 devraient largement contenir l'évolution des dépenses de l'assurance chômage.

Les dépenses des collectivités locales devraient aussi être moins dynamiques à l'avenir, compte tenu notamment des effets d'un cycle d'investissement moins marqué que le précédent, d'une inflexion significative de la masse salariale et des dépenses sociales. La programmation repose ainsi sur une hypothèse de progression des dépenses locales limitée, compatible avec un retour très progressif à l'équilibre du solde des collectivités locales.

#### Évolution des dépenses publiques par sous-secteurs 1998-2012 (en moyenne annuelle, à champ courant, en comptabilité nationale)

(En %)

	1998-2007	2008-2012
<b>Administrations publiques.....</b>	<b>2,25</b>	<b>1</b>
Administrations publiques centrales .....	1	0
Administrations publiques locales .....	4,25	1,25
APUL hors impact décentralisation .....	3,25	1,25
Administration de sécurité sociale .....	2,75	1,75

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

## 2. La stratégie fiscale

### a) La stratégie d'ensemble

Si notre pays veut renouer durablement avec une croissance forte, s'il veut une économie compétitive et attractive, s'il veut offrir à ses citoyens une protection et des services publics de qualité, il doit faire de son système de prélèvements obligatoires un atout et non plus un handicap, même si cela implique des réformes difficiles.

Dans ce contexte, la fiscalité ne doit pas être vue comme une donnée intangible mais comme un outil évolutif, au service des politiques mises en œuvre par le Gouvernement et des engagements pris par le Président de la République, qui a fixé le cap des réformes, exclu toute augmentation des prélèvements obligatoires et défini une trajectoire de redressement des finances publiques à horizon 2012.

En conséquence, la réforme fiscale doit elle aussi être conçue non pas comme une réforme unique, à mettre en œuvre une fois pour toutes, mais comme un processus ordonné, qui implique de définir une stratégie à l'échelle de la mandature. Cette stratégie doit comporter plusieurs étapes, fixées en cohérence avec les priorités du Gouvernement, le rythme du travail parlementaire et l'avancement de la concertation engagée avec les élus et les représentants des contribuables.

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

– avec l'exonération des heures supplémentaires, le crédit d'impôt sur l'acquisition de la résidence principale, le rachat des RTT, le déblocage anticipé de la participation ou encore la prochaine réforme de l'intéressement, le Gouvernement a mis notre système fiscal au service du travail et du pouvoir d'achat ;

– avec le triplement du crédit d'impôt recherche, la réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises et les mesures fiscales et sociales de la loi de modernisation de l'économie, il a commencé à mettre notre système fiscal au service de la croissance, de la compétitivité et du développement de l'économie, en donnant la priorité aux petites et moyennes entreprises, qui sont les principaux créateurs d'emplois.

Dans le prolongement des mesures déjà mises en œuvre, trois axes seront privilégiés par la politique fiscale au cours des prochaines années :

– la justice et l'équité fiscale, pour que chaque contribuable soit imposé en fonction de ses facultés contributives ;

– l'efficacité environnementale, pour que la fiscalité devienne un outil au service d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement ;

– l'efficacité économique, pour que la fiscalité soit au service de la compétitivité, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi.

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

#### 1° Mieux prendre en compte la justice fiscale

La multiplication, dans notre système fiscal, d'avantages fiscaux dérogatoires (« niches fiscales ») pose un problème budgétaire mais aussi un problème d'équité, parce qu'elle signifie qu'à revenu ou à patrimoine égal, deux contribuables peuvent être soumis à une charge fiscale sensiblement différente. Cette différence de traitement est la plus nette dans le cas des avantages non plafonnés, qui peuvent permettre à des contribuables très aisés d'échapper totalement à l'impôt.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite traiter en priorité la question des dispositifs fiscaux dérogatoires non plafonnés, pour lesquels il a proposé des mesures concrètes dans un rapport remis au Parlement le 7 mai 2008. À cet égard, on peut noter la vitalité et la richesse du débat qui s'est engagé au cours des derniers mois et les propositions formulées par les parlementaires seront naturellement accueillies avec le plus grand intérêt.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, un ensemble de mesures destinées à mettre en œuvre un plafonnement effectif des « niches fiscales » est présenté afin de mettre un terme aux situations les plus inéquitables. Un bornage dans le temps sera proposé au cours du débat parlementaire. Enfin, sur le plafonnement global des niches fiscales, le Gouvernement assurera les moyens d'un débat éclairé sur ce sujet en vue de l'adoption d'une mesure dans le projet de loi de finances. Dans un second temps, le Gouvernement engagera une remise à plat de l'ensemble des dépenses fiscales dérogatoires, afin de s'assurer de leur pertinence et de leur utilité. Comme le débat sur le financement du revenu de solidarité active a permis de le rappeler, les situations choquantes du point de vue de la justice fiscale ne sont pas celles des contribuables dont l'impôt se monte à 50 % de leur revenu, mais bien celles des contribuables qui s'exonèrent totalement de l'impôt sur le revenu par le recours à de multiples dispositifs d'exonération fiscales.

Dans la même perspective d'équité, le Gouvernement proposera également, dans les prochains mois, une modernisation des valeurs locatives qui servent de base à la fiscalité

locale (taxe d'habitation, taxes foncières et part foncière de la taxe professionnelle). En effet, ces valeurs locatives n'ont pas été révisées depuis près de quarante ans, et sont aujourd'hui en décalage profond par rapport à la valeur réelle des biens concernés. Les mesures envisagées, qui ont déjà été soumises pour concertation aux principales associations d'élus locaux, auront pour objet d'aller vers plus d'équité entre les contribuables en mettant en adéquation la charge fiscale avec la valeur réelle de leur bien. Elles permettront également aux collectivités territoriales de disposer d'impôts fonciers plus justes, plus modernes et plus efficaces, en évitant les transferts inappropriés entre collectivités.

2° Notre système de prélèvements obligatoires doit tirer les conséquences des orientations dégagées à l'occasion du Grenelle de l'environnement, pour que la fiscalité accompagne l'évolution des comportements vers une attitude plus respectueuse de l'environnement.

Le projet de loi de finances pour 2009 comporte un ensemble de mesures significatives destinées à mettre en application cette orientation. Ces mesures concerneront notamment le secteur du transport de marchandises et le secteur du bâtiment, avec la réforme du crédit d'impôt « développement durable » et le « verdissement » du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition de la résidence principale et du prêt à taux zéro.

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

Enfin, la loi relative à la responsabilité environnementale prévoit la remise au Parlement, avant la fin de l'année, d'un rapport sur l'instauration d'une contribution climat-énergie. La création d'une telle contribution ne pourra être décidée, le moment venu, que s'il apparaît qu'elle ne pèsera pas sur le pouvoir d'achat des ménages et que le prix de marché des énergies fossiles ne reflète pas les coûts environnementaux associés à leur consommation.

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

Sans équivalent en Europe, la taxe professionnelle est l'impôt le plus handicapant pour la croissance et la compétitivité de notre économie, car elle pénalise directement ceux qui investissent en France et touche prioritairement les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et aux délocalisations, comme l'industrie. En outre, cet impôt, dont le produit est réparti entre cinq catégories de bénéficiaires, est en réalité acquitté à 40 % par l'État, ce qui contribue à déresponsabiliser les collectivités et à brouiller leur relation avec les contribuables locaux.

Néanmoins, la taxe professionnelle n'est pas seulement l'une des principales sources de financement des collectivités territoriales, elle est aussi un élément structurant pour nos intercommunalités et un outil au service de la décentralisation.

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

avec la problématique du partage des compétences entre les différents niveaux de collectivités publiques. Il conviendra de rechercher un juste équilibre permettant de concilier ces objectifs et de définir un système fiscal plus moderne, plus adapté aux besoins locaux, plus juste pour les contribuables et moins pénalisant pour notre économie.

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

Outre les sujets énumérés ci-dessus, les réflexions sur notre système fiscal pourront également porter sur d'autres thèmes cohérents avec ces axes de la politique fiscale du Gouvernement. Elles devront intégrer les évolutions en cours de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active. Elles pourront également s'articuler avec les travaux du Haut comité de place. Elles intégreront les évolutions déjà décidées, par exemple la suppression progressive de l'impôt forfaitaire annuel proposée dans le projet de loi de finances pour 2009.

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

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

La prévision est construite sur des hypothèses prudentes d'élasticité des prélèvements obligatoires. Sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais peut connaître des fluctuations cycliques. Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires, et plus encore celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité lorsque la croissance est forte. À l'horizon de la programmation des finances publiques, et avec un scénario de croissance où l'activité est au cours de la période supérieure à son potentiel, après deux années 2008-2009 de croissance en dessous de celui-ci, le choix d'une élasticité quasiment unitaire témoigne donc d'une prudence certaine.

La programmation intègre également les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires intervenues depuis 2007 (2), qui représenteraient au total un allègement de 0,1 à 0,2 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires entre 2010 et 2012. Sans préjuger de choix qui relèvent de la libre administration des collectivités territoriales, enfin, la projection est faite à taux d'imposition locaux constants sur la période.

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

*(2) Soit les mesures votées ou présentées dans les projets de loi soumis au Parlement jusqu'à fin septembre 2008, ainsi que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.*

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

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

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

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

Ceci n'empêche pas de prévoir des règles de gouvernance pour les recettes sur lesquelles l'État agit directement, c'est-à-dire les recettes qui font l'objet d'un vote récapitulatif en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale (recettes fiscales, cotisations et contributions sociales).

*a) Règle générale*

Pour les recettes maîtrisées par l'État, le choix du Gouvernement, exprimé par l'article 9 de la loi de programmation, permet à la fois le respect de la trajectoire des comptes publics et d'éventuels ajustements ciblés d'impôts, pour autant que ces derniers soient compensés par des augmentations.

Ainsi, tant que le niveau des recettes de l'État et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, les mesures nouvelles ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales et/ou des cotisations ou contributions sociales seront gagées, sur l'ensemble de la période de programmation, par une augmentation à due concurrence de ces recettes.

Les effets procycliques en bas de cycle sont ainsi évités, puisque si le montant de recettes prévu dans la programmation n'est pas atteint à cause d'une baisse de la croissance, il ne sera pas procédé à une augmentation d'impôts ou de cotisations afin d'atteindre le niveau de recettes initialement prévu, ce qui permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Concrètement, chaque année, à l'occasion du bilan sur la mise en œuvre de la loi de programmation établi au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, il sera procédé à une évaluation de l'impact des mesures nouvelles sur la trajectoire globale des recettes de l'État et de la sécurité sociale pour les années écoulées depuis le début de la programmation. Si le niveau des recettes de l'État et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, le coût net des mesures nouvelles sera compensé, dans le prochain projet de loi de finances ou le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

Nombre de ces dispositifs établis au fil du temps à des fins d'incitation ou de redistribution ont connu une forte dynamique ces dernières années, conduisant à une certaine érosion de l'assiette du prélèvement : les dépenses fiscales s'élèvent ainsi à environ 70 milliards d'euros, tandis que les pertes d'assiette liées aux niches sociales ont été évaluées à plus de 40 milliards d'euros (hors allègements de charges sociales).

C'est pourquoi la loi de programmation des finances publiques permet d'encadrer le recours à ces dispositifs via deux approches, déclinées en termes similaires du côté fiscal et du côté social :



- l’encadrement de leur coût ;
- la systématisation de l’évaluation de leur efficacité.

À cette fin, l’information du Parlement est améliorée dès cette année. Dès le projet de loi de finances pour 2009, l’architecture du fascicule « Voies et moyens » tome 2 est profondément remaniée afin de rendre plus accessible l’information sur les dépenses fiscales. Notamment, l’annexe présente distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d’année, ainsi que les dépenses supprimées. Par ailleurs, l’annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui décrit l’ensemble des exonérations de cotisations et des réductions ou abattements d’assiette des prélèvements sociaux, deviendra dès cette année pluriannuelle, conformément au souhait exprimé par la Mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

1° L’encadrement du coût des niches fiscales et sociales et des exonérations de cotisations sociales

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

- L’encadrement des « stocks » : la mise en place d’objectifs annuels

Le 1° du I de l’article 11 prévoit la mise en place d’un objectif annuel de dépenses fiscales indicatif, conformément aux préconisations du rapport d’information de la commission des finances, de l’économie générale et du plan de l’Assemblée nationale sur les niches fiscales du 5 juin 2008.

Le 2° du même I prévoit la mise en place d’un objectif annuel équivalent en matière sociale, qui inclura l’ensemble des dispositifs d’exonérations et de réduction ou abattement d’assiette recensés dans le cadre de l’annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En mettant en avant le coût de ces dispositifs d’atténuation de recettes fiscales et sociales, en le détaillant et en le justifiant, une telle innovation permettra de créer un débat sur leur pertinence, préalable nécessaire à toute réforme ;

- L’encadrement des « flux » ; un encadrement du coût des mesures nouvelles

L’article 10 fixe quant à lui une règle applicable à l’ensemble des modifications législatives conduisant à la création, à la suppression ou à la modification d’une dépense fiscale, afin d’aboutir à une neutralité de ces changements sur l’équilibre global des finances de l’État. Ainsi, toute augmentation des dépenses fiscales devra-t-elle être désormais compensée par une économie du même montant, cette compensation étant appréciée globalement pour l’ensemble des changements législatifs intervenus dans l’année.

Le même article prévoit que cette règle s’applique de la même façon au champ social et que l’ensemble des dispositifs nouveaux d’exonérations et de réduction ou abattement d’assiette recensés à l’annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale donnent lieu à des augmentations de même montant.

Pour permettre la mise en œuvre effective de ce gage, la procédure mise en place pour l’élaboration du budget triennal et la préparation du projet de loi de finances pour 2009 est renforcée : toute demande de création ou d’augmentation de dépense fiscale émanant d’un ministère devra

être présentée dans le cadre de la procédure de préparation des projets de loi de finances à venir. Cette procédure s’appliquera également aux demandes de création ou d’augmentation de niches sociales.

2° La systématisation de l’évaluation

Dans le prolongement de la démarche engagée avec la révision générale des politiques publiques, l’évaluation de l’ensemble des dispositifs d’atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d’éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes possibles, voire nécessaires.

Le III de l’article 11 prévoit ainsi, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de systématiser l’évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur. Le Gouvernement s’engage en outre à passer au crible de l’évaluation l’intégralité des niches fiscales et sociales d’ici la fin de la mandature.

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

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

Le pacte de stabilité et de croissance est un instrument de coordination des politiques budgétaires nationales décidé lors du Conseil européen d’Amsterdam le 17 juin 1997. Sa logique est de s’assurer que la politique budgétaire conduite par chaque État membre ne pénalise pas ses partenaires, des niveaux de dette et de déficit élevés pouvant conduire à renchérir les taux d’intérêt supportés par l’ensemble de la zone. Il comprend la résolution adoptée le 17 juin 1997 et deux règlements communautaires, pris sur la base des articles 99 et 104 du Traité. Ces règlements (n°1466/97 et n°1467/97, relatifs, respectivement, à la surveillance des positions budgétaires ainsi qu’à la surveillance et la coordination des politiques économiques, et à la procédure de déficit public excessif) ont été amendés suite à la réforme du pacte de stabilité intervenue en mars 2005 (règlements n°1055/2005 et n°1056/2005), afin de mieux prendre en compte les circonstances économiques et les spécificités de chaque État membre.

1. L’évolution du solde structurel

Malgré la faible croissance, qui devrait peser sur les recettes fiscales, le solde des administrations publiques serait stable en 2008 et 2009 grâce à un important effort structurel réalisé sur la dépense. Avec le retour dès 2010 à une croissance effective de 2,5 %, le redressement structurel des finances publiques amorcé en 2007 se traduira par une réduction du déficit effectif de l’ordre de 0,7 point de PIB chaque année entre 2010 et 2012.

Au total, l’effort marqué et soutenu sur la dépense ainsi que la préservation des recettes fiscales permettront un ajustement structurel du déficit public, de l’ordre de 0,5 point de PIB chaque année, conformément à nos engagements vis-à-vis de nos partenaires européens dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. L’objectif de moyen terme du Gouvernement en matière de finances publiques, à savoir un solde structurel proche de l’équilibre, reste inchangé et serait atteint en 2012, au terme de la période de la programmation pluriannuelle.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Solde public</b> .....	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,5</b>
Variation du solde public .....	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7

	2008	2009	2010	2011	2012
Variation du solde conjoncturel .....	-0,5	-0,5	0,1	0,2	0,1
<b>Variation du solde structurel.....</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>

### Définition du solde structurel

Le solde des administrations publiques est affecté par les fluctuations cycliques de l'économie. On observe ainsi un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation de l'assurance chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et des dépenses moindres lorsqu'il lui est supérieur. Dans ces conditions, la seule observation de l'évolution du solde public n'est pas un bon indicateur de l'orientation de la politique budgétaire menée par le Gouvernement, puisqu'elle est brouillée par les effets des fluctuations conjoncturelles.

À cet effet, l'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations liées au cycle. L'évaluation d'un solde corrigé du cycle repose sur la définition d'un PIB potentiel qui représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou « output gap » la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel. C'est un indicateur de la position de l'économie dans le cycle.

Les recettes structurelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités des principaux impôts à l'écart de production (source : OCDE). Du côté des dépenses, seules les dépenses de chômage et de revenu minimum d'insertion sont de nature conjoncturelle (les autres dépenses ne sont pas a priori directement reliées au cycle) tandis que, du côté des recettes, tous les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques.

### 2. La part prise par chaque sous-secteur

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

– le besoin de financement de l'État se réduirait de 1,2 point de PIB entre 2009 et 2012 ; cette réduction découlerait de la progression contenue des dépenses et de la préservation de la part des prélèvements obligatoires et des autres recettes dans le PIB à son niveau atteint en 2009 ;

– compte tenu de la maîtrise de la dépense, notamment sur l'assurance maladie, et de l'effet sur les différents régimes de la baisse du chômage, le solde des administrations de sécurité sociale – qui comprend le régime général, mais aussi les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage – rede viendrait excédentaire dès 2010 pour atteindre 0,2 point de PIB en 2011 et 0,3 point de PIB en 2012 ;

– la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale resterait excédentaire sur la période 2009-2012 et atteindrait environ 0,3 point de PIB, grâce notamment au désendettement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;

– Enfin, les administrations publiques locales réduiraient progressivement leur déficit d'un peu moins de 0,1 point de PIB chaque année, pour atteindre un solde proche de l'équilibre au terme de la période de programmation.

### 3. La trajectoire de dette

La conjoncture dégradée en 2008 et 2009 devrait rendre difficiles les cessions d'actifs non stratégiques des administrations dans des conditions de marché satisfaisantes, ce qui pourrait se traduire par une légère progression du ratio de dette. La tendance s'inverserait toutefois dès 2010 : en effet, la poursuite de la réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduirait le ratio de dette de 0,75 point de PIB en 2010, de 1,5 point de PIB en 2011 et de 2 points de PIB en 2012, sous l'hypothèse conventionnelle que les flux nets d'acquisitions d'actifs financiers sont nuls sur la période de programmation.

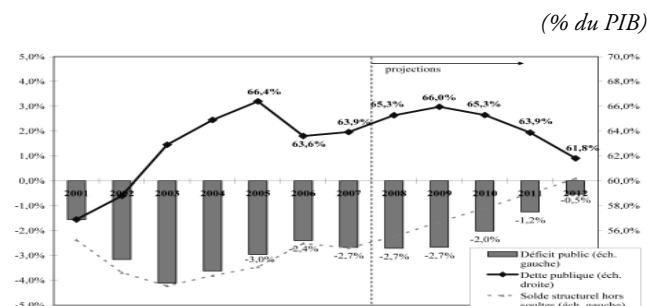
#### Les flux de créances ou flux nets d'acquisitions d'actifs financiers

Pour une année donnée, l'augmentation de la dette publique n'est en général pas la contrepartie exacte du déficit public de l'année. En effet, la dette mastrichtienne est une dette brute, c'est-à-dire une dette dont on ne déduit pas l'actif détenu par les administrations publiques. En conséquence, la variation de la dette publique est affectée par les « flux de créances » (achats et ventes d'actifs), qui traduisent la gestion patrimoniale des administrations publiques, et notamment par deux grands types d'opérations :

– en premier lieu, pour financer le déficit, on peut recourir à d'autres moyens que l'émission de dette publique, par exemple en puisant dans l'actif via des privatisations ou par la réduction de la trésorerie disponible ;

– en outre, un certain nombre d'acteurs de la sphère des administrations publiques (comme le Fonds de réserve pour les retraites, les régimes complémentaires de retraite notamment) peuvent utiliser leurs ressources de financement pour acheter des actifs (actions, etc.). La capacité de financement dont ils disposent ne vient donc pas en réduction de la dette publique lorsqu'ils achètent des actifs qui ne sont pas émis par d'autres administrations publiques.

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



### II. – La contribution des administrations centrales

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

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

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

– Il s'applique, comme dans la loi de finances pour 2008, sur un périmètre élargi, qui comprend désormais non seulement les crédits du budget général de l'État, mais également les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes. La stabilisation des dépenses en volume sur ce périmètre élargi constitue une inflexion significative par rapport aux tendances passées ;

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

Cet effort, engagé dès la présentation du projet de loi de finances pour 2008 en septembre dernier est poursuivi dans le budget pluriannuel, qu'il s'agisse par exemple de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales, de l'hébergement d'urgence, de l'aide médicale d'État ou des opérations de maintien de la paix. Globalement, ces remises à niveau de crédits atteignent environ 1 milliard d'euros en 2009 et portent principalement sur les exonérations de charges sociales, notamment outre-mer, l'hébergement d'urgence, les contributions au Fonds européen de développement et les opérations de maintien de la paix ;

– Il finance les priorités fixées par le Président de la République : la remise à niveau de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, la promotion d'une « croissance verte », qui nécessite des investissements importants, un effort de modernisation de nos équipements de défense ;

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

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

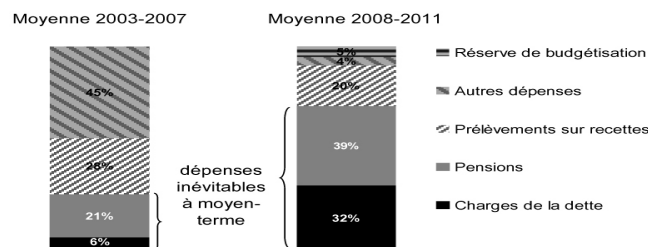
– les charges de la dette s'accroissent brutalement sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et du choc d'inflation. Ce choc, constaté au niveau européen et national, pèse sur les charges des obligations indexées sur l'inflation. Cette situation contraste fortement avec celle observée ces dernières années. En effet, l'impact de l'augmentation du stock de dette sur les charges d'intérêt était compensé par la baisse des taux d'intérêt. Ainsi, alors que les charges de la dette étaient quasiment stables entre 2003 et 2007 (+

0,5 milliard d'euros en moyenne par an), elles augmenteront d'un peu plus de 2 milliards d'euros par an en moyenne d'ici 2011.

Au total, pensions et charges de la dette, qui représentaient moins de 30 % de l'augmentation des dépenses de l'État entre 2003 et 2007, absorbent désormais 70 % des marges de manœuvre.

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

(sur le total de la marge de manœuvre annuelle, part prise par chacune des composantes du budget, sur le périmètre de la norme de dépense élargie)



Note de lecture : alors que, sur la période 2003-2007, la marge de manœuvre annuelle (augmentation de la dépense, à périmètre constant) n'était consommée qu'à hauteur de 27 % par les dépenses héritées du passé (charges de la dette et pensions), leur poids devient prépondérant sur la période 2008-2011, dès lors que ces dépenses absorbent 71 % de la marge de manœuvre permise par le « zéro volume ».

À ces dépenses héritées du passé s'ajoutent :

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

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

– la mise en place d'une « réserve de budgétisation » – provision non affectée à ce stade qui paraît indispensable dans le cadre d'un budget pluriannuel pour faire face aux aléas de la prévision sur les dépenses inéluctables.

Au total, la quasi-totalité de la marge de manœuvre est absorbée par la progression de ces dépenses : les moyens des politiques publiques financées par le budget général (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement) sont donc en moyenne stabilisés en euros courants, contre une progression moyenne de 3 milliards d'euros par an entre 1997 et 2007 également en euros courants. Ainsi, le budget pluriannuel 2009-2011 fait apparaître un effort d'économies de 9 milliards d'euros

	(En milliards d'euros)			
	LFI 2008	2009	2010	2011
<b>DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (champ 2008)</b>	<b>271,3</b>	<b>276,8</b>	<b>281,9</b>	<b>286,8</b>
dont fonctionnement, interventions et investissement	110,5	110,6	110,6	110,6
dont masse salariale (hors pensions)	85,8	86,1	86,5	86,6
dont pensions	33,6	36,0	38,7	41,1
dont charges de la dette	41,2	43,9	45,4	47,4
dont provisions et réserves	0,2	0,2	0,7	1,2
<b>Impact des mesures de périmètre</b>		<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>
<b>DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (courant) = (1) + (2)</b>	<b>271,3</b>	<b>278,5</b>	<b>283,9</b>	<b>289,0</b>
<b>PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES</b>	<b>69,6</b>	<b>71,2</b>	<b>72,1</b>	<b>73,4</b>
dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	51,2	52,3	53,2	54,1
dont prélèvement au profit de l'Union européenne	18,4	18,9	18,9	19,3
<b>Impact des mesures de périmètre</b>		<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>AFFECTATIONS DE RECETTES (5)</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>DÉPENSES TOTALES "NORME ÉLARGIE" (6)</b>	<b>341,0</b>	<b>349,7</b>	<b>356,1</b>	<b>362,5</b>
<b>À champ courant : (6) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5)</b>				
<i>Évolution des dépenses en valeur à champ 2008</i>		<b>2,0</b>	<b>1,75</b>	<b>1,75</b>
<i>Évolution des dépenses en volume à champ 2008</i>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Prévision</i>		<b>2,0</b>	<b>1,75</b>	<b>1,75</b>

par rapport à la tendance antérieure, principalement grâce à la révision générale des politiques publiques, qui a permis de mettre des réformes de l'action de l'État au service de la maîtrise des dépenses.

Le passage du total des dépenses à champ 2008 au total des dépenses à champ courant résulte de la prise en compte des mesures de périmètre.

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

1° Des mesures de périmètre traditionnelles, correspondant aux transferts liés à la décentralisation, à des ajustements des périmètres respectifs d'intervention du budget général et des opérateurs ou budgets annexes, à des ajustements techniques à la hausse ou à la baisse liés à une évolution de la fiscalité (désassujettissement à la TVA de certaines subventions) et aux loyers budgétaires ;

2° Des mesures de périmètre plus ponctuelles :

a) Deux opérations de reprise de dette, qui concernent le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et l'entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), interviennent en 2009 ;

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

c) L'inscription en 2009 de dotations budgétaires pour des établissements ayant bénéficié dans le passé de dotations en capital (AFITE, OSEO) ; toutes administrations publiques confondues, cette opération est neutre sur les dépenses et sur le solde ;

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

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

– un transfert aux départements : le budget général de l'État est progressivement diminué des dépenses transférées aux départements, qui se voient confier la charge de l'allocation de parent isolé intégrée dans le nouveau dispositif ; cette charge est compensée par un transfert de taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui entraîne une diminution de même montant des recettes de l'État ;

e) Enfin, l'inscription en 2009 d'une subvention budgétaire à France Télévisions par création d'un programme spécifique au sein de la mission Médias, dont le financement est assuré dans le cadre de la loi audiovisuelle, est traitée en mesure de périmètre.

Au total, les opérations de périmètre ont pour effet de modifier le montant des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes à hauteur de + 1,9 milliards d'euros en 2009, + 2,1 milliards d'euros en 2010 et + 2,3 milliards d'euros en 2011 par rapport à 2008.

Toutes les mesures de périmètre en dépenses ont leur équivalent en recettes et sont donc neutres sur le solde, à l'exception de quatre des mesures exposées ci-dessus (AFITE, OSEO, loi outre-mer, FFIPSA). La fin de la décentralisation a également pour conséquence des transferts légèrement déséquilibrés (3).

(3) Les mesures de périmètre relatives à la décentralisation de per-

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

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

### 1. L'évolution des recettes fiscales nettes

Nota : la répartition des recettes entre recettes fiscales et non fiscales présentée ici retient la nomenclature traditionnelle et appliquée en 2008, par souci de continuité. Elle diffère de celle retenue pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2009, qui traduit une réforme d'ampleur de la nomenclature des recettes, afin de clarifier la ligne de partage entre les recettes fiscales et non fiscales et de rénover intégralement la nomenclature des recettes non fiscales, devenue obsolète. Ainsi, 5,3 milliards d'euros de recettes considérées ici comme non fiscales en 2009 sont intégrées au sein des recettes fiscales en PLF 2009. Le PLF 2009 donne tous les détails de ce changement de nomenclature.

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

En 2009, les recettes ne progresseraient que de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2008, du fait de trois phénomènes :

– tout d'abord l'environnement macroéconomique : la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ; la faible croissance en 2009 sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être limitée à 2,4 % pour une progression du PIB en valeur prévue à 3,1 %, soit une élasticité au PIB de 0,8 ;

– les mesures nouvelles déjà adoptées continueraient à monter en puissance avec un coût de 2,9 milliards d'euros, lié principalement au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, à l'exonération des heures supplémentaires et au crédit d'impôt recherche. Hors financement de l'audiovisuel public, les mesures nouvelles proposées en PLF 2009 auraient quant à elles un coût globalement nul (l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle).

*sonnels sont par nature déséquilibrées en recettes et en dépenses du fait de la compensation par l'État des cotisations retraite.*

à partir de 2010, le retour de la croissance devrait permettre d'atteindre une évolution spontanée des recettes fiscales nettes supérieure à 4,5 % (soit une élasticité au PIB légèrement supérieure à 1).

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

### 2. L'évolution des recettes non fiscales

La baisse en 2008 du résultat de la Caisse des dépôts et consignations du fait de l'état des marchés financiers aura des répercussions négatives sur les recettes non fiscales de l'exercice 2009 (- 1,3 milliard d'euros) ; la diminution du prélèvement sur la Coface (- 1,0 milliard d'euros) résulte du choix, fait par le Gouvernement, de rapprocher le prélèvement opéré au profit de l'État sur le compte tenu par cet établissement du résultat enregistré par ce compte. Ces deux évolutions négatives sont partiellement compensées par une recette exceptionnelle résultant du refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire (+ 1,0 milliard d'euros) et par le dynamisme des dividendes. Il faut noter que la recette liée au refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire s'accompagne d'une charge imputée sur les comptes spéciaux (voir infra).

À partir de 2010, les recettes non fiscales devraient retrouver leur dynamique de moyen terme, liée principalement à l'évolution des produits de participation et des frais d'assiette et à l'amélioration attendue des résultats de la Caisse des dépôts et consignations.

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

L'évolution du solde des comptes spéciaux est impactée négativement en 2009 par l'opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire. Il est ensuite positif.

## D. – Le solde de l'État

### 1. En comptabilité budgétaire

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

## État (présentation courante)

(En milliards d'euros)

	Exéc	LFI prév		2009	2010	2011	2012
DÉPENSES EN NORME ÉLARGIE - périmètre	333,	340,	344,	349,	356,	362,	368,
RECETTES FISCALES NETTES - périmètre	266,	271,	266,	270,	280,	292,	305,
RECETTES NON FISCALES - périmètre	28,	28,	28,	27,	29,	30,	32,
SOLDE CST (HORS FMI ET CAS)	-	-	0,	-	0,	1,	1,
SOLDE ÉTAT - périmètre	-	-	-	-	-	-	-

Au total, entre 2008 (en prévision d'exécution) et 2012, l'évolution spontanée des recettes s'élève à 50 milliards d'euros. Ces recettes supplémentaires sont affectées comme suit :

– 20 milliards d'euros à la réduction du déficit (dont 0,9 milliard d'euros liés à l'amélioration du solde des comptes spéciaux) ;

– 23,9 milliards d'euros à l'augmentation des dépenses (dont 4,3 milliards d'euros (4) pour la dette, 10,3 milliards d'euros pour les pensions, 5,2 milliards d'euros pour les prélèvements sur recettes) ;

– 7,6 milliards d'euros aux mesures nouvelles en recettes prises en compte (c'est-à-dire votées ou présentées au 1er octobre 2008, y compris en PLF 2009) ainsi qu'aux transferts de recettes.

## 2. En comptabilité nationale

Le budget de l'État est établi en comptabilité budgétaire. La présentation de ses comptes selon les règles de la comptabilité nationale est toutefois prévue par l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation joint au projet de loi de finances explicite chaque année, « pour l'année considérée et celle qui précède, [le passage] du solde budgétaire à la capacité

*(4) Ce chiffre, en apparence faible, est calculé par rapport à la prévision d'exécution des charges de la dette pour 2008, qui dépasse de 4 milliards d'euros celui de la loi de finances initiale. Par rapport à la loi de finances pour 2008, l'augmentation des charges de la dette sur la période 2008-2012 s'élève à plus de 8 milliards d'euros.*

ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France »).

Sur la période, les principaux facteurs d'évolution de la « clé de passage » permettant de transcrire en comptabilité nationale la programmation établie en comptabilité budgétaire sont :

– les décalages comptables en recettes, qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auquel ils se rapportent. Ces corrections en général favorables concernent principalement des impôts recouverts et/ou remboursés plus tard que la période au titre de laquelle ils ont été collectés ;

– la prise en compte des opérations budgétaires traitées en opérations financières en comptabilité nationale et ayant à ce titre vocation à être annulées, telles que :

– les achats d'équipements militaires, enregistrés en comptabilité nationale uniquement l'année de leur livraison. L'importance de ce poste explique le niveau structurellement positif de la clé de passage ;

– les opérations de rééchelonnement de dettes d'États étrangers : il convient d'annuler les versements budgétaires opérés à ce titre depuis le compte spécial « Prêts aux États étrangers ». Ce poste explique la valeur élevée (+ 3,7 milliards d'euros) de la clé en 2009.

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

### Solde de l'État

	200	200	201	201	201
SOLDE ÉTAT (comptabilité budgétaire en milliards)	-	-	-	-	-
SOLDE ÉTAT (comptabilité en % du	-	-	-	-	-
"CLÉ DE PASSAGE" (en milliards)	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
SOLDE ÉTAT (comptabilité en % PIB)	-	-	-	-	-

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

### 1. Un sous-secteur peu homogène

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

– soit des producteurs non marchands dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires – il s'agit le plus souvent d'opérateurs de l'État,

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

Ce sous-secteur comprend plus de 800 entités de formes juridiques et de statuts variés : certaines sont des opérateurs de l'État, dotés de la personnalité morale et le plus souvent du statut d'établissement public, d'autres encore ne

sont pas opérateurs de l'État (il peut s'agir d'établissements publics ou d'autres catégories juridiques) et ne disposent pas systématiquement de la personnalité morale.

Les opérateurs de l'État, aujourd'hui tous répertoriés dans l'annexe générale « opérateurs de l'État » annexée au projet de loi de finances (5), ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Ils consti-

*(5) En application du f du 5° de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances qui impose la présentation indicative en annexe au projet de loi de finances initiale des emplois rémunérés par les « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public », celle-ci constituant une catégorie de dépense définie au II de l'article 5 ; par ailleurs, l'article 27 relatif aux comptes de l'État prévoit que soit donnée « une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». À ce titre, les comptes des opérateurs constituent le « premier cercle » des participations de l'État suivis dans le cadre de la présentation des comptes de l'État en comptabilité générale, à l'occasion de la loi de règlement.*

tuent ainsi un ensemble relativement cohérent en termes de gouvernance (malgré l'hétérogénéité des formes juridiques et des plans comptables suivis).

La notion d'opérateur répond toutefois à des critères qui ne sont pas ceux de la comptabilité nationale. Ainsi, de nombreux opérateurs de l'État n'entrent pas dans le périmètre du sous-secteur ODAC – certains relevant des sphères ASSO ou APUL –, ni même dans celui des administrations publiques. Ces entités hors ODAC représentent environ 10 % de la dépense des opérateurs.

À l'inverse, une dizaine d'ODAC non opérateurs de l'État totalisaient à eux seuls en 2007 près du tiers de la dépense de ce sous-secteur.

Ces ODAC non opérateurs de l'État, souvent de taille importante, obéissent à des logiques économiques variées : on trouve parmi eux aussi bien des organismes de gestion de la dette sociale (CADES) ou d'accumulation de réserves

pour le financement des retraites (Fonds de réserve pour les retraites, FRR) que des fonds de garantie, des organismes de défaisance, ou encore des holdings. Ils ne peuvent donc être pilotés de manière uniforme et nécessitent un suivi rapproché et individualisé. Ainsi, bien que la plupart des établissements publics nationaux classés en ODAC élaborent leurs comptes selon les mêmes normes, des aménagements du plan comptable général sont parfois nécessaires pour tenir compte des fonctions particulières – souvent administratives – des différents établissements. En outre, certains établissements tels la CADES ou le FRR, qui font appel aux marchés financiers, tiennent leurs comptes suivant le plan comptable des établissements de crédit, bien qu'ils élaborent en fin d'exercice des documents selon le plan comptable général.

## 2. Perspectives pluriannuelles

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

### Solde des ODAC sur la période 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En milliards d'euros .....	0,8	9,3	2,1	3,8	4,5	4,5	9,1	4,8	9,5	7,1	10,5
En % PIB .....	0,1	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6

La situation observée en 2007 (- 2,6 milliards d'euros soit - 0,1 point de PIB) doit être corrigée de l'opération réalisée par la Caisse de la dette publique, initiée en 2006 et soldée en 2007 (6). Une fois corrigé de l'effet correspondant, le solde 2007 des ODAC peut être ramené à + 0,1 point de PIB.

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

– dynamisme de l'assiette de la CRDS (qui représente à elle seule 8,5 % des recettes des ODAC en 2007), affectée à la CADES, la masse salariale croissant tant en raison de l'emploi que des salaires ;

(6) Les recettes de privatisations ont été encaissées au quatrième trimestre 2006 et versées à la Caisse de la dette publique (CDP) sous la forme d'une dotation en capital, améliorant d'autant le solde de financement de la CDP, donc du sous-secteur ODAC. Le remboursement de la dette de l'État à la sécurité sociale a été effectif en 2007 et a ainsi temporairement dégradé le solde du sous-secteur ODAC. Cette opération est neutre du point de vue du solde de l'ensemble des administrations publiques.

– augmentation des autres ressources, et notamment des subventions budgétaires qui, dans un effort accru de sincérité budgétaire, sont substituées à des consommations de dotations en capital dans le cas de l'AFITF et dans celui d'OSEO (7).

On notera que le solde du sous-secteur n'est que marginalement impacté par la création du fonds national pour les solidarités actives, nouvel ODAC qui sera structurellement à l'équilibre dès 2011, après un excédent en 2009 puis un déficit symétrique en 2010 liés aux effets de mise en œuvre à mi-année.

Enfin, la reprise de la dette des régimes de sécurité sociale opérée en PLFSS 2009 se traduit, d'une part, par un transfert de recettes au bénéfice de la CADES, d'autre part, par une augmentation de ses dépenses pour faire face aux charges d'intérêt qui en résultent.

(7) L'AFITF et OSEO ont bénéficié de dotations en capital fin 2005 et ont ensuite consommé tout ou partie de ces dotations en 2006, 2007 et 2008. Ces consommations ont dégradé, à due concurrence, le solde des ODAC sur ces trois exercices. A contrario, la démarche retenue en 2009 (inscription d'une subvention au budget de l'État) améliore ce solde.

### Chronique 2008-2012 du solde des ODAC

(En milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES (comptabilité nationale) .....	66,9	75,0	76,9	79,6	82,3
DÉPENSES (comptabilité nationale).....	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
SOLDE ODAC (comptabilité nationale) .....	-0,5	3,2	3,2	5,4	7,9
En % du PIB .....	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3

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

### 3. La maîtrise de la dépense

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

a) Conformément aux décisions du troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 et « sous réserves de contraintes spécifiques », les opérateurs de l'État sont inclus dans le périmètre d'application du principe de non-remplacement de la moitié des fonctionnaires partant en retraite. Le PLF 2009 met en œuvre ce principe en déterminant un plafond d'emploi pour les opérateurs de l'État. Les effectifs des opérateurs diminueront de 1 100 équivalents temps plein environ en 2009. Cet effort sera poursuivi et amplifié les années suivantes ;

b) Les affectations de taxes sont depuis le PLF 2008 prises en compte dans la norme de dépense de l'État, ce qui conduit à limiter les affectations nouvelles et favorise la maîtrise des dépenses, compte tenu de la contrainte d'équilibre des comptes qui s'impose à de nombreux opérateurs de l'État ;

c) Le recours à l'endettement sera en principe exclu pour les opérateurs de l'État. Cette mesure permettra d'éviter de financer leurs dépenses autrement que par des recettes courantes et limitera par la même occasion la part de l'endettement public souscrit à des conditions moins avantageuses que celles dont bénéficie l'État ;

d) En matière d'immobilier, un chantier de grande ampleur a été engagé avec les opérateurs de l'État pour recenser, fiabiliser et valoriser leur parc immobilier. Les nouvelles orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, qui se traduisent par l'élaboration de schémas prévisionnels de stratégie immobilière (SPSI), seront

étendues aux opérateurs. Dans ce cadre, le recensement des immeubles qu'ils possèdent, ou mis à leur disposition par l'État, est d'ores et déjà engagé ;

e) Enfin, la généralisation des contrats de performance entre les opérateurs et l'État, à l'image des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques dans le domaine culturel, constitue également un important outil de pilotage.

De telles règles de comportement et de gouvernance, relatives aux seuls opérateurs de l'État, se conjugue à la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi du sous-secteur des ODAC dans son ensemble. À compter du projet de loi de finances pour 2010, il sera ainsi établi en loi de finances un tableau annuel regroupant les taxes affectées aux ODAC, sur le modèle des travaux déjà effectués dans le tome 1 du fascicule « Voies et moyens » en ce qui concerne les sous-secteurs des ASSO et des APUL.

#### F. – Les administrations publiques centrales dans leur ensemble

Les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). La décomposition des administrations publiques en APUC, ASSO et APUL correspond aux pratiques développées au niveau européen, l'INSEE publiant d'ores et déjà à ce titre les séries longues correspondantes.

La présentation des comptes de l'ensemble APUC permet ainsi d'avoir une vision d'ensemble des comptes de l'État et d'organismes qui lui sont liés et de refléter la contribution des administrations centrales à la stratégie des finances publiques.

#### Comptes 2002-2007 des APUC en comptabilité nationale

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes (milliards d'euros) .....	319,1	318,2	351,6	359,7	360,5	369,6
Dépenses (milliards d'euros) .....	366,4	375,4	394,9	404,8	397,4	411,4
Solde (milliards d'euros) .....	- 47,3	- 57,2	- 43,3	- 45,1	- 36,9	- 41,8
Solde (% PIB) .....	- 3,1 %	- 3,6 %	- 2,6 %	- 2,6 %	- 2,0 %	- 2,2 %

Pour la période 2008-2012, la programmation des dépenses et des recettes de l'État et des organismes divers d'administration centrale est la suivante :

#### Comptes des administrations publiques centrales

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTE (comptabilité nationale) .....	372,0	382,3	396,9	415,8	434,9
DÉPENSES (comptabilité nationale) .....	419,8	427,4	436,3	446,1	454,1
SOLDE APUC (comptabilité nationale) .....	- 47,8	- 45,1	- 39,5	- 30,3	- 19,3
En % du PIB .....	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,8

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

Les dépenses de l'État évolueront chaque année comme l'inflation sur la période 2009-2012. Elles sont programmées de manière précise, au niveau des missions budgétaires, sur la période 2009-2011, dans le cadre du budget triennal déjà présenté à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.



La démarche pluriannuelle constitue le cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État. Le budget triennal tire en particulier les conséquences des réformes engagées par le Gouvernement depuis mai 2007 et intègre les conclusions de la révision générale des politiques publiques, dont les quelque 330 décisions engagent un mouvement de réforme de l'action de l'État sans précédent.

#### A. – L'architecture du budget pluriannuel

##### 1. Le périmètre du budget pluriannuel

Le budget triennal a été élaboré en raisonnant, conformément aux demandes du Parlement, sur un périmètre plus large que les seuls crédits des missions. Le plafond global de dépense comprend ainsi, pour chacune des années de la programmation :

- l'ensemble des crédits du budget général de l'État,
- les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne,
- les affectations de recettes, sauf exceptions explicitées ci-dessous.

Pour pouvoir passer du plafond d'un exercice au plafond de l'exercice suivant, il convient toutefois de neutraliser les effets des changements de périmètre de dépenses prises en charge par l'État. À défaut, le respect de la règle que s'est donnée le Gouvernement, dénommée norme de dépense, pour construire les budgets successifs (au cas concret, une évolution limitée à l'inflation), ne pourrait pas être correctement apprécié.

Ainsi, les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique sont pris en compte dans le calcul de cette norme de dépense. A contrario, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du budget de l'État ou un transfert entre l'État et une autre entité, appelés mesures de périmètre, ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

Les mesures de périmètre recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer,
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes,
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure ; le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante au sein du budget général d'une taxe affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît pas la dépense publique, puisque celle-ci existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans les soldes publics selon les règles de la comptabilité nationale.

Il convient par ailleurs de préciser les modalités de prise en compte des affectations de recettes dans la norme de dépense.

De manière générale, lorsque l'État décide d'affecter une taxe à une autre entité sans lui transférer une charge correspondante, le montant de l'affectation est à prendre en compte dans la norme de dépense, car ce transfert induit une dépense nouvelle.

Le terme d'affectation recouvre toutefois plusieurs cas de figure ; l'État peut en effet décider :

- soit d'affecter une recette existante du budget général,
- soit d'accroître une recette déjà partiellement ou totalement affectée,
- soit de créer de nouvelles recettes affectées.

Dans le premier cas, l'affectation de recettes dégrade le solde de l'État ; elle est systématiquement prise en compte dans la norme de dépense, sauf si elle s'accompagne d'un transfert de dépense du même montant, ou lorsque l'affectation contribue à l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale.

Dans les deux autres cas (neutres sur le solde de l'État), l'affectation de recettes est par exception considérée comme n'ayant pas d'impact sur la norme de dépense :

- lorsque l'affectation compense une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre personne morale ; elle n'accroît ainsi pas la dépense publique ;
- lorsque la recette affectée n'est pas un prélèvement obligatoire, dans le cas des créations de redevances notamment ;
- lorsque la taxe suit une logique de service rendu ou constitue une forme de contrepartie, en application du principe pollueur-payeur.

Conformément à l'article 4 de la présente loi de programmation, le plafond global de dépense n'augmente pas plus vite d'une année sur l'autre que l'évolution prévisionnelle des prix associée à cette loi ou l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année si celle-ci est supérieure.

##### 2. Les plafonds de dépense sur trois ans

Le budget pluriannuel comporte, sur chacune des trois années de la programmation, un plafond de dépense global, distinguant les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes et des plafonds pour chacune des missions. Ces derniers sont exprimés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en distinguant, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un plafond hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Le plafond global de dépense de l'État est établi pour trois ans. Il présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix qui sont précisées infra au E.

Pour l'année 2009, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux du projet de loi de finances pour 2009.

Pour l'année 2010, les plafonds sont fixés par mission et complétés d'une répartition indicative des crédits par programme, présentée dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2009. Ces plafonds sont non révisables, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix, des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation et des modalités d'ajustement des autorisations d'engagement prévues au E.

Pour 2011, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation.

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

Pour chacune des années de la programmation, les projets de lois de finances sont élaborés et présentés au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2009, qui procède à la ventilation fine des crédits par nature et par destination.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions et sous-actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Enfin, la troisième année de la programmation (2011) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois nouvelles années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2011 à 2013. Comme précisé au E, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (soit la troisième année de l'actuelle programmation), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

### B. – Une programmation triennale pour chaque politique publique

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a passé en revue prioritairement les dépenses de l'État, mais également celles de ses opérateurs, ainsi que les grandes politiques d'intervention cofinancées par l'État et d'autres acteurs publics. Les analyses conduites avec la RGPP ont ainsi permis d'orienter en profondeur l'ensemble des discussions préparatoires au budget triennal (8).

#### 1. Les politiques publiques d'intervention

La mission Recherche et enseignement supérieur (23,4 milliards d'euros en loi de finances pour 2008) constitue la première priorité budgétaire du Gouvernement.

L'ensemble des moyens alloués à cette mission, conformément aux engagements pris dès 2007, sera en augmentation de 1,8 milliard d'euros par an. Cet effort se concrétise à travers des vecteurs de financement adaptés aux différents enjeux du secteur :

- des crédits budgétaires tout d'abord, en faveur de l'ensemble des établissements et des dispositifs de recherche et d'enseignement supérieur, en progression de + 1 035 millions d'euros en 2009, + 761 millions d'euros en 2010 et + 766 millions d'euros en 2011 (en autorisations d'engagement et hors partenariats public-privé) ;

- une amélioration des dispositifs fiscaux en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur (avec notamment le crédit d'impôt recherche réformé en loi de finances pour 2008) ;

- et des financements innovants au service des universités (partenariats public-privé et produits financiers destinés à l'opération « Campus »).

(8) Tous les chiffres ci-dessous correspondent aux crédits, y compris les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Cet effort permettra d'accompagner les chantiers engagés par le Gouvernement : attractivité des carrières, autonomie des universités, réforme de leur financement, réussite des étudiants, excellence de la recherche publique et dynamisation de la recherche privée.

Le renforcement des aides à la recherche en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) conduit par ailleurs à recentrer les moyens en faveur des aides aux entreprises : les réformes identifiées par la RGPP telles que le recentrage des aides sur les entreprises de taille intermédiaire ou la prise en compte de la réforme du crédit d'impôt recherche dans le calibrage des aides, à l'exception des petites et moyennes entreprises (PME), seront mises en œuvre, y compris pour celles distribuées par des opérateurs de l'État. Ces économies permettront de renforcer le soutien aux petites et moyennes entreprises intermédiaires et seront accompagnées de soutiens au développement des exportations.

Le « Grenelle de l'environnement » est un engagement majeur du quinquennat. Il a pour objet d'adapter l'économie française à un nouveau modèle de croissance, fondé sur le développement durable et la sobriété énergétique. Dans cette perspective, d'importants programmes d'investissement seront réalisés dans les domaines du bâtiment, des transports, de l'énergie, de l'urbanisme, de la gestion des déchets, de la biodiversité, de l'eau, de l'agriculture, de la recherche et de la maîtrise des risques naturels, industriels et technologiques. Il s'agira également de promouvoir les actions exemplaires en matière de développement durable dans les administrations.

La mise en œuvre du « Grenelle » mobilise ainsi des leviers budgétaires, mais également réglementaires et fiscaux : un « verdissement » des composantes importantes de la fiscalité sera proposé dès le projet de loi de finances pour 2009. En particulier, un éco-prêt à taux zéro contribuera puissamment à la rénovation thermique des logements. La fiscalité écologique, notamment la taxe générale sur les activités polluantes, étendue et réformée, participera également de la réorientation des politiques publiques en faveur du développement durable. Enfin, les opérateurs de l'État, en particulier l'ADEME et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), seront mobilisés pour assurer la mise en œuvre des décisions du Grenelle dans leur champ de compétence.

Le Grenelle de l'environnement couvre donc un champ bien plus large que la mission Écologie, développement et aménagement durables (9,0 milliards d'euros en loi de finances pour 2008), dont les moyens nets progressent de 2,1 % entre 2008 et 2011, une fois pris en compte le complément de financement apporté par l'État à compter de 2009 à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). S'y ajoutent les gains de productivité permis par la création d'un grand ministère unifié de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, plus efficace et repensé tant dans son organisation centrale que déconcentrée (mutualisations permises par la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des directions départementales du territoire). Le recentrage du ministère sur ses missions d'avenir conduit à réduire certaines activités (recentrage du réseau scientifique et technique, suppression des prestations d'ingénierie concurrentielle hors assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, dénommée « ATESAT ») et à réformer en profondeur certaines missions (réflexions en cours sur l'organisation du permis de conduire) pour redéployer les moyens correspon-

dants vers les actions prioritaires liées au développement durable. Les décisions portant sur les opérateurs viendront compléter cet effort global.

Les crédits consacrés à l'aide publique au développement (APD – 3,1 milliards d'euros en loi de finances pour 2008), qui progressent d'environ 5 % entre 2008 et 2011, permettent à la France, dans le respect de ses engagements internationaux, de financer plusieurs domaines d'action prioritaires, tels que la santé – avec une participation de la France au Fonds mondial SIDA à hauteur de 300 millions d'euros –, la lutte contre le changement climatique (Fonds mondial climat, augmentation de la participation au Fonds français pour l'environnement mondial), ou les questions alimentaires, avec une progression de l'aide alimentaire et une augmentation de la contribution de la France au Fonds international de développement agricole. Ces priorités sont permises, conformément aux conclusions de la RGPP, par une plus grande sélectivité des engagements internationaux, en particulier la concentration géographique et sectorielle de l'aide bilatérale, afin que l'action de la France soit plus efficace et mieux évaluée.

La baisse des crédits de la mission Ville et Logement (8,14 milliards d'euros en 2008) traduit les conséquences des décisions arrêtées lors du conseil de modernisation des politiques publiques. La réorientation des emplois du 1 % logement (participation des employeurs à l'effort de construction) contribuera, en particulier, à assurer la poursuite de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine ainsi que le développement et l'amélioration de l'offre de logements du parc privé.

Le recentrage des aides à la pierre est permis par la mobilisation de nouvelles ressources au profit des organismes de logement social constructeurs (péréquation financière entre les organismes, utilisation des moyens dégagés par les ventes de logements à leurs occupants).

Un effort particulier est réalisé en faveur de l'hébergement d'urgence, pour procéder à une nécessaire remise à niveau de ses moyens en complément de mesures de rationalisation des coûts et de contractualisation avec les structures.

Enfin, conformément aux orientations de la RGPP, les moyens de la politique de la ville seront recentrés sur les zones prioritaires et le dispositif des zones franches urbaines sera adapté parallèlement aux autres dispositifs d'exonération en vigueur, tout en conservant un avantage spécifique pour ces zones.

La réduction des moyens de la mission Travail et Emploi (12,5 milliards d'euros en loi de finances pour 2008) traduit les réformes engagées dans le champ de cette politique publique pour l'adaptation à un contexte de chômage plus bas mais parfois plus persistant. S'agissant des contrats aidés, les conclusions de la RGPP conduisent à mettre en œuvre un rendez-vous annuel systématique, à l'issue duquel le contrat peut être reconduit. Ceux-ci seront en outre recentrés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. À partir de 2010 et suite aux négociations engagées entre les partenaires sociaux, les régions et l'État, les moyens de la formation professionnelle seront davantage orientés vers les demandeurs d'emploi et les salariés en situation de fragilité, notamment dans le cadre du dispositif de sécurisation des parcours professionnels.

La mise en œuvre de la fusion ANPE-Assedic permettra d'accroître l'efficacité du service public de l'emploi en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi

et les services aux entreprises. Le rapprochement des deux réseaux permettra également de rationaliser les différents dispositifs d'aide.

Par ailleurs, la rationalisation des dispositifs ciblés d'exonération de charges sociales, portés par la mission Travail et emploi mais également par d'autres missions (Outre-mer notamment), sera poursuivie dès 2009 et sur l'ensemble de la période. En particulier, le taux d'exonération des cotisations sociales des particuliers employeurs sera ramené de 15 à 10 points à compter de 2009.

Les crédits de la mission Outre-mer (1,7 milliard d'euros en 2008) augmentent de manière très significative sur la période (+ 17 % sur trois ans) et correspondent aux orientations retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer : mise à niveau complète du financement des exonérations de charges sociales et moyens nouveaux dégagés sur le logement, le soutien aux entreprises, ainsi que sur le soutien aux investissements structurants des collectivités territoriales. Parallèlement, le CMPP a acté le principe de la réforme des suspensions outre-mer.

Hors ressources extra-budgétaires, les crédits de la mission Culture (2,8 milliards d'euros en 2008) augmentent légèrement. Cela permettra de faire face au financement des grands projets, comme Versailles, le centre national des archives de Pierrefitte-sur-Seine ou la Philharmonie de Paris, mais également aux engagements en matière d'entretien et de restauration des monuments historiques, dans un contexte où l'ouverture à la concurrence de la profession d'architecte en chef des monuments historiques et, plus largement, de la maîtrise d'ouvrage, devrait par ailleurs permettre d'obtenir une baisse des coûts à qualité de prestation inchangée.

Les crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant sont stabilisés en 2009, les modalités d'intervention de l'État en coordination avec les collectivités territoriales devant être revues au terme des entretiens de Valois. Par ailleurs, la gestion des musées sera modernisée, avec le souci de développer leurs ressources propres.

L'évolution des crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales (3,4 milliards d'euros en 2008) est le reflet de la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable, de la réorganisation en profondeur du ministère et de ses opérateurs (Office national des forêts, Agence unique des paiements et Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles notamment) et de la réorientation des aides agricoles prévue à l'occasion du bilan de santé de la PAC. Celui-ci, dont la conclusion interviendra fin 2008 pour une mise en œuvre à partir de 2010, pourrait ainsi être l'occasion d'une réorientation des aides communautaires en faveur des secteurs les plus fragiles, en particulier l'élevage. D'autres dispositifs d'intervention sont réformés en application des décisions de la RGPP (notamment la rationalisation des aides à la cessation d'activité et le recentrage des Haras nationaux sur les seules missions de service public).

Les dispositifs d'intervention de la mission Engagements financiers de l'État (hors charges de la dette : 1,6 milliard d'euros en 2008) verront leurs crédits légèrement diminuer sur la période de programmation, notamment sous l'effet de l'évolution du rythme de versement des primes d'État sur les prêts d'épargne logement, qui devrait revenir progressivement à la normale après le mouvement massif de clôture observé depuis la fin 2005.

## 2. Les politiques de solidarité

L'évolution des crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances (10,5 milliards d'euros en 2008, en hausse de près de 10 % sur trois ans à périmètre constant) traduit la revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés au cours du quinquennat, cette allocation étant par ailleurs réformée pour favoriser l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires en capacité de travailler.

Le financement du Revenu de solidarité active est assuré par la mobilisation de deux ressources principales :

- une nouvelle contribution sur les revenus du patrimoine et de placement établie à compter du 1er janvier 2009 au profit du fonds national des solidarités actives ;

- une contribution de l'État, financée par les économies dégagées sur la prime pour l'emploi (qui résultent notamment de l'augmentation des revenus des bénéficiaires du revenu de solidarité active), sur l'intéressement et sur la prime de retour à l'emploi. Cette contribution, ainsi que la compensation aux départements du financement du complément isolement de la nouvelle prestation (qui se substitue à l'allocation de parent isolé) assure la neutralité de la réforme sur l'équilibre du budget pluriannuel.

Les crédits de la mission Santé (1,1 milliard d'euros en 2008) progressent d'environ 10 % sur la période du budget triennal, sous l'effet notamment de la dynamique des formations médicales, liée à l'augmentation du *numerus clausus* des étudiants en médecine, au développement des stages en médecine générale et d'une remise à niveau significative (+ 77 millions d'euros) des crédits destinés à l'aide médicale d'État, au-delà du premier rattrapage opéré en 2008. Ce rattrapage doit s'accompagner de mesures d'économie et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.

La création des agences régionales de santé, décidée dans le cadre de la RGPP, va permettre d'accroître le pilotage territorial des dépenses de santé par une action mieux coordonnée entre l'État et l'assurance maladie garantissant ainsi l'efficacité des dépenses et la qualité du système de soins. Elle se traduira par une rationalisation des structures et des services : les agences régionales de santé seront constituées, pour ce qui concerne les effectifs de l'État, par redéploiement. Certaines interventions (comme les plans de santé publique par exemple) seront mieux coordonnées avec celles de l'assurance maladie, concourant à la réalisation d'économies.

La mission Régimes sociaux et de retraite (5,3 milliards d'euros en 2008), qui finance des régimes spéciaux de retraite et des dispositifs sociaux propres à certaines professions, est déterminée principalement par les évolutions démographiques propres à ces régimes, les effets de la réforme des régimes spéciaux décidée fin 2007 étant progressifs. La dépense est toutefois contenue, grâce au programme de cession du patrimoine immobilier de la Caisse des mines (estimé au total à 1 milliard d'euros environ). Au total, les crédits de cette mission augmentent de près de 9 % sur la période.

L'évolution des crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (3,8 milliards d'euros en 2008 – en baisse de près de 10 % en valeur sur trois ans) s'explique essentiellement par la réduction du nombre des pensionnés, mais aussi par la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants, en faisant de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre un guichet unique à maillage départemental.

## 3. Les missions régaliennes

Sur l'ensemble de la période 2009-2011, les réformes de l'éducation nationale visent à améliorer les résultats de notre système éducatif. Elles sont compatibles avec une augmentation modérée et soutenable des crédits de la mission Enseignement scolaire (59,0 milliards d'euros en 2008, + 7 % à périmètre constant entre 2008 et 2011, y compris contributions de pension).

Plusieurs réformes seront mises en œuvre :

- dans le premier degré, dès la rentrée 2008, de nouveaux programmes, une nouvelle organisation du temps scolaire et l'extension de l'accompagnement éducatif permettent de réduire l'échec scolaire ;

- dans le second degré, la rénovation de l'enseignement professionnel et la réforme du lycée actuellement en discussion permettront aux élèves de mieux se préparer à l'enseignement supérieur, d'accéder plus nombreux au baccalauréat et de limiter l'abandon des études ;

- de nouveaux services seront offerts : l'accompagnement éducatif sera généralisé autour de ses trois composantes (aides aux devoirs, éducation artistique et culturelle et sport) ainsi que les stages de remise à niveau dans le primaire ou de préparation au lycée ;

- le métier d'enseignant connaîtra des évolutions importantes. Dès 2010, pour être titularisés, les enseignants préalablement formés par l'université devront avoir obtenu un master. Cette élévation de leur niveau de qualification, qui bénéficiera directement à tous les élèves, sera également reconnue par une revalorisation de leurs débuts de carrière ;

- des réformes de structure seront également opérées : la mise en place d'une agence nationale du remplacement à compter du 1er septembre 2009 vise à assurer une meilleure efficacité dans la gestion des remplacements.

Les crédits alloués à la mission Justice (6,5 milliards d'euros en 2008) augmenteront de près de 9 % entre 2008 et 2011. Ceci permettra notamment la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et l'achèvement du programme immobilier d'augmentation du nombre de places dans les prisons (programme « 13 200 »). Les créations d'emplois au profit de l'administration pénitentiaire verront leurs effets démultipliés par les redéploiements permis par la mise en œuvre des réformes annoncées en conseil de modernisation des politiques publiques (développement du bracelet électronique notamment).

L'évolution des crédits de la mission Défense traduit à la fois les résultats des travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la RGPP.

Les travaux de la RGPP conduisent à une rationalisation des fonctions de soutien des forces et de l'administration générale et à un resserrement de la carte militaire, au bénéfice de l'activité opérationnelle : environ 90 bases de défense dotées d'un service mutualisé des soutiens seront ainsi créées.

Conformément aux conclusions du Livre blanc, les marges de manœuvre financières dégagées par cet effort de rationalisation seront entièrement affectées à la modernisation des équipements des forces, ainsi qu'à l'amélioration de la condition du personnel. Un effort particulier sera notamment mis sur les capacités de connaissance et d'anticipation (satellites, radars...) et sur les équipements de protection des forces en intervention.

L'ensemble des moyens de la Défense (hors pensions) progressera au rythme de l'inflation sur les trois ans du budget triennal. Cet effort très important (+ 1,7 milliard d'euros sur la période soit 3,4 milliards d'euros en cumul) nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de recettes exceptionnelles (cessions d'actifs notamment). En outre, les besoins supplémentaires de paiements relatifs aux équipements seront eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants.

Entre 2009 et 2011, les moyens de la police et de la gendarmerie (mission Sécurité : 15,9 milliards d'euros en 2008) et ceux de la Sécurité civile (0,4 milliard d'euros en 2008) évolueront dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) 2009-2013. En fixant aux forces de sécurité intérieure des objectifs ambitieux en matière d'activités et de taux d'élucidation, la LOPPSI s'inscrit autour de trois priorités :

- la mutualisation entre la police et la gendarmerie, toutes les deux placées sous l'autorité du seul ministre de l'intérieur à compter du 1er janvier 2009 ; conformément aux décisions de la RGPP, la répartition et l'organisation territoriales sont progressivement revues et certaines missions administratives (garde statique) sont transférées ;

- la modernisation des moyens mis à la disposition des forces, notamment pour permettre une utilisation en masse de la police technique et scientifique ;

- la rénovation du management humain afin de répondre aux besoins spécifiques des policiers et des gendarmes, de mettre en œuvre la parité globale voulue par le Président de la République et d'obtenir la mobilisation maximale des personnels dans le cadre du maintien de la capacité opérationnelle des forces.

La sécurité civile mettra en œuvre les objectifs du Livre blanc en matière de protection renforcée des populations contre les risques naturels et nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Les crédits de la mission Action extérieure de l'État (2,4 milliards d'euros en 2008) augmentent légèrement en raison, entre autres, d'une budgétisation des contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix correspondant aux besoins aujourd'hui identifiés. Sur la base des conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et de la RGPP, la politique étrangère doit s'adapter pour renforcer la stratégie d'influence qui constitue désormais l'axe privilégié de l'action diplomatique. Le réseau diplomatique, dont l'universalité est réaffirmée, est ainsi appelé à évoluer en fonction des orientations suivantes : réorientation géographique en faveur des pays émergents, mise en place du principe de modularité des fonctions, en distinguant ambassades polyvalentes, ambassades prioritaires et postes de présence diplomatique aux missions allégées. Ces réformes structurelles permettront de réaliser des économies d'emplois allant au-delà du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Les crédits des opérations de maintien de la paix sont revus à la hausse. Aux termes du troisième conseil de modernisation des politiques publiques, une priorisation des 137 contributions internationales financées à ce jour doit être engagée.

#### 4. Les missions de gestion de services publics

L'évolution des moyens et des effectifs consacrés à la gestion des finances publiques et des ressources humaines (11,2 milliards d'euros en 2008) traduit les importants

gains de productivité liés notamment à l'informatisation des procédures. La création de la direction générale des finances publiques, administration fiscale unique qui rapproche les anciennes direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, améliorera et simplifiera les services rendus au contribuable tout en élargissant le champ des mutualisations. L'évolution des crédits de la mission permet la poursuite du financement de la modernisation des processus de gestion, à la fois sur la chaîne de la dépense de l'État et la paye (avec la mise en place à terme d'un opérateur national), afin de permettre des gains de productivité dans la durée.

Un programme Entretien des bâtiments de l'État, regroupant les crédits consacrés à l'entretien du parc soumis à loyers budgétaires, sera mis en place à compter de 2009 pour garantir l'effectivité des travaux d'entretien et la bonne gestion du patrimoine de l'État.

Les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État (2,6 milliards d'euros en 2008) seront réduits grâce à la conjonction de plusieurs réformes :

- la réforme de l'organisation territoriale de l'État avec l'affirmation de l'échelon régional comme échelon de droit commun ;

- l'évolution des missions des préfetures et des sous-préfetures, avec l'allègement du contrôle de légalité et la centralisation de son traitement en préfeture ;

- l'amélioration des mutualisations de fonctions supports et plus généralement de leur efficience ;

- la poursuite de l'industrialisation des processus dans l'établissement des titres (permis de conduire et titres d'identité) et leur modernisation, qui aboutira à la fourniture d'un meilleur service pour les usagers (carte d'identité électronique sécurisée). La nouvelle tarification des titres permettra d'assurer le financement des coûts de production et de gestion ;

- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec le rapprochement des guichets au plus près des citoyens (en mairie).

La mise en œuvre de ces réformes dégagera des gains de productivité importants tout en permettant d'améliorer le service rendu.

#### 5. Les autres missions

Pour les autres missions (soit les missions dont les crédits sont de l'ordre de 500 millions d'euros ou moins en 2008), les crédits sont soit quasi-stabilisés en valeur (Médias à périmètre constant 2008), soit légèrement réduits (Immigration, asile et intégration, Direction de l'action du Gouvernement, Politique des territoires). La suppression de la publicité sur la télévision et la radio publique sera compensée aux organismes par une subvention du budget général. L'effet sur le solde de l'État sera nul, compte tenu de la création des taxes sur la téléphonie, les fournisseurs d'accès à internet et la publicité. Les moyens de la mission Sport, jeunesse et vie associative tiennent compte du recentrage de plusieurs dispositifs et modalités d'intervention ainsi que de l'identification avec la RGPP de financements alternatifs (Agence française de lutte contre le dopage). Par ailleurs, le prélèvement opéré sur la Française des jeux au bénéfice du Centre national pour le développement du sport est maintenu afin de financer les besoins prioritaires en matière d'équipements.

Les moyens de la mission Conseil et contrôle de l'État augmentent significativement sous l'effet notamment du renforcement des moyens de la justice administrative.

Enfin, l'évolution prévisionnelle des crédits de la mission Pouvoirs publics (1 milliard d'euros en 2008) est conventionnellement fixée à l'inflation. Elle ne fait pas l'objet d'une programmation précise, conformément au principe d'autonomie financière des assemblées prévu par l'ordonnance du 17 novembre 1958.

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

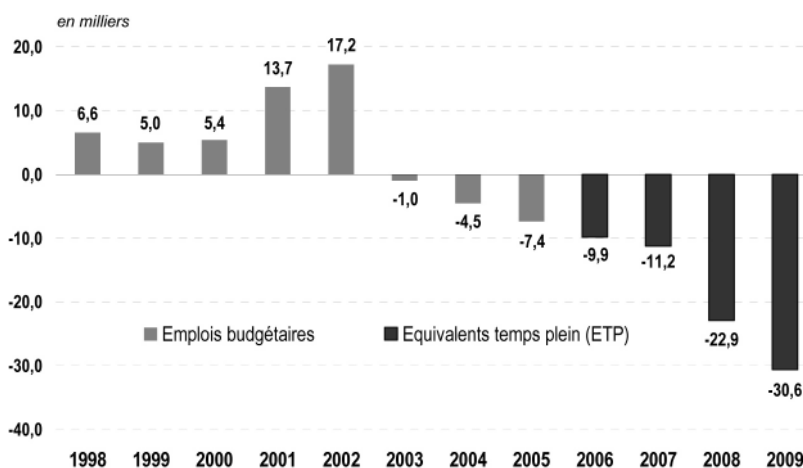
La RGPP a permis d'identifier les réformes autorisant une évolution profonde des effectifs de la fonction publique. Il était crucial de tenir compte des évolutions démographiques majeures dans les quatre prochaines années afin de moderniser durablement notre fonction publique.

L'enjeu pour les finances publiques est essentiel : l'augmentation actuelle de la part des pensions de fonctionnaires dans le budget de l'État souligne l'impact de long terme du

rythme de recrutement sur les dépenses de l'État. Ainsi, le coût net actualisé d'un fonctionnaire pour l'État est estimé à 1 million d'euros. Ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite sur la mandature est donc financièrement équivalent à réduire notre endettement de 150 milliards d'euros, même si le rendement financier à court terme de cette évolution est plus faible.

En 2009, ce sont ainsi 30 600 départs en retraite qui ne seront pas remplacés dans les services de l'État grâce à des réformes améliorant la qualité et la productivité du service public. C'est une ambition forte, supérieure au résultat atteint en 2008 (- 22 900), qui dépassait pourtant déjà de plus de 10 000 équivalents temps plein (ETP) celui de 2007. Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié en 2010 et 2011. Les opérateurs sont également associés à cet effort : leurs effectifs seront ainsi réduits d'environ 1 100 ETP en 2009.

Cet effort permet d'atteindre quasiment, dès la première année du budget pluriannuel, l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Au



final, à l'exception du ministère de la justice, tous les ministères voient leurs effectifs réduits. À l'inverse d'une logique systématique ou arithmétique qui serait vouée à l'échec, l'effort demandé découle toujours des réformes mises en œuvre. Certains ministères font plus que la moyenne, d'autres moins, mais, lors de la RGPP, la recherche des gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité.

L'effort de non-remplacement des départs à la retraite est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Toutefois, même au sein des ministères où l'effort global est moins élevé, certaines fonctions affichent des gains de productivité aussi importants qu'ailleurs.

Ces non-remplacements s'accompagnent, comme cela avait été annoncé par le Président de la République, d'un retour aux fonctionnaires des économies induites à hauteur d'au moins 50 % (« retour catégoriel » sous forme indiciaire ou indemnitaire).

Pour la première fois, à l'occasion du budget pluriannuel, l'évolution du point de la fonction publique a été discutée très en amont et sur trois ans.

Ceci a permis d'intégrer dans le budget les mesures générales suivantes :

- une hausse du point fonction publique de 0,5 % par an au 1er juillet chaque année de la période de programmation ;

- une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre 2009 ;

- le versement en 2009 d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat exceptionnelle, visant à couvrir le pic d'inflation 2008 et un dispositif similaire de garantie individuelle de pouvoir d'achat pour 2011.

La combinaison de ces mesures, du schéma d'emploi – fondé sur un strict respect du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite en 2010 et 2011 –, et de l'intéressement des agents aux suppressions d'emplois par le « retour catégoriel », se traduit par la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'État en valeur, qui passe de 85,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2008 à 86,6 milliards d'euros en 2011 (hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »), soit une progression moyenne de 0,3 % par an.

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

Afin d'assurer la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques, l'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales évoluera au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'État, c'est-à-dire l'inflation, comme le prévoit l'article 6 de la loi de programmation. Avec une prévision d'inflation à 2 % en 2009, l'ensemble des concours de l'État, soit 55 milliards d'euros hors dégrèvements, augmentera donc de + 1,1 milliard d'euros en 2009 puis + 1 milliard d'euros chaque année sur la période 2009-2011. Cela représente cependant, en 2009, 200 millions d'euros de plus que l'augmentation prévue en loi de finances pour 2008. La mission Relations avec les collectivités territoriales du budget général (2,35 milliards d'euros en loi de finances pour 2008) participe de cet effort financier.

Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement verra désormais sa progression indexée sur l'inflation prévisionnelle et l'effort de péréquation sera poursuivi, avec dès 2009 la réforme de la dotation de solidarité urbaine.

E. – Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel

La programmation est effectuée au niveau des missions ; elle porte sur trois années. Elle comprend un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par mission, dont les déterminants figurent au A du II.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

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

Ce principe est le corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Il suppose, d'une part, de ne pas procéder, sauf situation exceptionnelle, à la révision annuelle des plafonds par mission dans le cadre des projets de loi de finances successifs, d'autre part, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission.

Il n'interdit toutefois pas des ajustements ponctuels, mais ceux-ci doivent rester limités et présenter un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de responsabilisation. Les modalités d'ajustement possibles dans le cadre du budget pluriannuel sont précisées ci-après.

2. La prise en compte des variations d'inflation

Le budget pluriannuel est construit sur la base de l'évolution prévisionnelle des prix présentée au I du présent rapport. Les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de loi de finances peuvent toutefois différer de ces prévisions, à l'exception de la première année de programmation, pour laquelle les hypothèses prises en compte dans le budget pluriannuel et dans le projet de loi de finances sont, par construction, identiques.

Pour les années ultérieures, lorsque l'inflation prévisionnelle associée aux projets de loi de finances est inférieure ou identique à celle retenue dans la programmation, le plafond global de dépense de l'État et les plafonds par mission fixés dans le budget pluriannuel restent inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions.

Cette règle a pour objet de favoriser la visibilité des gestionnaires en ne prévoyant pas d'ajustement systématique à la baisse des plafonds en cas de ralentissement de l'inflation.

À l'inverse, si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de loi de finances s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construit le budget pluriannuel, il peut être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. Les ajustements sont prioritairement réalisés sur les dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation directs prévus par une disposition juridique (dette, pensions).

Le plafond global de dépense du budget de l'État ne peut ainsi jamais évoluer à un rythme supérieur à l'évolution anticipée des prix associée soit à la présente loi de programmation, soit aux projets de loi de finances successifs, en retenant entre ces deux hypothèses la valeur la plus haute.

3. Le recours à la réserve de budgétisation

Le budget pluriannuel est construit en intégrant, au sein du plafond global de dépense, une réserve dite « de budgétisation », non répartie entre missions, destinée à abonder exceptionnellement les plafonds des années 2010 et 2011. Cette réserve est intégrée, dans le cadre de la programmation, au sein de la mission Provisions. Son montant s'établit à 0,5 milliard d'euros en 2010 et 1 milliard d'euros en 2011.

La réserve de budgétisation du budget pluriannuel est distincte de la réserve de précaution, qui correspond à la mise en réserve de crédits à laquelle il est procédé en début d'exercice. La réserve de précaution, annoncée au moment du projet de loi de finances, est destinée à faire face aux aléas de gestion infra-annuels, dans les conditions précisées au 6.

La réserve de budgétisation se justifie quant à elle par la nécessité de provisionner les risques inhérents à la programmation, qu'il s'agisse des incertitudes de prévisions macro ou micro économiques ou de facteurs accidentels et imprévisibles, non pris en compte dans la programmation initiale.

Chaque année, à l'occasion de l'élaboration des projets de loi de finances, la réserve de budgétisation sera utilisée prioritairement pour ajuster les dotations prévues sur les postes de dépense suivants si cela s'avérait nécessaire :

- charges d'intérêt de la dette ;
- contributions de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions » ;
- prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

La part de la réserve non utilisée pour abonder ces postes de dépense pourra permettre d'ajuster les plafonds annuels par mission. Toutefois, le principe de responsabilisation suppose de limiter ces ajustements au strict nécessaire, dans les conditions suivantes :

a) L'utilisation de la réserve de budgétisation, d'un montant faible (moins de 0,3 % des crédits en 2010) est limitée aux « cas de force majeure », qui s'entendent comme les événements :

- qui présentent un caractère irrésistible, extérieur et imprévisible ;
- qui engendrent des besoins budgétaires conduisant à un dépassement significatif du plafond de crédits de la mission ;

b) Un abondement des crédits à partir de la réserve de budgétisation ne peut être accordé que lorsque l'impossibilité de financer les dépenses à l'intérieur du plafond de la mission est avérée. Les demandes d'accès à la réserve doivent donc être précisément justifiées, tant en ce qui concerne le caractère imprévisible des dérapages constatés que l'impossibilité d'y faire face par d'autres moyens ; à ce titre, il sera demandé systématiquement à l'appui de chaque demande un plan d'économies ou des gages sur d'autres dépenses ;

c) Les éléments de justification devront être adressés directement par le ministre demandeur au ministre chargé du budget, qui les instruira. Le calendrier de prise en compte de ces demandes est déterminé par le ministre chargé du budget ;

d) Les abondements de crédits liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation demeurent strictement ponctuels et n'emportent pas de conséquence sur les autres années de la programmation.

La part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas utilisée pour abonder les missions en projet de loi de finances sera :

- soit utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution ;

- soit annulée pour contribuer à la maîtrise des dépenses.

#### 4. L'ajustement des autorisations d'engagement

Les plafonds de crédits sont fermes, selon les modalités indiquées plus haut :

- le plafond global de dépense de l'État présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix précisées supra ;

- les plafonds de dépense des missions sont non révisables sur les deux premières années de la programmation, sous réserve – pour la deuxième année – des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix et des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation prévues supra.

Ces ajustements sont les seuls pouvant conduire à augmenter le niveau des crédits de paiement par rapport à celui prévu dans le cadre de la programmation initiale. Les autorisations d'engagement pourront en revanche, exceptionnellement, faire l'objet d'ajustements de nature différente, liés au mode de budgétisation des dépenses. Il s'agit, en particulier, d'assurer la neutralité de la budgétisation selon les différents types de commande publique utilisés, par exemple dans le cas d'un recours à une externalisation qui n'aurait pas été pris en compte dans le cadre de la programmation initiale. Ceci peut conduire à augmenter le niveau des autorisations d'engagement pour l'année où l'engagement juridique est concrétisé et diminuer celui des années suivantes.

Cet ajustement éventuel devra être opéré dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances afférents aux années 2010 et 2011. Il ne crée pas de droits au titre des années suivantes, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement, et ne peut en aucun cas conduire à engendrer des besoins en crédits de paiement excédant les prévisions de la programmation initiale.

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

À l'occasion de la présentation au Parlement des projets de loi de finances, le Gouvernement indique, le cas échéant, les ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, en distinguant les ajustements liés à la prise en compte des nouvelles hypothèses d'inflation et les ajustements liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation.

#### 6. Le principe de responsabilisation en exécution

Le principe de responsabilisation s'applique également en exécution : il est le corollaire de la visibilité sur les moyens triennaux alloués à chaque mission. Il suppose que soient mobilisés en premier lieu les crédits libres d'emploi au sein du programme puis qu'il soit procédé, le cas échéant, à des redéploiements au sein de la mission ou du ministère pour faire face aux besoins.

À l'instar de la réserve de budgétisation, la réserve de précaution permet, au niveau du budget de l'État, de faire face à des aléas importants et demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel.

La réserve de précaution sera, comme précédemment, constituée en début de gestion par l'application de taux différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général. Le dispositif de mise en réserve sera cependant aménagé pour tenir compte du caractère obligatoire de certaines dépenses.

Les taux de mise en réserve seront progressivement abaissés au cours de la période de programmation, dans un souci de cohérence avec le principe de responsabilisation, si les conditions prévisionnelles d'exécution le permettent.

#### IV. – La contribution des administrations de sécurité sociale

Le secteur des administrations de sécurité sociale, qui regroupe les organismes gérant la protection sociale dans son ensemble, occupe une place essentielle dans les finances publiques de la France. Il représente en termes de recettes ou de dépenses, plus de 45 % du total des administrations publiques. Il devra concourir au redressement des finances publiques tout en relevant le défi du vieillissement démographique, qui pèse fortement sur les dépenses de retraite, de maladie et de prise en charge de la perte d'autonomie.

Cette évolution démographique profonde modifie l'équilibre entre les fonctions sociales. Dans une stratégie globale de stabilisation et d'optimisation des prélèvements obligatoires et de réponse satisfaisante aux besoins des personnes âgées, il est donc plus que jamais nécessaire d'avoir une vision globale et cohérente de l'ensemble des finances sociales, ce qui doit conduire à des réallocations de moyens entre régimes excédentaires et régimes déficitaires.

La trajectoire est ambitieuse, notamment dans le champ de la sécurité sociale qui devra respecter l'objectif de retour à l'équilibre du régime général en 2012. Les efforts entrepris ces dernières années, et qui ont porté leurs fruits, devront donc être poursuivis et approfondis, afin de transmettre aux générations futures un système de protection sociale consolidé, adapté aux enjeux de demain.

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



### 1. Rappel des objectifs poursuivis

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

En cohérence avec cette stratégie, le Gouvernement vise l'équilibre des comptes du régime général de la sécurité sociale avant la fin de la législature. En effet, les dépenses de sécurité sociale sont fondamentalement des dépenses

de transfert, qui n'ont pas vocation à être financées par les générations futures. La maîtrise des dépenses de santé, la recherche constante de l'efficacité et de la performance de notre système de santé permettront d'être à l'équilibre de l'assurance maladie courant 2011, sur l'ensemble des risques maladie, accidents du travail et maladies professionnelles : la Caisse nationale d'assurance maladie retrouvera un léger excédent à partir de 2012.

### Soldes du sous-secteur ASSO

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>SOLDE ASSO (comptabilité)</b>	0,	-	0,	4,	7,
<i>En %</i>	0,	-	0,	0,	0,
<b>RECETTES RÉGIME GÉNÉRAL (comptabilité)</b>	303,	316,	332,	349,	364,
<b>SOLDE RÉGIME GÉNÉRAL (comptabilité)</b>	-	-	-	-	0,
<b>SOLDE RÉGIME GÉNÉRAL (comptabilité générale en %)</b>	-	-	-	-	0,0
dont branche maladie (en %)	-	-	-	-	0,0
dont branche AT-MP (en %)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
dont branche vieillesse (en %)	-	-	-	-	-
dont branche famille (en %)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>SOLDE autres et clé (en %)</b>	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3

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

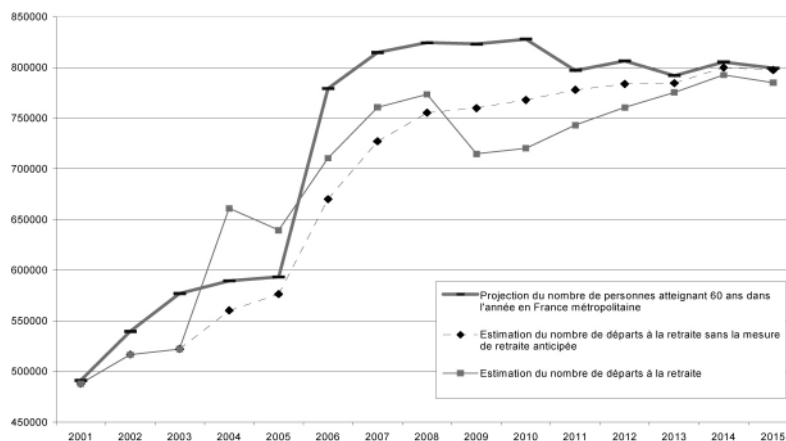
Les perspectives financières sont très contrastées selon les différentes composantes des ASSO.

Après la dégradation de leur solde en 2009 lié à l'impact de la hausse de l'inflation en 2008 sur les prestations versées, les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel verraient en tendance leur solde excédentaire se stabiliser. La progression des recettes du fait de l'amélioration de la conjoncture permettrait aux ressources de ces régimes de croître à un rythme comparable au dynamisme de leurs prestations, en l'état actuel de leurs paramètres financiers.

Le solde tendanciel de l'Unédic bénéficierait quant à lui pleinement de la baisse attendue du chômage, qui jouera non seulement sur ses recettes, mais également sur les dépenses d'indemnisation du chômage. L'évolution du solde de l'Unédic dépendra cependant aussi des décisions prises dans le cadre de la renégociation prochaine de la convention d'assurance chômage.

Dans le même temps, le champ des ASSO est concerné en première ligne par le défi du vieillissement, qui pèse fortement sur le rythme des dépenses.

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



Cet impact du vieillissement de la population est en effet désormais sensible, en premier lieu sur la dynamique des pensions. Même si sur la période de programmation, le nombre annuel de personnes atteignant l'âge de liquidation devrait rester stable autour de 800 000 personnes, l'évolution démographique conduit, en l'absence de mesures, à une dégradation mécanique du solde de la branche vieillesse (Caisse nationale d'assurance vieillesse et Fonds de solidarité vieillesse) de 1,5 milliard d'euros par an sur la période.

Le défi du vieillissement se fait également sentir dans le champ de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées : les projections réalisées par la Drees montrent que le nombre de personnes âgées dépendantes est appelé à progresser rapidement d'ici à 2015, du fait de l'arrivée au grand âge des générations relativement nombreuses nées dans les années 1920. Un répit se produira jusqu'en 2025, date à partir de laquelle la population âgée dépendante recommencerait à s'accroître rapidement du fait de l'arrivée des générations du « baby-boom » aux âges les plus exposés au risque de perte d'autonomie.

Enfin, le vieillissement a des conséquences sur la dépense d'assurance maladie obligatoire : même si l'espérance de vie en bonne santé s'accroît, il existe en effet une corrélation entre l'âge et la prévalence des affections de longue durée, prises en charge intégralement par l'assurance maladie obligatoire pour les pathologies en lien avec l'affection. Avec le vieillissement démographique, la proportion de la population concernée par une affection de longue durée s'accroît, et avec elle la part financée par l'assurance maladie obligatoire.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à améliorer, au nom de la solidarité entre les générations, la protection sociale des personnes âgées les plus fragiles.

En matière de vieillesse, la priorité du Gouvernement concernera les petites pensions, qu'il s'agisse du minimum vieillesse, du minimum contributif, des retraites agricoles ou des pensions de réversion.

La solidarité envers les retraités les plus modestes s'est manifestée dès 2008 par un versement exceptionnel de 200 €, et l'engagement d'une revalorisation de 25 % d'ici à 2012 du minimum vieillesse pour les personnes isolées. Pour mieux prendre en compte l'inflation et garantir le pouvoir d'achat des retraités, le mécanisme d'indexation des pensions sera revu et harmonisé. Un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au salaire minimum interprofessionnel de croissance sera reconduit.

En matière de prise en charge de la dépendance, il s'agit de faire face à la croissance à court – moyen terme des besoins, tout en préservant des marges de manœuvre financières et en concevant des réponses nouvelles qui permettent d'anticiper les charges supplémentaires prévisibles à l'horizon d'une quinzaine d'années.

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

– les marges disponibles pour recentrer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en faveur des personnes âgées à revenu modeste et moyen, résidant à leur domicile ou souffrant de formes particulières de dépendance telles que la maladie d'Alzheimer ; la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires lors de l'examen de leurs droits à

l'APA peut permettre de financer des améliorations appréciables de cette prestation en faveur des personnes âgées dépendantes qui souhaitent se maintenir à leur domicile, évitant ou retardant ainsi les coûts financiers et humains de l'hébergement en établissement ;

– les possibilités existant pour financer les besoins croissants de prise en charge de la dépendance à l'intérieur des finances sociales, notamment par redéploiement au sein des dépenses d'assurance maladie et reconversion des capacités hospitalières ;

– l'intérêt du développement d'une offre privée d'assurance dépendance permettant de faire face à long terme aux besoins de prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées en articulant intervention publique et privée dans un partenariat nouveau.

Si le vieillissement démographique impliquera forcément un nouvel équilibre entre fonctions sociales, il importe de préserver et consolider la politique familiale qui, par ses bons résultats en termes de natalité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, contribue au financement de long terme de notre système de protection sociale. Pour autant, il conviendra de se réinterroger sur la pertinence de l'ensemble des leviers sociaux et fiscaux qui concourent à cette politique. Il conviendra notamment de mieux orienter les moyens vers la mise en place progressive d'un droit à la garde d'enfants : il s'agira d'offrir à toute famille les conditions d'un mode de garde adapté à ses besoins.

### 3. Cette trajectoire est atteignable

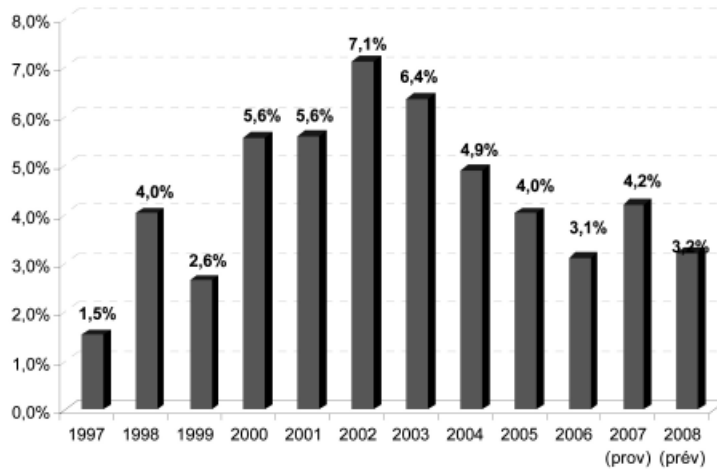
Ces objectifs structurels sont donc ambitieux. Ils sont atteignables à condition d'amplifier les efforts engagés ces dernières années.

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

Les outils de gouvernance renforcés progressivement (instauration du comité d'alerte en 2004, mécanismes de stabilisation des dépenses dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008) ont en effet permis à la France de maîtriser efficacement ses dépenses de santé sans pour autant faire reculer la couverture solidaire de ces dépenses. Entre 1995 et 2005, les dépenses de santé ont crû annuellement de 0,7 point de plus que le PIB, alors que cet écart est de 1,5 point en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Partant d'un niveau de dépenses élevé, cette inflexion n'a nullement porté préjudice à la qualité des soins. Dans le même temps, la part de la consommation de biens médicaux couverte par la sécurité sociale, la couverture maladie universelle complémentaire ou l'aide médicale d'État est restée quasi-stable, de 78,2 % en 1995 à 78 % en 2007.

La décélération des dépenses du champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est notable depuis 2004, par rapport aux taux de croissance enregistrés au début de la décennie 2000.

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



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

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

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

a) En matière d'assurance maladie

D'ici à 2012, la poursuite du redressement de l'assurance maladie implique le maintien d'une maîtrise réaliste des dépenses, dont l'évolution devra rester inférieure à la croissance du PIB associée à une consolidation des recettes de la branche. L'amélioration de la qualité des services de santé n'en sera pas affectée si l'ensemble des acteurs du système s'accorde pour mobiliser les marges de manœuvre existantes en termes d'efficacité. En particulier, les hôpitaux publics devront maîtriser leurs déficits à travers une gestion plus efficace.

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

Cet objectif pourrait être atteint sans remettre en cause l'effort de l'assurance maladie en faveur des prestations médico-sociales pour les personnes âgées et handicapées, à condition que le taux de progression des dépenses de soins de ville en valeur soit identique à celui de l'ONDAM global et supérieur à celui des dépenses en établissements de santé.

Ceci permettrait de maintenir constant le poids des soins de ville au sein de l'ONDAM tandis que la diminution progressive du poids des dépenses hospitalières (d'environ 0,6 point entre 2009 et 2012) correspondrait à l'accroissement de la part des dépenses médico-sociales.

Cette évolution rapprocherait la France de la moyenne des pays comparables s'agissant de la part des dépenses hospitalières dans les dépenses d'assurance maladie, et favoriserait le développement de types de prises en charge moins lourds, plus conformes aux besoins de santé et aux aspirations des patients, que l'hospitalisation en structure sanitaire.

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

1° La régulation des dépenses et l'articulation entre le régime obligatoire et les assureurs complémentaires.

Le défi majeur pour l'équilibre des comptes réside dans la progression rapide de dépenses par ailleurs prises en charge en totalité par le régime obligatoire, au titre notamment du dispositif des affections de longue durée (60 % de la dépense totale en 2006). Ce constat largement partagé appelle plusieurs types de réponse :

- un effort particulier de maîtrise des postes qui progressent le plus rapidement, notamment le poste des médicaments et dispositifs médicaux mais aussi celui des prestations d'auxiliaires médicaux ou de transport sanitaire ;

- un renforcement de la participation des organismes complémentaires à l'effort collectif de financement de ces dépenses – au travers d'une contribution visant à corriger les départs de charges – ainsi qu'à leur maîtrise. Les organismes complémentaires doivent pouvoir disposer des outils leur permettant de gérer de façon plus efficace leur risque, de façon complémentaire avec les actions de maîtrise engagées par les régimes obligatoires ;

2° La réforme de l'hôpital.

La France est, au monde, le pays où le nombre d'établissements de soins publics et privés rapporté à la population est le plus élevé. L'excellence médicale, les progrès techniques, les normes sanitaires, mais aussi l'amélioration des moyens de transport et de télécommunication conduisent à réévaluer la valeur de la proximité des soins hospitaliers, en fonction du type de soins. L'amélioration de l'efficacité du secteur hospitalier passe donc par un effort de restructuration.

C'est dans cette perspective que le projet de loi dit Hôpital, patients, santé et territoires modernise le statut et la gouvernance des établissements de santé et crée de nouvelles modalités de coopération entre les établissements.

D'une part, le statut et la gouvernance des établissements sont rénovés afin de clarifier la chaîne des responsabilités et faire toute sa place au directeur de l'établissement, « patron » de l'hôpital. La communauté hospitalière de territoire, d'autre part, permet à plusieurs établissements de mutualiser certaines fonctions support et stratégiques, afin d'améliorer les complémentarités et la réactivité de l'offre

au niveau local. Les agences régionales de santé qui seront mises en place pourront s'appuyer sur ces dispositifs pour améliorer l'organisation de l'offre de soins ;

3° Le renforcement de la gestion du risque assurantiel en santé et des actions des caisses.

Les actions de l'assurance maladie en matière de gestion du risque seront renforcées. Elles doivent être poursuivies et élargies dans le champ de la médecine ambulatoire, en approfondissant les outils créés depuis 2004 pour une maîtrise médicalisée de la dépense. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a ainsi prévu le développement de contrats individuels incitatifs à la fois à une prescription respectueuse du principe de plus stricte économie et à un effort accru de prévention du développement des maladies chroniques.

Il s'agit également de favoriser le développement de la maîtrise médicalisée à l'hôpital (respect de l'ordonnancier bizonne, qualité des prescriptions de médicaments et de transports notamment). Cette démarche, initiée en 2007, va progressivement s'installer dans tous les établissements de santé et va également être introduite dans les établissements médico-sociaux.

Ainsi, le domaine de mise en œuvre des démarches de gestion du risque sera désormais transversal aux champs ambulatoire, hospitalier et médico-social. Cette systématisation des démarches de gestion du risque sera facilitée et portée par les agences régionales de santé.

#### *b) En matière d'assurance vieillesse*

La maîtrise de la dépense d'assurance vieillesse s'inscrit d'abord dans le processus de réforme du système de retraite par répartition, dans lequel la France s'est engagée depuis les lois du 13 juillet 1993 et du 21 août 2003, afin d'en assurer la pérennité financière et de maintenir l'équité et la solidarité entre générations, dans un contexte marqué par la contrainte financière, l'allongement continu de l'espérance de vie et l'arrivée à la retraite des générations plus nombreuses de l'après-guerre. La réforme des régimes spéciaux a ainsi été menée entre la fin de l'année 2007 et le début de l'année 2008.

La maîtrise de la dépense est en outre inséparable des résultats obtenus en matière d'emploi des seniors : encore plus que par son effet sur les recettes, toute augmentation du taux d'emploi des cinquante-cinq-soixante-cinq ans contribue au redressement des comptes de la branche Vieillesse par son impact sur les pensions versées.

Deux documents d'orientation ont été présentés les 28 avril et 26 juin 2008 aux partenaires sociaux, respectivement sur la réforme des retraites et sur la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors. Cet ensemble de mesures de consolidation, d'équité et de solidarité doit permettre d'assurer une convergence accrue entre les différents régimes et une meilleure synergie entre régimes de base et régimes complémentaires.

Dès 2009, et en application de la loi de 2003, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sera donc majorée d'un trimestre par an, pour atteindre 41 annuités en 2012, au régime général et dans les régimes alignés comme dans la fonction publique. Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue sera reconduit, avec une évolution de ses conditions de durée d'assurance conforme à la loi de 2003.

La nécessité d'une rigueur de gestion accrue sera au centre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse pour 2009-2012. Des abus ou des fraudes, en particulier pour la régularisation de périodes non cotisées, peuvent en effet conduire à fragiliser la légitimité du système de retraites.

La mobilisation pour l'emploi des seniors fait l'objet d'un ensemble de mesures tournées vers les entreprises, vers les salariés et vers les demandeurs d'emploi seniors.

Les employeurs seront incités à adopter une gestion active des âges et à mieux intégrer les seniors dans leur gestion des ressources humaines : les entreprises de plus de trois cents salariés et les branches professionnelles devront négocier et conclure avant la fin de l'année 2009 des accords favorisant l'emploi des seniors, ou à défaut un plan d'action répondant au même cahier des charges ; une pénalité de 1 % de la masse salariale s'appliquera à compter de 2010 aux entreprises qui ne seraient pas couvertes par un tel accord ; les limites d'âge et les mises à la retraite d'office seront supprimées.

Les salariés seront incités à prolonger leur activité au-delà de soixante ans : le cumul entre pension de retraite et revenus d'activité sera facilité, avec notamment une autorisation sans restriction lorsque les assurés ont eu une carrière complète ; pour favoriser la prolongation d'activité des seniors en rendant la surcote plus attractive, son taux sera porté à 5 % par an, et elle sera appliquée au minimum contributif.

Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors sera favorisé : l'âge de dispense de recherche d'emploi (DRE) sera progressivement relevé à soixante ans en 2011, et les entrées en DRE seraient supprimées à partir de 2012, sur la base d'un rapport évaluant l'impact du relèvement de l'âge entre 2009 et 2011 ; l'offre du service public de l'emploi en direction des seniors sera adaptée et renforcée.

Sans attendre le prochain rendez-vous quadriennal sur les retraites de 2012, il sera procédé dès 2010 à un nouveau point d'étape destiné à évaluer les progrès réalisés en matière d'emploi des seniors et l'impact effectif des mesures d'incitation à la poursuite d'activité auprès des salariés et des employeurs. Au regard de la situation financière des régimes de retraite, des mesures correctrices pourront être engagées le cas échéant pour améliorer ces résultats.

#### *c) Pour la branche Famille*

La branche Famille tend spontanément vers une situation d'excédents croissants. Cette contribution au redressement des finances sociales sera sécurisée par la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense qui ont montré leur efficacité dans les années récentes. Il importe notamment que les mesures nouvelles de dépense soient globalement gagées par des économies correspondantes. Dans le cadre d'une approche d'ensemble du financement de notre système de protection sociale, l'excédent de recettes de la branche Famille par rapport à ses dépenses doit pouvoir, sur la période à venir, être mobilisé en bonne part pour le financement d'autres priorités sociales, liées au vieillissement de la population et notamment au financement des retraites.

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

L'objectif du Gouvernement pour la branche AT-MP est de consolider sur la période de programmation la situation équilibrée de la branche, atteinte en 2008, et de mettre en œuvre les engagements négociés par les partenaires sociaux en 2007.

L'axe majeur d'évolution de la branche au cours des prochaines années est incontestablement le renforcement de la protection de la santé au travail. Par nature, la branche AT-MP a d'ores et déjà un rôle essentiel en la matière mais les pouvoirs publics veilleront à ce que ce sujet soit identifié comme la principale priorité de la branche, notamment en matière de prévention. Ainsi la réflexion sur la tarification devra tendre à rendre celle-ci encore plus favorable à la prévention, notamment par un renforcement de la lisibilité des dispositifs de ristourne et de majoration des cotisations.

Les actions de prévention, avec un accent particulier sur les petites et moyennes entreprises, seront axées sur des actions coordonnées de nature à prévenir les risques définis comme prioritaires tels que les troubles musculo-squelettiques, les cancers professionnels ou les troubles psychosociaux tout en assurant une veille et une connaissance des expositions professionnelles qui pourrait se traduire par la mise en place d'un système de traçabilité, actuellement à l'étude. Une amélioration de la réparation pourra également être envisagée, notamment pour éviter la désinsertion professionnelle et faciliter la reprise d'emploi.

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

Compte tenu du caractère ambitieux des objectifs de maîtrise de la dépense, la trajectoire cible de redressement des finances sociales ne pourra être respectée qu'à la condition que la ressource sociale évolue au même rythme que la richesse nationale.

Le Gouvernement considère comme essentiel que le taux de prélèvement sur les salaires ne s'accroisse pas, afin de ne pas contrecarrer l'amélioration tendancielle de l'emploi et de ne pas nuire à la compétitivité et l'attractivité de la France.

Cet objectif impose tout d'abord que les ressources actuelles soient réparties au mieux entre les fonctions sociales. À la fois la baisse du chômage et le vieillissement de la population conduisent en effet à des situations très différenciées entre les différents risques gérés par les administrations de sécurité sociale : aux déficits tendanciellement croissants de la branche Vieillesse et de la branche Maladie s'opposent les excédents désormais récurrents de l'assurance chômage et structurellement croissants de la branche Famille. Afin d'assurer la pérennité financière de notre système de protection sociale, il est de la responsabilité de l'État et des partenaires sociaux d'avoir une approche globale de son financement.

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

Plus généralement, la préservation de ressources globales dynamiques pour la protection sociale, dans un contexte de stabilité des taux de prélèvement sur les salaires, exige d'éviter toute forme d'érosion de l'assiette du prélèvement,

que ce soit grâce à une lutte plus sévère contre la fraude, un encadrement des formes d'optimisation conduisant à des pertes de recettes trop importantes et également une meilleure maîtrise du développement des « niches » sociales comme exposé supra.

En outre, afin que l'ensemble des revenus, notamment ceux qui sont les plus dynamiques et assurent ainsi une part significative de la richesse nationale, participent bien au financement solidaire de la protection sociale, un « forfait social » dû par l'employeur sera créé sur les revenus du travail qui ne sont pas soumis actuellement à des cotisations. Les aides directes aux salariés (titres restaurants, chèques vacances, ...) ne seront pas concernées afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des salariés en 2009. Le taux de ce forfait social sera fixé en tout état de cause à un niveau très faible par rapport aux taux normaux de cotisations, ce qui permettra de ne pas freiner le développement des différents dispositifs concernés.

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

Il importe d'aborder la période de programmation sur des bases assainies. C'est pourquoi un effort particulier sera fait en 2009 pour régler la question des déficits accumulés dans le champ des ASSO au cours de ces dernières années.

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

Ces déficits seront transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale qui a pour mission d'amortir ces dettes sociales au meilleur coût pour la collectivité. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la durée d'amortissement, actuellement de treize ans, ne sera pas allongée du fait de cette opération de reprise, grâce à un apport de ressources nouvelles. Afin de respecter l'objectif de stabilisation du taux de prélèvement obligatoire, cet apport prendra la forme d'un transfert en provenance du Fonds de solidarité vieillesse qui, libéré de son déficit cumulé, profitera à plein de la décruée du chômage.

En second lieu, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, la question du financement du régime de protection sociale des exploitants agricoles sera réglée dans le cadre de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Ce régime est en effet structurellement déséquilibré et force est de reconnaître que la création du FFIPSA ne s'est accompagnée d'aucun apport de recettes pour en assurer la soutenabilité financière. La dette accumulée par le FFIPSA, qui retrace actuellement les comptes du régime pour les prestations maladie, vieillesse et famille, sera de ce fait reprise par l'État. Par ailleurs, une garantie pérenne de financement sera assurée pour les prestations maladie, grâce d'une part à un apport de ressources nouvelles en provenance de l'État (1,2 milliard d'euros), et d'autre part à l'intégration financière de cette branche au régime général. Les économies de frais financiers attendus pour le régime sont de l'ordre de 200 millions d'euros en 2009. Cette opération n'aura aucune conséquence sur la gestion locale des prestations, qui restera assurée par les caisses de la Mutualité sociale agricole. Elle permettra enfin de rationaliser l'organisation administrative, en supprimant l'établissement public FFIPSA.

Le fort engagement du budget de l'État en faveur du redressement des comptes de la protection sociale agricole sera complété par la poursuite de la remise à niveau des dotations dues chaque année à la sécurité sociale (aide médicale d'État, exonérations compensées...).

V. – La contribution des administrations publiques locales

Les administrations publiques locales regroupent les unités publiques ayant une compétence administrative locale : selon leur statut juridique, ce sont des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et divers organismes de caractère associatif.

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

La dégradation du solde des APUL a été régulière ces dernières années : excédentaire de 0,3 % du PIB en 1999, le solde APUL est devenu déficitaire en 2004 ; il atteint - 0,4 % du PIB en 2007.

Les dépenses des collectivités locales ont à champ constant (hors « acte II » de la décentralisation) progressé de 3,1 % par an en volume sur la période 2000-2007, soit sensiblement plus vite que le PIB.

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

C'est donc la diminution de la capacité d'autofinancement des collectivités locales (solde de la section de fonctionnement), couplée à une forte progression des investissements, qui explique la hausse de l'endettement des APUL depuis 1999.

La programmation pluriannuelle repose sur l'hypothèse d'un rapprochement du rythme de croissance des dépenses avec celui des recettes. Cette hypothèse volontariste en dépenses est à mettre au regard de l'hypothèse prudente retenue en matière d'évolution des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (stabilité des taux d'imposition après une probable hausse en 2009 en lien avec le cycle électoral, dynamisme modéré des bases des impôts directs locaux). Un recours accru à l'outil fiscal (augmentation des taux notamment) pourrait toutefois constituer une voie privilégiée par certaines collectivités, même si ce n'est pas l'hypothèse privilégiée ici.

Sous ces hypothèses, les dépenses publiques locales progresseraient ainsi en moyenne sur la période 2009-2012 à un rythme inférieur aux recettes. Le solde des APUL se redresserait donc progressivement, atteignant l'équilibre en 2012.

#### Évolution du solde des administrations publiques locales

	200	200	201	201	201
RECETTES (en %)	10,	11,	11,	10,	10,
DEPENSES (en %)	11,	11,	11,	11,	10,
SOLDE APUL (en % du PIB)	-	-	-	-	0,0
SOLDE APUL (en Md€)	-	-	-	-	-

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

L'orientation des dépenses des collectivités locales dépend au premier chef des choix opérés par les collectivités. Leur retour à l'équilibre ne pourra évidemment se réaliser qu'avec leur participation active.

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

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

Trois points peuvent plus particulièrement être soulignés :

1° Les dépenses de fonctionnement, tirées au sein des dépenses locales par la progression des dépenses du secteur communal (communes et groupements de communes), bénéficieront de l'effet de consolidation de l'intercommunalité ; la montée en charge des intercommunalités, qui a pu entraîner dans un premier temps une croissance des dépenses, est désormais achevée. La stabilisation de la carte de l'intercommunalité va permettre d'ouvrir le champ à une réflexion plus approfondie sur la rationalisation des dépenses entre chaque acteur du secteur communal ;

2° Les dépenses sociales devraient connaître une relative modération : l'évolution récente du revenu minimum d'insertion (diminution du nombre de bénéficiaires) et la mise en œuvre du revenu de solidarité active à compter de juin 2009 créeront un contexte favorable à une plus grande maîtrise des dépenses sociales ;

3° Les dépenses d'investissement verront leur rythme de croissance se tasser en début de période sous l'effet du cycle électoral : la mise en œuvre des nouveaux plans d'investissements par les exécutifs récemment élus devrait conduire à un lissage des dépenses dans le temps ;

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

Deux voies sont plus particulièrement suivies :

1° Les collectivités locales ont été associées à la définition d'une évolution des dépenses de personnel modérée sur les trois prochaines années : la progression limitée du point fonction publique permettra de redonner des marges de manœuvre au sein d'une progression de masse salariale traditionnellement très dynamique ;

2° Le Gouvernement s'engage par ailleurs avec les collectivités territoriales à une rationalisation des dépenses mises à leur charge. Deux principes ont été actés : d'ici à 2011 l'État n'entend pas poursuivre de transferts de compétences au-delà de l'achèvement des transferts liés à « l'acte II » de

la décentralisation. En outre, afin de mieux associer les collectivités à la mise en œuvre de normes réglementaires pesant sur leurs budgets, l'État a souhaité que soit créée une commission consultative d'évaluation des normes au sein du comité des finances locales. Cette instance permettra une meilleure prise en compte des contraintes des collectivités dans la production normative de l'État. Plus largement, la conférence nationale des exécutifs, qui s'est réunie début juillet et qui se réunira à nouveau à plusieurs reprises cet automne, contribuera à nourrir le débat notamment financier entre l'État et les collectivités territoriales ;

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

Ainsi, une organisation plus efficiente des strates de collectivités, notamment des rapports entre les structures intercommunales et leurs communes membres, permettrait de rationaliser la gestion des collectivités territoriales et de dégager des marges supplémentaires pour celle-ci. La transposition de la RGPP au niveau local, initiée par certaines

collectivités, pourrait également y contribuer. Ces différentes mesures aboutiraient alors à un ralentissement du rythme de création d'emplois et d'évolution des dépenses de fonctionnement courant.

\*

\* \*

La présente loi de programmation marque une nouvelle étape dans la réflexion sur les finances publiques de notre pays. Après la création des projets de loi de financement de la sécurité sociale, l'instauration du débat d'orientation budgétaire, devenu le débat d'orientation des finances publiques, l'élaboration de la LOLF puis de la LOLFSS, cette loi complète le processus de pilotage et d'appropriation des finances publiques par la représentation nationale.

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

## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>155,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>108,00</b>
<b>83</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>26,60</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>139,30</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>78,20</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>23,50</b>
<b>95</b>	Table questions..... 1 an	<b>16,40</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire..... 1 an	<b>813,10</b>
<b>27</b>	Série budgétaire..... 1 an	<b>116,10</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>	
<b>09</b>	Un an.....	<b>787,10</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

---

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

---

**Prix du numéro : 2,20 €**