

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

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

Sénat : 55 et 71 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE PREMIER : LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE DU CHOC DE CROISSANCE | 13 |
| I. UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE MARQUÉE PAR DES ALÉAS | 13 |
| A. L'APPORT D'UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES | 14 |
| 1. <i>L'intérêt d'une programmation pluriannuelle des finances publiques à caractère normatif</i> | 14 |
| 2. <i>La nécessité d'une programmation à valeur législative</i> | 16 |
| B. UNE TRAJECTOIRE MACROECONOMIQUE CONFRONTÉE À UN CHOC DE CROISSANCE | 18 |
| 1. <i>Une panne de croissance en perspective ?</i> | 18 |
| a) Une croissance de l'ordre de 1 % en 2008 ?..... | 18 |
| b) Une croissance de l'ordre de 0 % en 2009 ?..... | 19 |
| c) Pétrole et taux d'intérêt : des facteurs de soutien en 2009 ? | 22 |
| 2. <i>Hypothèses et paris des perspectives gouvernementales associées au projet de loi</i> | 24 |
| a) Une hypothèse de croissance du gouvernement à partir de 2010, de 2,5 %, frappée d'incertitudes..... | 24 |
| b) Des prélèvements obligatoires qui pourraient être moins dynamiques que prévu..... | 25 |
| c) Des dépenses publiques moins sensibles à la conjoncture et susceptibles être contrôlées | 29 |
| 3. <i>De la crise financière à la crise économique ?</i> | 29 |
| a) Rappel chronologique | 30 |
| (1) Une crise d'origine américaine..... | 30 |
| (2) Les défaillances des banques Northern Rock et Bear Sterns | 31 |
| (3) Les événements de septembre 2008 et l'extension de la crise à l'Europe continentale | 32 |
| b) Éléments de mise en perspective | 32 |
| (1) Des précédents de crises bancaires majeures restés confinés au plan national..... | 32 |
| (2) Une crise mondiale d'une ampleur, au plan financier, inégalée depuis 1929..... | 33 |
| c) La réaction énergique des autorités politiques européennes | 34 |
| (1) Des réponses initiales en ordre dispersé | 34 |
| (2) Le renforcement de la coordination des politiques nationales depuis octobre 2008..... | 37 |
| (3) La loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie | 38 |
| (4) Le plan d'aide aux PME..... | 40 |
| II. LES ÉLÉMENTS DE SOUPLESSE AUTORISÉS PAR LE PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE | 41 |
| A. DES PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2008 ET 2009 À AJUSTER | 41 |
| 1. <i>Un déficit inférieur à 3 points de PIB en 2008 ?</i> | 41 |
| a) Un déficit de 2,7 points de PIB en 2008, selon le gouvernement..... | 41 |
| b) Une prévision qui semble supposer implicitement une augmentation des recettes non fiscales d'environ 5 milliards d'euros | 42 |
| 2. <i>Un déficit qui devrait être supérieur à 3 points de PIB en 2009</i> | 43 |
| a) En octobre 2008, le consensus prévoyait pour 2009 un déficit de 3,4 points de PIB | 44 |
| b) Une prévision vraisemblable..... | 44 |

| | |
|---|----|
| B. DES CONTRAINTES MAASTRICHTIENNES À INTERPRÉTER..... | 45 |
| 1. <i>Le pacte de stabilité permet à un Etat d'avoir un déficit durablement supérieur à 3 points de PIB</i> | 45 |
| a) Un déficit peut être légèrement supérieur à 3 points de PIB sans pour autant être « excessif » | 46 |
| b) Un déficit excessif est de fait autorisé pendant deux années consécutives | 47 |
| c) Les sanctions ne sont possibles que si l'Etat concerné ne respecte pas les recommandations du Conseil | 47 |
| 2. <i>Le pacte de stabilité permet les mesures aggravant le déficit structurel, dès lors qu'elles sont « exceptionnelles »</i> | 48 |
| 3. <i>Les obligations liées à la réduction du déficit structurel</i> | 48 |
| | |
| CHAPITRE II : QUELLE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TEMPS DE CRISE ? | 51 |
| | |
| I. PEUT-ON ÉVITER UN DÉFICIT PUBLIC DE L'ORDRE DE 3 POINTS DE PIB EN 2012 ? | 52 |
| | |
| A. LE RISQUE DE DÉGRADATION DU SOLDE STRUCTUREL EN PÉRIODE DE CRISE..... | 52 |
| 1. <i>Les leçons de l'histoire récente</i> | 52 |
| 2. <i>Un déficit public qui pourrait demeurer autour de 3 points de PIB jusqu'en 2012 ?</i> | 54 |
| | |
| B. COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT STRUCTUREL DE 0,6 POINT DE PIB PAR AN D'ICI À 2012 ? | 61 |
| 1. <i>Le solde structurel pourrait ne pas s'améliorer en 2009, si les recettes fiscales demeuraient peu dynamiques</i> | 62 |
| 2. <i>D'ici à 2012, l'amélioration annuelle moyenne du solde structurel devrait être proche de celle prévue par le gouvernement, sauf en cas de non maîtrise des dépenses ou de croissance durablement faible</i> | 63 |
| | |
| II. LA NÉCESSITÉ D'UNE DISCIPLINE PLURIANNUELLE SUR LA DÉPENSE | 65 |
| | |
| A. LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME SERAIT DIVISÉE PAR DEUX ENTRE 2009 ET 2012 (ARTICLE 4 A DU PROJET DE LOI) | 65 |
| 1. <i>Les deux tiers de la réduction de la croissance des dépenses de 2008 à 2012 reposeraient sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales</i> | 68 |
| 2. <i>Un objectif réaliste dans le cas de l'Etat (article 5 du projet de loi)</i> | 69 |
| a) 2008 : un choc d'inflation sur la charge de la dette de l'Etat, constaté dans le collectif du 16 octobre 2008 | 71 |
| b) 2009-2011 : une évolution de la dépense rendue crédible par le budget triennal | 72 |
| 3. <i>Un objectif qui peut être atteint dans le cas des administrations de sécurité sociale (article 7 du projet de loi)</i> | 74 |
| a) Les dépenses des administrations de sécurité sociale correspondent essentiellement à celles de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse | 77 |
| b) Les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de seulement 2 % par an en volume de 2005 à 2007 | 78 |
| c) Les retraites devraient continuer d'augmenter d'environ 2,5 % par an en volume | 80 |
| 4. <i>Un objectif irréaliste dans le cas des administrations publiques locales (article 6 du projet de loi)</i> | 81 |
| a) Certes, le gouvernement ne prévoit plus d'excédent du solde des administrations publiques locales depuis le programme de stabilité 2008-2010 | 82 |
| b) L'inflexion des dépenses des collectivités territoriales prévue par le présent projet de loi de programmation paraît cependant irréaliste | 83 |
| c) Il paraît peu vraisemblable que le solde des administrations publiques locales soit équilibré en 2012 | 86 |

| | |
|---|-----|
| III. UN RETOUR À LA DÉCONSOLIDATION DE LA DETTE PUBLIQUE ? | 88 |
| A. LES MESURES D'AIDES À L'ÉCONOMIE POURRAIENT NE PAS AVOIR D'IMPACT SUR LE DÉFICIT ET LA DETTE PUBLICS AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT | 89 |
| 1. <i>Des mesures de soutien à l'économie hors budget ?</i> | 89 |
| 2. <i>Les opérations des structures publiques créées pour soutenir le système financier sont sans impact sur le déficit, et marginales en ce qui concerne la dette publique</i> | 90 |
| 3. <i>Le statut public ou privé des deux sociétés devra être précisé</i> | 90 |
| B. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC PAR LES PPP POURRAIT AVOIR UN CARACTÈRE DÉCONSOLIDANT | 92 |
| 1. <i>Une amélioration faciale de la dette publique sans portée réelle</i> | 93 |
| 2. <i>Une recherche de la déconsolidation plutôt que de l'optimum économique dans la négociation des contrats</i> | 94 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 97 |
| • ARTICLE PREMIER Objet de la programmation pluriannuelle des finances publiques | 97 |
| CHAPITRE 1^{ER} - LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES | 99 |
| • ARTICLE 2 Objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques | 99 |
| • ARTICLE 3 Approbation du rapport annexé à la présente loi | 105 |
| CHAPITRE II - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES | 107 |
| • ARTICLE 4 A (nouveau) Evolution des dépenses publiques en volume pour la programmation de 1,1 % en moyenne annuelle | 107 |
| • ARTICLE 4 Norme annuelle de progression des dépenses de l'Etat | 109 |
| • ARTICLE 5 Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'Etat | 112 |
| • ARTICLE 6 Evolution des prélèvements sur recettes et des crédits affectés aux collectivités territoriales | 116 |
| • ARTICLE 7 Norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie | 118 |
| CHAPITRE III - LA MAÎTRISE DES RECETTES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 121 |
| • ARTICLE 8 Affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'Etat | 121 |
| • ARTICLE 9 Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale | 123 |
| • ARTICLE 10 Encadrement des « niches » fiscales et sociales | 131 |
| CHAPITRE IV - LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION | 137 |
| • ARTICLE 11 Suivi des niches fiscales et sociales | 137 |
| • ARTICLE 12 Bilan annuel et mesures correctives éventuelles | 140 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 141 |
| TABLEAU COMPARATIF | 143 |

INTRODUCTION

Une des innovations marquantes de la dernière révision constitutionnelle issue de la loi du 23 juillet 2008, est l'introduction au cœur de notre Constitution de principes de gestion budgétaire.

Désormais, la loi fondamentale de la République ne se contente pas de prévoir en matière de finances publiques des règles de procédure précisant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement, mais édicte, aussi, des règles de fond, qui, bien que très générales, n'en définissent pas moins une ligne de conduite relativement contraignante. C'est bien ce que fait l'article 34 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, lorsqu'il dispose que « *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* ».

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui est la **première application de ce nouveau dispositif**, est soumis au Parlement dans un contexte de crise qui lui donne une portée encore plus politique.

Initialement, elle a été conçue au sein de l'exécutif, comme une méthode pour donner, à travers la **concrétisation de la notion de pluri-annualité**, de la **visibilité aux gestionnaires**, dont le passage par la « case Parlement » n'allait pas de soi. Depuis, cette initiative a évolué pour devenir un moyen pour **la représentation nationale d'afficher sa volonté de parvenir à une maîtrise des finances publiques**. Il s'agit bien de déterminer solennellement **une « trajectoire » de retour à l'équilibre** pour traduire, notamment, **l'engagement pris vis-à-vis de nos partenaires européens de revenir à une situation proche de l'équilibre de nos comptes publics en 2012**.

Alors que l'on a pu craindre à l'origine que cette ambition ne se réduise à un simple exercice technique -mention dans le rapport en vue du débat d'orientation budgétaire, voire simple circulaire¹- votre commission des finances se félicite que, conformément au vœu exprimé par votre rapporteur général dans le rapport pour le débat d'orientation budgétaire 2008² la pluri-annualité se voie conférer une valeur législative et se concrétise dans un projet de loi particulièrement complet.

¹ *La modernisation du cadrage des finances publiques, annoncée par le Président de la République lors du premier conseil de la modernisation de l'Etat du 12 décembre 2007, a ainsi dans un premier temps été formalisée dans une circulaire du Premier ministre en date du 11 mars 2008. Il s'agissait, à ce stade, de tirer les conséquences de la révision générale des politiques publiques et définir la trajectoire des dépenses de l'Etat et de ses effectifs pour 2009, 2010 et 2011.*

² « *DOB 2008 : les chemins de l'équilibre* ». Rapport d'information n° 400 (2006-2007).

Il faut d'ailleurs se réjouir que le présent projet de loi de programmation soit constitué, non d'un article unique approuvant une annexe, mais d'un texte de plus d'une douzaine d'articles, rejoignant le précédent de la loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques¹.

Aujourd'hui, l'exercice acquiert avec la crise financière internationale une dimension encore plus politique. Non seulement, dans le climat d'incertitude actuel, les prévisions sont particulièrement sujettes à caution, mais encore la perspective d'un net ralentissement économique, voire d'une panne de croissance, ne permet pas d'esquiver une **question désormais centrale : faut-il adapter notre politique de maîtrise de la dépense publique à la conjoncture ?** Autrement dit, quelle politique budgétaire sommes-nous en mesure de mener en ces temps de crise ?

Sans doute le caractère éminemment mouvant de la situation aurait-il justifié que l'on définisse des scénarios différenciés selon les perspectives de croissance et non **une seule** et unique **trajectoire de retour à l'équilibre**. Le gouvernement a préféré conserver, à ce stade, ses perspectives initiales, quitte à ce que celles-ci apparaissent plus comme un **sentier de référence** que comme un objectif véritablement contraignant, dès lors que, si la conjoncture continue de se détériorer, il est peu probable que l'on en revienne à un déficit de « seulement » 0,5 point de PIB en 2012.

A l'Assemblée nationale, le présent projet de loi a fait l'objet d'une discussion générale commune avec celle du projet de loi de finances pour 2009, ce qui a, très logiquement, conduit, au surplus au lendemain des décisions du Conseil des ministres de la zone euro pour lutter contre la crise financière internationale, à focaliser l'attention sur la question des déficits publics prévus pour 2008 et 2009. Au Sénat, son **examen est couplé avec le débat traditionnel sur les prélèvements obligatoires** et leur évolution, ce qui lui restitue son caractère de **texte de cadrage** et sa nature de **débat d'orientation**, axés autour de la définition d'objectifs à moyen terme et de considérations de méthode.

¹ *La loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques votée à l'initiative de M. Edouard Balladur, alors Premier ministre, et présentée par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre du budget. Ce texte comportait quatre articles :*

« Art. 1^{er}. - La maîtrise des finances publiques a pour objectif, selon une programmation pluriannuelle, de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 p. 100 du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997.

Art. 2.- Aux fins définies à l'article 1er, la progression des charges du budget général et de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor ne devra pas excéder l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de chaque année.

Art. 3.- Le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport présentant une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes.

Art. 4.- Est approuvé le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme annexé à la présente loi. »

De ce point de vue et, indépendamment des chiffres de la programmation elle-même figurant à l'article 2, dont la pertinence dépend étroitement de la validité des hypothèses de croissance retenues par le gouvernement, votre rapporteur général soutient la **démarche rigoureuse du présent projet de loi, toute entière axée autour de la nécessité de ne pas céder aux facilités tant en matière de dépenses que de recettes** par l'édiction d'un certain nombre de **principes de bonne gouvernance**.

Les leçons de l'histoire, qui montre que **la France a laissé se creuser son déficit structurel en période de crise sans jamais parvenir à le réduire suffisamment en période de haute conjoncture**, conduisent votre rapporteur général à **mettre en garde contre toute tentation de relâcher ses efforts en matière de rationalisation de la dépense publique** et donc sur la **nécessité de poursuivre les efforts entrepris dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**.

De ce point de vue, l'article 5 du présent projet de loi conserve tout son sens, sachant que les gestionnaires devront, sauf exception, d'abord compter sur leurs propres forces et trouver sur leurs crédits les moyens de leur politique, en dépit des charges éventuelles pouvant résulter du ralentissement de l'activité économique.

Un tel souci de maîtrise des dépenses justifie l'article 4 du projet qui consacre le principe pour les dépenses de l'Etat de la norme « zéro volume » mais aussi l'article 4 A introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale. Toutefois, comme le propose votre rapporteur général, la progression des dépenses publiques de 1,1 % fixée par cet article ne doit concerner que les administrations que l'Etat contrôle, excluant ainsi les collectivités territoriales au nom du principe de libre administration. Cette restriction de principe n'a pas empêché votre rapporteur général de considérer comme légitime l'application aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales de la même norme « zéro volume » que celle applicable aux autres dépenses de l'Etat.

Votre rapporteur général soutient également sans réserve l'accent mis par le présent projet de loi sur la nécessité de respecter un certain nombre de règles de bonnes pratiques en matière d'allègements fiscaux et sociaux.

Les articles 9 et 10 du présent projet de loi tendant respectivement à encadrer les mesures nouvelles en fonction de l'évolution des recettes et à prévoir une obligation de compensation des créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales par la suppression ou la réduction d'autres « niches » répondent assez largement aux préoccupations déjà exprimées par votre commission des finances, sous réserve de dispositifs complémentaires pour **soumettre le stock des niches existantes à la norme « zéro volume »** et pour **poser le principe de la durée limitée de toute nouvelle niche**.

La question de la **portée contraignante des règles** ainsi édictées mérite d'être explicitée. On peut distinguer au sein du présent projet de loi **les règles de portée « programmatique » de celles relatives à la gouvernance**

des finances publiques. Les premières sont des règles de pilotage budgétaire sur lesquelles le gouvernement et le Parlement s'engagent politiquement, étant entendu que, **juridiquement, en ce qui concerne les inscriptions de crédits, cela n'empêche pas les lois de finances voire des lois ordinaires, d'y déroger.** S'agissant des règles de gouvernance, sans doute faudrait-il pour qu'elles aient un statut de règles opposables voire éventuellement sanctionnables qu'elles soient consacrées au niveau de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

*

* *

Que peut-on programmer dans les circonstances actuelles ? Sur quoi l'Etat peut-il s'engager ? Telles sont les questions que se pose votre rapporteur général et qui l'ont conduit à proposer une série d'amendements d'ordre méthodologique et à développer une analyse sur le contenu d'une politique budgétaire en temps de crise pour s'efforcer de **combiner pragmatisme dans la gestion des déficits et rigueur dans le contrôle des dépenses et la préservation des recettes.**

A cet égard, votre rapporteur général voudrait insister sur le contexte radicalement nouveau qui devrait présider à l'interprétation des **objectifs en matière d'endettement public,** tels qu'ils résultent du traité de Maastricht. **L'intervention massive de l'Etat dans l'économie** - qu'il s'agisse de faciliter aujourd'hui le refinancement de l'économie ou la recapitalisation des banques en vue de l'augmentation des crédits à l'économie, ainsi que, demain, de constituer un fonds d'intervention stratégique de nature à protéger certaines entreprises voire d'en accompagner le développement ou à financer des travaux d'infrastructure - **a des contreparties qui doivent être prises en compte pour l'appréciation du ratio de dette publique.** La méthodologie devra, en outre, être revue pour tenir compte de perspectives d'élévation du niveau général de l'endettement public brut des principaux pays industrialisés. Elle devra, sans doute, être adaptée pour mieux faire apparaître **l'importance des engagements hors bilan des Etats** et, pourquoi pas, tenir compte aussi de la valeur des actifs détenus par les administrations publiques.

LES INITIATIVES DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est proposé :

A l'article 2 :

- de supprimer l'ensemble des objectifs de solde, exprimés catégorie d'administration publique par catégorie d'administration publique afin de ne prescrire que des objectifs que le gouvernement peut atteindre par sa seule action,

- de subordonner la définition des chiffres de soldes et d'endettement publics, à ce que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient vérifiées.

A l'article 4 A :

- de limiter la fixation d'une norme de dépenses à l'ensemble constitué par les administrations publiques centrales et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale afin d'exclure celles qu'il ne contrôle pas et, en particulier, celles effectuées par les collectivités territoriales.

A l'article 4 :

- d'appliquer au stock existant de dépenses fiscales la norme « zéro volume ».

A l'article 6 :

- de prévoir que la croissance des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales est égale à la prévision d'inflation et non « n'excède pas » celle-ci.

A l'article 9 :

- de modifier la règle selon laquelle les « mesures nouvelles » (c'est-à-dire les allègements ou les alourdissements) concernant l'Etat et la sécurité sociale ne peuvent, globalement, diminuer leurs recettes, tant que le déficit public constaté en n-1 est supérieur à 1,5 point de PIB,

- de prévoir que ladite règle doit être respectée non globalement, mais année par année sur l'ensemble de la période 2009-2012.

A l'article 10

- de préciser que la règle, selon laquelle les niches fiscales ou sociales se compensent entre elles, s'applique, année par année, et non au cours de la période 2009-2012, considérée dans sa globalité,

- de prévoir que les nouvelles niches instaurées au cours de la période 2009-2012 s'éteignent au bout de 3 années complètes à compter de celle de leur entrée en vigueur.

CHAPITRE PREMIER :

LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE DU CHOC DE CROISSANCE

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 constitue une innovation budgétaire souhaitée par le Parlement, et rendue possible par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 34 de la Constitution dispose désormais que « *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* ».

Ce **premier exercice** de programmation législative des finances publiques est compliqué par le choc de croissance que subit l'économie mondiale aujourd'hui, et qui rend tout exercice de projection budgétaire ou économique incertain. Les objectifs fixés pour 2012, d'un retour du déficit budgétaire à 0,5 % du PIB, sont très dépendants du contexte macroéconomique, aujourd'hui complètement bouleversé. **Face à l'ampleur de la crise, la trajectoire de redressement des comptes publics doit être interprétée avec souplesse, comme le permet le pacte de stabilité et de croissance.**

I. UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE MARQUÉE PAR DES ALÉAS

L'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques fixe des objectifs généraux de finances publiques, déclinés dans une évolution du solde des administrations publiques et une évolution de la dette publique sur la période 2008-2012. **Cette évolution repose nécessairement sur des hypothèses de croissance économique** conventionnelles que l'on doit toujours accueillir avec prudence. Ces hypothèses apparaissent aujourd'hui datées, en ce qui concerne en particulier l'exercice 2009, et frappées, pour 2010, 2011 et 2012, d'importants aléas, liés à l'évolution de la crise économique actuelle.

Objectifs fixés par l'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques

(en points de PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Solde des administrations publiques | - 2,7 % | - 2,7 % | - 2,0 % | - 1,2 % | - 0,5 % |
| Dette des administrations publiques | 65,3 % | 66,0 % | 65,3 % | 63,9 % | 61,8 % |
| <i>Hypothèse de croissance</i> | 1 % | 1 % | 2,5 % | 2,5 % | 2,5 % |

Source : projet de loi de programmation des finances publiques

A. L'APPORT D'UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Avant la présentation du présent projet de loi de programmation des finances publiques, une loi avait déjà tenté un premier exercice budgétaire pluriannuel. La loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, votée à l'initiative de M. Edouard Balladur, alors Premier ministre, et présentée par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre du budget, comportait 4 articles. Le premier article visait à « *ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du PIB dans la loi de finances pour 1997* ». Dans cette perspective, l'article 2 du texte prévoyait que « *la progression des charges du budget général et de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor ne devait pas excéder l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de chaque année* », soit une stabilité de la dépense en volume.

Dans ce précédent, la structure du présent projet de loi de programmation apparaissait déjà : elle reposait, d'une part, sur **un objectif de solde public**, et d'autre part, sur **une trajectoire contraignante de la dépense**.

La nature du présent projet de loi, qui comporte treize articles¹ après son examen à l'Assemblée nationale, est double lui aussi : il détermine une **programmation pluriannuelle des finances publiques dans des conditions proches de celles adressées chaque année à la Commission européenne**. Toutefois, elle sera cette fois formellement approuvée par le Parlement, et arrête pour 2009, 2010, 2011 des **plafonds de crédits pour chaque mission du budget général de l'Etat** qui présentent pour les gestionnaires **un caractère impératif**.

1. L'intérêt d'une programmation pluriannuelle des finances publiques à caractère normatif

C'est le deuxième rapport relatif à la mise en place de la LOLF de notre collègue Alain Lambert et de notre collègue député Didier Migaud, alors parlementaires en mission, qui a le mieux souligné la nécessité d'inscrire le budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle². Il a montré que **si la gestion annuelle des finances publiques maximise « en théorie » les possibilités d'action du pouvoir politique, puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manœuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de**

¹ Il en comportait douze au moment de son dépôt.

² La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – rapport au gouvernement – MM. Alain Lambert et Didier Migaud – septembre 2005.

programmation sectorielles). Les interventions discrétionnaires annuelles sur la dépense ne concernent que 5 % des crédits. Le rapport soulignait que les trois pays européens (Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni) ayant fait le choix de la pluriannualité respectent la programmation qu'ils se donnent, exprimée par un plafond annuel de dépense sur la durée de la législature comme aux Pays-Bas.

Au cours du débat d'orientation budgétaire pour 2008, votre rapporteur général avait souhaité une **amélioration de la programmation pluriannuelle des finances publiques adressée chaque année à la Commission européenne en application du pacte de stabilité et de croissance**. Il notait, comme il l'avait fait à plusieurs reprises, que la France n'avait jamais respecté sa programmation pluriannuelle des finances publiques, notamment parce que celle-ci apparaissait trop déséquilibrée : l'effort budgétaire à réaliser était toujours concentré en fin de période.

Les programmes de stabilité aujourd'hui présentés à Bruxelles apparaissent encore comme des exercices de prévision virtuelle, des instruments de communication vis-à-vis de nos partenaires européens, vides de tout dispositif normatif permettant d'atteindre les objectifs.

Dans son rapport sur le débat d'orientation budgétaire pour 2008, votre rapporteur général avait alors recommandé « *une programmation non glissante, fondée sur une norme de dépense pour l'ensemble formé par l'Etat et la sécurité sociale* ».

Il avait cherché les pistes destinées à crédibiliser une trajectoire pluriannuelle de finances publiques. Pour aboutir à une action structurelle sur le solde et la dette publics, il avait montré que la programmation budgétaire devait être fondée pour l'essentiel sur **une norme de dépense s'appliquant à l'ensemble des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale, en y intégrant bien évidemment les opérateurs, et en prenant également en compte la dépense fiscale**. Il avait souhaité qu'elle se décline de deux manières :

- une **déclinaison par mission**, afin que chaque ministre se sente comptable, et coresponsable, de l'évolution de la norme de dépense, mais aussi afin que chaque gestionnaire dispose de la visibilité nécessaire, tant ceux qui font l'objet de priorités, que ceux qui doivent réaliser des réformes structurelles : c'est l'objet du budget triennal ;

- la **définition d'un plafond de masse salariale contraignant**, sur cinq ans. Selon le rapport précité, les dysfonctionnements passés, où les réductions d'effectifs n'avaient pas eu d'impact en termes de coût, rendaient nécessaire une réflexion allant au-delà de la seule évolution des effectifs. Il s'agissait de piloter la masse salariale dans son ensemble, en lui appliquant un plafond contraignant. Des informations relatives à la masse salariale figurent dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

2. La nécessité d'une programmation à valeur législative

Dans le rapport pour le débat d'orientation budgétaire 2008, votre rapporteur général soulignait : *« afin de garantir l'effectivité de la programmation pluriannuelle des finances, il convient de la solenniser sur un plan politique, comme le Président de la République vient de le faire devant nos partenaires européens. Un engagement du gouvernement devant le Parlement est nécessaire : il passe par le présent rapport d'orientation budgétaire, mais pourrait se traduire aussi par une loi de programmation des finances publiques, qui pourrait ainsi devenir le référentiel commun de l'ensemble des acteurs, parlementaires et ministres. Une telle loi deviendrait le point d'ancrage de tous les projets de loi présentés au Parlement, qu'il s'agisse des lois de programmation ou des lois sectorielles, dont chaque ministre deviendrait comptable. Le souhait de votre rapporteur général est d'y voir réaffirmer le principe d'une affectation des ressources d'emprunt aux seuls investissements (au sens comptable du terme) dès la fin de la présente législature ».*

Dès lors, l'annonce par le Président de la République, lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), le 12 décembre 2007, de la création, pour l'Etat, d'un **budget triennal définissant pour la période 2009-2011 des plafonds de crédits par mission**, et tirant les conséquences budgétaires de la revue générale des politiques publiques, ne pouvait que déboucher sur une initiative législative.

La circulaire du Premier ministre en date du 11 mars 2008 souligne, en effet, le caractère original du budget triennal. Il ne peut présenter qu'un caractère indicatif : des projets de loi de finances annuels, qui seuls ont une valeur contraignante, *« continueront à être présentés chaque automne ».*

Mais, selon le même document adressé par le Premier ministre à ses ministres, *« la définition d'enveloppes de crédits sur trois ans donnera de la visibilité à l'ensemble de notre politique budgétaire, puisqu'elle revient à élaborer une loi de programmation pour chacun des secteurs dont vous avez la charge ».* La circulaire précise que *« les plafonds de dépenses devront être regardés comme impératifs, c'est le gage de la crédibilité de notre trajectoire de finances publiques ».* Dans les faits, et en pratique, pour les gestionnaires de l'Etat, ces plafonds de crédits sur trois ans présentent bel et bien un caractère impératif.

Il aurait été paradoxal que **la novation représentée par le budget triennal, qui présente pour les gestionnaires un caractère impératif, s'incarne seulement dans une circulaire transmise pour information au Parlement**, et que celui-ci examine des projets de loi de finances annuels dont les volets « dépenses » ne seraient que la déclinaison d'un plafond triennal arrêté par voie réglementaire.

Dans ce contexte, même en en reconnaissant les limites, le présent projet de loi de programmation des finances publiques, au moins sur son volet

« dépenses de l'Etat » pourrait bien être une véritable « révolution copernicienne » du droit budgétaire, où un budget triennal viendrait en dépenses se substituer à la loi de finances annuelle.

Sur le volet « dépenses de l'Etat », une telle loi ne manquera pas de contrebalancer les lois de programmation sectorielle qui sont déjà annoncées, comme la loi de programmation militaire ; elle permettra d'engager le Parlement et les gestionnaires.

**Les articles du présent projet de loi de programmation des finances publiques
pour les années 2009 à 2012 »**

(après adoption par l'Assemblée nationale)

- **article 1^{er}** : principe d'une programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012 ;
- **article 2** : évolution du solde et de la dette des administrations publiques en points de PIB, 2009-2012 ;
- **article 3** : approbation du rapport annexé précisant les conditions de réalisation de la programmation ;
- **article 4 A** : rythme de progression des dépenses publiques fixé à 1,1 % en volume en moyenne annuelle ;
- **article 4** : stabilité en volume des dépenses de l'Etat à périmètre constant ;
- **article 5** : fixation des plafonds triennaux de crédits 2009, 2010 et 2011 pour les missions du budget général ;
- **article 6** : évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle et de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » au rythme de l'inflation ;
- **article 7** : évolution de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie de 3,3 % en valeur chaque année ;
- **article 8** : utilisation des surplus de recettes fiscales de l'Etat par rapport à la prévision pour réduire le déficit ;
- **article 9** : les mesures nouvelles ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes par rapport à des montants exprimés en milliards d'euros fixés pour chaque exercice ;
- **article 10¹** : compensation des créations ou extensions des dépenses fiscales ou sociales par la suppression ou la diminution de niches ;
- **article 11** : rapport au Parlement avant l'examen du projet de loi de finances sur l'application de l'article 10 et la création des dépenses fiscales ou sociales ;
- **article 12** : rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la présente loi avant le débat d'orientation budgétaire et les écarts éventuels par rapport aux objectifs.

¹ Cet article crée ainsi une « sorte d'article 40 » de la Constitution pour le gouvernement, dont les modalités d'application n'apparaissent pas clairement, notamment au regard des nouveaux crédits d'impôts introduits à l'initiative du gouvernement, par exemple en ce qui concerne l'intéressement.

B. UNE TRAJECTOIRE MACROECONOMIQUE CONFRONTÉE À UN CHOC DE CROISSANCE

La programmation des finances publiques est, par essence, étroitement dépendante de la conjoncture économique. Elle repose en particulier sur une hypothèse d'élasticité des recettes fiscales au PIB. Les variations de la croissance ont également un impact de court terme sur la dépense publique, mais qui paraît de moindre ampleur que s'agissant des recettes.

1. Une panne de croissance en perspective ?

Les prévisions de croissance du PIB de la France pour 2008 ont été constamment revues à la baisse depuis le début de l'année 2008, du fait en particulier de l'envolée du prix du pétrole, de la hausse du cours de l'euro, et d'une croissance des Etats-Unis plus faible que prévu.

Les fourchettes de prévisions du consensus s'établissaient, à la **mi-octobre 2008**¹ :

- pour l'année 2008, entre 0,8 % (BNP Paribas en particulier) et 1,5 % (ING Financial Markets), avec une moyenne de **0,9 %** ;

- pour l'année 2009, entre - 0,5 % (BNP Paribas) et 1 % (BIPE), avec une moyenne de **0,5 %**.

Le gouvernement prévoit une croissance du PIB de 1 % en 2008 et comprise entre 1 % et 1,5 % en 2009. Le projet de loi de finances est construit sur une hypothèse de croissance de 1 %. S'agissant de 2009, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a indiqué le 20 octobre 2008, au moment de la présentation du présent projet de loi devant l'Assemblée nationale, que : « *il est très probable que la croissance en 2009 n'atteigne pas 1 % et que nous soyons amenés à réviser notre prévision. (...) Nous le ferons sur la base d'informations complémentaires. En particulier, nous estimons prudent et respectueux de disposer du taux de croissance pour le troisième trimestre, qui sera connu le 14 novembre. De la même manière, nous souhaitons disposer de la prévision de la Commission européenne pour ajuster la prévision de croissance pour 2009* ».

a) Une croissance de l'ordre de 1 % en 2008 ?

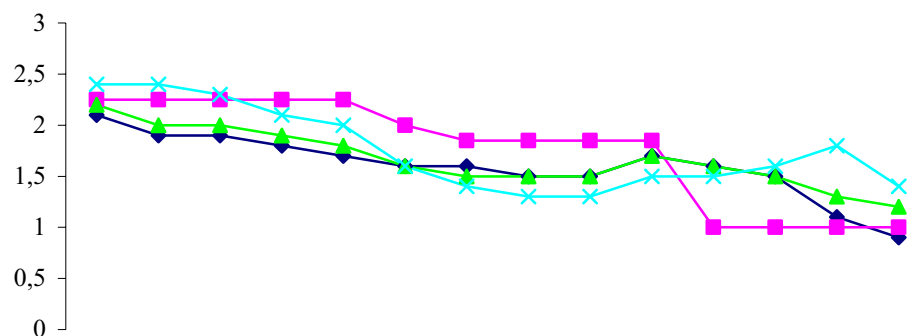
Légèrement supérieures à 2 % pour la France, la zone euro et les Etats-Unis en septembre 2007, les prévisions de croissance du consensus sont désormais de l'ordre de 1 % pour la France (0,9 %) et la zone euro (1,2 %). L'évolution du consensus pour la zone euro a été défavorable de façon à peu

¹ Source : Consensus Forecasts, octobre 2008.

près continue, avant même que la crise financière fasse véritablement sentir ses effets.

L'évolution des prévisions de croissance du PIB pour 2008

(en %)



| | sept-07 | oct-07 | nov-07 | déc-07 | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 |
|-----------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|
| ◆ France (consensus) | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 |
| ■ France (gouvernement) (1) | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,00 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| ▲ Zone euro (consensus) | 2,2 | 2 | 2 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,50 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,2 |
| ✕ Etats-Unis (consensus) | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 1,4 |

Sources : Consensus Forecasts, déclarations du gouvernement, projet de loi de finances pour 2009

Cette prévision d'une croissance de l'économie française de 0,9 % en 2008 correspond à celle publiée par l'Insee dans sa note de conjoncture du 3 octobre 2008.

La prévision de croissance du gouvernement, de 1 %, ne s'écarte donc pas de façon significative du consensus.

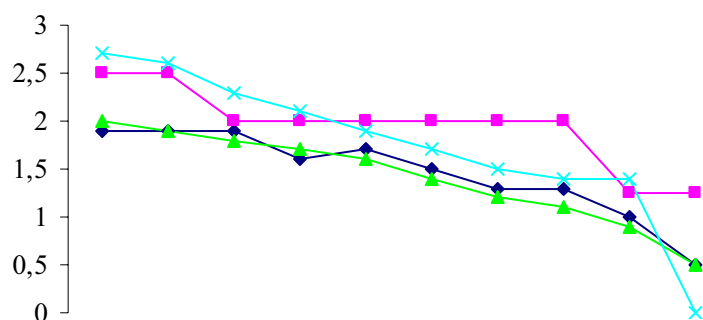
b) Une croissance de l'ordre de 0 % en 2009 ?

Le taux de croissance de 2009, de 1 % selon le consensus de début septembre 2008, serait de **0,5 %** selon le consensus du début octobre 2008. Si l'on prend en compte le fait que certains organismes n'ont pas révisé leur prévision depuis le mois de septembre, la croissance en 2009 semble donc **devoir être proche de 0 %**.

Les prévisions de croissance du PIB du consensus pour 2009 ont évolué de manière défavorable depuis le début de l'année, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution des prévisions de croissance du PIB pour 2009

(en %)



| | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|
| ◆ France (consensus) | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1 | 0,5 |
| ■ France (gouvernement) (1) | 2,5 | 2,5 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 1,25 | 1,25 |
| ▲ Zone euro (consensus) | 2 | 1,9 | 1,80 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 0,5 |
| × Etats-Unis (consensus) | 2,7 | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 0,0 |

(1) Le projet de loi de finances pour 2009 est construit sur l'hypothèse d'une croissance de 1 % en 2009, mais la « fourchette » retenue par le gouvernement est comprise entre 1 % et 1,5 %.

Sources : Consensus Forecasts, déclarations du gouvernement, projet de loi de finances pour 2009

Bien que la prévision de croissance du gouvernement, de 1 % (exprimée, conformément à l'usage, en moyenne annuelle), soit analogue à la prévision de croissance pour 2008, **elle suppose en fait que la croissance de trimestre à trimestre soit, en 2009, de l'ordre de 0,4 % ou 0,5 %, c'est-à-dire proche de 2 % en rythme annualisé, ce qui ne paraît guère vraisemblable.**

Pourquoi une croissance de 1 % (en moyenne annuelle) en 2008, comme en 2009, implique-t-elle un taux de croissance de trimestre à trimestre nul en 2008, et proche de 0,5 % en 2009

La croissance du PIB une année donnée est exprimée en « **moyenne annuelle** » : cela signifie que le taux de croissance d'une année donnée est calculé en fonction du rapport entre le PIB total de l'année n et le PIB total de l'année n-1. Il en découle ce paradoxe que si la croissance de trimestre à trimestre est positive l'année n-1, et nulle l'année n, la croissance du PIB de l'année n est considérée comme positive¹. Les économistes appellent « **acquis de croissance** » la croissance en moyenne annuelle qui serait enregistrée une année donnée, dans l'hypothèse où la croissance trimestrielle serait nulle.

Aussi, **le fait que le gouvernement prévoit une croissance de l'ordre de 1 % en moyenne annuelle en 2008 et en 2009 n'a pas la même signification pour chacune de ces deux années.** Dans le cas de l'année 2008, l'Insee prévoit que la croissance de trimestre à trimestre sera globalement nulle, voire négative (avec une croissance de 0,4 %, - 0,3 %, - 0,1 % et - 0,1 % aux 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e trimestres). Une récession se définissant comme deux trimestres consécutifs de croissance négative, l'Insee prévoit donc, au-delà des précautions sémantiques, une récession, puisque selon lui la croissance serait négative trois trimestres de suite.

La croissance de l'ordre de 1 % en moyenne annuelle prévue pour 2008 s'explique par le phénomène précité : comme la croissance trimestrielle a été positive en 2007, l'acquis de croissance en 2008 est de l'ordre de 1 % (plus précisément, de 0,8 %). En revanche, **une prévision de croissance de 1 % en 2009 suppose une reprise de la croissance de trimestre à trimestre.** En effet, si la croissance trimestrielle était nulle en 2009, la croissance en moyenne annuelle le serait également².

Plus précisément, si la croissance de trimestre à trimestre est de 0,4 % en 2009, on peut considérer, en simplifiant, que le PIB, sur une base de 100 pour chaque trimestre de 2008, est de 100,4, 100,8, 101,2 et 101,6 aux 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e trimestres 2009. Le PIB de 2009 est alors de 404, contre 400 pour celui de 2008, ce qui représente bien une augmentation de 1 %.

Dès lors, le débat relatif au taux de croissance en 2009 est le suivant :

- soit on suppose qu'après une année 2008 marquée par la stagnation économique consécutive à l'augmentation du prix du pétrole, à l'appréciation de l'euro et au resserrement des conditions de crédit, **la croissance de trimestre à trimestre reprendra en 2009**, et on aura alors une croissance positive (en moyenne annuelle). **Une croissance de 1 % semble cependant exclue** : comme on l'a indiqué, si la croissance trimestrielle était égale en 2008 aux prévisions de l'Insee, il faudrait en 2009 une croissance de à 0,4 % à 0,5 % par trimestre pour que la croissance soit égale à 1 % en moyenne annuelle ;

¹ Cela peut facilement être « visualisé » en s'imaginant le PIB trimestriel de l'année n-1 comme un escalier montant, constitué de quatre « marches », et celui de l'année n comme un palier. Le « palier » étant plus élevé que la moyenne des quatre marches (puisque'il est au niveau de la 4e marche), il y a nécessairement croissance du PIB en moyenne annuelle.

² On peut « visualiser » ce phénomène en s'imaginant le PIB trimestriel des années 2008 et 2009 comme un long palier : le palier étant alors à la même « hauteur » en 2008 et en 2009, la croissance en moyenne annuelle serait forcément nulle.

- soit on suppose que l'année 2009 sera également marquée par une **croissance trimestrielle nulle**, du fait de la crise financière et du climat d'incertitude qui en découle, et on aura alors une croissance **nulle en moyenne annuelle** (et même, si les prévisions de croissance de l'Insee pour 2008 se confirment, **légèrement négative**, l'acquis de croissance étant alors de - 0,2 %) ;

- soit on suppose que l'année 2009 connaîtra une **croissance trimestrielle négative**, et la croissance en moyenne annuelle pourra alors être **franchement négative** (par exemple, avec une croissance de - 0,5 % au premier trimestre et nulle ensuite, la croissance serait de - 0,7 % en moyenne annuelle).

Une croissance plus faible à la fin de 2008 aurait aussi, comptablement, un impact négatif sur la croissance de 2009 en moyenne annuelle. Par exemple, en supposant une croissance de trimestre à trimestre nulle en 2009, une croissance trimestrielle égale en 2008 aux prévisions de l'Insee, sauf au dernier trimestre, où la croissance serait de - 0,5 %, susciterait une croissance de 2009 de - 0,5 % en moyenne annuelle.

Le FMI, dans ses prévisions du 8 octobre 2008, et la Commission européenne, dans ses prévisions du 3 novembre 2008, prévoient pour la France une croissance de respectivement 0,2 % et 0 % en 2009. Au total, il semble donc désormais falloir tabler sur une croissance quasiment nulle en 2009.

c) Pétrole et taux d'intérêt : des facteurs de soutien en 2009 ?

Les principaux facteurs susceptibles d'éviter une récession en 2009 sont l'évolution du prix du pétrole et des taux d'intérêt.

La récente dépréciation de l'euro, si elle se confirmait, serait également un facteur de soutien important.

On rappelle que, selon les estimations usuelles, la première année :

- un prix du pétrole inférieur de 10 dollars, une baisse des taux d'intérêt (courts et longs) de 100 points de base (ou une croissance de l'économie des Etats-Unis supérieure de 1 point), augmentent la croissance du PIB de la zone euro et de la France d'environ 0,25 point ;

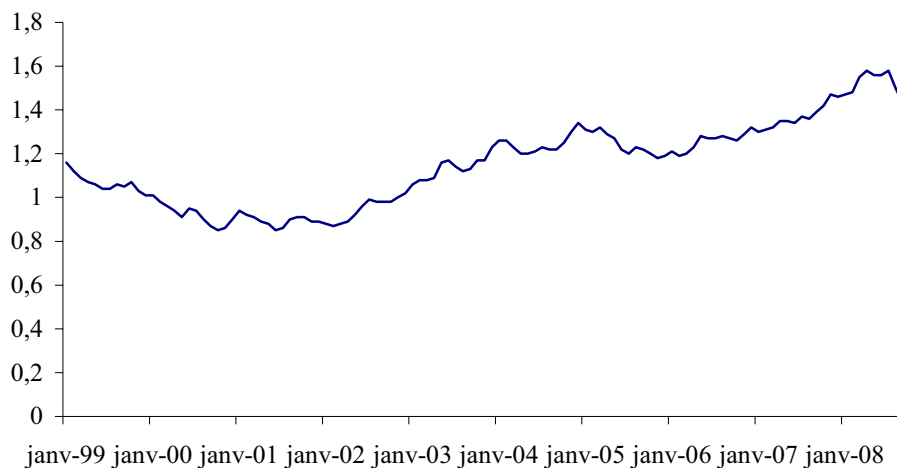
- une dépréciation de l'euro contre toutes les monnaies de 10 % augmente la croissance du PIB de la zone euro de 0,5 point.

Certes, il n'est pas possible d'additionner les impacts des différents phénomènes. En particulier, une poursuite de la baisse du prix du pétrole et de la dépréciation de l'euro serait vraisemblablement la conséquence d'un ralentissement important de l'économie mondiale, en particulier européenne. Par ailleurs, si le crédit est rationné ou la confiance faible, comme cela semble devoir être le cas, la croissance sera forcément faible, quel que soit l'environnement international. Ces facteurs de soutien de l'économie pourraient toutefois jouer un **rôle stabilisateur**.

On rappelle qu'un euro vaut actuellement 1,32 dollar (après être descendu jusqu'à 1,24 dollar), et que le prix du baril de Brent 66,50 dollars¹.

Le taux de change de l'euro

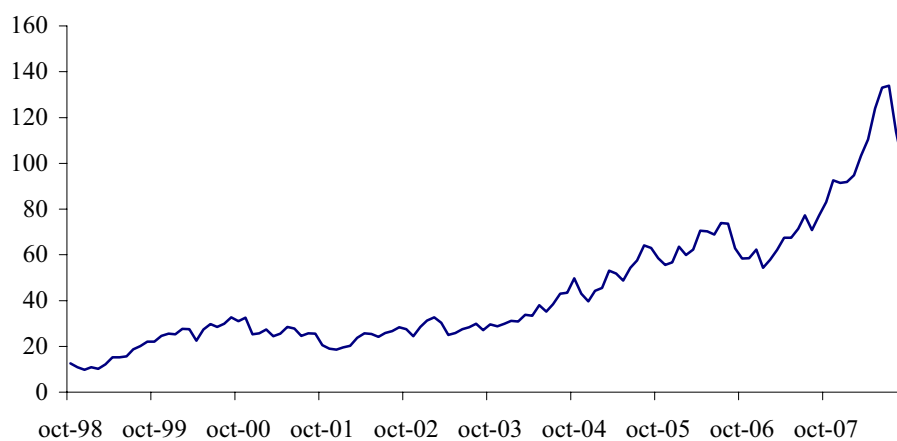
(valeur de l'euro, en dollars)



Source : Banque centrale européenne

Le prix du baril de Brent

(en dollars)



Source : Fonds monétaire international

¹ Le 30 octobre 2008.

2. Hypothèses et paris des perspectives gouvernementales associées au projet de loi

a) Une hypothèse de croissance du gouvernement à partir de 2010, de 2,5 %, frappée d'incertitudes

Pour les années 2010, 2011 et 2012, le gouvernement formule une hypothèse de croissance annuelle de 2,5 %. Comme il le souligne, cette hypothèse est conventionnelle : « *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* »¹.

Une telle convention est habituelle dans le cas d'un exercice de programmation à moyen terme. Cependant, elle est affectée par l'impact de la crise financière. Selon un article publié en février 2008 par Mme Carmen Reinhart et M. Kenneth Rogoff², en moyenne, les 5 crises bancaires les plus graves des 30 dernières années se sont caractérisées par une croissance inférieure de plus de 5 points à celle du haut de cycle, et la croissance est demeurée bien inférieure à son niveau d'avant la crise pendant plus de 3 ans.

Ainsi, selon le consensus des conjoncturistes d'octobre 2008, la croissance du PIB serait encore inférieure à son potentiel en 2010, et simplement égale à son potentiel en 2011 et 2012, soit environ 2,1-2,2 % par an, comme l'indique le graphique ci-après.

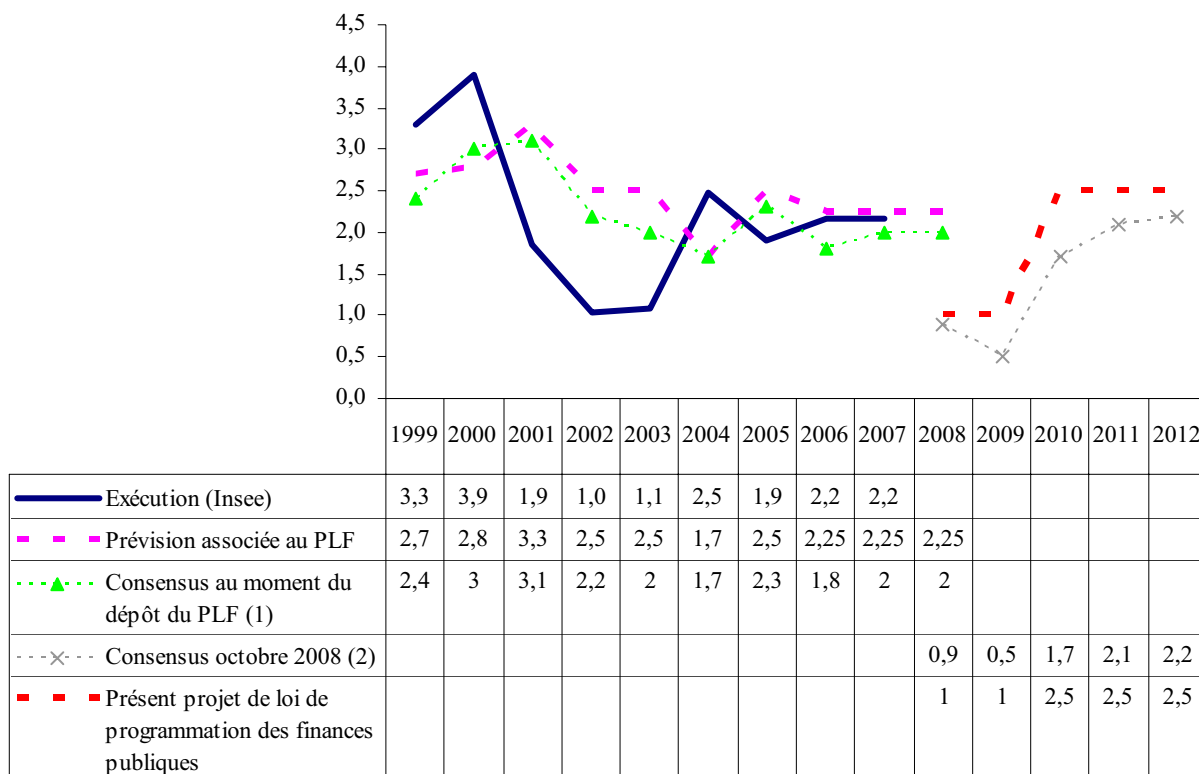
Le scénario du consensus n'est pourtant pas un scénario pessimiste. En effet, les conjoncturistes ont tendance à prévoir un « rapprochement de la normale » à l'horizon de leur prévision. Aussi sont-ils généralement assez « démunis » quand il s'agit de prévoir un infléchissement de la conjoncture. Comme le montre le graphique ci-après, l'impact de l'explosion de la « bulle internet » du début des années 2000 a été largement sous-estimé en 2001, 2002 et 2003, les conjoncturistes prévoyant à chaque fois un retour à la normale, qui ne s'est produit qu'en 2004.

¹ Source : rapport sur la programmation des finances publiques pour la période 2009 à 2012 annexé à l'article 3 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012.

² « *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different ? An International Historical Comparison* », 5 février 2008.

La croissance du PIB en volume : prévisions jusqu'en 2012

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, fin septembre ou début octobre.

(2) Consensus Forecasts.

Sources : Insee, projets de lois de finances, Commission économique de la Nation

b) Des prélèvements obligatoires qui pourraient être moins dynamiques que prévu

L'évolution de la conjoncture aura aussi un impact sur les hypothèses du gouvernement en ce qui concerne l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que leur élasticité au PIB est égale à 1.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité s'éloigne de l'unité. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors supérieure à 1. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors inférieure à 1.

Les hypothèses d'élasticité au PIB retenues par le gouvernement, tant pour les prélèvements obligatoires dans son ensemble que pour les seules recettes fiscales, sont indiquées dans le tableau ci-après.

Les hypothèses d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB retenues par le gouvernement

| | 2008 | 2009 | 2010-2012 |
|--|-------------|-------------|---|
| Ensemble des prélèvements obligatoires | 1,3 | 1 | « élasticité quasiment unitaire » |
| Recettes fiscales | 1,5 | 0,8 | « élasticité au PIB légèrement supérieure à 1 » |

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

Schématiquement, la situation est la suivante :

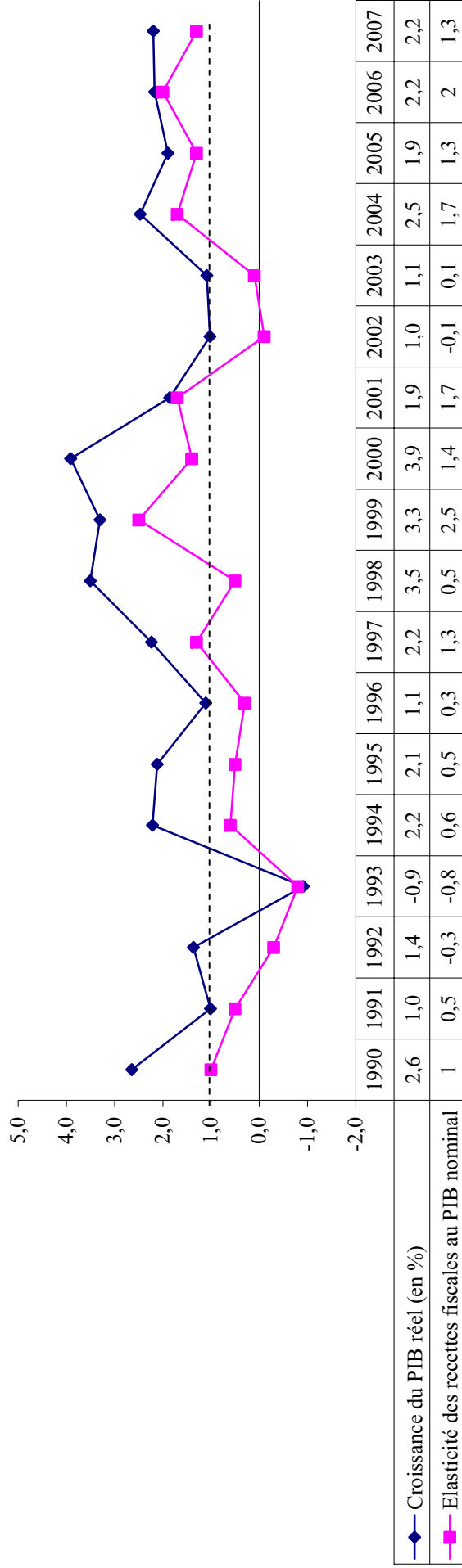
- l'élasticité des cotisations sociales au PIB varie peu, et est à peu près égale à l'unité ;
- l'élasticité des recettes fiscales au PIB varie fortement (entre -1 et 2, pour une moyenne de 1) ;

- en conséquence, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est à peu près égale à la moyenne de 1 et de ce dernier coefficient. Elle connaît donc des fluctuations significatives. L'élément essentiel pour la prévision est donc l'élasticité des recettes fiscales au PIB. Celle-ci est fortement liée à la croissance du PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

La courbe inférieure représente l'élasticité, c'est-à-dire la « sensibilité » des recettes fiscales au PIB nominal. On constate que cette élasticité a été nettement supérieure à 1, et donc que les recettes fiscales ont spontanément eu tendance à augmenter nettement plus vite que le PIB, en 1987, de 1999 à 2001, et de 2004 à 2007.

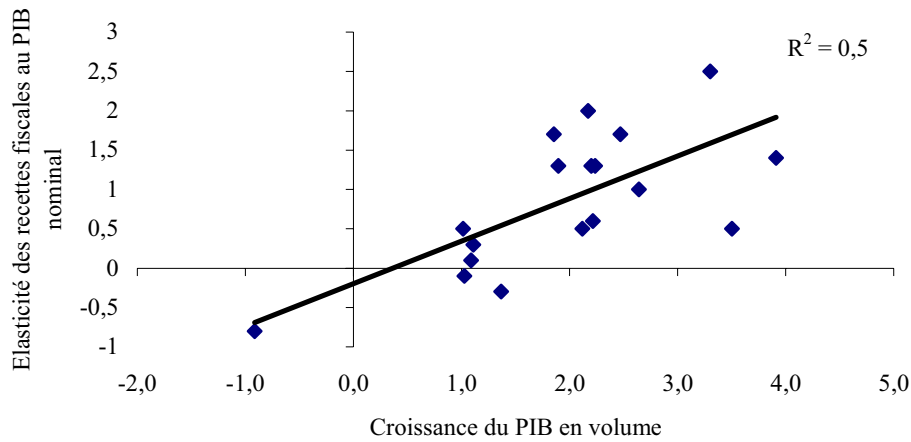
On constate, par ailleurs, qu'en règle générale, l'élasticité des recettes fiscales est à peu près égale à la moitié de la croissance du PIB en volume. La forte élasticité constatée de 2004 à 2007 constitue donc une exception remarquable.

Croissance du PIB et élasticité des recettes fiscales au PIB



Sources : Insee, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Corrélation entre croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB nominal



Sources : Insee, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Les prévisions d'élasticité des recettes fiscales au PIB retenues par le gouvernement sont cohérentes avec ses prévisions de croissance du PIB. Les premières sont cependant fortement tributaires des secondes. Une croissance du PIB plus faible que prévu se traduirait par une élasticité d'autant plus faible.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur les **causes concrètes** du dynamisme des recettes constaté ces dernières années. Comme votre rapporteur général le soulignait dans son rapport d'information précité relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, **ce dynamisme des recettes fiscales résulte pour l'essentiel de phénomènes conjoncturels, susceptibles de s'inverser à court terme.**

En particulier, le dynamisme des impôts assis sur les revenus du capital et les plus-values (impôt sur le revenu, CSG, droits de mutation, impôt de solidarité sur la fortune) provient de la hausse cyclique des prix des actifs financiers et immobiliers, qui plafonne puis, le cas échéant, s'inverse en période de crise. Une analyse analogue peut être faite au sujet de l'impôt sur les sociétés.

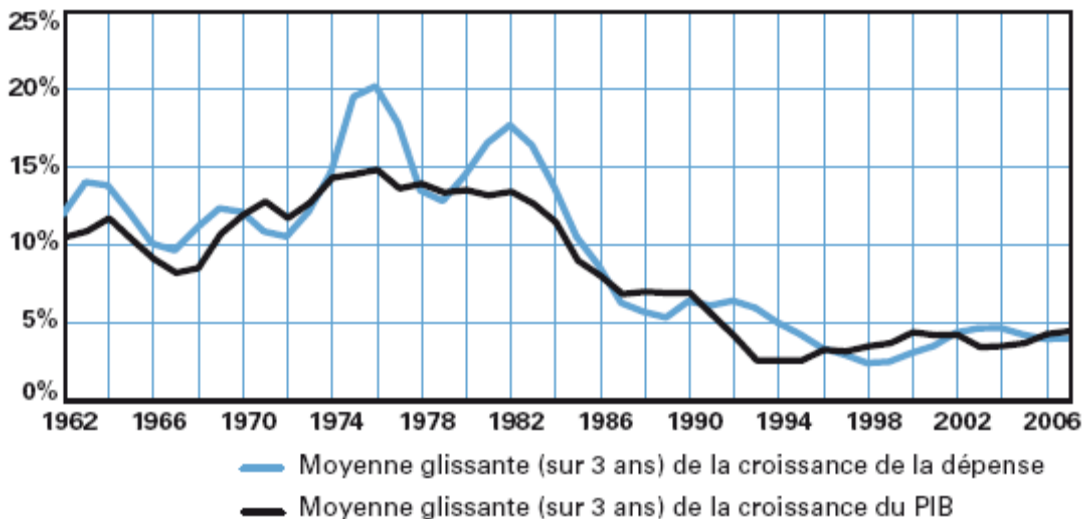
La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, attribue les fortes recettes d'impôt sur les sociétés aux « *résultats très élevés en 2006 des sociétés du secteur financier et de l'énergie* ». Or, les bons résultats du secteur de l'énergie et du secteur financier s'expliquaient alors largement, respectivement, par le niveau élevé du prix du pétrole, et par la situation favorable des marchés boursiers. **La crise financière actuelle devrait donc avoir des répercussions importantes sur les recettes de l'impôt sur les sociétés.** On peut rappeler à cet égard que le secteur financier correspond à peu près **au quart des recettes** d'impôt sur les sociétés.

c) Des dépenses publiques moins sensibles à la conjoncture et susceptibles être contrôlées

Comme le souligne le rapport du gouvernement sur la dépense publique et son évolution, joint au projet de loi de finances pour 2009, les dépenses sont, pour l'essentiel, liées aux montants votés. **Le gouvernement peut donc les piloter**, et limiter ainsi l'impact que pourrait avoir une inflexion de la croissance sur les dépenses sensibles à l'évolution de l'activité. **Il existe dans ce domaine un pouvoir assez largement discrétionnaire du gouvernement.**

La sensibilité de certaines dépenses à la conjoncture peut néanmoins être forte. Le rapport précité souligne que « *les dépenses d'indemnisation du chômage augmentent en cas de dégradation de l'activité et de redressement du chômage. Les dépenses liées au revenu minimum d'insertion suivent avec retard ce phénomène : à l'issue d'une période de basse conjoncture, les chômeurs en fin de droits sont plus nombreux et les dépenses liées au RMI plus importantes. En phase de redémarrage, la décrue des dépenses de RMI est plus lente que celle des dépenses de chômage. D'autres dépenses sous conditions de ressources (allocation logement par exemple) sont aussi affectées par l'activité avec retard (environ une année) dans la mesure où elles sont liées au montant des revenus perçus l'année qui précède leur versement* ».

Evolution comparées de la dépense publique et du PIB



Source : INSEE/rapport du gouvernement sur la dépense publique et son évolution joint au PLF 2009

3. De la crise financière à la crise économique ?

L'économie mondiale est actuellement confrontée à une grave crise bancaire et financière.

a) Rappel chronologique

Pour un exposé plus détaillé, on se reportera au rapport de votre rapporteur général sur le récent projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie¹.

(1) Une crise d'origine américaine

On considère que la crise a débuté en 2007, à la suite de la chute des prix immobiliers aux Etats-Unis, et de la crise du marché des crédits hypothécaires (les « subprimes ») qui en avait résulté.

Certaines banques s'en sont trouvées fragilisées, soit directement, soit indirectement, du fait en particulier du développement de la titrisation. En raison des nouvelles normes de comptabilisation en valeur de marché, les établissements bancaires ont été confrontés à la nécessité de **provisionner d'importantes pertes latentes** sur des actifs dépréciés et de faire appel aux marchés financiers pour se recapitaliser et respecter les normes de solvabilité imposées par le Comité de Bâle. **De très nombreuses augmentations de capital ont été réalisées entre septembre 2007 et juin 2008, pour un montant global d'environ 300 milliards de dollars.**

La solvabilité des banques

1. L'obligation de disposer de fonds propres positifs

Les banques sont soumises, comme toute entreprise, à l'obligation de disposer de fonds propres positifs. Des pertes financières importantes peuvent donc les rendre insolvables.

Supposons par exemple qu'une banque dispose, avant la crise, d'un actif constitué d'actifs financiers égal à 100, et d'un passif hors fonds propres constitué de dépôts pour un montant 80. Les fonds propres nécessaires pour équilibrer le bilan sont donc égaux à $100-80=20$.

L'insolvabilité apparaît si l'actif de la banque diminue suffisamment pour rendre ses fonds propres négatifs, c'est-à-dire, dans notre exemple simplifié, si les actifs financiers deviennent inférieurs à 80.

Actuellement, une proportion importante des actifs soit, sont nettement en-dessous de leur valeur de long terme (s'agissant des placements dans des sociétés cotées), soit ne peuvent plus être valorisés par le marché faute de transactions (cas des véhicules structurés et de titrisation). **Il peut en résulter un problème de solvabilité**, les banques étant tenues par les normes comptables internationales de respecter la règle dite du « *mark to market* », c'est-à-dire d'évaluer leurs actifs selon les prix du marché.

2. L'obligation de respecter des règles prudentielles strictes

Outre l'obligation de disposer de fonds propres positifs, les banques de dépôts doivent également respecter certaines règles prudentielles liées à leur rôle central dans l'économie :

- les accords de Bâle I (1988) ont mis en place le ratio Cooke, selon lequel les fonds propres ne pouvaient être inférieurs à 8 % de l'encours pondéré des crédits (avec des fonds propres de 1, on pouvait ainsi prêter 12,5) ;

¹ Rapport n° 23 (2008-2009).

- les **accords de Bâle II**, formalisés le 26 juin 2004 et transposés en Europe par deux directives du 14 juin 2006, ont mis en place le ratio McDonough actuellement en vigueur, selon lequel les fonds propres ne peuvent être inférieurs à 8 % de la somme pondérée des différents types de risques.

Les banques appliquent également un **ratio dit « Tier One »**, indicateur largement utilisé par les régulateurs afin de mesurer le degré de capitalisation des institutions financières. Défini par les accords de Bâle I sans avoir été substantiellement modifiée par Bâle II, il désigne les fonds propres « de base », soit la partie jugée la plus solide de leurs capitaux propres, et rassemble essentiellement :

- au numérateur, le capital social, les résultats mis en réserve et les intérêts minoritaires dans les filiales consolidées, moins les actions auto détenues et l'éventuel *goodwill* (valorisation de l'écart d'acquisition) ;

- au dénominateur, le total des actifs ajustés du risque.

Le minimum requis selon les accords de Bâle I est de 4 % mais dans la pratique, la plupart des banques visent au moins 7 %.

La dépréciation des actifs des banques a donc pour conséquence de réduire leur possibilité de prêt, et peut leur poser un problème de solvabilité si le ratio devient inférieur à 8 %.

3. La réaction des pouvoirs publics

Face à de tels problèmes de solvabilité, les pouvoirs publics peuvent réagir de deux manières. Ils peuvent tout d'abord **racheter les actifs à risque à un prix qu'ils déterminent**. Le risque est alors de les acheter à une valeur inférieure ou supérieure à ce qui, dans des circonstances normales, constituerait leur prix de marché. Dans le premier cas, le problème de solvabilité peut ne pas être résolu ; dans le second cas, l'Etat augmente de fait le capital de la banque, sans disposer d'aucun des droits de l'actionnaire, ni avoir de possibilité de « récupérer » ses fonds quand la situation s'améliore. C'est le principe du « plan Paulson » (cf. *infra*).

L'Etat peut également contribuer à une recapitalisation des banques en devenant directement actionnaire ou souscripteur de fonds propres, avec les avantages qui en découlent et la possibilité de revendre les actions une fois que la situation s'améliore. **Ce cas de figure est privilégié par les pays européens.**

L'impact de la crise du crédit hypothécaire sur le bilan des banques s'est propagé avec la défiance. Le montant global des dépréciations liées aux *subprimes* atteignait ainsi en septembre 2008 près de **590 milliards de dollars** pour un marché de prêts *subprimes* de 1.300 milliards de dollars. Si les pertes connues des banques françaises étaient, fin septembre 2008, « limitées » à une vingtaine de milliards d'euros, compte tenu de leur stratégie plus prudente en matière de titrisation, celles des banques européennes culminaient à plus de 150 milliards d'euros.

(2) Les défaillances des banques Northern Rock et Bear Sterns

Sans revenir en détails sur la chronique des difficultés des établissements financiers, on peut rappeler qu'une première prise de conscience de la gravité de l'impact sur le secteur bancaire est née à l'occasion des **défaillances des banques Northern Rock et Bear Sterns**. La première,

spécialisée dans le crédit immobilier hypothécaire, a été *de facto* nationalisée par le gouvernement britannique le 18 février 2008, et la seconde, une des cinq plus grandes banques d'investissement américaines, a été rachetée par J.P. Morgan Chase le 16 mars 2008 avec le soutien de la Fed.

Les principales banques centrales sont intervenues sur le marché interbancaire dès l'été 2007, par des initiatives concertées ou individuelles. Elles ont ainsi massivement injecté des liquidités sous forme de prêts à très court terme aux banques, et ont graduellement atténué leurs exigences sur la qualité des actifs détenus par ces dernières qu'elles acceptaient en garantie (on parle de « collatéral ») de leurs interventions. La Fed a ainsi inclus dans le périmètre des actifs éligibles des actions d'entreprises cotées.

(3) Les événements de septembre 2008 et l'extension de la crise à l'Europe continentale

Le cours des événements s'est accélérée en septembre 2008, avec la mise sous tutelle gouvernementale et la recapitalisation par les pouvoirs publics des organismes de refinancement hypothécaire Freddie Mac et Fannie Mae, l'acquisition de Merrill Lynch – une autre des cinq principales banques d'investissement américaines – par Bank of America, la première banque de dépôt américaine, et, surtout, la faillite, le 15 septembre 2008, de Lehman Brothers – qui faisait également partie des cinq plus grandes banques d'investissement américaines. Ainsi, des cinq plus grandes banques d'investissement américaines d'avant la crise, seules deux n'avaient pas disparu et n'avaient pas été rachetées : Morgan Stanley et Goldman Sachs, qui se sont transformées en banques de dépôt.

La faillite de Lehman Brothers a été permise par les autorités américaines afin de réduire le phénomène d'« aléa moral » : il s'agissait de signifier aux banques que les pouvoirs publics ne viendraient pas systématiquement à leur secours en cas de prise de risque inconsidérée. Elle a été perçue comme un véritable séisme, et a suscité une fuite devant le risque¹ qui a transformé le risque de liquidité en risque de solvabilité pour les institutions financières les plus endettées.

b) Eléments de mise en perspective

(1) Des précédents de crises bancaires majeures restés confinés au plan national

Bien entendu, ce n'est pas la première fois qu'une crise bancaire et financière importante se produit. Dans l'article précité publié en février 2008², Mme Carmen Reinhart et M. Kenneth Rogoff rappellent que les trente

¹ La fuite devant le risque fut telle que le rendement des billets à trois mois du Trésor des Etats-Unis devint négatif pendant quelques heures.

² Il s'agit des débuts des crises. Source : « *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different ? An International Historical Comparison* », 5 février 2008.

dernières années ont vu 5 crises bancaires majeures : Espagne (1977), Norvège (1987), Finlande (1991), Suède (1991) et Japon (1992)¹.

L'impact sur la croissance a été significatif. Si le cas de la Finlande – qui a connu 4 ans de croissance nulle ou négative, avec un minimum à - 6 % en 1991 – n'est probablement pas représentatif, la crise bancaire s'inscrivant alors dans le contexte d'une crise plus générale consécutive à l'effondrement économique de l'ancienne URSS, on peut rappeler que la croissance a été nulle en Espagne en 1979, de - 0,2 % en Norvège en 1988, et de - 2 % en Suède et au Japon, respectivement en 1993 et 1998.

Ces crises n'ont pas suscité d'effondrement du système bancaire, grâce à l'intervention des gouvernements et des banques centrales. En particulier, les banques ont été recapitalisées et ont vu tout ou partie de leurs actifs douteux repris par les pouvoirs publics. Le coût *ex ante* de ces mesures a été important, de 6 points de PIB pour la crise suédoise de 1991 à 20 points de PIB pour la crise japonaise de 1991 (qui il est vrai n'a commencé à être « traitée » qu'à la fin des années 1990, ce qui pourrait contribuer à expliquer ce montant élevé). Ces sommes ont ensuite été en partie récupérées par les pouvoirs publics.

Les Etats-Unis ont connu une crise moins importante, celle de leurs caisses d'épargne, qui a commencé en 1984 et contribua à une croissance de seulement - 0,2 % en 1991. Le coût *ex ante* pour les pouvoirs publics a alors été de 3,2 points de PIB.

La crise bancaire et financière actuelle ne paraît pas, dans sa nature, fondamentalement différente de celles qui l'ont précédée. En particulier, les 5 grandes crises précitées ont toutes été précédées d'un krach immobilier.

(2) Une crise mondiale d'une ampleur, au plan financier, inégalée depuis 1929

Si la crise actuelle se distingue de celles qui l'ont précédée, ce n'est donc pas par sa nature, mais par son ampleur. **Il s'agit, sur le plan financier, de la plus grave depuis la crise de 1929.**

Par ailleurs, cette crise est **mondiale**, ce qui a d'importantes conséquences :

- l'impact sur le PIB est, toutes choses égales par ailleurs, plus marqué, puisque la crise touche tous les pays en même temps ;

- le nombre de pays concernés étant plus grand, le risque que se produise dans l'un d'entre eux un événement négatif est accru, ce qui rend

¹ Les autres crises bancaires et financières sont : Australie (1989), Canada (1983), Danemark (1987), France (1994 ; c'est la crise du Crédit Lyonnais), Allemagne (1977), Grèce (1991), Islande (1985), Italie (1990), Nouvelle Zélande (1987), Royaume-Uni (1974, 1991, 1995 ; en 1995, c'est la crise de la Barings), Etats-Unis (1984 ; c'est la crise des « Savings and Loans », c'est-à-dire des caisses d'épargne). Parmi ces crises, la plus grave est celle des Savings and Loans, qui a coûté 3,2 points de PIB au contribuable.

plus difficile le rétablissement de la confiance, alors la moindre mauvaise nouvelle prend immédiatement une ampleur mondiale ;

- la gestion de la crise est complexifiée par les difficultés de la coordination entre Etats.

Ce caractère mondial de la crise fait du FMI un acteur essentiel.

Le 24 octobre 2008, le FMI a annoncé un accord initial avec l'Islande sur un prêt de deux ans de 2,1 milliards de dollars à l'appui d'un programme de redressement économique visant à rétablir la confiance dans le système bancaire et à stabiliser la monnaie.

Le FMI a indiqué disposer de plus de 200 milliards de dollars de fonds prêtables, et pouvoir mobiliser des ressources supplémentaires par l'intermédiaire de deux accords d'emprunt permanents conclus avec des groupes de pays membres. Plusieurs pays émergents connaissent en effet une dette élevée et un déficit courant important, qui suscitent une chute de leurs devises. La Hongrie, l'Ukraine, la Serbie, la Biélorussie ont ainsi sollicité l'aide du FMI.

L'enjeu est essentiel pour les pays d'Europe occidentale, dont les banques sont fortement engagées dans les pays émergents, en particulier européens.

c) La réaction énergique des autorités politiques européennes

(1) Des réponses initiales en ordre dispersé

Dans un premier temps, face à l'urgence, les Etats ont cédé à la tentation du « chacun pour soi » et la coordination des efforts ne put se faire.

Cette absence initiale de coordination s'explique en partie par le fait que les situations nationales étaient différentes.

Dans certains pays, la crise correspondait à un problème de sous-capitalisation du système bancaire. Tel était en particulier le cas des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Ces deux pays ont réagi de façon différente.

Les Etats-Unis se sont efforcés d'éviter, autant que possible, la recapitalisation. Certes, on a vu que Freddie Mac et Fannie Mae ont été nationalisés. Cependant, le « plan Paulson » a prévu simplement la reprise par les pouvoirs publics d'actifs à problèmes. Les Etats-Unis ont laissé largement jouer les mécanismes du marché : les banques en difficultés ont été rachetées par des concurrents (rachat de la Bear Stearns et de Washington Mutual, la plus grande caisse d'épargne du pays, par JP Morgan Chase ; offre de rachat de Wachovia par Citigroup, puis Wells Fargo), voire ont fait faillite (Lehman Brothers).

Le « plan Paulson »

Le « plan Paulson », inclus dans l'*Emergency Economic Stabilization Act*, et parfois surnommé TARP (*Troubled Assets Relief Program*, « programme d'assistance aux actifs en détresse »), fut adopté par la Chambre des Représentants le 3 octobre 2008, après un rejet initial, découlant de l'opposition de la majorité des représentants républicains, pour des raisons électorales. Il permet au gouvernement fédéral des Etats-Unis d'acheter des actifs illiquides, jusqu'à 700 milliards de dollars. La mise à disposition de cette somme sera faite par étapes : une première tranche de 250 milliards de dollars sera débloquée immédiatement, puis 100 milliards, puis 350 ensuite, ce déblocage requérant alors l'assentiment du Congrès.

Ces 700 milliards de dollars correspondent à 5 % du PIB des Etats-Unis.

Par ailleurs, le plafond d'indemnisation accordé aux déposants américains a été porté de 100.000 dollars à 250.000 dollars. Pour financer cette augmentation, la capacité d'emprunt de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) auprès du Trésor a été déplafonnée.

Ce plan a été critiqué par de nombreux économistes, parce qu'il ne prévoit pas de recapitalisation directe des banques en difficulté. Il prévoit cependant que les institutions financières qui vendront des actifs illiquides au Trésor devront en contrepartie émettre en sa faveur des *warrants* (c'est-à-dire des titres lui donnant le droit d'acheter des titres pour un prix fixé à l'avance), ce qui permettrait au Trésor de devenir actionnaire des banques secourues.

Le Royaume-Uni a réagi quant à lui par la recapitalisation de son système bancaire. Ainsi, la Northern Rock et Bradford & Bingley ont été nationalisées (et, dans ce dernier cas, certaines de ses activités ont été vendues à la banque espagnole Santander). Le 8 octobre 2008, son gouvernement a annoncé un plan de recapitalisation du secteur bancaire de 50 milliards de livres. Cela n'empêche pas le Royaume-Uni de laisser des banques racheter d'autres (rachat de Halifax-Bank of Scotland par la Lloyds TSB).

La situation était différente dans les pays où la crise se limitait, pour l'essentiel, à la crise de confiance sur le marché interbancaire. Dans ces pays, l'action initiale des pouvoirs publics a consisté :

- à accorder des liquidités importantes (en Allemagne, Hypo Real Estate – fragilisée par sa filiale Depfa –, grâce à un prêt initial par l'Etat et un consortium de banques, de 35 milliards d'euros, porté à 50 milliards d'euros, la banque ayant initialement sous-estimé ses besoins de liquidités) ;

- à procéder à des augmentations ponctuelles de capital (Dexia - fragilisée par sa filiale américaine FSA, un « rehausseur de crédit »¹ –, par les gouvernements français – aidé par la Caisse des dépôts et consignations –, belge et luxembourgeois ; Fortis, par les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois, l'essentiel de ses activités belges et luxembourgeoises étant ensuite acquises par BNP Paribas) ;

- à garantir les emprunts interbancaires (cas de ceux de Dexia, garantis jusqu'au 31 octobre par les gouvernements français, belge et

¹ Ou « assureur monoline ». Il s'agit d'un établissement qui assure des emprunts obligataires.

luxembourgeois ; cas des banques du Royaume-Uni, pour un montant de 250 milliards de livres).

Un cas emblématique du manque de coordination se présente avec les relèvements unilatéraux du plafond de garantie des dépôts et comptes d'épargne.

Le Conseil ECOFIN de Luxembourg du 7 octobre 2008 a toutefois apporté davantage de coordination en convenant que tous les Etats membres de l'Union européennes « *fourniraient, pour une période initiale d'un an au moins, une garantie pour les dépôts des particuliers d'un montant minimal de 50.000 euros, en prenant acte de ce que de nombreux Etats membres ont décidé de porter ce minimum à 100.000 euros* ». Plusieurs Etats européens ont adapté la garantie de dépôt en vigueur dans leur pays à la suite de ce Conseil, ce qu'illustre le tableau ci-après.

**Garantie des dépôts dans plusieurs pays européens
avant et après le Conseil ECOFIN du 7 octobre 2008**

(en euros)

| | Avant | Après |
|-------------------------------|--------------|--------------|
| Allemagne, Grèce, Irlande (*) | 20.000 | Illimitée |
| Autriche, Belgique, Espagne | 20.000 | 100.000 |
| Danemark | 40.000 | Illimitée |
| France | 70.000 | 70.000 |
| Italie | 103.291 | 103.291 |
| Pays-Bas | 38.000 | 100.000 |
| Royaume-Uni | 44.000 | 64.000 |

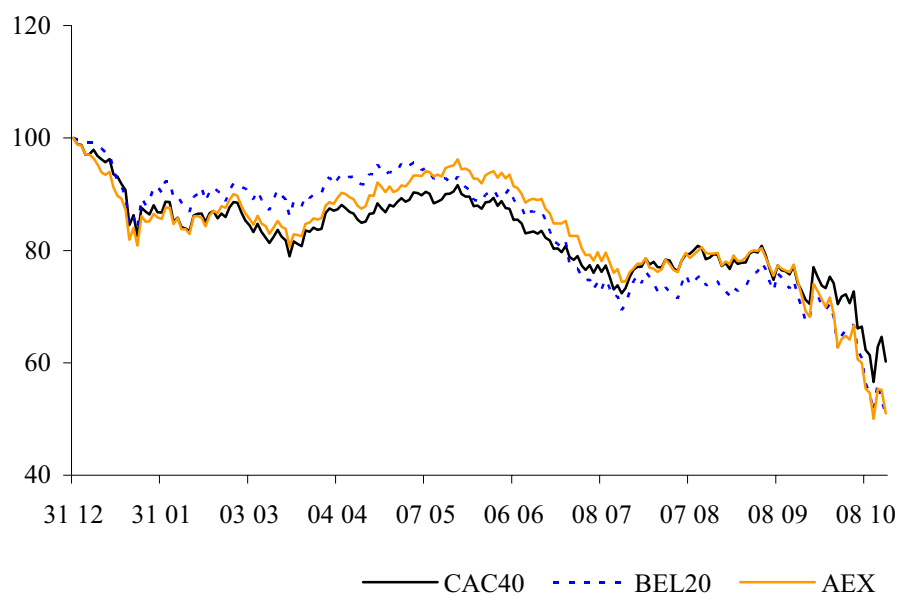
(*) Irlande : garantie illimitée pendant 2 ans non seulement des dépôts bancaires, comme les autres pays, mais aussi des dettes dans les 6 grandes banques du pays.

Source : Crédit agricole

L'ensemble de ces actions n'a pas rassuré les acteurs du monde financier, ce qu'illustre la baisse historique des marchés d'actions dans la semaine du 6 au 10 octobre 2008. Depuis la fin 2007, le CAC 40 a perdu environ la moitié de sa valeur, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution du CAC 40 depuis la fin 2007

(base 100=31 décembre 2007)



Source : Euronext

Ce krach résulte largement d'une longue surévaluation des cours boursiers, et d'inquiétudes des marchés sur l'économie réelle.

L'Islande, dont le secteur financier, très endetté, représente une grande part du PIB, a dû nationaliser en octobre 2008 ses trois plus grandes banques. Les inquiétudes sur une possible faillite de l'Etat islandais ont suscité une dégradation de sa dette publique par les agences de notation, et aggravé la crise de change dont la monnaie était victime depuis le début de l'année. Le gouvernement islandais et le Fonds monétaire international (FMI) ont annoncé, le 24 octobre 2008, être parvenus à un accord sur l'octroi d'un prêt de 2,1 milliards de dollars.

(2) Le renforcement de la coordination des politiques nationales depuis octobre 2008

L'inefficacité des mesures prises isolément a convaincu les dirigeants des principales économies du monde d'agir en plus étroite concertation.

Cette concertation a concerné tout d'abord les banques centrales. Le 8 octobre 2001, la Réserve fédérale des Etats-Unis (Fed), la Banque centrale européenne (BCE), la Banque du Canada (BoC), la Banque d'Angleterre (BoE), la Banque centrale de Suède (Riksbank) et la Banque Nationale Suisse (SNB) ont baissé conjointement leurs taux directeurs de 50 points de base. Le

taux de refinancement était alors à 3,75 % en zone euro et à 1,5 % aux Etats-Unis¹.

Cette concertation a concerné ensuite les Etats, et en particulier les Etats membres de l'Union européenne ayant adopté l'euro. C'est ainsi qu'à l'initiative de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République et actuel président du Conseil européen, un sommet des Etats de la zone euro s'est tenu, à Paris, le 12 octobre 2008, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Cette réunion avait été précédée, toujours à l'initiative du Président de la République, d'une réunion préparatoire des pays européens membres du G7 (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni)², le 5 octobre à Paris et d'un Conseil ECOFIN le 7 octobre 2008 à Luxembourg. D'autre part, un G7 finances s'est tenu à Washington le 10 octobre 2008. L'effort de coordination s'étend donc à l'ensemble de nos principaux partenaires, ce que montre également l'entretien du Président Nicolas Sarkozy avec M. Gordon Brown, Premier ministre du Royaume-Uni, avant le sommet de la zone euro précité.

Votre rapporteur général tient à souligner la cohérence des lignes directrices exprimées à l'issue du sommet des Etats de la zone euro, qui sont de nature à « réenclencher » la mécanique du crédit et donc le financement de l'économie tout en préservant au mieux les intérêts des contribuables.

D'une part, **l'ensemble des pays affirme avec force qu'aucune banque européenne importante ne fera faillite**, les Etats s'engageant, si nécessaire, à employer des moyens « hétérodoxes » pour y parvenir, y compris la prise de participations. Comme indiqué précédemment, plusieurs pays ont d'ailleurs déjà eu recours à de tels procédés.

Mais, de telles annonces n'ayant pas suffi à restaurer la confiance des prêteurs, les Etats de la zone euro sont allés plus loin en préconisant **l'apport de garanties publiques aux nouvelles émissions des banques**. Cela doit permettre de relancer enfin le marché interbancaire.

(3) La loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie

La loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie a pour fonction essentielle d'autoriser **l'octroi de la garantie de l'Etat, dans la limite de 360 milliards d'euros, soit environ 20 % du PIB**. La répartition de ces 360 milliards d'euros n'est pas précisée par la loi. Cependant, selon les informations transmises à votre commission des finances, elle se décomposerait de la manière suivante.

¹ Le 29 octobre 2008, la Réserve fédérale des Etats-Unis a ramené ce taux à 1 %.

² Le président de l'Eurogroupe, le président de la Commission européenne et le président de la Banque centrale européenne ont participé à cette réunion.

Tout d'abord, **320 milliards d'euros** concernent la garantie des créances émises avant le 31 décembre 2009. Cette garantie sera accordée par une société de refinancement des établissements de crédits, la **Société de financement de l'économie française (SFEF)**, au capital majoritairement détenu par les banques, et se finançant par des émissions obligataires garanties par l'Etat. La garantie de l'Etat ne pourra jouer que pour les obligations émises avant le 31 décembre 2009, et d'une maturité moyenne de 5 ans maximum. La société gèrera donc un portefeuille de prêts garantis en extinction progressive sur six ans, jusqu'au 31 décembre 2014¹. La société n'aura pas la qualité d'établissement de crédit pour ne pas être soumise à la contrainte, coûteuse et peu utile en l'espèce, de disposer d'un capital minimum répondant aux exigences prudentielles applicables à ceux-ci. Le capital ne sera donc constitué que pour couvrir des frais de fonctionnement réduit. Les établissements bénéficiaires devront apporter des actifs en garantie de leurs emprunts auprès de la société de refinancement. Ces titres ont vocation à être rétrocédés à la banque cessionnaire, à une date et un prix convenus à l'avance. Cette société est présidée par M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI).

Le 24 octobre 2008, la SFEF a accordé ses premiers prêts au secteur bancaire, pour un montant total de 5 milliards d'euros. 7 banques ont bénéficié de cette opération. La Caisse des Dépôts et consignations a octroyé à la SFEF un prêt relais pour le financement de cette opération.

Ensuite, **40 milliards d'euros, garantis à titre gratuit par l'Etat**, correspondent aux financements qui pourraient être levés par une **société de prises de participations de l'Etat (SPPE)**, dont l'Etat sera l'unique actionnaire. La SPPE a été créée et a pris une participation dans Dexia avant même la loi de finances rectificative précitée. Elle a pour objet de souscrire à des titres émis par des organismes financiers. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé que 10,5 milliards d'euros seraient consacrés à des émissions de titres de dette subordonnée effectuées par les établissements de crédit à un taux supérieur d'environ 400 points de base en moyenne au taux sans risque et pour les montants suivants :

Souscriptions éventuelles de titres subordonnées par la SPPE

(en milliards d'euros)

| Etablissement | Intentions d'émissions |
|----------------------|-------------------------------|
| Banques populaires | 0,95 |
| BNP Paribas | 2,55 |
| Caisses d'épargne | 1,10 |
| Crédit agricole | 3,00 |
| Crédit mutuel | 1,20 |
| Société générale | 1,70 |
| Total | 10,50 |

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

¹ En théorie, la société pourrait cependant continuer de fonctionner au-delà de cette date.

Ce plan s'inscrit dans le cadre d'une **initiative concertée des pays de l'Union européenne**. Comme l'a souligné M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, « *si on tient compte des différences de PNB, il est comparable à celui de l'Allemagne (400 milliards d'euros pour la garantie interbancaire et 80 milliards d'euros pour la recapitalisation) et du Royaume-Uni (318 milliards d'euros pour la garantie interbancaire et 64 milliards d'euros pour la recapitalisation)* ».

Principales mesures prises au 16 octobre 2008

(en milliards d'euros)

| | Garanties sur les émissions de dette | Renforcement et refinancement des fonds propres | Rachats d'actifs |
|--------------|---|--|-------------------------|
| Allemagne | 400 | 80 | |
| Autriche | 85 | 15 | |
| Espagne | 100 | | 50 |
| France | 320 | 40 | |
| Pays-Bas | | 20 | |
| Royaume-Uni* | 200 | 50 | |
| Etats-Unis | totale sur certains titres de dette senior | 185 | 335 |

* Plus 200 Mds £ Special Liquidity Scheme (dette interbancaire)

Source : Crédit agricole, « Perspectives hebdo », n°37/08, 17 octobre 2008

Dans tous les cas de figure, **ces 360 milliards d'euros ne seront pas payés par le contribuable**. En effet, dans l'hypothèse – peu probable – où la garantie de l'Etat jouerait, elle ne ferait qu'accroître la dette publique. Si l'appel en garantie portait sur la totalité des 360 milliards d'euros, la dette publique, actuellement de l'ordre de 65 points de PIB, augmenterait de 20 points de PIB, soit environ 30 %. Dans cette hypothèse, le contribuable devrait payer l'augmentation de la charge de la dette qui en résulterait, soit environ **20 milliards d'euros**.

(4) Le plan d'aide aux PME

Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un plan de 22 milliards d'euros d'aide aux PME :

- 17 milliards d'euros d'excédent d'épargne réglementée (7,5 milliards d'euros du livret de développement durable et 9,5 milliards d'euros du livret d'épargne populaire), transférés aux banques pour prêter aux PME ;

- 5 milliards d'euros de capacité d'intervention supplémentaire d'OSEO pour les PME (2 milliards d'euros par augmentation de son activité de cofinancement¹, 2 milliards d'euros par augmentation de son activité de

¹ En mobilisant 40 millions d'euros et en tenant compte de l'effet de levier et du taux d'intervention d'OSEO.

garantie¹ et 1 milliard d'euros par la création d'un fond de garantie ciblé sur la conversion de financements de court terme en financements de moyen et long terme).

II. LES ÉLÉMENTS DE SOUPLESSE AUTORISÉS PAR LE PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

Le caractère inédit, au moins sur la période récente, de la crise économique que traverse le monde conduit à utiliser la nécessaire souplesse prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

A. DES PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2008 ET 2009 À AJUSTER

Selon le consensus des conjoncturistes de la mi-octobre 2008, le déficit public serait de **3 %** du PIB en 2008 et **3,4 %** du PIB en 2009. Le consensus est orienté à la baisse, et a évolué parallèlement à l'évolution des prévisions de croissance du PIB. Les prévisions actuelles du gouvernement ont vocation, elles aussi, à être ajustées, comme il s'y est engagé, dès que les dernières prévisions de l'INSEE seront publiées.

On rappelle que les prévisions du gouvernement ont été, pour le déficit public, les suivantes :

- PLF 2008 : 2,3 points de PIB en 2008 et 1,7 point de PIB en 2009 ;
- DOB 2009 : 2,5 points de PIB en 2008 et 2 points de PIB en 2010 ;
- PLF 2009 : 2,7 points de PIB en 2008 (soit comme en 2007) et en 2009.

1. Un déficit inférieur à 3 points de PIB en 2008 ?

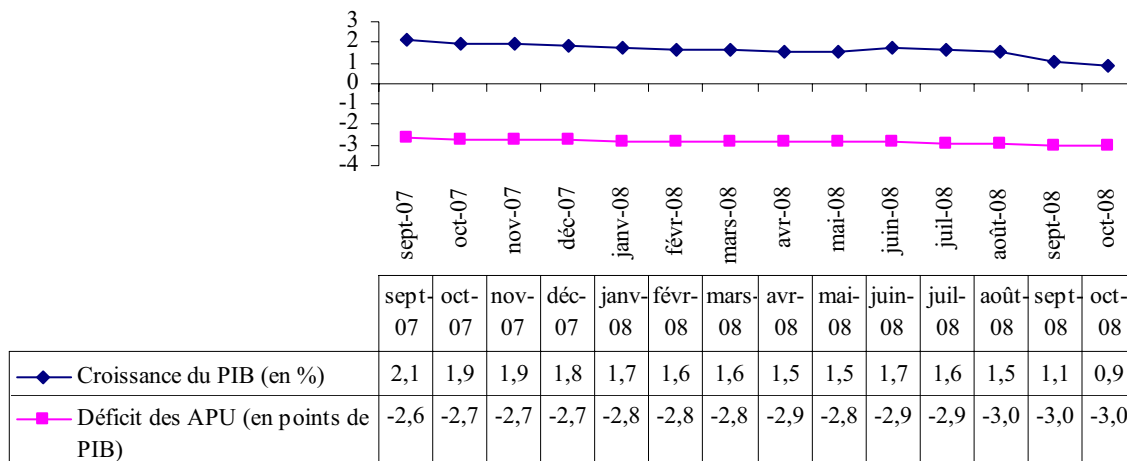
a) Un déficit de 2,7 points de PIB en 2008, selon le gouvernement

Alors qu'en septembre 2007 le consensus prévoyait pour 2008 un déficit public de 2,6 points de PIB, début septembre 2008 cette prévision était de 3 points de PIB. Cette révision à la hausse est de l'ordre de grandeur que l'on pouvait attendre. En effet, les recettes publiques correspondant à peu près à la moitié du PIB, une croissance inférieure d'environ 1 point doit, logiquement, accroître le déficit public d'environ 0,5 point de PIB.

¹ De même que précédemment, cette somme correspond à une mobilisation de crédits à hauteur de 70 millions d'euros en 2008.

L'évolution des prévisions de solde public pour 2008

(en points de PIB)



Source : Consensus Forecasts

b) Une prévision qui semble supposer implicitement une augmentation des recettes non fiscales d'environ 5 milliards d'euros

Plusieurs éléments suggèrent que la prévision du gouvernement suppose implicitement une augmentation des recettes non fiscales d'environ 5 milliards d'euros en 2008.

Tout d'abord, la prévision initiale du gouvernement pour 2008, de 2,3 points de PIB, supposait un déficit de 2,4 points de PIB en 2007. Or, le déficit de 2007 a été de 2,7 points de PIB, ce qui mécaniquement conduit à réviser à la hausse la prévision de déficit pour 2008 de 0,2 point, si l'on considère que 0,1 point correspond à une augmentation non pérenne du déficit des collectivités territoriales, liée au cycle électoral. Si l'on ajoute à cela une croissance inférieure d'environ 1 point aux prévisions, le déficit s'en trouve accru de 0,5 point supplémentaire, ce qui porte bien le déficit à 3 points, comme le prévoit le consensus des conjoncturistes.

Surtout, comme cela a été souligné par l'OFCE¹, **les chiffres avancés par le gouvernement ne paraissent pouvoir être mis en cohérence sans supposer une augmentation des recettes non fiscales de l'ordre de 0,25 point de PIB, soit 5 milliards d'euros en 2008**, comme l'indique l'encadré ci-après.

¹ Eric Heyer, Christophe Blot, Marion Cochard, Hervé Péléraux, Mathieu Plane, « France : entrée dans le tunnel ? Scénarios 2008-2009 pour l'économie française », OFCE, octobre 2008.

Les prévisions de solde public du gouvernement pour 2008 supposent-elles implicitement une augmentation de 5 milliards d'euros des recettes non fiscales ?

| | | Unité | Montant | Hypothèses du gouvernement servant de base au calcul |
|---|--|------------------|--------------|--|
| A | Croissance du PIB (valeur) | en % | 3,5 | Croissance du PIB de 1 % en volume + inflation des prix du PIB de 2,5 % (taux de 3,5 % confirmé dans le tome I du fascicule « Voies et moyens ») |
| B | Croissance des dépenses publiques (valeur) | | 3,8 | Croissance des dépenses publiques déflatée de la hausse des prix à la consommation de 0,9 % + inflation des prix à la consommation de 2,9 % |
| C | Augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB | en points de PIB | 0,15 | $\sim (3,8-3,5)*0,5$ |
| D | Diminution du taux de PO | | 0,1 | Passage d'un taux de PO de 43,3 % à 43,2 % |
| E | Augmentation du déficit public hors variation des recettes non fiscales | | 0,25 | C+D |
| F | Déficit public de 2007 | | 2,7 | Source : Insee |
| G | Déficit public de 2008 recalculé, en supposant les recettes non fiscales inchangées | | 2,95 | F+E |
| H | Déficit public prévu par le gouvernement | | 2,7 | |
| I | Ecart (augmentation des recettes non fiscales ?) | | 0,25* | G-H |

* Soit environ 5 milliards d'euros.

Sources : Insee, documents annexés au projet de loi de finances pour 2009, calculs de votre commission des finances (d'après l'OFCE)

La nature de ces 5 milliards d'euros supplémentaires n'est cependant pas explicitée¹. Une telle prévision n'est évidemment pas vraisemblable.

2. Un déficit qui devrait être supérieur à 3 points de PIB en 2009

Le déficit public semble en revanche devoir être nettement supérieur à 3 points de PIB en 2009.

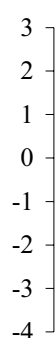
¹ Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2009 prévoit (page 51) que la stabilité du solde public se décomposerait entre une amélioration de 0,5 point de PIB du « solde structurel hors soultes » – ce qui correspond à la diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB structurel – et une détérioration de 0,5 point de PIB du solde conjoncturel, ce qui ne semble pas laisser de place à des recettes non fiscales exceptionnelles.

a) En octobre 2008, le consensus prévoyait pour 2009 un déficit de 3,4 points de PIB

Alors qu'en janvier 2008 le consensus prévoyait pour 2009 un déficit public de 2,6 points de PIB, en octobre 2008 cette prévision était de **3,4 points de PIB (contre 2,7 points de PIB selon le gouvernement)**.

L'évolution des prévisions de solde public pour 2009

(en points de PIB)



| | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|
| ◆ Croissance du PIB (en %) | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1 | 0,5 |
| ■ Déficit des APU (en points de PIB) | -2,6 | -2,7 | -2,6 | -2,8 | -2,7 | -2,8 | -2,9 | -3,0 | -3,1 | -3,4 |

Source : Consensus Forecasts

b) Une prévision vraisemblable

Les différents scénarios examinés, à titre indicatif, par votre rapporteur général, et présentés plus en détails ci-après, suggèrent que, même si le gouvernement respectait à peu près la norme de dépense des administrations publiques, le déficit public pourrait en 2009 approcher les **4 points de PIB**.

Quel déficit public en 2009 si les dépenses publiques sont maîtrisées (1) ?

(en points de PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (Gouvernement)* | 2009, selon différents scénarios | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------------------|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | Gouvernement | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Etat</i> | -3,0 | -2,6 | -2,1 | -2,4 | -2,4 | -2,7 | -3,0 | -3,1 | -3,0 |
| <i>ODAC</i> | 0,4 | 0,6 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>APUC</i> | -2,6 | -2,0 | -2,2 | -2,4 | -2,2 | -2,5 | -2,8 | -2,9 | -2,8 |
| <i>Régimes obligatoires de base Assurance chômage</i> | -0,8 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | -0,5 | -0,7 | -0,9 | -1,0 | -0,9 |
| <i>ASSOC</i> | -0,2 | 0,0 | 0,2 | ND | ND | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>APUL</i> | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,1 | -0,3 | -0,6 | -0,8 | -0,6 |
| APU | -3,0 | -2,4 | -2,7 | -2,7 | -2,7 | -3,2 | -4,0 | -4,3 | -4,0 |

* Comme cela a été indiqué ci-avant, ces prévisions semblent supposer une augmentation des recettes non fiscales de l'ordre de 0,25 point de PIB (soit 5 milliards d'euros), non explicitée.

(1) On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios impliquant une augmentation du chômage, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques proche de 1,5 % en 2009.

Les différents scénarios de croissance :

1. Scénario économique du gouvernement : croissance de 1 % en 2008 et en 2009, de 2,5 % ensuite.
2. Crise brève sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle en 2009, d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012).
3. Crise brève avec récession en 2009 : croissance trimestrielle de -0,4 % au premier trimestre 2009, de 0 % aux trois trimestres suivants, et d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012).
4. Crise longue sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle jusqu'à la mi-2010, puis retour progressif, jusqu'au début de 2012, à une croissance tendancielle d'un peu moins de 0,6 % par trimestre (soit une croissance de 0 % en 2009 et en 2010, de 1,5 % en 2011 et de 2,1 % en 2012).

Remarque : les scénarios 2 et 4 sont identiques en ce qui concerne l'année 2009.

Sources : présent projet de loi de programmation, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, calculs de votre commission des finances

B. DES CONTRAINTES MAASTRICHIENNES À INTERPRÉTER

1. Le pacte de stabilité permet à un Etat d'avoir un déficit durablement supérieur à 3 points de PIB

Le pacte de stabilité révisé permet à un Etat d'avoir un déficit durablement supérieur à 3 points de PIB, à condition qu'il réduise son déficit structurel au rythme prescrit par le Conseil (normalement de 0,5 point de PIB par an).

a) *Un déficit peut être légèrement supérieur à 3 points de PIB sans pour autant être « excessif »*

Tout d'abord, **un déficit supérieur au seuil de 3 points de PIB n'est pas nécessairement « excessif » au sens du pacte de stabilité, dès lors qu'il demeure proche de ce seuil.** Le seuil de déficit alors autorisé n'est pas précisé, mais on peut supposer qu'un déficit de moins de 4 points de PIB, pourrait être « toléré ».

L'article 103 du traité CE prévoit que la Commission européenne examine « *si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins (...) que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence, (...) ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit **qu'exceptionnel et temporaire** et que ledit rapport ne **reste proche de la valeur de référence** ».*

Depuis la réforme de 2005¹, le règlement de 1997² relatif à la procédure de déficit excessif prévoit que cette disposition s'applique :

- « *lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance* ». La réforme du pacte de 1995 a supprimé la disposition selon laquelle le PIB devait normalement diminuer d'au moins 2 % pour que la conjoncture soit considérée comme suffisamment dégradée³ ;

¹ Règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

² Règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

³ Avant la réforme, l'article 2 du règlement 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité prévoyait que « la Commission considère, en principe, qu'un dépassement de la valeur de référence consécutif à une grave récession économique n'est exceptionnel que si le PIB en termes réels enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 % », et que lorsque le Conseil se prononce sur l'existence d'un déficit excessif, « il tient compte, dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'Etat membre montrant qu'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 % est néanmoins exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé ». Ces dispositions ont été supprimées.

- éventuellement, si « *le déficit des administrations publiques reste proche de la valeur de référence et (...) le dépassement de cette valeur [est] temporaire* », la Commission et le Conseil peuvent décider que le déficit n'est pas excessif, au vu de virtuellement n'importe quel facteur¹.

b) Un déficit excessif est de fait autorisé pendant deux années consécutives

Ensuite, **même si le déficit de la France était jugé « excessif » par le Conseil**, il faut prendre en compte les contraintes de calendrier, qui font **qu'un déficit excessif est de fait autorisé pendant au moins 2 années consécutives**. En supposant que la France soit en déficit excessif en 2009, le déficit excessif « *devrait disparaître dans l'année suivant la constatation de son existence* », soit en 2011. Cette possibilité de maintien du déficit excessif pourrait même être portée au-delà de 2009 et 2010, soit dès le départ, si le Conseil considère qu'il y a des « *circonstances particulières* », soit au cours de la procédure, en cas d'« *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques* ».

c) Les sanctions ne sont possibles que si l'Etat concerné ne respecte pas les recommandations du Conseil

Enfin, **même si la France demeurerait durablement en situation de « déficit excessif », elle ne pourrait être sanctionnée, dès lors qu'elle se conformerait aux recommandations du Conseil.**

A moins que le Conseil, dans ses recommandations, demande à la France de réduire son déficit structurel de plus de 0,5 point de PIB, ce qui est peu vraisemblable, la France ne serait pas sanctionnée, même si son déficit demeurerait durablement au-dessus de 3 points de PIB. En effet, la « *décision du Conseil d'imposer des sanctions* » n'est prise que « *si un Etat membre participant ne donne pas suite aux décisions successives du Conseil* ».

Par ailleurs, en cas de crise grave, on peut supposer que le Conseil ne demanderait pas à la France de réduire son déficit structurel de 0,5 point de PIB. Une réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an constituerait en effet une impulsion négative donnée à l'économie française.

¹ Ces facteurs sont « *l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation)* », « *l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de « périodes de conjoncture favorable », la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques)* », et « *tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence, et que l'Etat membre a présenté à la Commission et au Conseil. À cet égard, une attention particulière est accordée aux efforts budgétaires visant à accroître ou à maintenir à un niveau élevé les contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à réaliser des objectifs de la politique européenne, notamment l'unification de l'Europe, si elle a un effet négatif sur la croissance et la charge budgétaire d'un Etat membre* ».

2. Le pacte de stabilité permet les mesures aggravant le déficit structurel, dès lors qu'elles sont « exceptionnelles »

Comme on l'a indiqué ci-avant, depuis la réforme de 2005, le règlement de 1997 relatif à la procédure de déficit excessif prévoit que « *le Conseil invite l'Etat membre concerné à parvenir à une amélioration annuelle minimale, correspondant à au moins 0,5 % du PIB à titre de référence, de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, **déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires**, dans le but d'assurer la correction du déficit excessif dans le délai fixé dans les recommandations* ».

La règle d'amélioration du solde structurel de 0,5 point par an s'entend donc **corrigée des mesures exceptionnelles**. Cette règle a eu jusqu'à présent comme conséquence de neutraliser les recettes exceptionnelles, comme les « soultes », mais **on pourrait imaginer qu'un Etat réalise des dépenses exceptionnelles, ou des allègements de recettes exceptionnels, pour soutenir son économie**.

3. Les obligations liées à la réduction du déficit structurel

Le pacte de stabilité exige d'un Etat en situation de déficit excessif qu'il réduise son déficit structurel d'au moins 0,5 point par an¹.

Depuis la réforme de 1995, le règlement de 1997 relatif à la procédure de déficit excessif prévoit que « *le Conseil invite l'Etat membre concerné à parvenir à une amélioration annuelle minimale, correspondant à au moins 0,5 % du PIB à titre de référence, de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, dans le but d'assurer la correction du déficit excessif dans le délai fixé dans les recommandations* ».

Un Etat en situation de déficit excessif qui ne réduit pas son déficit structurel de 0,5 point de PIB par an s'exposerait donc en théorie à des sanctions, ce qui ne paraîtrait pas de nature à restaurer la confiance.

¹ *Cet objectif d'une réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an est également celui retenu, depuis la réforme de 1995, par le volet « préventif » du pacte de stabilité. En effet, selon le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, « lorsqu'il évalue la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil examine si l'Etat membre concerné procède à l'amélioration annuelle de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB en tant que référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme ».*

La procédure de déficit excessif : calendrier

Le calendrier peut être le suivant :

- on pourrait imaginer qu'un Etat ayant adopté l'euro soit en déficit excessif en 2009 ;
- ce déficit excessif serait constaté en 2010 ;
- le Conseil lui demanderait alors de prendre des « *mesures suivies d'effet* » (c'est-à-dire, vraisemblablement, de réduire son déficit structurel de 0,5 point de PIB par an) dans un délai de 6 mois après la constatation du déficit, soit en pratique avant la fin 2010 ;
- si cet Etat ne faisait rien, il pourrait être « *mise en demeure* » de prendre des « *mesures suivies d'effet* », dans un délai de 2 mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise, soit en pratique au premier semestre 2011 ;
- s'il ne faisait toujours rien, le Conseil pourrait décider de lui imposer des sanctions, normalement « *dans un délai de seize mois à compter des dates de notification* » du déficit, soit, si le déficit de 2009 est notifié le 1^{er} mars 2010 (ce qui constitue la date limite), le 1^{er} juillet 2011 ;
- ces sanctions pourraient comprendre un dépôt, qui dans le cas d'un déficit de 4 points de PIB serait égal à 0,3 point de PIB, soit environ 7 milliards d'euros¹ ;
- le Conseil pourrait alors de convertir le dépôt en amende « *si, dans les deux années suivant la décision d'exiger de l'Etat membre participant concerné qu'il fasse un dépôt, le déficit excessif n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé* », autrement dit si le déficit est toujours excessif au 1^{er} juillet 2013.

¹ Ce dépôt « comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB »

CHAPITRE II

QUELLE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TEMPS DE CRISE ?

Quelle politique budgétaire en temps de crise ? On conçoit difficilement que le gouvernement n'adapte pas ses perspectives pluriannuelles à la nouvelle donne économique, en particulier pour **tirer les conséquences de l'impact du choc de croissance sur l'évolution des recettes des administrations publiques.**

Au-delà, en termes structurels, votre rapporteur général considère que demeurent **les raisons ayant conduit le Président de la République à souhaiter une révision générale des politiques publiques (RGPP), et une maîtrise de la dépense, du moins dans sa composante prépondérante qui n'est pas sensible à la conjoncture économique.** C'est ainsi que, dans le présent projet de loi, les articles relatifs à la dépense - l'article 4 A, relatifs à la maîtrise pluriannuelle de la dépense publique, l'article 5 fixant un plafond triennal de crédits pour les missions du budget général de l'Etat, l'article 6 relatif aux dotations aux collectivités territoriales et l'article 7 relatif à l'évolution de l'objectif national de dépense d'assurance maladie - restent d'une complète actualité. Ils constituent le « cœur » du texte soumis à votre commission des finances.

Les précédents des années 1981 et 1993, au cours desquelles les gouvernements avaient aggravé le déficit structurel dans des proportions insoutenables à moyen terme, conduisent à **souhaiter le maintien d'une stricte discipline sur la dépense.** Il est évidemment toujours « tentant », en période de croissance faible, d'accroître le déficit structurel, en augmentant les dépenses, ou en allégeant les prélèvements obligatoires. **Une telle politique pourrait avoir des conséquences extrêmement graves :** elle creuserait durablement le déficit, risquant de le porter à un niveau qui handicaperait les conditions de la sortie de crise et la compétitivité de notre pays.

Ces considérations n'empêchent nullement des mesures de soutien à l'économie, hors budgets publics, en utilisant les possibilités de déconsolidation de la dette publique. S'agissant de la dette à proprement parler, il est essentiel de mieux distinguer la part i qui a pour contrepartie des investissements physiques ou des investissements financiers. En fonction de la profondeur de la crise, et dans les mois qui viennent, il pourrait être décidé d'accélérer la réalisation d'infrastructures essentielles au développement économique. Les efforts qui seront ainsi réalisés seront de nature à préparer la reprise de l'économie.

Quoi qu'il en soit, que l'on se réfère à la seule dette « maastrichtienne », en utilisant à bon escient la casuistique des normes comptables communautaires, ou que l'on fasse apparaître **l'ensemble de la**

dette économique souscrite ou garantie par l'Etat, ce qui serait plus conforme à la réalité, l'une des principales leçons de la crise sera de mettre l'accent sur le bilan et le hors-bilan de l'Etat, beaucoup plus déterminants pour l'avenir que l'équilibre annuel des dépenses et des recettes budgétaires de l'Etat...

I. PEUT-ON ÉVITER UN DÉFICIT PUBLIC DE L'ORDRE DE 3 POINTS DE PIB EN 2012 ?

L'annexe au présent projet de loi de programmation décompose la variation du solde public sur la période 2008-2012 entre solde structurel et solde conjoncturel. Elle conduit à noter que le gouvernement compte assez peu, même en 2010, 2011 et 2012, sur une amélioration du solde conjoncturel pour tenir ses objectifs. **L'essentiel de l'effort porte sur le solde structurel.** Ce choix courageux mérite d'être soutenu, en se souvenant que les périodes de crise ont, par le passé, été l'occasion d'une dégradation du solde structurel.

Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012

(en points de PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Variation du solde conjoncturel | - 0,5 | - 0,5 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| Variation du solde structurel | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Variation du solde public | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |

Source : projet de loi de programmation des finances publiques

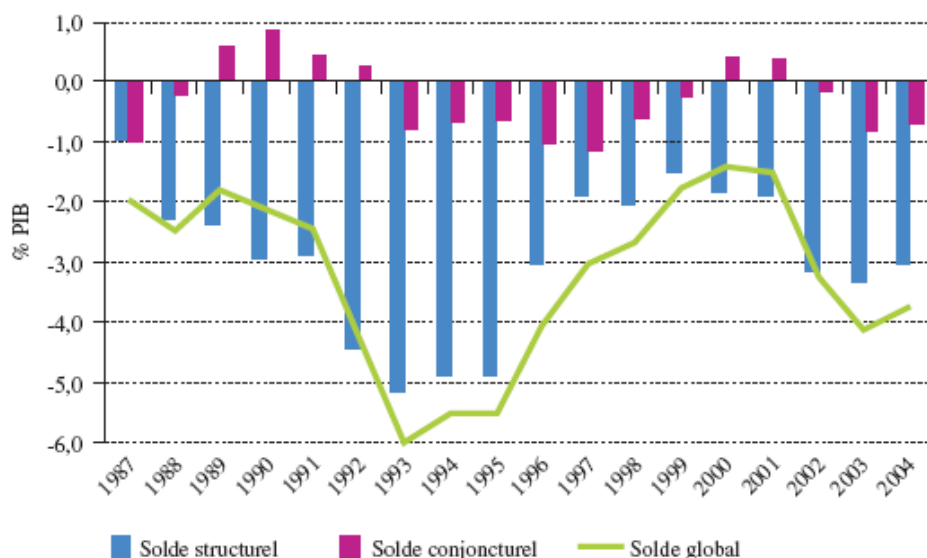
A. LE RISQUE DE DÉGRADATION DU SOLDE STRUCTUREL EN PÉRIODE DE CRISE

1. Les leçons de l'histoire récente

Il est tentant, en période de croissance faible, d'accroître le déficit structurel, en augmentant les dépenses courantes, ou en allégeant les prélèvements obligatoires. **Une telle politique aurait des conséquences extrêmement graves.** Outre le fait qu'elle aurait un impact sans doute limité sur la demande intérieure, elle aggraverait durablement le déficit, risquant de compromettre pour longtemps la compétitivité économique comme la cohésion sociale de notre pays. Le précédent de la récession de 1993 est de ce point de vue éclairant. Le creusement du déficit alors constaté avait été lié pour l'essentiel à **une détérioration du solde structurel, dès 1992.**

Décomposition du solde structurel et conjoncturel des administrations publiques

(en points du PIB)



Source : rapport de M. Michel Pébereau « Rompre avec la facilité de la dette publique », décembre 2005

Alors que la part des recettes publiques dans le PIB augmente de façon assez régulière, celle des dépenses publiques a été marquée par deux ruptures majeures :

- en 1981-1982, les dépenses publiques, jusqu'alors à peu près égales aux recettes, sont devenues supérieures à celles-ci d'environ 3 points¹ ;

- de même, la récession de 1993 s'est accompagnée d'une forte augmentation de la part des dépenses dans le PIB, avec une aggravation du déficit structurel de 1,5 point de PIB en 1992 et 0,8 point de PIB en 1993, soit 2,3 points de PIB au total².

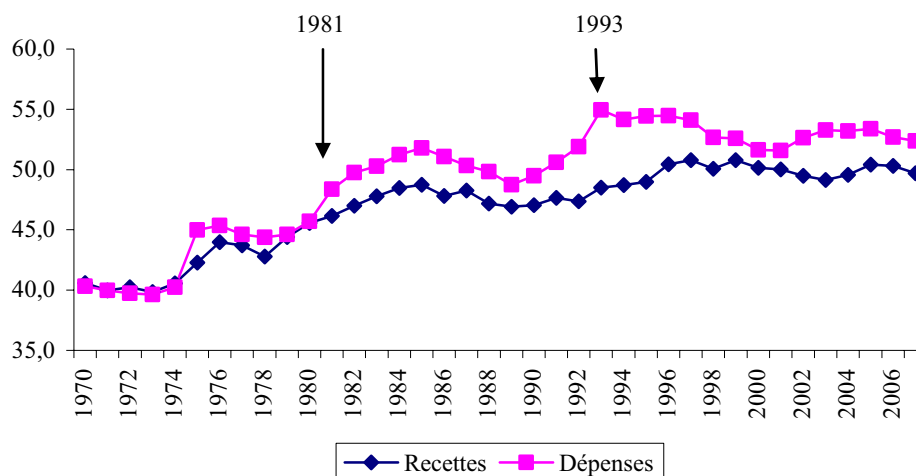
L'effet cumulé de ces deux augmentations de la part des dépenses dans le PIB n'a jamais pu être résorbé, comme l'indique le graphique ci-après. Cela explique le déficit structurel actuel.

¹ Le solde public a été - 2,8 points de PIB en 1982, - 2,5 points de PIB en 1983, - 2,8 points de PIB en 1984, - 3,0 points de PIB en 1985, - 3,2 points de PIB en 1986.

² Source : Banque centrale européenne, « Cyclically adjusted budget balances : an alternative approach », Working paper n° 77, septembre 2001.

La part des recettes et des dépenses publiques dans le PIB : les précédents de 1981 et 1993

(en points de PIB)



Source : Insee

Une aggravation du déficit structurel censée « soutenir » l'économie en 2009 pourrait donc dégrader durablement le solde public.

2. Un déficit public qui pourrait demeurer autour de 3 points de PIB jusqu'en 2012 ?

Dans tous les cas de figure envisagés par votre rapporteur général, on peut s'attendre à une aggravation du déficit public en 2009 et en 2010, le déficit étant supérieur à 3 points de PIB chacune de ces deux années, sauf dans le cas du scénario économique du gouvernement. La maîtrise de la dépense est un enjeu crucial :

- si le gouvernement « tient » les dépenses des administrations publiques, le déficit redevient proche de 3 points de PIB dès 2011, sauf dans l'hypothèse d'une crise prolongée ;

- si le gouvernement ne « tient » pas les dépenses des administrations publiques, le déficit est encore en 2012 de près de 2 points de PIB selon le scénario économique du gouvernement, et supérieur à 3 points de PIB dans tous les autres cas de figure.

Les scénarios pour l'évolution du solde public d'ici 2012

Afin de se faire une idée de l'évolution vraisemblable des finances publiques d'ici à 2012, il convient de combiner deux variables essentielles :

- le taux de croissance du PIB ;
- le taux de croissance des dépenses de la sécurité sociale et des collectivités territoriales (on suppose que les dépenses de l'Etat évoluent conformément à la programmation).

Dans le cas de la croissance du PIB, on retient ici quatre scénarios ;

- 1. Scénario économique du gouvernement : croissance de 1 % en 2009, de 2,5 % ensuite ;
- 2. Crise brève sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle en 2009, d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012) ;
- 3. Crise brève avec récession en 2009 : croissance trimestrielle de -0,4 % au premier trimestre 2009, de 0 % aux trois trimestres suivants, et d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012) ;
- 4. Crise longue sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle jusqu'à la mi-2010, puis retour progressif, jusqu'au début de 2012, à une croissance tendancielle d'un peu moins de 0,6 % par trimestre (soit une croissance de 0 % en 2009 et en 2010, de 1,5 % en 2011 et de 2,1 % en 2012).

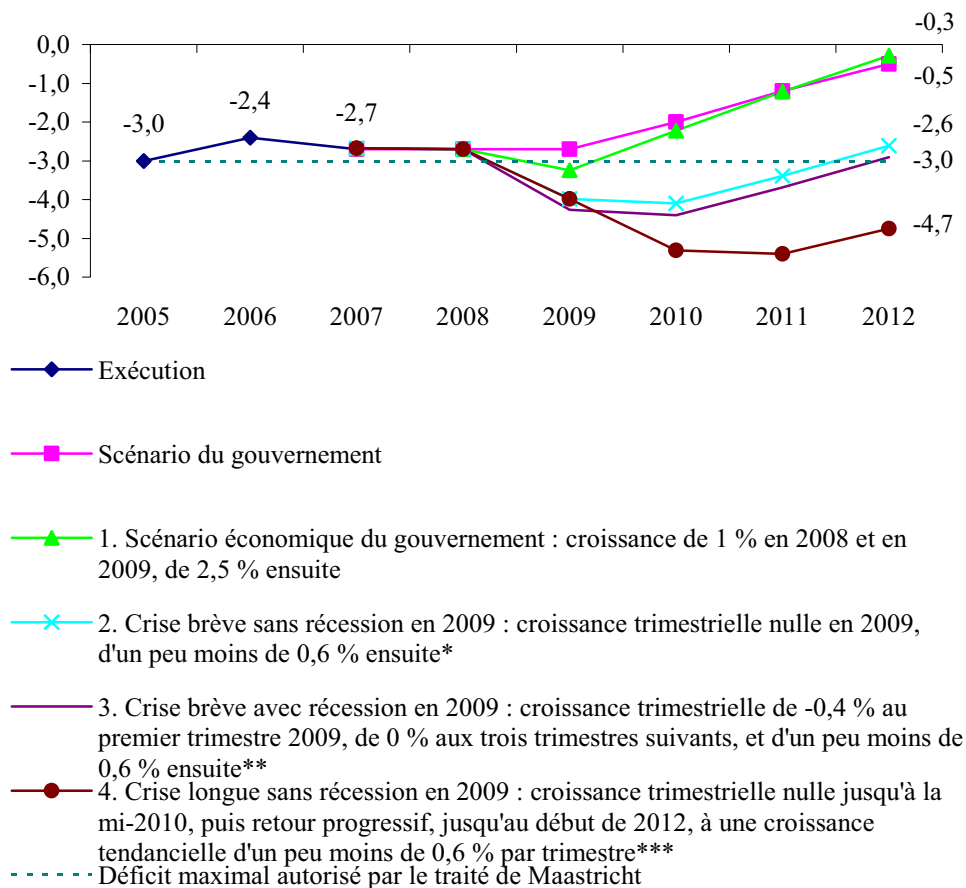
Ces quatre scénarios de croissance du PIB sont déclinés dans deux séries de scénarios de dépenses :

- dans une première série de scénarios, on suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques **compris entre 1,1 % et 1,3 %** ;
- dans une deuxième série de scénarios, on suppose que si le gouvernement parvient à tenir les dépenses pour l'Etat, celles de la sécurité sociale et des collectivités territoriales continuent de croître à leur rythme tendanciel, de respectivement 2,75 % et 3,25 % hors décentralisation, d'où une croissance des dépenses publiques de 1,8 % par an en volume.

Dans chaque cas, on suppose que, conformément aux observations passées, à compter de 2009 l'élasticité des recettes fiscales au PIB est égale à la moitié de la croissance du PIB réel (l'élasticité des cotisations sociales au PIB étant supposée unitaire). Il en découle, selon le scénario, une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB comprise, sur la période, entre 0,75 et un peu plus de 1.

Les principaux scénarios de solde public envisageables si les dépenses publiques sont maîtrisées (1)

(en points de PIB)



(1) On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques compris entre 1,1 % et 1,3 % en moyenne.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

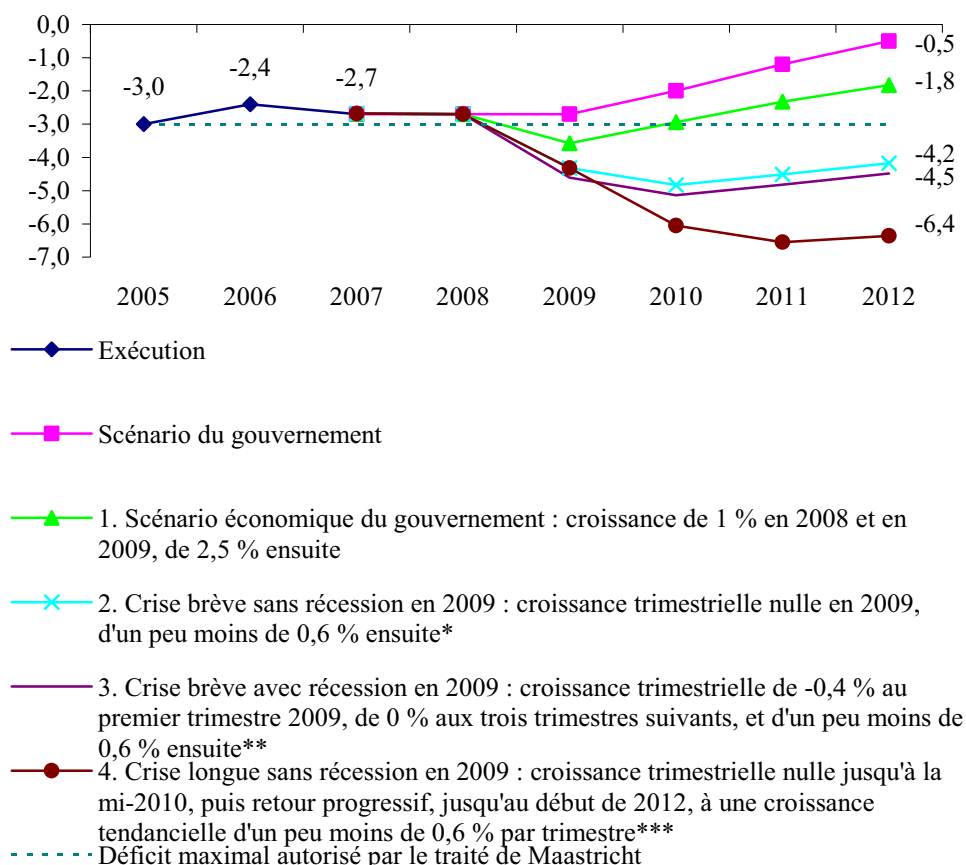
** Soit une croissance annuelle de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : présent projet de loi de programmation, calculs de votre commission des finances

Les principaux scénarios de solde public envisageables si seules les dépenses de l'Etat sont maîtrisées (1)

(en points de PIB)



(1) On suppose que les dépenses des autres administrations publiques continuent de croître à leur rythme tendanciel. Cela correspond à une croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1,8 % par an en volume.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de 0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : présent projet de loi de programmation, calculs de votre commission des finances

Dans le scénario le plus défavorable, le déficit public de 2011 serait de l'ordre de 6,4 points de PIB, ce qui correspond au déficit atteint en 1993, comme l'indique le graphique ci-après.

Le solde public au sens du traité de Maastricht : historique

(en points de PIB)



Source : Insee

Les tableaux ci-après détaillent les différents scénarios par catégorie d'administrations publiques. Ces scénarios supposent, comme les projections du gouvernement – et conformément à l'intention du gouvernement de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires –, que les collectivités territoriales n'augmentent pas leurs taux d'imposition. Cette dernière supposition n'est évidemment qu'une vue de l'esprit.

Quel solde public en 2012 ? Si les dépenses publiques sont maîtrisées (1)

(en points de PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (gouvernement)* | 2012, selon différents scénarios de croissance | | | | |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | gouvernement | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Etat</i> | -3,0 | -2,6 | -2,1 | -2,4 | -1,2 | -1,0 | -2,1 | -2,1 | -2,9 |
| <i>ODAC</i> | 0,4 | 0,6 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>APUC</i> | -2,6 | -2,0 | -2,2 | -2,4 | -0,9 | -0,8 | -1,9 | -1,9 | -2,7 |
| <i>Régimes obligatoires de base</i> | -0,8 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,8 | -0,9 | -1,3 |
| <i>Assurance chômage ASSOC</i> | -0,2 | 0,0 | 0,2 | ND | ND | 0,4 | 0,2 | 0,2 | -0,1 |
| <i>APUL</i> | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | -0,5 | -0,9 |
| APU | -3,0 | -2,4 | -2,7 | -2,7 | -0,5 | -0,3 | -2,6 | -2,9 | -4,7 |

* Comme cela a été indiqué ci-avant, ces prévisions semblent supposer une augmentation des recettes non fiscales de l'ordre de 0,25 point de PIB (soit 5 milliards d'euros), non explicitée.

(1) On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage.

Sources : présent projet de loi de programmation, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, calculs de votre commission des finances

Si seules les dépenses de l'Etat sont maîtrisées (1)

(en points de PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (gouvernement)* | 2012, selon différents scénarios de croissance | | | | |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | gouvernement | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Etat</i> | -3,0 | -2,6 | -2,1 | -2,4 | -1,2 | -1,0 | -2,1 | -2,1 | -2,9 |
| <i>ODAC</i> | 0,4 | 0,6 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>APUC</i> | -2,6 | -2,0 | -2,2 | -2,4 | -0,9 | -0,8 | -1,9 | -1,9 | -2,7 |
| <i>Régimes obligatoires de base</i> | -0,8 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | 0,0 | -0,8 | -1,4 | -1,5 | -1,9 |
| <i>Assurance chômage</i> | -0,2 | 0,0 | 0,2 | ND | ND | 0,4 | 0,2 | 0,2 | -0,1 |
| <i>ASSOC</i> | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | -0,2 | -0,9 | -1,1 | -1,9 |
| <i>APUL</i> | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | 0,0 | -0,9 | -1,4 | -1,4 | -1,8 |
| APU | -3,0 | -2,4 | -2,7 | -2,7 | -0,5 | -1,8 | -4,2 | -4,5 | -6,4 |

* Comme cela a été indiqué ci-avant, ces prévisions semblent supposer une augmentation des recettes non fiscales de l'ordre de 0,25 point de PIB (soit 5 milliards d'euros), non explicitée.

(1) On suppose que les dépenses des autres administrations publiques continuent de croître à leur rythme tendanciel. Cela correspond à une croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1,8 % par an en volume.

Les différents scénarios de croissance :

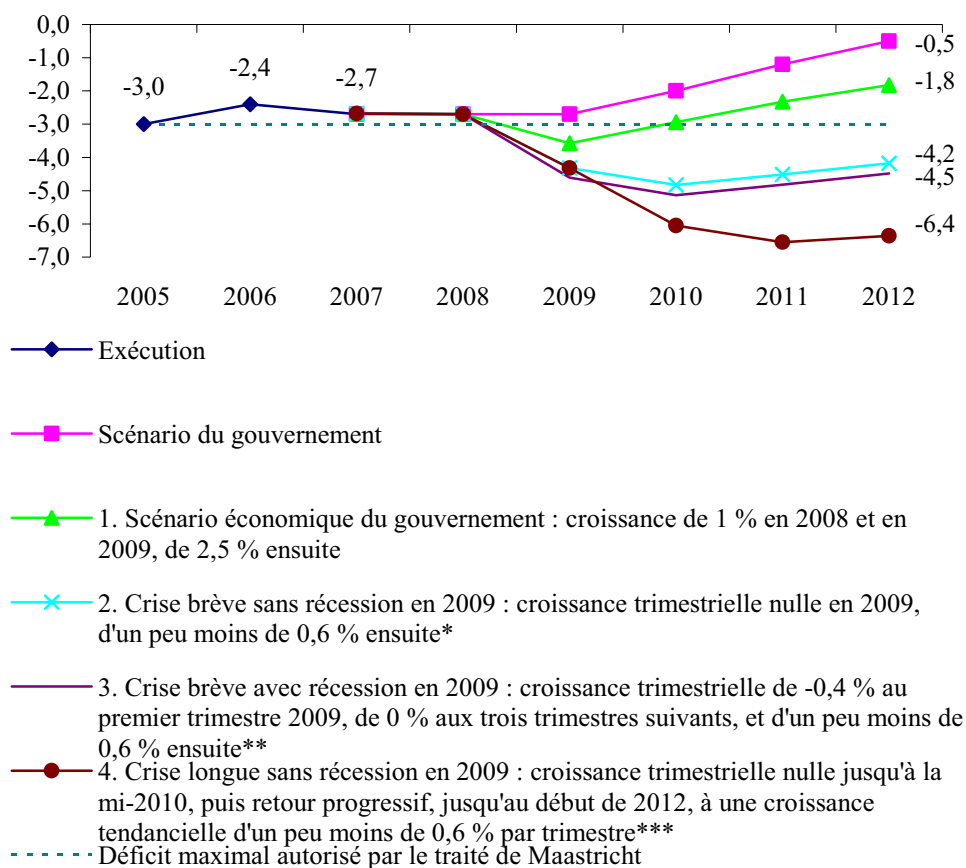
1. Scénario économique du gouvernement : croissance de 1 % en 2008 et en 2009, de 2,5 % ensuite.
2. Crise brève sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle en 2009, d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012).
3. Crise brève avec récession en 2009 : croissance trimestrielle de -0,4 % au premier trimestre 2009, de 0 % aux trois trimestres suivants, et d'un peu moins de 0,6 % ensuite (soit une croissance de - 0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012).
4. Crise longue sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle jusqu'à la mi-2010, puis retour progressif, jusqu'au début de 2012, à une croissance tendancielle d'un peu moins de 0,6 % par trimestre (soit une croissance de 0 % en 2009 et en 2010, de 1,5 % en 2011 et de 2,1 % en 2012).

Sources : présent projet de loi de programmation, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, calculs de votre commission des finances

Ces scénarios se traduiraient par une évolution préoccupante de la dette publique. Ainsi, **la dette publique serait de l'ordre de 70 points de PIB en 2012 dans la plupart des scénarios** en ne tenant pas compte de la dette garantie par l'Etat en vue d'éviter l'écroulement du système financier.

Les principaux scénarios de dette publique envisageables si les dépenses publiques sont maîtrisées ⁽¹⁾

(en points de PIB)



(1) On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

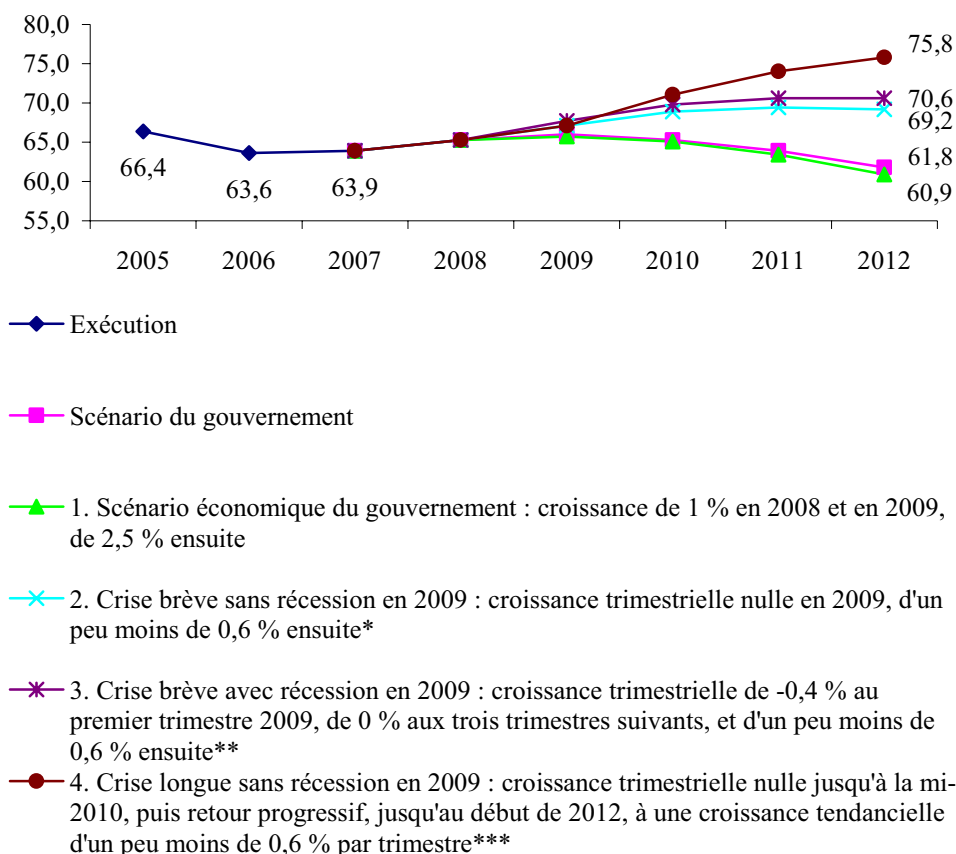
** Soit une croissance annuelle de - 0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : présent projet de loi de programmation, calculs de votre commission des finances

Les principaux scénarios de dette publique envisageables si seules les dépenses de l'Etat sont maîtrisées (1)

(en points de PIB)



(1) On suppose que les dépenses des autres administrations publiques continuent de croître à leur rythme tendanciel. Cela correspond à une croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1,8 % par an en volume.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de - 0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : présent projet de loi de programmation, calculs de votre commission des finances

B. COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT STRUCTUREL DE 0,6 POINT DE PIB PAR AN D'ICI À 2012 ?

Selon le gouvernement, le déficit structurel diminuerait de 0,5 point de PIB en 2008, puis de 0,6 point de PIB chacune des quatre années suivantes.

Ce scénario implique cependant que, comme il le suppose, les recettes publiques augmentent à peu près à la même vitesse que le PIB, c'est-à-dire que leur élasticité au PIB soit de l'ordre de 1. En effet, dans le cas contraire, le

solde structurel, qui n'est pas corrigé des fluctuations de cette élasticité, peut connaître des variations importantes, déconnectées de la politique budgétaire, qui est mieux traduite par la notion d'« **effort structurel** ».

La notion d'« effort structurel », parfois utilisée par le gouvernement

Du projet de loi de finances pour 2004 au projet de loi de finances pour 2006 (mais pas dans le cas des projets de lois de finances pour 2007, 2008 et 2009), le gouvernement a présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, une estimation de l'« **effort structurel** » de réduction du déficit. Cette notion se définit comme **la seule réduction du déficit structurel résultant de l'action du gouvernement sur les dépenses et sur les recettes, hors soultes.**

Cette notion « corrige » donc l'évolution du déficit structurel de deux facteurs ne traduisant pas l'effort du gouvernement pour réduire le déficit structurel :

- les soultes ;
- les fluctuations de prélèvements obligatoires provenant de celles de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

Son **avantage par rapport à la notion de réduction du déficit structurel** est, outre le fait qu'elle prend uniquement en compte les facteurs qui dépendent de l'action du gouvernement, **qu'elle neutralise les évolutions non pérennes** (soultes et variations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).

1. Le solde structurel pourrait ne pas s'améliorer en 2009, si les recettes fiscales demeuraient peu dynamiques

Le tableau ci-après met en évidence que l'amélioration du solde structurel prévue par le gouvernement pour 2008 et 2009, de respectivement 0,5 et 0,6 point de PIB, serait d'une nature différente chacune de ces deux années :

- en 2008, cette amélioration proviendrait du fort dynamisme spontané des recettes, alors que la maîtrise de la dépense serait annulée par les allègements fiscaux ;

- en 2009, elle proviendrait de l'effort structurel, pour la première fois depuis longtemps.

La prévision d'évolution du solde structurel du gouvernement s'appuie, cependant, sur l'hypothèse que l'élasticité des recettes fiscales au PIB ne s'écartera pas trop de l'unité. Si cette élasticité était faible, voire nulle, en 2009, le solde structurel pourrait demeurer inchangé.

2. D'ici à 2012, l'amélioration annuelle moyenne du solde structurel devrait être proche de celle prévue par le gouvernement, sauf en cas de non maîtrise des dépenses ou de croissance durablement faible

Si les dépenses ne sont pas maîtrisées, l'effort structurel est nul (les dépenses augmentant à peu près à la même vitesse que le PIB potentiel), et le déficit structurel fluctue au gré de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB. Ainsi, le solde structurel serait à peu près constant sur la période, avec une phase de dégradation en 2009 et en 2010, voire en 2011 dans le cas du scénario 4.

Il est plus inquiétant de constater que **si les dépenses publiques sont effectivement maîtrisées** – ce qui correspond à un effort structurel de l'ordre de 0,6 point de PIB par an, correspondant en totalité au fait que les dépenses augmenteraient moins vite que le PIB structurel –, le solde structurel pourrait évoluer différemment de ce que prévoit le gouvernement :

- dans les scénarios 2 et 3, impliquant une croissance nulle ou négative en 2009, la diminution de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB ferait que l'amélioration du solde structurel serait de l'ordre de seulement 0,4 point de PIB par an (la faible amélioration en 2009 et 2010 étant compensée par une amélioration plus forte en 2011 et 2012) ;

- en cas de croissance durablement faible (scénario 4), la diminution de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB pourrait même rendre l'amélioration du déficit structurel quasiment nulle.

Evolution du solde structurel par rapport à l'année précédente

(en points de PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Moyenne 2009-2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------------|
| gouvernement | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Dépenses maîtrisées (1) : | | | | | | |
| 1. Scénario économique du gouvernement : croissance de 1 % en 2008 et en 2009, de 2,5 % ensuite | 0,6 | 0,1 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 |
| 2. Crise brève sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle en 2009, de 0,6 % ensuite* | 0,6 | -0,1 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,4 |
| 3. Crise brève avec récession en 2009 : croissance trimestrielle de -0,4 % au premier trimestre 2009, de 0 % aux trois trimestres suivants, et de 0,6 % ensuite** | 0,6 | -0,1 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,4 |
| 4. Crise longue sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle jusqu'à la mi-2010, puis retour progressif, jusqu'au début de 2012, à une croissance tendancielle de 0,6 % par trimestre*** | 0,6 | -0,1 | -0,3 | 0,2 | 0,7 | 0,1 |
| <i>Dont effort structurel :</i> | <i>0,1</i> | <i>0,5</i> | <i>0,5</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> |
| <i>Mesures nouvelles PO</i> | <i>-0,5</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>-0,1</i> |
| <i>Effet maîtrise dépenses</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> | <i>0,6</i> |
| Dépenses maîtrisées pour le seul Etat (2) : | | | | | | |
| 1. Scénario économique du gouvernement : croissance de 1 % en 2008 et en 2009, de 2,5 % ensuite | 0,6 | -0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |
| 2. Crise brève sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle en 2009, de 0,6 % ensuite* | 0,6 | -0,4 | -0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| 3. Crise brève avec récession en 2009 : croissance trimestrielle de -0,4 % au premier trimestre 2009, de 0 % aux trois trimestres suivants, et de 0,6 % ensuite** | 0,6 | -0,5 | -0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| 4. Crise longue sans récession en 2009 : croissance trimestrielle nulle jusqu'à la mi-2010, puis retour progressif, jusqu'au début de 2012, à une croissance tendancielle de 0,6 % par trimestre*** | 0,6 | -0,4 | -0,7 | -0,2 | 0,2 | -0,3 |
| <i>Dont effort structurel :</i> | <i>0,1</i> | <i>0,1</i> | <i>0,1</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> | <i>0,1</i> |
| <i>Mesures nouvelles PO</i> | <i>-0,5</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>-0,1</i> |
| <i>Effet maîtrise dépenses</i> | <i>0,6</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> |

L'élasticité des recettes fiscales au PIB est supposée égale à la prévision du gouvernement pour 2008, et ensuite à la moitié de la croissance du PIB réel de l'année concernée. Les « mesures nouvelles » sur les prélèvements obligatoires sont celles indiquées par le gouvernement dans le rapport économique, social et financier.

(1) On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage.

(2) On suppose que les dépenses des autres administrations publiques continuent de croître à leur rythme tendanciel. Cela correspond à une croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1,8 % par an en volume.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de - 0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE DISCIPLINE PLURIANNUELLE SUR LA DÉPENSE

En 2007, les dépenses des administrations publiques s'élèvent à **991 milliards d'euros soit 52,4 % du PIB**. Elles se composent pour 44,1 % de prestations sociales, pour 6,5 % d'investissement, pour 9,1 % de subventions diverses et pour 5,2 % des intérêts de la dette publique. Les dépenses de fonctionnement (masse salariale publique et consommations intermédiaires) représentent 35,1 % du total.

C'est en prenant en considération ce montant important, et la place qu'occupe en France la dépense publique, que votre rapporteur général peut à bon droit souligner, malgré la crise, la nécessité de garder un cap clair en matière de crédits publics, en engageant **dans une discipline collective cohérente l'ensemble des administrations publiques**. Il s'agit en l'occurrence d'appliquer les mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui visent à **susciter davantage d'efficience au sein de l'appareil d'Etat**.

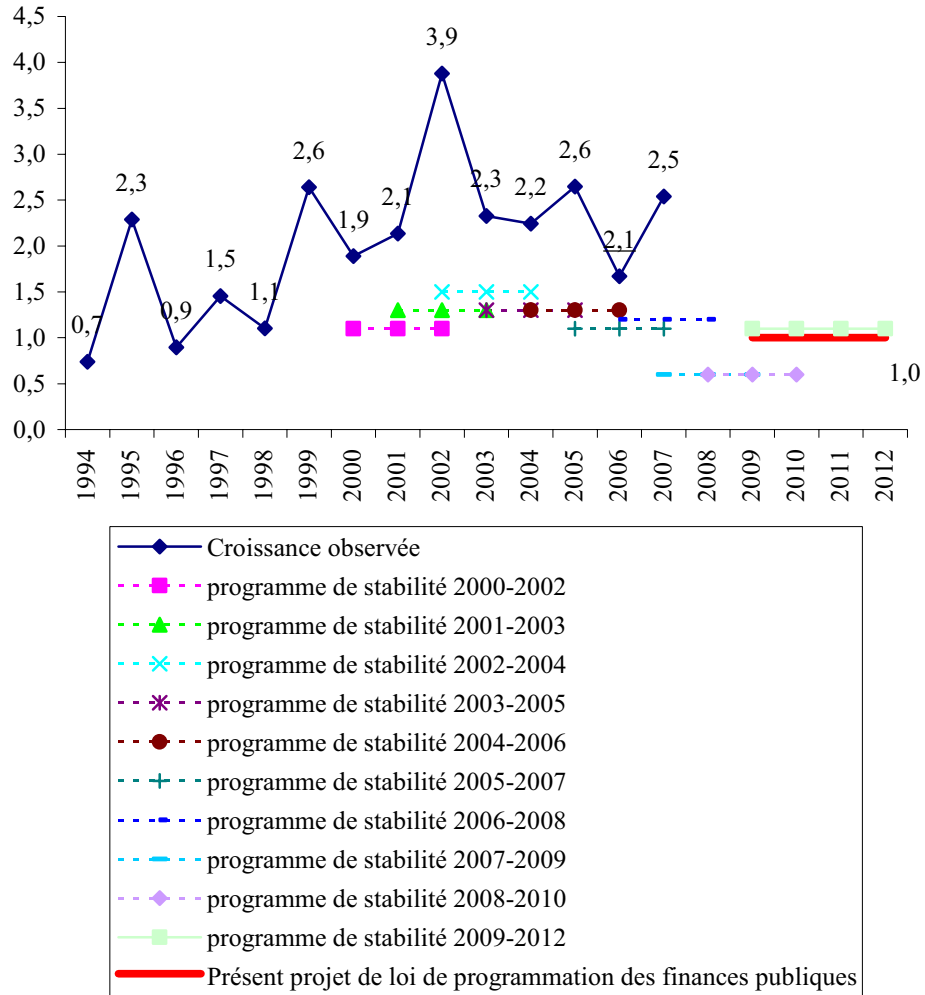
A. LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME SERAIT DIVISÉE PAR DEUX ENTRE 2009 ET 2012 (ARTICLE 4 A DU PROJET DE LOI)

Dans le cas de l'ensemble des administrations publiques, l'objectif de croissance des dépenses en volume s'établit à 1,1 % selon l'article 4 A du présent projet de loi¹, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général avec l'accord du gouvernement. Tout en restant ambitieux, **cet objectif paraît plus réaliste que ceux des programmes de stabilité 2007-2009 et 2008-2010**, qui prévoyaient une croissance des dépenses de 0,6 % en volume. Il vise à diviser par deux le rythme d'évolution de la dépense publique entre 2009 et 2012 et est décliné par catégorie d'administrations publiques. C'est donc à cette aune qu'il convient d'évaluer la capacité du gouvernement à tenir son objectif.

¹ Le tableau du rapport annexé évoque, lui, 1 %.

La croissance des dépenses des administrations publiques (en volume) : prévision et exécution

(en %)



(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|------|------|------|------|
| Croissance observée | 0,7 | 2,3 | 0,9 | 1,5 | 1,1 | 2,6 | 1,9 | 2,1 | 3,9 | 2,3 | 2,2 | 2,6 | 1,7 | 2,5 | | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 | | | | | | | 1,1 | 1,1 | 1,1 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 | | | | | | | | 1,3 | 1,3 | 1,3 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 | | | | | | | | | 1,5 | 1,5 | 1,5 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | | | | | | | 1,3 | 1,3 | 1,3 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | | | | | | | 1,3 | 1,3 | 1,3 | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | | | | | | | 1,1 | 1,1 | 1,1 | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | | | | | | | 1,2 | 1,2 | 1,2 | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | | | | | | | 0,6 | 0,6 | 0,6 | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | | | | | | | 0,6 | 0,6 | 0,6 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 | | | | | | | | | | | | | | | | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 |

NB : les taux de croissance indiqués pour les différentes programmations sont les taux de croissance moyens prévus pour les trois années concernées.

Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

1. Les deux tiers de la réduction de la croissance des dépenses de 2008 à 2012 reposeraient sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales

Le présent projet de loi de programmation prévoit de réduire le taux de progression en volume des dépenses de chaque catégorie d'administrations publiques de la façon ci-après.

Evolution des dépenses publiques par sous-secteurs 1988-2012 (en moyenne annuelle, à champ courant, en comptabilité nationale)

| | (en %) | |
|--|------------|-----------|
| | 1998-2007 | 2008-2012 |
| Administrations publiques | 2 ¼ | 1 |
| Administrations publiques centrales (APUC) | 1 | 0 |
| Administrations publiques locales (APUL) | 4 ¼ | 1 ¼ |
| <i>APUL hors impact décentralisation</i> | 3 ¼ | 1 ¼ |
| Administration de sécurité sociale (ASSO) | 2 ¾ | 1 ¾ |

Source : présent projet de loi de programmation des finances publiques

Il en découlerait, selon les hypothèses économiques du gouvernement, l'évolution suivante des soldes des différentes catégories d'administrations publiques.

Evolution des soldes des différentes catégories d'administrations publiques 2008-2012

| | (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'Etat | - 2,4 % | - 2,4 % | - 2,0 % | - 1,6 % | - 1,2 % |
| dont solde des organismes divers d'administration centrale | 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 % |

Source : présent projet de loi de programmation des finances publiques

Cette répartition de l'effort entre catégories d'administrations publiques permet de mettre en évidence le fait que **la réduction du taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques de 2,25 % à 1,1 % sur la période 2009- 2012 reposerait pour les deux tiers sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales.** En effet, si l'on se contentait de rabaisser la croissance des dépenses de l'Etat et des ODAC de 1 % à 0 %, les dépenses publiques continueraient d'augmenter de 1,8 % par an. Ramener la croissance des dépenses des collectivités territoriales de 3,25 % à 1,25 % permettrait de gagner 0,4 point supplémentaire, et de réduire la progression des dépenses publiques à 1,4 % par an.

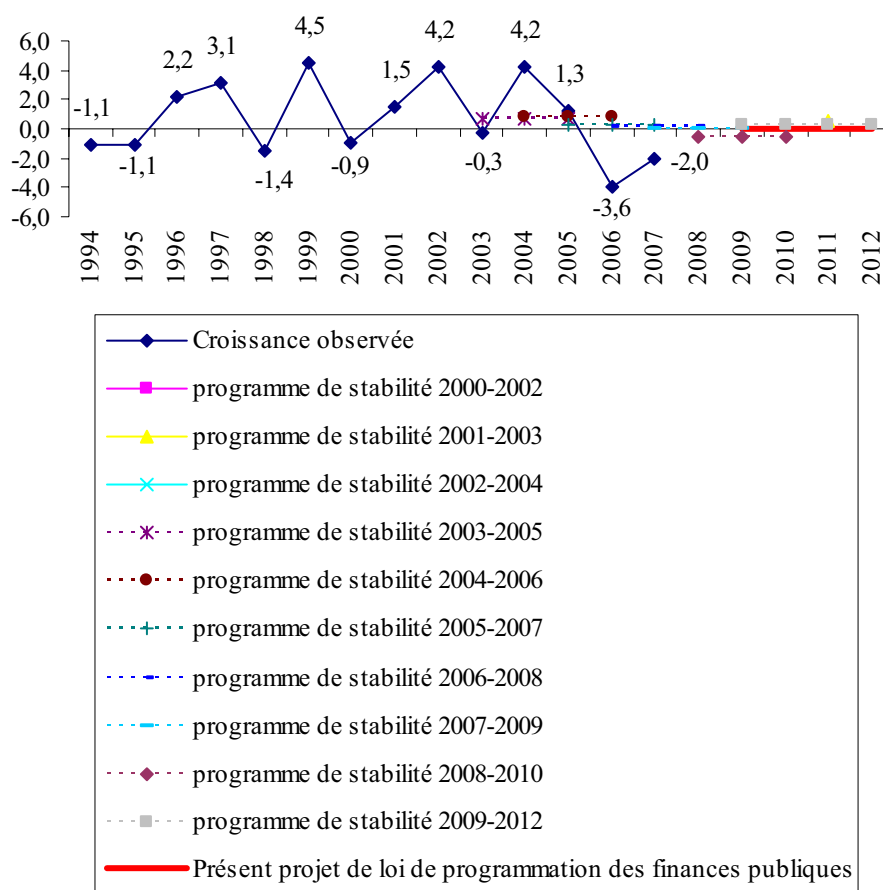
2. Un objectif réaliste dans le cas de l'Etat (article 5 du projet de loi)

Dans le cas de l'Etat, l'objectif apparaît réaliste. Celui-ci a ainsi tenu sa norme de dépense pour chaque exercice de la précédente législature. La programmation pluriannuelle des finances publiques sur le volet « Etat » est rendue encore plus crédible par la définition d'un plafond triennal des dépenses par mission.

Si, en 2008, le respect du plafond de dépense est plus incertain en raison d'un **choc d'inflation sur la charge de la dette de l'Etat**, les trois années suivantes doivent bénéficier de l'impact favorables des décisions prises dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

La croissance des dépenses de l'Etat (en volume) : prévision et exécution*

(en %)



* Selon les notions de la comptabilité nationale.

(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Croissance observée | -1,1 | -1,1 | 2,2 | 3,1 | -1,4 | 4,5 | -0,9 | 1,5 | 4,2 | -0,3 | 4,2 | 1,3 | -3,9 | -2,0 | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | | | | | | | 0,7 | 0,7 | 0,7 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | | | | | | | 0,8 | 0,8 | 0,8 | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | | | | | | | 0,3 | 0,3 | 0,3 | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | | | | | | | 0,2 | 0,2 | 0,2 | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | | | | | | | -0,5 | -0,5 | -0,5 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 | | | | | | | | | | | | | | | | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | | | | | | | 0 (1) | 0 (1) | 0 (1) | 0 (1) |

(1) Ensemble des ODAC.

NB : les taux de croissance indiqués pour les différentes programmations sont les taux de croissance moyens prévus pour les trois années concernées.

Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

a) 2008 : un choc d'inflation sur la charge de la dette de l'Etat, constaté dans le collectif du 16 octobre 2008

Au 9 octobre 2008, les dépenses nettes du budget général (hors remboursements et dégrèvements) représentaient près de 208 milliards d'euros, contre 201 milliards d'euros à la même période en 2007 soit une **progression de l'ordre de 7 milliards d'euros**. Si cette tendance se confirmait, comme le prévoit la loi de finances rectificative n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie, qui a déjà accru la dépense nette du budget général de l'Etat de 4 milliards d'euros pour ce qui concerne les crédits évaluatifs afférents à la charge de la dette, ce serait la première fois depuis cinq ans que l'Etat ne tiendrait pas sa norme de dépense.

La principale raison de ce surcroît de dépense est liée à l'impact de l'inflation sur la charge de la dette. L'impact de l'inflation sur le budget de l'Etat se constate sur la charge de la dette indexée, compte tenu du mécanisme de comptabilisation annuel de la charge d'indexation pour les titres indexés.

La caractéristique principale du titre indexé est la garantie offerte au détenteur d'un remboursement au pair. Le principal du titre est, en effet, indexé sur l'indice de prix à la consommation. L'indexation est payée par l'émetteur à l'occasion du remboursement de l'obligation. En outre, l'investisseur reçoit chaque année un coupon composé du coupon réel (taux facial du titre) multiplié par le coefficient d'indexation. L'indexation du principal ne fait l'objet d'un décaissement qu'à l'échéance du titre. Toutefois, la connaissance de ce « risque » conduit par prudence à le provisionner par une charge budgétaire d'indexation annuelle.

Le projet de loi de finances pour 2008 a été construit en septembre 2007 sur la base des prévisions à cette date, soit une inflation annuelle en 2008 de 1,6 % pour la France et 1,8 % pour la zone euro. La provision budgétaire réellement passée dans les comptes de l'Etat est calculée à partir des inflations d'avril et mai. L'inflation du coefficient d'indexation s'est *in fine* établie à 3,20 % pour la France et 3,58 % pour la zone euro. En conséquence, la provision budgétaire s'établit à 4.614,9 millions d'euros pour 2008.

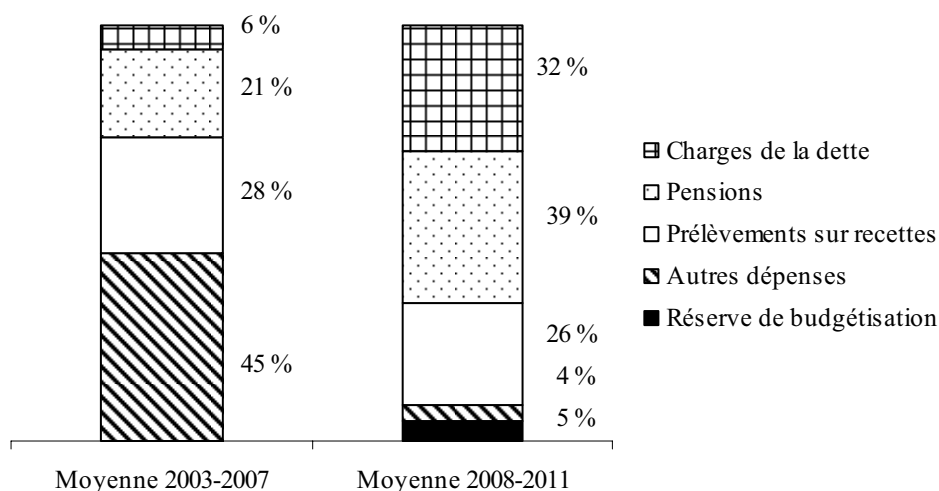
Votre rapporteur général note que, à ce stade, rien n'empêche *a priori* le gouvernement de tenir sa norme de dépense dès lors qu'il annulerait les crédits encore mis en réserve en application de l'article 51 de la LOLF. Au 20 octobre 2008, **la réserve de précaution représentait encore 4,9 milliards d'euros auxquels s'ajoutaient 575 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel)**. Le gouvernement dispose donc de marges de manœuvre substantielles pour, s'il le souhaite, tenir la dépense.

b) 2009-2011 : une évolution de la dépense rendue crédible par le budget triennal

Selon le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, **l'évolution des dépenses de l'Etat à champ constant serait 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. Comme prévu, il s'applique à un périmètre élargi qui comprend non seulement les crédits du budget général, mais aussi les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les affectations de recettes. En revanche, contrairement au vœu de votre rapporteur général, la norme de dépense n'intègre pas la dépense fiscale, qui fait l'objet d'un dispositif spécifique aux articles 9 et 10 du présent projet de loi de programmation.

L'effort est réel, et sans doute de plus grande ampleur que par le passé, dès lors que la progression de dépenses inéluctables « héritées du passé », serait plus dynamique sur la période 2008-2011 que sur la période 2003-2007. **Pensions et charges de la dette, qui représentaient moins de 30 % de l'augmentation des dépenses de l'Etat entre 2003 et 2007 absorberaient 70 % des marges de manœuvre sur la période 2008-2011.**

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



Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques

Les dépenses de pension progresseraient ainsi de près de 2,5 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2009-2011.

L'hypothèse du gouvernement en ce qui concerne la charge de la dette est celle d'une augmentation d'un peu plus de 2 milliards d'euros par an en moyenne d'ici 2011, afin de tenir compte d'un « choc d'inflation » et de la remontée des taux d'intérêt : **il n'est pas sûr que cette hypothèse reste d'actualité au cours des prochains mois, dès lors que l'inflexion à la**

baisse de l'inflation se confirme, et que la Banque centrale européenne inverse sa pratique récente, en réduisant progressivement ses taux. Ces éléments confirment les difficultés de prévisions auxquelles est confronté le gouvernement. Il s'agit ici en l'occurrence d'aléas dont l'impact budgétaire pourrait être favorable.

En sens contraire, figurera l'accroissement du volume de la dette, en raison des déficits à financer, et le risque pour l'Etat d'être appelé en garantie d'organismes qui empruntent pour son compte.

S'agissant des autres dépenses, celles-ci ont fait l'objet d'une négociation triennale entre le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et les ministères gestionnaires. Les plafonds de crédits présentent un caractère suffisamment impératif pour pouvoir crédibiliser fortement la norme de dépense de l'Etat. L'annonce récente du financement de contrats aidés supplémentaires paraît, à ce stade, compatible avec les arbitrages budgétaires qui ont été rendus.

Le projet de loi de programmation pluriannuelle définit un « *principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission, 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 lois 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* ».

S'il existe une réserve de budgétisation, celle-ci, qui figure au sein de la mission « Provisions », s'établit à 700 millions d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2011, pour l'ensemble du budget de l'Etat. Elle est destinée à financer en priorité les charges d'intérêt de la dette, les contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions » et au prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes, ainsi qu'aux dépenses présentant un caractère imprévisible.

Il faut noter enfin que certaines dépenses des missions devraient désormais être financées hors budget général. Il en est ainsi des dépenses d'investissement immobilier, désormais financées par le biais d'un compte d'affectation spéciale sur la base des recettes issues des cessions immobilières. Certains investissements de la mission « Défense » devraient également être financés grâce à des recettes constatées sur le nouveau compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Plafond des crédits des missions du budget général de l'Etat 2009-2011

(en milliards d'euros)

| Missions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-------|-------|---------------------|-------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Action extérieure de l'Etat | 2,50 | 2,58 | 2,50 | 2,52 | 2,55 | 2,52 |
| Administration générale et territoriale de l'Etat | 2,61 | 2,63 | 2,56 | 2,60 | 2,63 | 2,56 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 3,24 | 2,93 | 2,92 | 3,49 | 3,16 | 3,03 |
| Aide publique au développement | 3,38 | 2,85 | 4,43 | 3,17 | 3,24 | 3,24 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3,55 | 3,44 | 3,34 | 3,53 | 3,45 | 3,34 |
| Conseil et contrôle de l'Etat | 0,55 | 0,57 | 0,59 | 0,55 | 0,57 | 0,59 |
| Culture | 2,84 | 2,72 | 2,72 | 2,78 | 2,80 | 2,82 |
| Défense | 47,79 | 37,00 | 37,76 | 37,39 | 38,06 | 38,72 |
| Direction de l'action du Gouvernement | 0,49 | 0,52 | 0,53 | 0,54 | 0,51 | 0,51 |
| Ecologie, développement et aménagement durables | 10,25 | 10,25 | 9,39 | 10,07 | 10,2 | 9,34 |
| Economie | 1,91 | 1,93 | 1,94 | 1,90 | 1,92 | 1,93 |
| Enseignement scolaire | 60,01 | 61,67 | 62,95 | 59,99 | 61,65 | 62,93 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 11,63 | 11,39 | 11,41 | 11,37 | 11,54 | 11,53 |
| Immigration, asile et intégration | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 |
| Justice | 8,32 | 7,14 | 7,10 | 6,65 | 6,94 | 7,04 |
| Médias | 1,02 | 1,01 | 0,99 | 1,01 | 1,00 | 0,99 |
| Outre-mer | 1,97 | 2,00 | 2,00 | 1,88 | 1,93 | 1,93 |
| Politique des territoires* | 0,39 | 0,35 | 0,32 | 0,37 | 0,38 | 0,38 |
| Recherche et enseignement supérieur | 24,56 | 25,45 | 26,27 | 24,16 | 24,96 | 25,87 |
| Régimes sociaux et de retraite | 5,18 | 5,45 | 5,75 | 5,18 | 5,45 | 5,75 |
| Relations avec les collectivités territoriales | 2,41 | 2,46 | 2,51 | 2,34 | 2,40 | 2,44 |
| Santé | 1,13 | 1,15 | 1,17 | 1,16 | 1,17 | 1,10 |
| Sécurité civile | 0,45 | 0,41 | 0,45 | 0,42 | 0,42 | 0,43 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 11,20 | 11,58 | 12,13 | 11,18 | 11,6 | 12,15 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 0,80 | 0,75 | 0,73 | 0,79 | 0,77 | 0,75 |
| Travail et emploi | 11,73 | 10,74 | 10,60 | 11,82 | 10,74 | 10,51 |
| Ville et logement | 7,60 | 7,30 | 7,28 | 7,64 | 7,53 | 7,37 |
| Engagements financiers de l'Etat | 46,00 | 47,44 | 49,40 | 46,00 | 47,44 | 49,4 |
| Provisions | 0,23 | 0,66 | 1,15 | 0,23 | 0,66 | 1,15 |
| Pour mémoire : Pouvoirs publics | 1,05 | 1,06 | 1,07 | 1,05 | 1,06 | 1,07 |

Source : article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques

3. Un objectif qui peut être atteint dans le cas des administrations de sécurité sociale (article 7 du projet de loi)

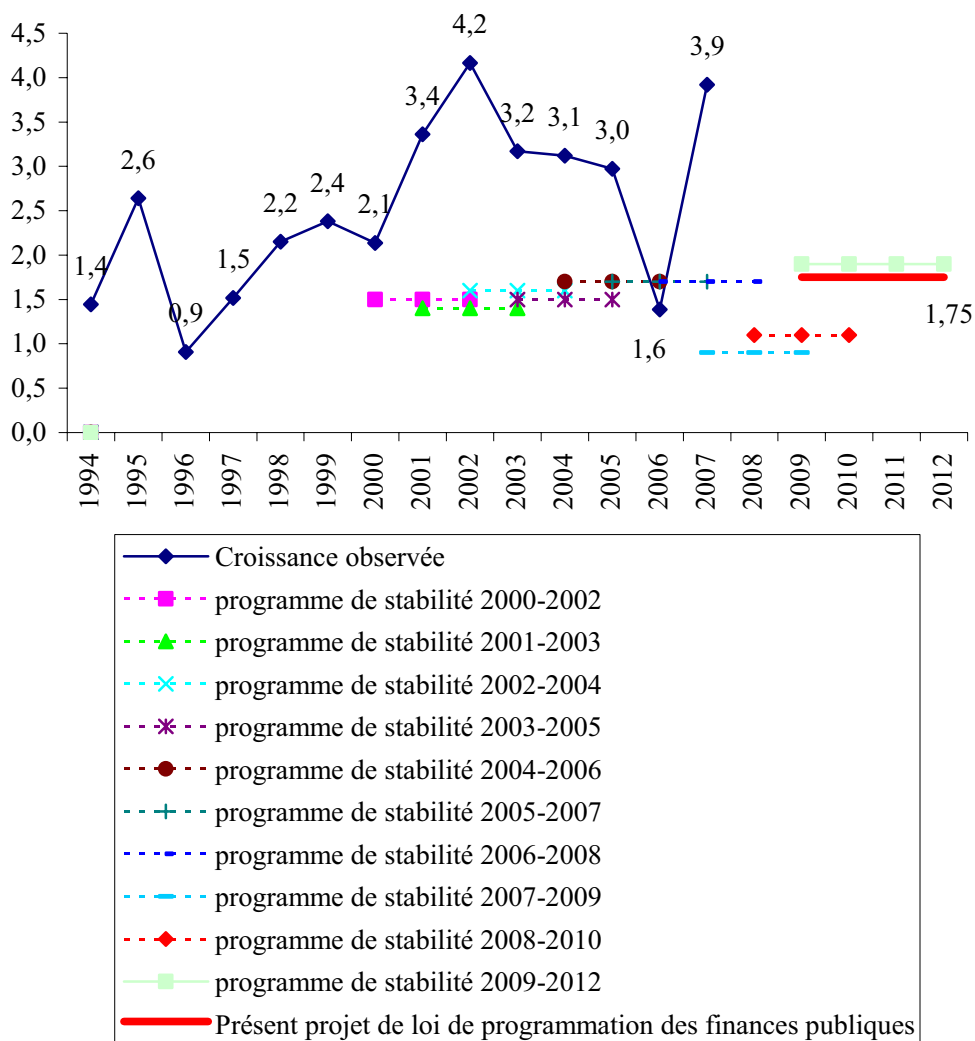
Bien que volontariste, et soumis à un plus fort aléa, l'objectif d'infléchir fortement les dépenses de la sécurité sociale paraît lui aussi atteignable. Par ailleurs, s'il ne l'était pas tout à fait, l'écart pourrait être compensé par des mesures sur les recettes. Il faut néanmoins regretter que l'article 7 du présent projet de loi de programmation des finances publiques ne prévoit **un objectif normé que pour le seul objectif national de dépense de l'assurance maladie**. Aucune disposition de cet article ne vise les dépenses

des autres branches de la Sécurité sociale, ce qui en limite la portée normative. L'objectif relatif aux dépenses sociales est en outre frappé d'un certain nombre d'aléas. L'impact des mesures envisagées en matière de prise en charge de la dépendance sur les comptes publics n'est pas évalué. Et le cadre global d'évolution des dépenses sociales repose en partie sur une hypothèse de décrue du chômage.

Dans son annexe, le présent projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une nette inflexion des dépenses de sécurité sociale. Ainsi, alors que celles-ci ont augmenté de 2,5 % en volume en moyenne depuis le milieu des années 1990, **leur taux de croissance en volume serait ramené à 1,75 %**, comme l'indique le graphique ci-après.

**La croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale (en volume) :
prévision et exécution**

(en %)



(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Croissance observée | 1,4 | 2,6 | 0,9 | 1,5 | 2,2 | 2,4 | 2,1 | 3,4 | 4,2 | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 1,4 | 3,9 | | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 | | | | | | | 1,5 | 1,5 | 1,5 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 | | | | | | | | 1,4 | 1,4 | 1,4 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 | | | | | | | | | 1,6 | 1,6 | 1,6 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | | | | | | | 1,5 | 1,5 | 1,5 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | | | | | | | 1,7 | 1,7 | 1,7 | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | | | | | | | 1,7 | 1,7 | 1,7 | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | | | | | | | 1,7 | 1,7 | 1,7 | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | | | | | | | 0,9 | 0,9 | 0,9 | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | | | | | | | 1,1 | 1,1 | 1,1 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 | | | | | | | | | | | | | | | | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | | | | | | | 1,75 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |

NB : les taux de croissance indiqués pour les différentes programmations sont les taux de croissance moyens prévus pour les trois années concernées.

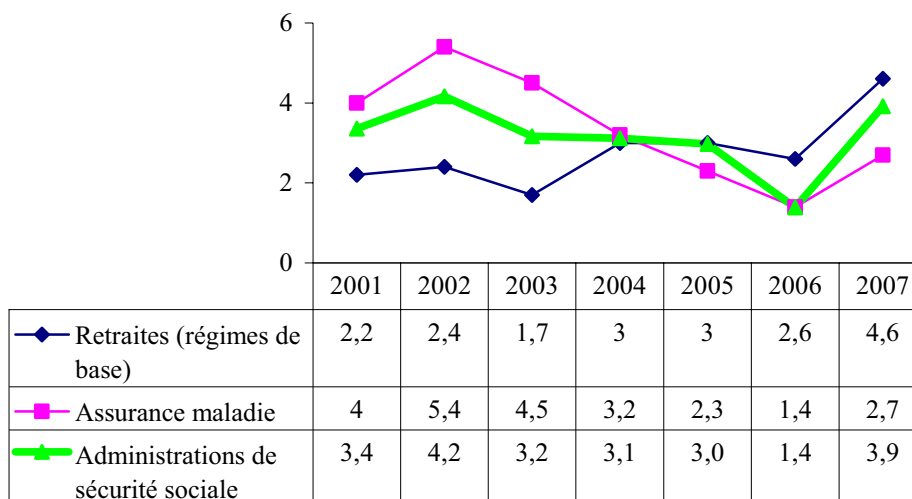
Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

a) *Les dépenses des administrations de sécurité sociale correspondent essentiellement à celles de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse*

Schématiquement, depuis le début des années 2000 la situation est la suivante :

- les dépenses d'assurance maladie augmentent d'environ 3,5 % en volume ;
- les dépenses de retraite augmentent d'environ 2,5 % en volume ;
- il en découle¹ une augmentation des dépenses des administrations de sécurité sociale de l'ordre de 3 % en volume.

La croissance des dépenses des principales administrations de sécurité sociale (en volume)
(en %)



Sources : Insee, rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale

La croissance des dépenses de retraite est à peu près stable, ce qui s'explique par le fait qu'elle dépend presque exclusivement de la démographie. La croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale varie donc essentiellement en fonction des dépenses d'assurance maladie.

Le profil de la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale est donc proche de celui de la croissance des dépenses d'assurance maladie. L'exception de l'année 2007 vient du fait que les dépenses de retraite

¹ L'assurance maladie et l'assurance vieillesse correspondent chacune à environ 200 milliards d'euros, pour des dépenses totales des administrations de sécurité sociale de plus de 500 milliards d'euros.

ont alors fortement augmenté, pour des raisons qui semblent conjoncturelles (cf. *infra*).

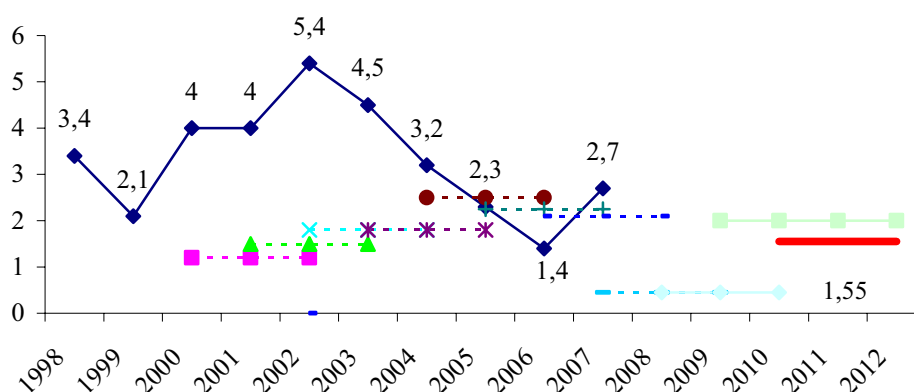
b) Les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de seulement 2 % par an en volume de 2005 à 2007

Bien qu'il convienne de ne pas relâcher l'effort, **les dépenses d'assurance maladie semblent désormais plus maîtrisées, même si, en 2008 encore, l'ONDAM ne sera pas respecté.**

La croissance des dépenses d'assurance maladie a régulièrement diminué depuis 2002, et **est désormais de l'ordre de 2 % par an en volume**, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (en volume) : prévision et exécution

(en %)



(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|
| Croissance observée | 3,4 | 2,1 | 4 | 4 | 5,4 | 4,5 | 3,2 | 2,3 | 1,4 | 2,7 | | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 | | | 1,2 | 1,2 | 1,2 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 | | | | 1,5 | 1,5 | 1,5 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 | | | | | 1,8 | 1,8 | 1,8 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | | | 1,8 | 1,8 | 1,8 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | | | 2,25 | 2,25 | 2,25 | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | | | 2,1 | 2,1 | 2,1 | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | | | 0,45 | 0,45 | 0,45 | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | | | 0,45 | 0,45 | 0,45 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 | | | | | | | | | | | | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | | | | 1,55 | 1,55 | 1,55 |

NB : les taux de croissance indiqués pour les différentes programmations sont les taux de croissance moyens prévus pour les trois années concernées.

Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

L'objectif fixé par le présent projet de loi de programmation des finances publiques, de **1,55 % en volume** (3,3 % en valeur) **ne paraît donc pas hors de portée**. En tout état de cause, un taux de croissance de l'ONDAM de 2 % par an en volume correspondrait à la moyenne des trois dernières années. L'instauration d'un comité d'alerte depuis 2004 permet la mise en place en cours d'année de mécanismes de stabilisation des dépenses dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Il faut, par ailleurs, être conscient du fait que, les dépenses d'assurance maladie étant de l'ordre de 200 milliards d'euros, si une année donnée les dépenses augmentaient en volume de 2 % au lieu 1,55 %, cela correspondrait à un supplément de dépenses de l'ordre du milliard d'euros. **Cet écart pourrait être compensé par des mesures nouvelles sur les recettes**. On peut préciser à cet égard que les mesures nouvelles sur les recettes de la sécurité sociale devraient être de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2008 et 1,7 milliard d'euros en 2009¹.

c) Les retraites devraient continuer d'augmenter d'environ 2,5 % par an en volume

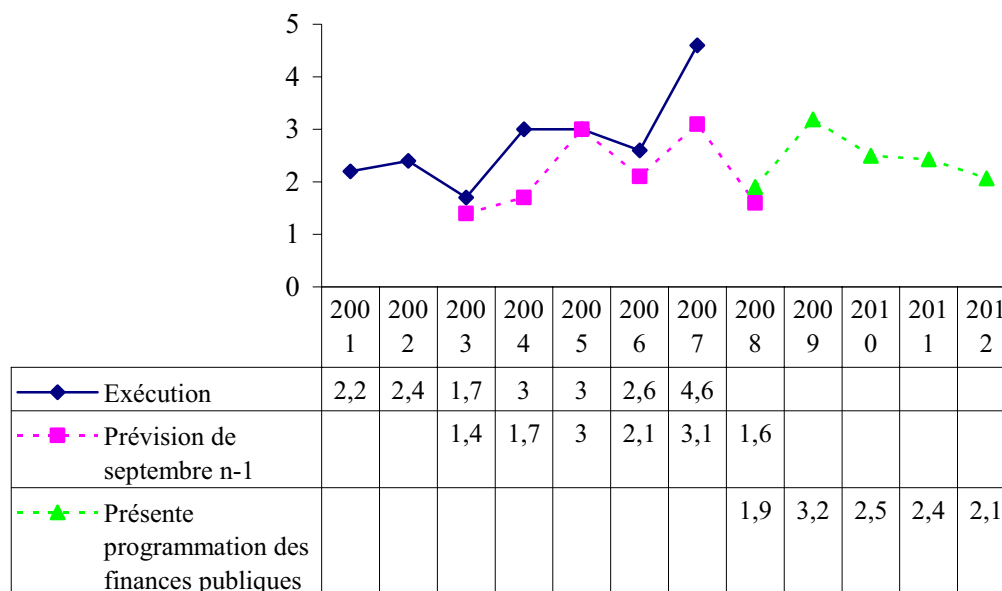
Les dépenses de retraites semblent également devoir évoluer à peu près comme le prévoit la programmation.

Leur rythme de croissance moyen depuis le début des années 2000 a été de l'ordre de 2,5 % en volume, ce qui correspond au taux prévu pour la période 2008-2012 par le présent projet de loi de programmation, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Source : rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

**La croissance des dépenses de retraites des régimes de base (en volume) :
prévision et exécution**

(en %)



Sources : rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale, présent projet de loi de programmation des finances publiques

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, le « pic » de l'année 2007 s'explique par le fait que la mesure de retraite anticipée pour carrières longues a eu plus de succès que prévu. Il ne s'agit donc pas d'un effet du « papy boom », et ce phénomène ne devrait donc pas se reproduire les années suivantes.

Le « papy boom » est un facteur d'augmentation des dépenses. Par ailleurs, les prévisions pour les années 2003 à 2007 ont légèrement sous-estimé ces dernières. S'il n'est donc pas exclu que les dépenses augmentent légèrement plus rapidement que ce qu'indique le gouvernement, elles ne devraient pas nettement s'écarter de ses prévisions.

4. Un objectif irréaliste dans le cas des administrations publiques locales (article 6 du projet de loi)

Si le présent projet de loi de programmation des finances publiques paraît, dans son ensemble, réaliste, bien qu'ambitieux, votre rapporteur général considère comme **irréalistes les hypothèses retenues en ce qui concerne les collectivités territoriales.**

a) *Certes, le gouvernement ne prévoit plus d'excédent du solde des administrations publiques locales depuis le programme de stabilité 2008-2010*

Certes, depuis le programme de stabilité 2008-2010 le gouvernement **ne prévoit plus d'excédent** des administrations publiques locales, ce qui constitue un progrès vers davantage de **réalisme**.

C'est notamment à la suite d'un rapport d'information de votre rapporteur général sur le programme de stabilité 2007-2009¹, qui dénonçait l'irréalisme de cette hypothèse, que le gouvernement a adopté des hypothèses d'équilibre ou de quasi-équilibre du solde des administrations publiques locales.

En conséquence, le gouvernement a dû à nouveau prévoir, pour « boucler » sa programmation, que c'étaient les **administrations de sécurité sociale** qui présenteraient un tel excédent, implicitement permis par la diminution du taux de chômage (sans que l'hypothèse d'un « basculement » de cotisations d'assurance chômage vers l'assurance vieillesse ne soit alors explicitée, comme le déplorait votre rapporteur général dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007).

Le tableau ci-après retrace l'historique de la répartition de l'effort affichée par les programmes de stabilité entre administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale.

Les prévisions de solde en fin de période des différentes catégories d'administrations publiques, retenues par les programmations successives

(en points de PIB)

| | Année de fin de période | Solde en fin de période | | | | | APUL+ASSO |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|
| | | APU | Etat | ODAC | APUL | ASSO | |
| programme de stabilité 2002-2004 | 2004 | -0,5 | -1,4 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| programme de stabilité 2003-2005 | 2005 | 0,0 | -1,2 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,9 |
| programme de stabilité 2004-2006 | 2006 | -1,0 | -1,9 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 0,3 |
| programme de stabilité 2005-2007 | 2007 | -1,5 | -2,2 | 0,5 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| programme de stabilité 2006-2008 | 2008 | -0,9 | -1,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,3 |
| programme de stabilité 2007-2009 | 2009 | -1,0 | | -1,5 | 0,4 | 0,1 | 0,5 |
| programme de stabilité 2008-2010 | 2010 | 0,0 | -0,9 | 0,3 | -0,1 | 0,6 | 0,5 |
| programme de stabilité 2009-2012 | 2012 | 0,0 | -0,8 | 0,3 | 0,0 | 0,5 | 0,5 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | 2012 | -0,5 | -1,2 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |
| MOYENNE | - | -0,6 | -1,4 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |

APU : ensemble des administrations publiques. ODAC : organismes divers d'administration centrale. APUL : administrations publiques locales. ASSO : administrations de sécurité sociale.

Source : programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

¹ Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

b) L'inflexion des dépenses des collectivités territoriales prévue par le présent projet de loi de programmation paraît cependant irréaliste

Si l'invraisemblance la plus manifeste en matière de solde des administrations publiques locales est donc évitée, **le présent projet de loi de programmation des finances publiques se situe en revanche dans le seul domaine des bonnes intentions en ce qui concerne l'évolution de la dépense locale.**

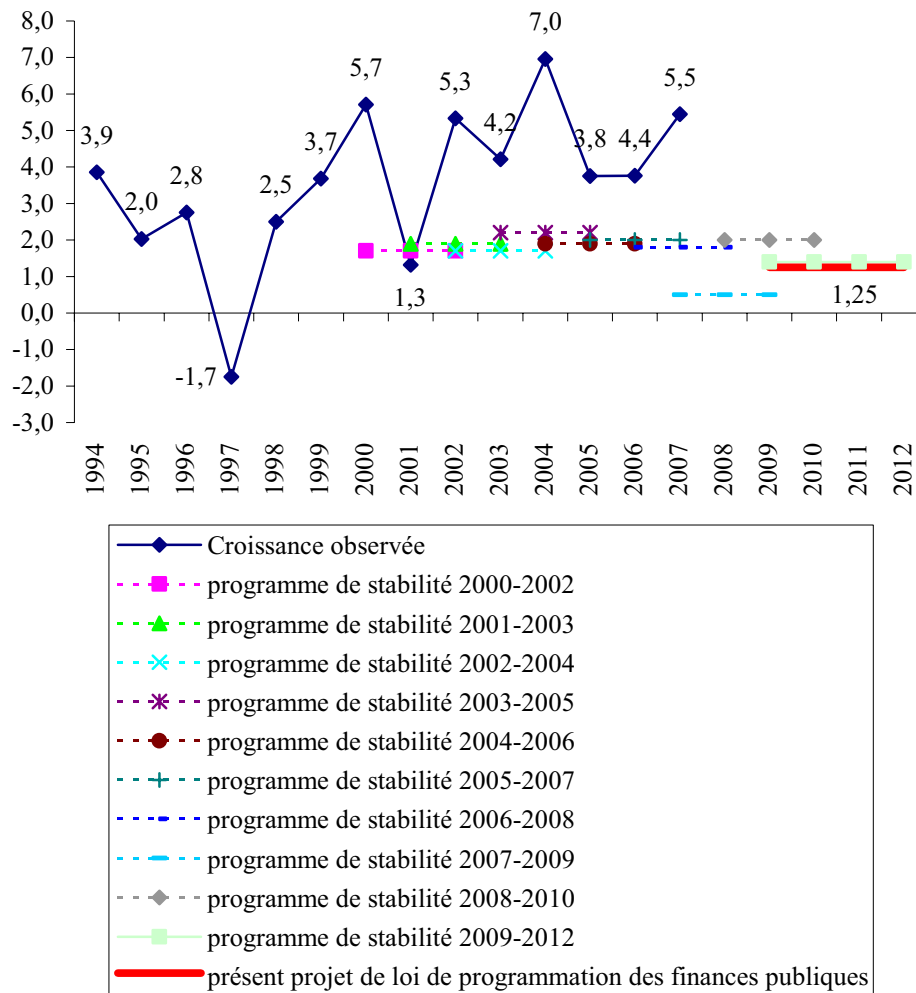
Le présent projet de loi de programmation prévoit en effet que le taux de croissance en volume des dépenses des collectivités territoriales passerait de 3,25 % hors décentralisation (4,25 % y compris décentralisation) de 1998 à 2007 à **1,25 %** en moyenne de 2009 à 2012.

Les explications données sont assez succinctes. Il s'agirait des conséquences de la progression limitée du point fonction publique, de l'instauration de la commission consultative d'évaluation des normes au sein du comité des finances locales, d'une « *organisation plus efficiente des strates de collectivités, notamment des rapports entre les structures intercommunales et leurs communes membres* », et d'une « *transposition de la RGPP au niveau local* ».

Le graphique ci-après met en évidence ce que cette performance aurait de remarquable.

La croissance des dépenses des administrations publiques locales (en volume) : prévision et exécution

(en %)



(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Croissance observée | 3,9 | 2,0 | 2,8 | -1,7 | 2,5 | 3,7 | 5,7 | 1,3 | 5,3 | 4,2 | 7,0 | 3,8 | 3,8 | 5,5 | | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 | | | | | | | 1,7 | 1,7 | 1,7 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 | | | | | | | | 1,9 | 1,9 | 1,9 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 | | | | | | | | | 1,7 | 1,7 | 1,7 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | | | | | | | 2,2 | 2,2 | 2,2 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | | | | | | | 1,9 | 1,9 | 1,9 | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | | | | | | | 2 | 2 | 2 | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | | | | | | | 1,8 | 1,8 | 1,8 | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | | | | | | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | | | | | | | 2 | 2 | 2 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 | | | | | | | | | | | | | | | | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | | | | | | | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 |

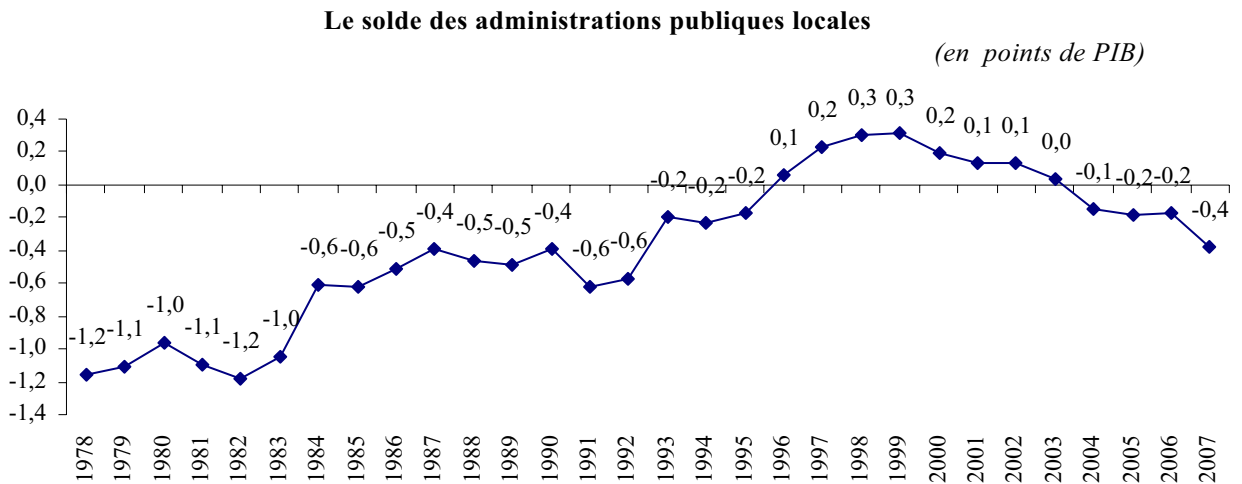
NB : les taux de croissance indiqués pour les différentes programmations sont les taux de croissance moyens prévus pour les trois années concernées.

Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

c) Il paraît peu vraisemblable que le solde des administrations publiques locales soit équilibré en 2012

Plutôt que de partir d'une hypothèse d'évolution des dépenses publiques locales fixée *ex ante* pour « boucler » la programmation, il paraît plus approprié de s'interroger sur les facteurs poussant les collectivités territoriales à avoir un solde public équilibré ou non, et de déterminer quel serait le taux de croissance vraisemblable de leurs dépenses, compte tenu de l'objectif de solde retenu. C'est en effet la contrainte du recours à l'endettement qui amène les collectivités territoriales à fixer une limite aux tendances « inflationnistes » de la dépense.

Un constat s'impose : malgré l'obligation d'équilibre de la section de fonctionnement des collectivités territoriales, **les administrations publiques locales ont presque toujours été en déficit**, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Insee

Certes, les collectivités territoriales doivent équilibrer leur section de fonctionnement. Cependant, l'investissement des administrations publiques locales étant de l'ordre de 50 milliards d'euros, soit 2,5 points de PIB, leur « potentiel de déficit » est important.

L'objectif d'un solde équilibré en 2012, affiché par le présent projet de loi de programmation des finances publiques, est donc **très volontariste**.

Les trois périodes du graphique ci-avant (réduction progressive du déficit jusqu'en 1995, excédent de 1996 à 2003, déficit croissant depuis 2004) s'expliquent de la façon suivante :

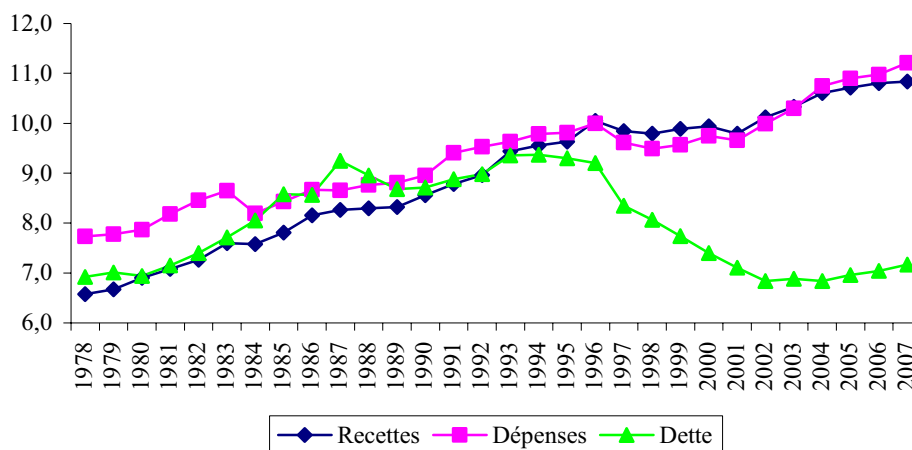
- jusqu'en 1995, les dépenses et les recettes ont augmenté plus rapidement que le PIB, mais les recettes ont été encore plus dynamiques que les dépenses ;

- l'excédent constaté de 1996 à 2003 vient du fait que si, en points de PIB, les recettes ont alors stagné, les dépenses ont reculé en 1997 et 1998 ;

- la reprise de l'augmentation des dépenses en points de PIB à compter de 2002 a suscité le retour au déficit.

Les recettes, les dépenses et l'endettement des administrations publiques locales

(en points de PIB)



Source : Insee

La période 1996-2003, marquée par un solde excédentaire, est une **anomalie**, qui s'explique par la politique de **désendettement** alors menée par les collectivités territoriales, dont la part de la dette dans le PIB était montée à plus de 9 % (contre environ 7 % à la fin des années 1970 comme aujourd'hui). Les collectivités territoriales ne semblent pas avoir de raison particulière de mener une politique analogue d'ici à 2012. En effet, même si leur déficit se maintenait à son niveau actuel, leur dette, exprimée en points de PIB, ne s'élèverait guère au-dessus de son niveau actuel.

Il est vrai que le déficit de 2007, de 0,4 point de PIB (contre 0,2 point de PIB en 2005 et 2006) a été majoré par le fait que 2008 était une année d'élections municipales. Cependant, ce phénomène est modeste. Sur la base des « cycles électoraux » précédents, on peut supposer que l'investissement des collectivités territoriales a été supérieur d'environ 5 points à son niveau « normal »¹, ce qui correspond à un supplément de dépenses de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, soit un peu plus de 0,1 point de PIB. Par ailleurs, le même phénomène devrait jouer en 2012.

¹ D'après l'estimation du « cycle électoral » faite par l'Insee (Danielle Besson, « L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », Insee Première, n° 867, octobre 2002).

L'objectif de dépenses des administrations territoriales retenu par le présent projet de loi de programmation des finances publiques est d'autant plus étonnant que, contrairement à ceux relatifs à l'Etat ou aux administrations de sécurité sociale, **les objectifs des programmations précédentes, pourtant moins ambitieux, n'ont quasiment jamais été approchés.** Si l'on excepte le programme de stabilité 2007-2009 – qui prévoyait une croissance des dépenses des administrations publiques locales de 0,5 % en volume – et le présent projet de loi de programmation des finances publiques – qui prévoit un taux de 1,25 % –, le gouvernement a toujours supposé dans ses programmations que les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient d'environ 2 % en volume. Cet objectif n'a été atteint qu'en 2001, avec une croissance des dépenses de 1,3 % en volume.

Une **stabilisation du solde structurel** des administrations publiques locales, et donc de la part de leurs dépenses dans le PIB, qui impliquerait que ces dépenses augmentent à la même vitesse que le PIB, soit environ **2 %** par an en volume, constituerait déjà une performance remarquable.

Surtout, les finances locales devront assumer une bonne part des conséquences de la crise. L'investissement local joue un rôle important pour le soutien de l'activité économique, en particulier dans la branche du bâtiment des travaux publics, atteinte par la chute des commandes privées. D'autre part, les communes et les départements devront faire face aux besoins sociaux, et leur action sera indispensable pour maintenir la cohésion sociale. C'est au plus près du terrain que les difficultés issues des défaillances d'entreprises devront être affrontées. **Il ne faut donc pas être grand clerc pour prédire, sur la période 2009-2010, un rythme soutenu de la dépense locale en même temps qu'une hausse des impositions locales.** La rigueur affichée par l'Etat dans le calcul des dotations comporte, de ce point de vue, une grande part d'hypocrisie.

III. UN RETOUR À LA DÉCONSOLIDATION DE LA DETTE PUBLIQUE ?

Les mesures de soutien à l'économie envisagées ou annoncées par le gouvernement pourraient ne pas être intégrées au sein des engagements pris en compte au titre de la dette publique, au sens d'Eurostat.

Dans une logique de comptabilité nationale, cette déconsolidation peut apparaître bienvenue, dès lors qu'elle ne provoque pas une détérioration des conditions de financement de l'Etat sur les marchés. Elle doit s'accompagner d'une analyse plus précise des risques budgétaires pris, et de la soutenabilité de la dette parapublique.

A. LES MESURES D'AIDES À L'ÉCONOMIE POURRAIENT NE PAS AVOIR D'IMPACT SUR LE DÉFICIT ET LA DETTE PUBLICS AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

1. Des mesures de soutien à l'économie hors budget ?

Du point de vue de la comptabilité nationale et des règles de la comptabilité européenne, le dispositif prévu par la loi du 16 octobre 2008 précitée pour le financement de l'économie **pourrait ne pas avoir d'impact sur le solde et la dette publics**. Il en est de même des mesures de soutien à l'économie dont la Caisse des dépôts et consignations pourrait être le vecteur. **Banque de France et Caisse des dépôts et consignations ne font pas partie, en comptabilité nationale de la « sphère publique ». Il s'agit de « sociétés financières » et non d'organismes divers d'administration centrale (ODAC).**

On rappelle que cette loi a pour fonction essentielle d'autoriser 20 % du PIB, cette somme se répartissant entre :

- pour **320 milliards d'euros**, la garantie des créances émises avant le 31 décembre 2009, accordée par une **société de refinancement des établissements de crédits**, au capital majoritairement détenu par les banques, et se finançant par des émissions obligataires garanties par l'Etat ;

- pour **40 milliards d'euros**, les financements levés par une **société de prises de participations de l'Etat (SPPE)**, dont l'Etat sera l'unique actionnaire et qui aura pour objet de souscrire à des titres émis par des organismes financiers.

Si les deux sociétés sont des entités de droit privé, **leur rôle particulier dans le refinancement des établissements financiers, les conditions de leur création, leur gouvernance conduisent à s'interroger sur leur inclusion ou non dans le périmètre des administrations publiques.**

Dans un souci de transparence, leur inclusion peut se justifier, mais **elle devrait faire l'objet d'une décision harmonisée à l'échelle de l'Union européenne par Eurostat**, compte tenu de la création de structures de nature semblable dans les principaux pays européens.

Dans tous les cas, la création de ces structures n'a pas d'impact sur le déficit public, mais leur endettement pourrait ou non être intégré au sein de la dette publique. **De toute manière, cet endettement important, mais ponctuel, doit être distingué - puisqu'il serait issu d'opérations financières, notamment en capital - du niveau actuel de l'endettement public, résultant principalement de déficits récurrents en fonctionnement.** Surtout, ces opérations comportent des contreparties économiques (détentions d'actifs financiers ou de contre-garanties).

2. Les opérations des structures publiques créées pour soutenir le système financier sont sans impact sur le déficit, et marginales en ce qui concerne la dette publique

En comptabilité maastrichtienne, est qualifié par Eurostat d'opération financière tout apport de capitaux à une société par un Etat membre si l'Etat reçoit en échange un actif financier de même valeur. L'apport de capitaux doit avoir trois caractéristiques : libre disposition par la société des capitaux mis à disposition, habilitation des actionnaires à recevoir des dividendes et émission d'actions pour un montant équivalent aux fonds placés. Dans ce cas, **l'opération financière n'est pas considérée comme ayant un impact sur le besoin de financement des administrations publiques, c'est-à-dire sur le déficit.** La même analyse peut être faite s'agissant des prêts par des structures publiques, dès lors qu'elles reçoivent en contrepartie un titre de créance, ou une participation en capital.

Dans ces conditions, et c'est encore le cas dans le contexte actuel, **il est parfois nécessaire pour certaines opérations financières, de créer une structure de portage *ad hoc*.** Lorsque celle-ci est publique, l'emprunt qui couvre l'opération financière est, lui, bien enregistré dans la dette publique.

La solution employée consiste communément à trouver un établissement public (classé dans la catégorie des ODAC), portant la dette, *a priori* garantie par l'Etat, et recevant en échange les titres de la société concernée. Il n'y a pas d'impact en dépense et en déficit, ni du point de vue de la comptabilité budgétaire, ni du point de vue de la comptabilité maastrichtienne. En revanche, il y a, bien évidemment, un impact sur la dette publique car il s'agit d'un ODAC. Il faut, en effet, prendre en considération le fait que **la dette maastrichtienne est une dette brute et non une dette nette**, qui tiendrait compte en regard des engagements financiers des administrations financières de la valeur de leurs actifs ou de leurs créances.

3. Le statut public ou privé des deux sociétés devra être précisé

Il reviendra en définitive à **Eurostat** de décider de l'inclusion des deux sociétés de refinancement et de recapitalisation des banques dans le champ des administrations publiques. Il conviendra d'harmoniser le traitement comptable de l'ensemble des entités nouvellement créées par les différents pays européens. Dans une logique de transparence, **une décision d'inclusion peut paraître justifiée.** Il y aurait comme un paradoxe à annoncer sur l'initiative des pouvoirs publics, et sur décision des plus hautes autorités de l'Etat, la constitution de ces deux sociétés, qui apparaissent comme la traduction de sa stratégie face à la crise financière, et sur un plan comptable, à considérer que ces entités ne constituent pas une administration publique.

En ce qui concerne la société ayant pour objet de souscrire à des titres émis par des organismes financiers, le doute apparaît faible. Elle est détenue par un actionnaire unique, l'Etat, qui nomme ses dirigeants. Elle bénéficie d'une garantie à titre gratuit de celui-ci. Elle a, certes, vocation à se comporter comme un « investisseur avisé ». Mais **son rôle, sur le plan économique, se différencie peu, sinon par son ampleur, du rôle qu'a tenu l'ERAP, classé au sein des administrations publiques, au moment de la recapitalisation de France Télécom en 2003.** La garantie de l'Etat vise expressément, selon l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, à *assurer « la stabilité du système financier français »*. Selon l'INSEE, on peut être amené à classer une société holding publique dans le secteur des administrations publiques lorsque *« la holding a été mis en place par l'État « à des fins de politique générale » (développement d'investissements publics pour lesquels les capitaux privés ne sont pas nécessairement disponibles), et / ou avec un objectif précis et limité dans le temps : en général réorganiser des entreprises publiques et les privatiser, ou encore vendre des actifs douteux (cas de défaillance notamment) »*.

Le cas du reclassement de la dette du consortium de réalisation (CDR) : rappels du rapport d'information de votre rapporteur général sur l'évolution de la dette publique de 2002

« Dans le cadre de la crise du Crédit Lyonnais, l'Etat est intervenu afin d'aider cette société à se défaire de certains de ses actifs. Une double structure a été mise en place : une structure de financement (EPFR), et des structures de cantonnement et de gestion des actifs (regroupées dans le groupe CDR). Dans le cadre de ce dispositif, l'Etat a apporté sa garantie à un prêt effectué par la banque à la structure de financement.

Un temps, on considéra que les organismes de défaillance étaient engagés dans une forme d'intermédiation financière, empruntant pour financer l'achat d'actifs qu'ils revendaient ensuite sur le marché. Ils furent exclus du champ des administrations publiques et leur dette ne fut dès lors pas considérée comme une composante de la dette publique, solution qui favorisa le respect du critère de dette publique posé comme exigence à l'adoption de l'euro.

Le SEC 95 (§ 2.34) devait estimer que le fait de s'exposer réellement au risque est une caractéristique essentielle de l'intermédiation financière. On dut alors considérer que ces structures agissaient au nom des administrations publiques, lesquelles prenaient de fait à leur charge la majeure partie du coût final de la défaillance.

Pour la structure de financement (l'EPFR), on considéra que, mise en place par l'État, contrôlée et in fine largement financée par lui, elle avait naturellement vocation à être classée dans le secteur des administrations publiques.

Pour la structure de cantonnement et de gestion des actifs (le CDR), son statut et la réalité de son activité financière sur le marché, qui auraient pu conduire à la classer formellement dans la catégorie des institutions financières, cédèrent devant le critère essentiel de l'exposition au risque ; celui-ci n'étant pas respecté, le dispositif de défaillance a été considéré dans sa globalité, et dans sa signification économique, par-delà l'apparence juridique.

Les deux structures (à l'exception d'une filiale du CDR) ont donc été reclassées en ODAC et furent ainsi, tardivement, réintégrées dans les administrations publiques. Considérées finalement comme des gestionnaires publics de biens, ayant une activité non marchande, leur dette fut intégrée dans la dette publique ».

Source : rapport d'information n° 361 (2001-2002)

S'agissant de la société de refinancement des établissements de crédits, le diagnostic peut paraître plus délicat, au moins sur un plan formel. Société de droit privé, la composition de son actionnariat n'est pas connue à ce jour. Mais ce capital **devrait** être mixte, avec une participation conjointe des établissements bancaires et de la puissance publique.

La société bénéficie d'une garantie de l'Etat, mais à titre onéreux. Un commissaire du gouvernement assiste aux séances de l'organe d'administration de la société avec un droit de veto sur les décisions de nature à affecter les intérêts de l'Etat au titre de sa garantie. Ses dirigeants seraient agréés par l'Etat, mais non nommés par lui. Elle constitue une institution financière. Comme on l'a déjà mentionné plus haut, la Banque de France ou la Caisse des dépôts et consignations : elles ne sont pas classées au sein des administrations publiques, mais dans le champ des institutions financières.

Pour le traitement en comptabilité nationale de la société de refinancement des établissements de crédits, tout dépendra dès lors de son **autonomie de décision par rapport à l'Etat**, et des conditions d'exercice de son activité « d'intermédiaire financier ». En l'espèce, le critère important sera de **savoir si la société s'expose réellement par elle-même au risque**, comme un intermédiaire financier de marché, ou si elle agit au nom de l'Etat. Elle pourrait se définir comme une « structure de place ». Mais **son intervention sera en pratique étroitement liée**, puisqu'elle conditionne la garantie **à des conventions que l'Etat passera avec les banques**.

Tout dépendra, dans les deux cas d'espèce, de la pratique, c'est-à-dire de la vie des deux entités concernées, et de la nature réelle, sur le plan économique, de leur activité. Quoiqu'il en soit, et si l'endettement d'une ou des deux entités ne devait pas figurer au sein de la dette publique, le Parlement devra être informé du niveau de leurs emprunts.

Une analyse des risques pris au titre du contribuable, et une analyse économique, en termes de soutenabilité des engagements souscrits, devra être fournie au Parlement. Au-delà des considérations un peu égotiques relevant des décisions d'Eurostat, il est clair que ces deux outils n'ont été mis en place que grâce à la volonté de l'Etat, et que leur dette sera économiquement, même si elle ne l'est pas juridiquement, une dette de l'Etat.

B. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC PAR LES PPP POURRAIT AVOIR UN CARACTÈRE DÉCONSOLIDANT

En période de crise, une relance de l'investissement public pourrait être envisagée. Elle pourrait être mise en œuvre par le biais de partenariats public-privé dont l'une des vertus peut être de **permettre la déconsolidation des engagements pris à long terme**.

Comme l'indique le « Guide pratique des contrats de partenariats » publié par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, « *l'enjeu*

du traitement comptable de ces montages, au regard des finances publiques, est de déterminer si le contrat de partenariat est « consolidant » (c'est-à-dire si la dette et le déficit publics s'accroissent du montant des tranches d'investissement réalisées par le partenaire privé indépendamment des versements annuels de l'Etat) ou « déconsolidant » (seuls les paiements annuels de l'Etat viennent dégrader le déficit) ».

1. Une amélioration faciale de la dette publique sans portée réelle

Au Royaume-Uni, 87 % des PPP, représentant 54 % des investissements, sont déconsolidés. Le taux de consolidation des contrats varie selon les ministères.

Eurostat a adopté, le 11 février 2004, une **décision relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des PPP et à leur impact sur le déficit/excédent public et la dette publique**. L'office statistique recommande que **les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies :**

- le partenaire privé supporte le **risque de construction** ;
- le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de **disponibilité** ou celui lié à la **demande**.

Si le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics, ce qui a des conséquences importantes pour les finances publiques, tant du point de vue du déficit que de la dette. Les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, seront enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact sur le déficit/excédent public. En contrepartie de cette dépense de l'Etat, la dette publique augmentera sous la forme d'un « prêt imputé » du partenaire, qui fait partie du concept de « la dette de Maastricht ».

Le **risque de construction** couvre notamment les livraisons tardives, le non-respect des normes, les surcoûts, ou encore la déficience technique. *« L'obligation de l'Etat de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'Etat supporte la majorité des risques de construction »* selon Eurostat.

L'Etat est réputé ne pas supporter le **risque de disponibilité** s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout « client normal » pourrait l'exiger dans un contrat commercial lorsque le partenaire privé s'avère ne pas être en mesure de livrer le volume contractuellement convenu ou de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité et de certification publiques liées à la prestation de service aux utilisateurs finals. Ceci s'applique, également,

lorsque le partenaire ne répond pas aux normes de qualité relatives à la prestation de services, requises dans le contrat et découlant d'un manque évident de « performance » du partenaire.

Le risque lié à la demande couvre, pour sa part, la variabilité de la demande plus élevée ou plus faible qu'escomptée lors de la signature du contrat lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement ou à la gestion du partenaire du secteur privé. Le gouvernement sera réputé assumer le risque lorsque celui-ci est obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire indépendamment du risque effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité au partenaire.

L'analyse d'Eurostat peut conduire à une modification dans le partage des risques entre le partenaire public et le partenaire privé : **c'est en effet la partie qui est relativement la plus exposée, même à hauteur de 51 %, qui porte la totalité des engagements liés aux contrats** : ceci peut conduire un contractant public à transférer des risques additionnels au prestataire privé à des fins purement déconsolidantes. Ainsi, **le partage des risques du contrat de partenariat conclu en février 2008 relatif aux prisons a été conçu à des fins déconsolidantes.**

Dans un contexte de montée des tensions budgétaires, les risques de points de fuite budgétaire, et d'optimisation comptable, existent. **Si comme le souhaite le gouvernement, 15 % des investissements publics étaient réalisés en PPP, et que la totalité n'était pas prise en compte dans la dette maastrichtienne, on parviendrait à 10 milliards d'euros annuels, soit 0,6 point de PIB annuel supplémentaire n'apparaissant pas dans la dette publique.** Il pourrait en résulter un soutien significatif à l'économie, en période de basse conjoncture ou de quasi récession.

2. Une recherche de la déconsolidation plutôt que de l'optimum économique dans la négociation des contrats

Il existe ainsi de nombreux risques que l'Etat assume aujourd'hui très imparfaitement dans la réalisation de ses investissements et dans l'exploitation de ses équipements. L'externalisation des risques a néanmoins ses limites, dès lors que ce n'est pas l'utilisateur qui assure le financement du contrat, mais de manière prédominante le contribuable. Il ne serait pas financièrement pertinent de faire supporter au partenaire privé des risques que celui-ci n'accepterait d'assumer que dans des conditions plus onéreuses que ce qu'aurait pu prendre l'Etat à sa charge.

Or, la prise en compte en comptabilité nationale du partage des risques opéré peut modifier la prise de décision des gestionnaires publics.

Ainsi, et ce n'est pas un cas d'école - comme en témoigne le contrat de partenariat relatif aux prisons - où la déconsolidation a été recherchée par un partage des risques *ad hoc*, la tentation pour les gestionnaires du hors bilan

peut conduire à un transfert de risques excessif au partenaire privé, avec pour effet une augmentation des coûts et un rétrécissement des conditions de mise en concurrence. Dans ces conditions, les effets comptables, c'est-à-dire l'amélioration faciale de la dette, pourraient conduire à un « sous-optimum » économique des contrats conclus par la personne publique.

Votre rapporteur général, tout en souhaitant que l'investissement physique, notamment dans le domaine des infrastructures, connaisse une inflexion positive en vue de soutenir l'activité, sera très vigilant sur les méthodes employées et espère que le « window dressing », par rapport à la comptabilité maastrichtienne, ne s'avèrera pas trop coûteux pour le contribuable.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Objet de la programmation pluriannuelle des finances publiques

Commentaire : le présent article précise que les articles 2 à 10 appliquent l'article 34 de la Constitution.

Le présent article dispose que 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.

On rappelle que l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 que : *« 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 ».*

Les articles 11 à 12, relatifs à l'information du Parlement, ne définissent pas de telles orientations. Ils ne mettent donc pas en œuvre l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Cet article a été adopté sans modification en première lecture à l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE 1^{ER}

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES

ARTICLE 2

Objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques

Commentaire : le présent article donne un statut législatif aux objectifs de solde et de dette des administrations publiques pour la période 2009-2012.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PROGRAMMATIONS DES FINANCES PUBLIQUES EXISTANT ACTUELLEMENT

1. Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne au mois de décembre de chaque année.

Les programmes de stabilité ont pour base juridique l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

2. Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances

L'article 50 de la LOLF, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations*

adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ».

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003.

3. Comparaison des deux types de documents

En règle générale, les programmes de stabilité constituent une version détaillée des programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances.

La seule exception est celle du programme de stabilité 2007-2009, qui prévoyait le retour à l'équilibre en 2010, et pour 2009 un déficit public de 1 point de PIB, contre 1,4 point de PIB pour la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 annexée au projet de loi de finances pour 2006. Cela s'explique par le fait que le programme de stabilité 2007-2009 cherchait à afficher un objectif aussi ambitieux que celui du rapport Pébereau¹, ce qui était irréaliste, comme votre rapporteur général l'a souligné dans son rapport d'information relatif au programme de stabilité 2007-2009².

B. DES PROGRAMMATIONS JAMAIS RESPECTÉES

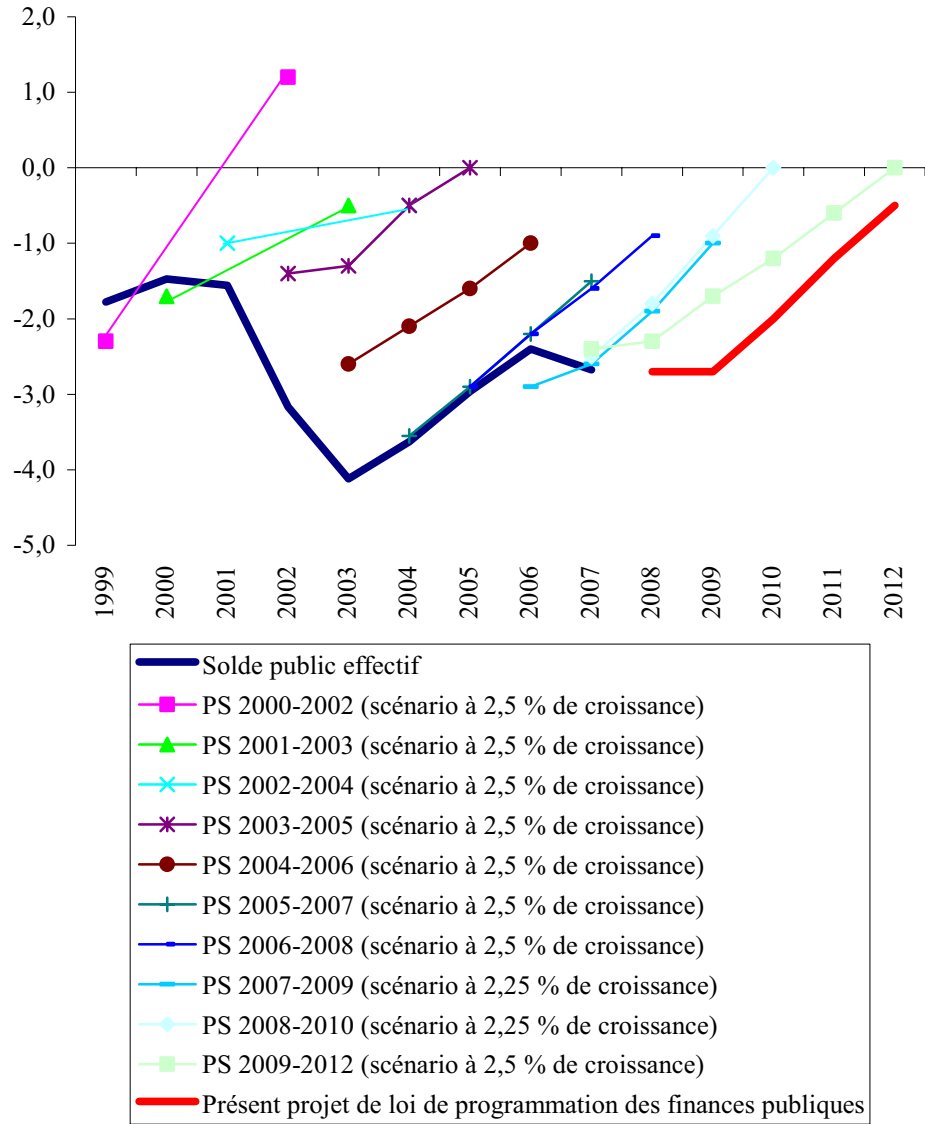
L'évolution du solde public a été jusqu'à présent largement indépendante des programmations, qui se sont jusqu'à présent contentées de décaler, chaque année ou presque, l'objectif de retour à l'équilibre, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Commission présidée par M. Michel Pébereau, « Des finances publiques au service de notre avenir », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

² Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

Les programmations successives de solde public

(en points de PIB)



(cf. tableau page suivante)

(cf. graphique page précédente)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| Solde public effectif | -1,8 | -1,5 | -1,6 | -3,2 | -4,1 | -3,6 | -3,0 | -2,4 | -2,7 | | | | | |
| PS 2000-2002 (scénario à 2,5 % de croissance) | -2,3 | | | 1,2 | | | | | | | | | | |
| PS 2001-2003 (scénario à 2,5 % de croissance) | | -1,7 | | | -0,5 | | | | | | | | | |
| PS 2002-2004 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | -1 | | | -0,5 | | | | | | | | |
| PS 2003-2005 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | | -1,4 | -1,3 | -0,5 | 0 | | | | | | | |
| PS 2004-2006 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | | | -2,6 | -2,1 | -1,6 | -1 | | | | | | |
| PS 2005-2007 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | | | | - | -2,9 | -2,2 | -1,5 | | | | | |
| | | | | | | 3,55 | | | | | | | | |
| PS 2006-2008 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | | | | | -2,9 | -2,2 | -1,6 | -0,9 | | | | |
| PS 2007-2009 (scénario à 2,25 % de croissance) | | | | | | | | -2,9 | -2,6 | -1,9 | -1 | | | |
| PS 2008-2010 (scénario à 2,25 % de croissance) | | | | | | | | | -2,5 | -1,8 | -0,9 | 0 | | |
| PS 2009-2012 (scénario à 2,5 % de croissance) | | | | | | | | | -2,4 | -2,3 | -1,7 | -1,2 | -0,6 | 0 |
| Présent projet de loi de programmation des finances publiques | | | | | | | | | | -2,7 | -2,7 | -2 | -1,2 | -0,5 |

PS : programme de stabilité.

Sources : Insee, programmes de stabilité, présent projet de loi de programmation des finances publiques

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose d'inscrire dans la loi, pour la période 2008-2012, les objectifs pluriannuels de solde public et de dette publique, qui l'étaient jusqu'à présent dans les programmes de stabilité et dans les programmations pluriannuelles des finances publiques figurant dans les programmes économiques, sociaux et financiers annexés aux projets de loi de finances.

Ces objectifs sont indiqués dans les tableaux ci-après.

La programmation de solde des administrations publiques proposée par le présent article

(en points de PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -2,7 | -2 | -1,2 | -0,5 |
| Solde de l'Etat | -2,4 | -2,4 | -2 | -1,6 | -1,2 |
| Solde des organismes divers d'administration centrale | 0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Solde des administrations de sécurité sociale | 0 | -0,1 | 0 | 0,2 | 0,3 |
| Solde des administrations publiques locales | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,1 | 0 |

La programmation de la dette des administrations publiques proposée par le présent article

(en points de PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| Dette publique | 65,3 | 66 | 65,3 | 63,9 | 61,8 |

Source :

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces objectifs ont été commentés dans l'exposé général du présent rapport.

On observe que l'objectif de solde public pour 2012 (- 0,5 point de PIB) est moins ambitieux que celui retenu il y a un an, puisqu'il n'est désormais plus question de retour à l'équilibre.

Par ailleurs, **on peut s'interroger sur les perspectives de solde des administrations publiques locales.** Comme votre rapporteur général l'indique

dans l'exposé général du présent rapport, il est déraisonnable de prévoir leur retour à l'équilibre en 2012¹.

Les perspectives de croissance du PIB pour les prochaines années n'incitent par ailleurs pas à l'optimisme. Ainsi, même si la norme de dépenses de l'Etat (article 4) et de l'ONDAM (article 7) est respectée, de même que les dispositions en matière de recettes (articles 8 à 10), il n'est pas exclu que le solde public soit nettement plus dégradé que le prévoit la programmation.

On pourrait donc se demander dans quelle mesure il ne serait pas opportun de supprimer le présent article, qui fixe des objectifs qui ne dépendent que partiellement de la politique du gouvernement.

Votre rapporteur général considère qu'il affirme une orientation politique, et qu'il n'est donc pas souhaitable de le supprimer. L'action du gouvernement devra cependant être jugée moins en fonction de l'évolution du solde public qu'en fonction du respect des règles relatives aux dépenses et aux recettes.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose deux amendements tendant, respectivement :

- à préciser que ces objectifs de solde public s'entendent sous réserve que les hypothèses de croissance soient vérifiées ;
- à supprimer la ventilation du solde entre catégories d'administrations publiques.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ L'Assemblée nationale a rejeté un amendement de notre collègue député Jean-Pierre Brard, proposant de programmer pour 2012 un déficit d'encore 0,1 point de PIB pour les administrations publiques locales, la programmation de déficit de l'Etat étant en conséquence réduite à due concurrence.

ARTICLE 3

Approbation du rapport annexé à la présente loi

Commentaire : le présent article prévoit d'approuver le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques.

Le présent article prévoit qu'« *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^{er} »* ».

Le point de vue de votre commission des finances sur le contenu de ce rapport a été présenté en détails dans l'exposé général du présent rapport.

Comme cela a été souligné ci-avant, l'analyse de votre commission des finances s'écarte de celle du gouvernement sur certains points, en particulier les perspectives de retour des administrations publiques locales à l'équilibre en 2012, et sur les perspectives de croissance.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

ARTICLE 4 A (nouveau)

Evolution des dépenses publiques en volume pour la programmation de 1,1 % en moyenne annuelle

Commentaire : le présent article prévoit, pour l'ensemble de la période de programmation, une évolution des dépenses publiques en volume de 1,1 % en moyenne annuelle.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Adopté à l'initiative de notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances, avec l'avis favorable du gouvernement sous réserve d'une modification, le présent article correspond selon son auteur à la nécessité, pour avoir une vue cohérente et exhaustive de la stratégie des finances publiques de prendre en compte quatre indicateurs : l'évolution du solde et de la dette publique et des administrations publiques, l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Il a donc souhaité « *remonter ces deux indicateurs, en l'espèce, celui de l'évolution des dépenses publiques, afin d'avoir une vue complète de la stratégie des finances publiques* ».

Le taux de 1,1 % est celui prévu par le rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

Cet amendement a suscité un large débat à l'Assemblée nationale, notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, soulignant la difficulté d'introduire dans la loi une norme impérative relative aux dépenses publiques, dès lors « *qu'il y a deux sortes de dépenses publiques, celles qui sont sous la responsabilité de l'État – les dépenses du budget de l'État et d'une certaine manière l'ONDAM – et celles des collectivités locales. C'est tellement vrai que l'article 72 de la Constitution prévoit la libre administration des collectivités locales, donc la possibilité, si elles le souhaitent, d'augmenter fortement ou moyennement leurs dépenses, voire de les diminuer* ». Nos collègues députés se sont ainsi demandés s'il était possible d'inscrire un objectif annuel d'évolution des dépenses publiques non plus dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, qui est indicatif, mais dans la loi elle-même, même si c'est une loi de programmation.

Considérant que la maîtrise des dépenses publiques est au cœur du redressement des comptes publics, le gouvernement a donné un avis favorable

à l'amendement dès lors que le rythme d'évolution de la dépense serait établi **en moyenne annuelle sur les trois ans**, et non pour chaque année, afin d'offrir des marges de manœuvre aux différentes catégories d'administrations publiques sur la période de la programmation.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il y avait effectivement une difficulté à n'envisager la programmation des finances publiques qu'à travers un objectif normé de solde et de dette publics sur la période 2009-2012, dont on doit bien considérer qu'il est très dépendant de l'évolution de la conjoncture économique. La trajectoire de dépenses publiques est, elle, moins liée à la croissance, dans la mesure où elle dépend d'une politique structurelle, telle la RGPP, visant à réaliser des gains de productivité au sein de l'appareil d'Etat.

Le présent article apparaît comme le garant d'une discipline maintenue dans la gestion des comptes publics par temps de crise.

Même si en tant que tel, le présent article n'a pas de caractère contraignant pour les collectivités territoriales, et ne met donc pas directement en cause leur principe constitutionnel d'autonomie, votre rapporteur général estime nécessaire **d'exclure les collectivités territoriales** de l'application de cette norme. Le fait de limiter l'application de cette norme à l'ensemble constitué par les administrations publiques centrales (APUC) et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale permettrait de **conserver le taux de 1,1 %** prévu par le présent article, comme le montre le tableau ci-après.

Les dépenses des administrations publiques centrales et des régimes obligatoires de base prévues par le présent projet de loi de programmation

(en euros courants)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009-2012 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| <i>En euros courants</i> | | | | | | |
| Dépenses des APUC | 419,8 | 427,4 | 436,3 | 446,1 | 454,1 | |
| Dépenses des régimes obligatoires de base (ROB)* | 424,3 | 442,2 | 459,1 | 476,3 | 493,3 | |
| Dépenses des APUC et des ROB | 844,1 | 869,6 | 895,4 | 922,4 | 947,4 | |
| Hypothèse d'inflation | 2,9 | 2 | 1,75 | 1,75 | 1,75 | |
| Indice des prix | 844,1 | 852,5 | 862,7 | 873,5 | 881,7 | |
| Dépenses des APUC et des ROB en euros de 2008 | 844,1 | 852,5 | 862,7 | 873,5 | 881,7 | |
| Croissance des dépenses des APUC et des ROB en volume (en %) | 0,2 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 0,9 | 1,1 |

* Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Sources : rapport annexé au présent projet de loi de programmation, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, calculs de votre commission des finances

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Norme annuelle de progression des dépenses de l'Etat

Commentaire : le présent article prévoit, pour l'ensemble de la période de programmation, que les dépenses de l'Etat ne progressent pas au-delà de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, à périmètre constant.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à prolonger sur la période 2009-2012 l'effort déjà engagé dans la loi de finances pour 2008 qui vise à stabiliser les dépenses de l'Etat en volume, selon un périmètre élargi.

A. LE CHAMP DE LA NORME DE DÉPENSE DE L'ETAT

Comme dans la loi de finances pour 2008, la norme de dépense s'applique à un périmètre élargi, comprenant, outre les dépenses du budget général de l'Etat :

- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, qui progresseraient de près de 1 milliard d'euros sur l'ensemble de la période de programmation ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui progressent comme l'inflation (+ 1 milliard d'euros par an en moyenne).

Elle intègre la mise en place d'une « réserve de budgétisation », inscrite sur la mission « Provisions », non affectée à ce stade et qui permet de faire face à des aléas de prévision sur certaines dépenses.

B. UNE STABILITE EN VOLUME, EN FONCTION DE LA PREVISION D'INFLATION

La progression de la dépense de l'Etat serait limitée à la prévision d'inflation sur la période, soit une évolution en valeur de 2 % en 2009 puis de 1,75 % en 2010, 2011 et 2012.

Il n'est pas impossible que les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de loi de finances annuels diffèrent de ces pourcentages, à l'exception naturellement 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.

Selon le rapport annexé, pour 2010 et 2011, **si l'inflation prévisionnelle associée aux projets de loi de finances est inférieure ou identique à celle retenue pour la programmation**, le plafond global de dépense de l'État et les plafonds par mission fixés dans le budget triennal 2009-2011 prévu à l'article 5 resteront inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. L'objectif du budget triennal est de favoriser la visibilité gestionnaire. Il ne serait donc pas cohérent de prévoir un ajustement à la baisse d'inflation en cas de ralentissement de l'inflation. Ce faisant, la norme de dépense pourrait évoluer au-delà de la prévision d'inflation associée à la loi de finances.

Selon le rapport annexé, toujours, **si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de lois de finances de 2010 et 2011 s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construite la programmation**, il pourra être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. L'ajustement sera prioritairement réalisé sur les dotations dont l'évolution est directement corrélée à l'évolution de l'inflation, comme le prévoient certains mécanismes d'indexation comme ce qui est prévu pour la charge de la dette ou les pensions.

Au total, le budget de l'Etat ne devrait donc pas évoluer au-delà de l'évolution anticipée des prix associée, soit au présent projet de loi de programmation, soit aux projets de lois de finances successifs.

II. LES MODIFICATIONS INTERVENUES À L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement visant à prévoir que la norme de dépense était prise en compte « à périmètre constant ».

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 milliard d'euros en 2009, + 2,1 milliard d'euros en 2010 et + 2,3 milliards d'euros en 2011 par rapport au périmètre 2008.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si l'exercice proposé ressemble en large partie à celui déjà réalisé au cours de la précédente législature, il apparaît beaucoup plus ambitieux pour quatre raisons :

- il s'applique à un périmètre élargi ;
- la dynamique des dépenses inéluctables (charge de la dette et pensions) apparaît plus forte que par le passé ;
- il s'incarne dans le budget triennal prévu par l'article 5 ;
- il intervient dans une période de crise et d'incertitude économique.

Reste que, contrairement à ce que souhaite votre rapporteur général, la norme de dépense de l'Etat n'intègre pas la dépense fiscale. Or celle-ci évolue à un rythme beaucoup plus rapide que l'inflation. **Elle est d'ailleurs plutôt corrélée, comme l'ensemble des recettes fiscales, à l'évolution du PIB, moyennant un coefficient d'élasticité qui n'a jamais été calculé et ne fait pas l'objet d'une prévision dans le projet de loi de finances initiale.**

Les dépenses fiscales devraient donc être intégrées dans l'ensemble des dépenses assujetties à la norme « zéro volume ». Votre rapporteur général vous propose donc **un amendement** permettant au Parlement de s'assurer de l'impact de la progression réelle des dépenses fiscales sur la tenue de la norme « zéro volume ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 5

Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'Etat

Commentaire : le présent article fixe les plafonds de crédits pour chaque mission du budget général de l'Etat sur la période 2009-2011.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article constitue une importante novation budgétaire. C'est en effet la première fois que l'Etat prévoit **de manière impérative**, sinon pour le Parlement, qui en application de la Constitution et de la LOLF, continue à faire prévaloir le **principe d'annualité budgétaire**, et vote le plafond de dépense pour une seule année, dans le cadre de la loi de finances annuelle, mais pour les gestionnaires, une enveloppe triennale de crédits. Il y a donc, en contrepartie d'importants efforts de réforme demandés pour chaque mission, tels qu'ils seront analysés par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, une visibilité accrue accordée aux gestionnaires, sous réserve des votes du Parlement.

Les principes de cette pluriannualité ont été présentés par M. Philippe Josse, directeur du budget, lors de son audition par votre commission des finances, le 7 mai 2008.

A. LA PORTÉE DES PLAFONDS DE CRÉDITS PAR MISSION

Le budget triennal prévu au présent article prévoit pour la période 2009-2011 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.

1. Des plafonds impératifs en 2009 et 2010, susceptibles d'ajustement en 2011

S'agissant des missions, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent évidemment à ceux du projet de loi de finances pour 2009, et présenteront un caractère impératif après le vote du Parlement. **Pour l'année 2010, les plafonds fixés par mission sont également considérés non révisables**, sous réserve des

modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix telle que présentée dans le commentaire de l'article 4 et des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation présentées ci-après.

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. Cette troisième année de la programmation constituerait en effet le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois nouvelles années, soit pour la période 2011-2013.

2. Le détail entre programmes a un caractère indicatif, sauf pour 2009

Les répartitions par programme sur la période 2009-2011 figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009 sont indicatives, à l'exception de ceux soumis au vote du Parlement pour 2009.

Le présent article n'est d'ailleurs **présenté que par mission** : la capacité d'amendement du Parlement, en application de l'article 40, est donc limitée sur la période de programmation triennale, sauf à réduire les crédits. Le redéploiement de crédits au sein d'une mission, telle que l'autorise la LOLF pour l'examen du projet de loi de finances annuel, ne peut s'opérer dans le cadre de la programmation triennale. *A fortiori*, un redéploiement de crédits entre missions, ou une autre répartition de la dépense, et de l'effort budgétaire, entre les trois années du budget pluriannuel ne paraît pas compatible avec l'article 40 de la Constitution.

B. LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES

1. Le principe de l'autoassurance

Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds triennaux par mission défini dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation 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.

2. Une réserve de budgétisation d'accès ardu

Le budget triennal intègre néanmoins 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 au sein de la mission « Provisions ». Son montant

s'établit à 500 millions d'euros en 2010 et 1 milliard d'euros en 2011. Elle diffère de la réserve de précaution (le « gel » de crédits) maintenue, qui permet d'assumer les aléas infrannuels, mais pas les aléas liés à la construction budgétaire triennale.

Chaque année, à l'occasion de l'élaboration des projets de lois de finances, la réserve de budgétisation sera utilisée prioritairement pour ajuster les dotations prévues sur les postes de dépense suivants :

- charge d'intérêt de la dette ;
- contributions de l'Etat 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. Cet ajustement serait strictement limité 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.

Un abondement des crédits à partir de la réserve de budgétisation ne pourrait être accordé que lorsque l'impossibilité de financer les dépenses à l'intérieur du plafond de la mission est avérée. Il serait demandé systématiquement à l'appui de chaque demande d'accès à la réserve du budgétisation un plan d'économies ou des gages sur d'autres dépenses.

La part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas consommée sera utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution ou annulée pour améliorer le solde budgétaire.

II. LES MODIFICATIONS INTERVENUES À L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le caractère soutenable des plafonds de mission sur une période triennale, tels qu'ils sont définis au présent article, dépendra fondamentalement de la capacité qu'auront eu les ministères gestionnaires et le ministère du budget, de la fonction publique et des comptes publics à évaluer avec sincérité les aléas budgétaires susceptibles d'intervenir entre 2009 et 2011, et à doter les dépenses inéluctables à hauteur des besoins.

La réussite du budget triennal repose aussi sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques : les décisions arrêtées par le Président de la République doivent maintenant être déclinées par les structures concernées. Ce n'est pas la moindre des difficultés, qui touche à la conduite du changement au sein de l'appareil d'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Evolution des prélèvements sur recettes et des crédits affectés aux collectivités territoriales

Commentaire : le présent article prévoit que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales seront indexés, au plus, sur l'inflation prévisionnelle de 2009 à 2012.

I. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article dispose que de 2009 à 2012, les concours de l'Etat aux collectivités territoriales « *n'excèdent pas, chaque année, (...) l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi* ».

Le rapport annexé à la présente loi comprend les dispositions ci-après.

Les dispositions du rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques relatives au présent article

« Les concours de l'Etat 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'Etat aux collectivités locales évoluera au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat, 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'Etat, soit 55 Md€ hors dégrèvements, augmentera donc de +1,1 Md€ en 2009 puis +1 Md€ chaque année sur la période 2009-2011. Cela représente cependant, en 2009, 200 M€ de plus que l'augmentation prévue en LFI 2008. La mission Relations avec les collectivités territoriales du budget général (2,35 Md€ en LFI 2008) participe de cet effort financier.

« Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) 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 (DSU) ».

Source : rapport du gouvernement annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision.

L'un prévoit que la norme de dépenses des concours de l'Etat aux collectivités territoriales s'applique non seulement aux prélèvements sur recettes et aux dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais aussi à « *la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi* ». Cette dotation est en effet incluse dans la norme d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, telle qu'elle résulte du projet de loi de finances pour 2009. Elle est donc « gelée » en valeur en 2009. Son montant doit être de 1,7 milliard d'euros en 2008 et en 2009 (pour un montant global de concours de l'Etat aux collectivités territoriales de plus de 55 milliards d'euros).

L'autre amendement de précision adopté par l'Assemblée nationale consiste à indiquer que la norme d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'entend « *à périmètre constant* ». C'est en effet ce que prévoit, pour l'année 2009, le projet de loi de finances pour 2009 : si les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales doivent augmenter de 2 %, soit la prévision d'inflation pour 2009, à périmètre constant (passant de 55,17 milliards d'euros en 2008 et 56,28 milliards d'euros en 2009), à périmètre courant cette augmentation serait de 2,37 %¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modalités d'indexation des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales seront analysées plus en détails par votre rapporteur général dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2009.

On peut s'étonner de ce que le présent article prévoie que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales « *n'excèdent pas* », chaque année, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Il serait plus conforme aux déclarations du gouvernement, et au rapport annexé, de prévoir que ces concours sont **effectivement indexés** sur cette prévision.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Dans le cas du projet de loi de finances pour 2009, le passage du périmètre constant au périmètre courant tient à la compensation de nouvelles exonérations de fiscalité locale en outre-mer au titre des zones franches d'activité (+ 135 millions d'euros), à divers ajustements sur la DGD (- 41 millions d'euros), ainsi qu'au transfert de diverses dotations relatives à Mayotte et à la Nouvelle Calédonie en provenance de la mission « Outre-mer » (+ 102 millions d'euros).

ARTICLE 7

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

Commentaire : le présent article fixe pour la période de programmation l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 3,3 % en valeur à périmètre constant.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) retenu dans le cadre de la programmation pluriannuelle (3,3 % en valeur) **correspond à celui qui devrait être réalisé en 2008, et celui prévu par l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

L'ONDAM en 2008 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale

L'objectif fixé pour 2008 en matière de dépenses d'assurance maladie était de 152 milliards d'euros. Il devrait être dépassé, selon la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2008, de près de 750 millions d'euros, soit 0,5 % de l'objectif voté. Le taux d'évolution des dépenses de santé dans le champ de l'ONDAM serait ainsi en 2008 de 3,3 %. Ce dépassement, certes moindre par rapport à 2007, n'en demeure pas moins assez proche du seuil de déclenchement de la procédure d'alerte soit 0,75 % de l'objectif initial voté. Il serait dû, une nouvelle fois, aux soins de ville dont le supplément de dépenses – de l'ordre de 900 millions d'euros – s'expliquerait par le dynamisme des prestations plus fort que prévu sur les premiers mois de l'année (4,5 %) et la non réalisation d'une partie des économies prévues pour 2008. A contrario, l'année 2008 bénéficie de l'effet report des mesures inscrites dans le plan d'économies consécutif au déclenchement de la procédure d'alerte du mois de mai 2007 (soit 700 millions d'euros selon l'annexe 7 du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale).

Pour 2009, l'article 50 du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale fixe le montant de l'ONDAM à 157,6 milliards d'euros, soit un taux de progression de 3,3 % par rapport à l'ONDAM de 2008 rectifié.

S'agissant du taux d'évolution retenu (3,3 %), il repose, selon les données de l'annexe 7 au présent projet de loi de financement, sur une progression tendancielle des dépenses de 4,7 % en 2009 et un montant global d'économies de 2,2 milliards d'euros.

Le taux de progression de l'ONDAM retenu pour 2009, et donc aussi pour la période de programmation, est parmi les taux de progression les plus élevés votés depuis 2005.

Taux de l'ONDAM voté et réalisé

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ondam voté | 4,0 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,8 |
| Ondam réalisé | 5,2 | 3,2 | 3,1 | 4,2 | 3,3 |

Néanmoins, **le respect de l'ONDAM en 2009 suppose la mise en œuvre effective des mesures d'économies sous-jacentes au calcul de celui-ci**, soit 2,2 milliards d'euros pour 2009. Lors d'une rencontre, le 14 octobre 2008 avec l'Association des journalistes de l'information sociale, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, indiquait que *« seulement 50 % à 60 % des mesures de maîtrise des dépenses d'assurance maladie proposées par la CNAM, discutées par la Commission des comptes de la sécurité sociale et votées dans le PLFSS sont respectées »*. Pour 2009, les économies attendues de la maîtrise médicalisée de la dépense sont évaluées à 525 millions d'euros, soit près d'un quart de l'ensemble des économies attendues pour 2009. Si leur taux de mise en œuvre est comparable à celui des années précédentes, ce sont donc près de 250 millions d'euros d'économies qui ne pourraient être réalisés.

Enfin, la Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2008 sur les comptes de la sécurité sociale écrivait, s'agissant de la construction de l'ONDAM : *« Les conditions d'élaboration des ONDAM annuels et pluriannuels n'ont pas permis de fiabiliser cet outil qui fait l'objet d'un affichage volontariste non appuyé sur des mesures d'économies crédibles »*.

La crédibilité de la programmation pluriannuelle en ce qui concerne l'ONDAM tiendra donc à la capacité du gouvernement à réaliser des économies nettes par rapport à la tendance spontanée de dépense.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE III

LA MAÎTRISE DES RECETTES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

ARTICLE 8

Affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'Etat

Commentaire : le présent article prévoit pour l'ensemble de la période de programmation le principe de l'affectation des surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit du budget de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ARTICLE 34 DE LA LOLF PRÉVOIT DES RÈGLES POUR LES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

La loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 a modifié l'article 34 de la LOLF qui prévoit désormais, au 10 ° du I, que la loi de finances de l'année « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat* ».

M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait en effet annoncé, au début du mois de mai 2004, qu'il prendrait une initiative tendant à définir une **norme de comportement budgétaire vertueuse en cas de surplus non anticipés de recettes**. L'apparition d'un éventuel surplus de recettes est, en partie, liée à la qualité de la prévision de recettes, et donc de la prévision de croissance.

Les questions relatives à l'affectation des surplus de recettes sont familières à votre commission des finances. Elle avait, à l'automne 1999, affirmé qu'il existait un surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1999, ce que le gouvernement avait longtemps contesté, avant de déposer, lors de la discussion de l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, le 20 décembre 1999, un amendement qui, selon les termes du ministre, tendait à « *corriger l'équilibre de ce collectif budgétaire* » et, en particulier, « *relever le niveau des recettes de 11,3 milliards de francs (1,7 milliard d'euros), soit 0,7 % des recettes fiscales nettes, ce afin de tenir compte des informations les plus récentes* ». **Cet épisode, qui avait été qualifié indûment « d'affaire de**

la cagnotte budgétaire¹ » par la presse, laissant ainsi penser qu'existaient des excédents alors que le budget connaissait alors un important déficit, avait constitué un moment de vérité budgétaire.

***B. DES MODALITES D'AFFECTION DES SURPLUS DE RECETTES
ARRÊTÉS PAR CHAQUE LOI DE FINANCES***

En pratique, l'article d'équilibre de chaque projet de loi de finances détermine l'affectation des éventuels surplus. Depuis la loi de finances pour 2006, il est d'usage que les surplus de recettes sont affectés en totalité à la réduction du déficit. Ainsi, le IV de l'article 34 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit encore une fois que *« les éventuels surplus mentionnés au 10 ° du I de la LOLF sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire »*.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Par cohérence avec la disposition précitée du projet de loi de finances pour 2009, le présent article prévoit que les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition de pure cohérence avec la politique poursuivie par l'actuel gouvernement, et le gouvernement précédent, ne conduit pas à rendre inopérantes les dispositions de la loi de finances de l'année en ce qui concerne la mise en œuvre du 10 ° du I de l'article 34 de la LOLF.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ « En finir avec le mensonge budgétaire : enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat » - rapport d'information n° 485 (1999-2000) par MM. Alain Lambert et Philippe Marini.

ARTICLE 9

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

Commentaire : le présent article propose d'interdire des « mesures nouvelles » tendant globalement à réduire les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, si les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale sont inférieures à celles prévues par la programmation.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article prévoit des dispositions tendant à **interdire des « mesures nouvelles » tendant globalement à réduire les recettes de l'Etat ou de la sécurité sociale**, si les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale sont inférieures à celles prévues par la programmation.

La rédaction initiale du présent article

Le présent article prévoyait, dans sa rédaction initiale, que, de 2009 à 2012, « *les mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des ressources globales de l'Etat et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé à la présente loi et selon les modalités qui y sont décrites* ».

Comme cela est explicité dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, cela signifiait que les « mesures nouvelles » sur les recettes de l'Etat et des régimes obligatoires de base ne pourraient entraîner de diminution de recettes, sauf si les recettes étaient supérieures aux prévisions, auquel cas des mesures réduisant globalement les recettes auraient été possibles, dans la limite de ce supplément de recettes.

La présentation du présent article par le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

« Pour les recettes maîtrisées par l'Etat, 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'Etat et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, les mesures nouvelles ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales 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'Etat 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 PLF et / ou le prochain PLFSS. »

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de « sagesse bienveillante » du gouvernement, un amendement tendant à re-rédiger le présent article, de manière à :

- prévoir que la règle ne s'applique pas aux recettes de l'Etat et des régimes obligatoires de base considérées de manière globale, mais, de manière distincte, aux recettes de l'Etat, et aux recettes des régimes obligatoires de base ;

- préciser à quel niveau de recettes correspond cette règle.

Ainsi, dans le cas de l'Etat, les recettes fiscales nettes servant de référence sont celles figurant dans le tableau ci-après.

Les recettes fiscales nettes de l'Etat servant de référence pour l'application du présent article

(en milliards d'euros)

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

De même, les recettes servant de référence dans le cas des régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont indiquées par le tableau suivant.

**Les recettes fiscales nettes de l'Etat servant de référence
pour l'application du présent article**

(en milliards d'euros)

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

L'origine de ces montants n'a été indiquée ni dans l'objet de l'amendement, ni dans le compte-rendu intégral des débats.

On constate que les recettes prévues pour les régimes obligatoires de base sont celles figurant à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

En revanche, les recettes fiscales nettes prévues pour l'Etat ne sont pas celles figurant dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques. En effet, ce rapport utilise l'ancienne norme de distinction entre recettes fiscales et non fiscales, qui n'est plus en vigueur à compter du projet de loi de finances pour 2009¹. Les montants figurant dans le présent article, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, sont les mêmes, définis selon la nouvelle nomenclature, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Selon le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques : « la répartition des recettes entre recettes fiscales et non fiscales présentées 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 Md€ 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 ».

**Le calcul des montants proposés par le présent article,
dans le cas des recettes fiscales nettes de l'Etat**

(en milliards d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Texte du rapport annexé (ancienne nomenclature) | 270,6 | 280,8 | 292,3 | 305,3 |
| La conversion des montants selon la nouvelle nomenclature : | | | | |
| Somme à ajouter en 2009 pour tenir compte du changement de nomenclature | 5,3 | | | |
| Total | 275,9 | | | |
| Norme de croissance à appliquer (1) | | 3,8 | 4,1 | 4,4 |
| Recettes fiscales nettes selon la nouvelle nomenclature (calculée) | 275,9 | 286,3 | 298,0 | 311,3 |
| Montants figurant dans le présent article | 275,9 | 286,2 | 298,1 | 311,3 |

(1) On retient celle résultant des chiffres du rapport du gouvernement.

Sources : présent projet de loi de programmation des finances publiques, calculs de votre commission des finances

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. AVEC LES ARTICLES 4 ET 7, C'EST L'UN DES 3 ARTICLES ESSENTIELS DU PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article est, avec les articles 4 et 7 – qui fixent une norme de progression pour, respectivement, les dépenses de l'Etat, et l'ONDAM –, **l'un des trois articles essentiels** du présent projet de loi.

Il est en effet le « pendant » en recettes des articles 4 et 7, relatifs à la maîtrise des dépenses.

Sa portée est donc bien plus grande que celle de l'article 10, qui se contente de prévoir une obligation de compensation entre « niches » fiscales ou sociales, mais sans se prononcer sur l'instauration d'autres allègements, et ne prévoit pas d'autre compensation que la suppression ou la diminution de « niches ».

B. UN ARTICLE EN PRATIQUE PEU OPÉRATIONNEL A CE STADE

1. Si la logique du présent article était préservée, il serait nécessaire de définir en points de PIB les niveaux de recettes retenus comme référence

Le présent article prévoit que le niveau de référence en matière de recettes fiscales nettes de l'Etat ou de recettes des régimes de base de sécurité sociale est défini en euros courants. Cela pose un problème, dans la mesure où la norme relative aux dépenses est définie en volume.

Sans supposer que l'économie française sombrera dans la déflation, on peut imaginer un scénario où l'inflation serait plus faible que celle, de 1,75 %, prévue par le gouvernement d'ici à 2012. Alors que le gouvernement respecterait sa règle de croissance des dépenses en volume, et que la part des recettes dans le PIB demeurerait à peu près constante, comme le prévoit la programmation, les recettes pourraient sembler inférieures à ce qu'elles devraient être. En sens inverse, bien que cela ne soit guère probable à l'heure actuelle, rien n'empêche d'imaginer une situation où, du fait d'une inflation supérieure à celle prévue par le gouvernement, les recettes en valeur augmenteraient fortement, et donneraient l'impression d'un fort dynamisme des recettes, alors même que leur part dans le PIB pourrait évoluer de façon défavorable.

Afin d'éviter ces biais, la norme de recettes fiscales nettes de l'Etat pourrait être évaluée en part du PIB. Les montants retenus seraient ceux figurant dans le tableau ci-après.

Conversion en points de PIB des recettes de référence proposées par le présent article

| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Calcul du PIB résultant des hypothèses du gouvernement : | | | | | |
| Hypothèse de croissance du PIB retenue par le gouvernement | <i>en %</i> | 1 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Hypothèse d'inflation des prix du PIB retenue par le gouvernement | <i>en %</i> | 2,1 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Croissance du PIB en valeur en résultant | <i>en %</i> | 3,1 | 4,25 | 4,25 | 4,25 |
| PIB en valeur résultant des hypothèses du gouvernement | <i>en milliards d'euros</i> | 2 020 | 2 106 | 2 195 | 2 289 |
| Conversion en points de PIB des recettes de référence : | | | | | |
| Recettes fiscales nettes de l'Etat (texte adopté par l'Assemblée nationale) | <i>en milliards d'euros</i> | 275,9 | 286,2 | 298,1 | 311,3 |
| Montant en part du PIB | <i>en points de PIB</i> | 13,7 | 13,6 | 13,6 | 13,6 |
| Recettes des régimes obligatoires de base | <i>en milliards d'euros</i> | 432,6 | 451,7 | 472,3 | 491,6 |
| Montant en part du PIB | <i>en points de PIB</i> | 21,4 | 21,4 | 21,5 | 21,5 |

Sources : rapport annexé au présent projet de loi de programmation, calculs de votre commission des finances

2. Une solution plus simple : la nécessaire compensation des « mesures nouvelles » en recettes, tant que le déficit public demeure élevé

Ainsi modifié, le présent article perdrait encore en lisibilité. Compte tenu des difficultés budgétaires à venir, il convient donc de s'interroger pour savoir quelle doit être la discipline applicable en matière de recettes entre 2009 et 2012. La simplicité conduirait à proscrire les « mesures nouvelles » en recettes qui ne se verraient pas compensées, **tant que le déficit public demeurerait élevé.**

Dans son rapport d'information intitulé « *Les sept piliers de la sagesse budgétaire* », relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2006¹, votre rapporteur général proposait de « *s'interdire tout allégement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée, tant que le déficit structurel n'aura pas atteint le niveau souhaité et que le rythme de croissance des dépenses publiques restera de l'ordre de celui observé par le passé (2 % par an en volume)* ».

Elle conduirait ainsi à **sanctuariser, sur un plan global, les ressources globales, de l'Etat, d'une part, et de la sécurité sociale d'autre part**, sans s'interdire les nécessaires redéploiements entre les différentes recettes, et la nécessaire « modernisation » de l'assiette à laquelle votre rapporteur général invite dans son rapport d'information sur les prélèvements obligatoires.

Votre rapporteur général vous propose ainsi un **amendement** visant à prévoir le principe de compensation des mesures nouvelles, **dans une sorte « d'article 40 » de la Constitution qui s'imposerait cette fois non plus seulement au Parlement, mais aussi au gouvernement.** Le présent article prévoirait :

- pour l'Etat, que les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établie au profit de l'Etat ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

- pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, 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.

Cette disposition s'appliquerait **tant que le déficit public constaté pour l'année n-1 serait supérieur à 1,5 point de PIB.**

En pratique, plus simplement rédigée, la disposition ainsi amendée aura le même effet que l'article adopté par l'Assemblée nationale, car le niveau de recettes proposé repose sur des hypothèses de croissance

¹ Rapport d'information n° 444 (2004-2005).

économique favorables par rapport à celui qui pourrait être constaté réellement, ce qui privera dès lors le gouvernement de toute marge de manœuvre en « mesures nouvelles ».

3. Interdire pour chaque exercice que les mesures nouvelles tendent à alléger les recettes concernées

Le principe de compensation entre mesures nouvelles a vocation à s'appliquer exercice par exercice. En l'absence de cette précision, l'effort de correction des « mesures nouvelles » pourrait conduire le gouvernement à différer tout effort d'ajustement en fin de période, et donc à reporter « à plus tard », l'application de la règle de discipline qu'il souhaite voir voté.

Un **amendement** pourrait donc prévoir que la nécessaire compensation des mesures nouvelles s'applique exercice par exercice.

a) Eviter les difficultés de calendrier

Cela permettrait tout d'abord d'éviter les inextricables complications de calendrier, qui risquent de vider le présent article de toute portée pratique.

Le présent article prévoit que c'est « **au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}** », c'est-à-dire « *pour la période 2009-2012* », que s'applique la règle qu'il pose. On pourrait donc penser que celle-ci s'applique de manière globale sur la période 2009-2012.

Cela n'est cependant pas possible, dans la mesure où la comparaison des recettes effectives et de la norme de recettes s'effectue nécessairement une année donnée.

Ainsi, pour raisonner sur une situation concrète. Imaginons que l'on constate, au premier semestre de 2010, que les recettes de 2009 ont été inférieures aux prévisions du présent article. La règle prévue par le présent article s'appliquerait donc. Cependant, sur quelle période jouerait-elle ? Sur la seule année 2010 ? Ou jusqu'à ce que l'on constate, le cas échéant, une année donnée, que les recettes de l'année précédente ont été supérieures aux prévisions du présent article ?

b) Ne pas limiter l'interdiction des allègements fiscaux et sociaux aux périodes de croissance faible

La prévision de croissance du PIB du gouvernement est tellement élevée qu'il paraît peu vraisemblable que les recettes publiques soient supérieures aux prévisions du présent article.

Cependant, dans le cas de figure où cela se produirait, le présent article prévoit que qu'il serait possible d'alléger les recettes fiscales et sociales (sans qu'on sache trop quelle serait la période concernée). Autrement dit, **le présent article ne permettrait pas de rompre avec la logique perverse selon laquelle les gouvernements successifs laissent le déficit structurel**

« filer » en période de croissance forte (en mettant en avant le fait que le solde public s'améliore), alors que c'est précisément quand la croissance est forte qu'il est le plus aisé de réduire le déficit structurel.

Pour garantir son effectivité, cette règle s'appliquerait **pour chaque année** de la période 2009-2012. En effet, si on décidait de l'appliquer de manière globale, le gouvernement serait incité à réaliser des allègements fiscaux présentés comme ponctuels, qu'il ne serait plus ensuite possible de remettre en cause.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10

Encadrement des « niches » fiscales et sociales

Commentaire : le présent article prévoit une obligation de compensation des créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales par la suppression ou la réduction d'autres « niches ».

I. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que :

- les créations ou extensions de niches fiscales sont compensées à due concurrence par des suppressions ou diminutions de telles niches ;

- les mesures tendant à instaurer des niches sociales¹, sont compensées à due concurrence par des suppressions ou diminutions de telles mesures.

Il s'agit donc d'une règle stricte de non augmentation globale des niches fiscales ou sociales.

Cette règle ne concerne pas l'ensemble des allègements fiscaux (par exemple, la suppression d'un impôt, ou la révision à la baisse d'un barème), mais uniquement les niches.

Il ne serait pas possible :

- de « gager » la création ou l'extension d'une niche fiscale par la suppression d'une niche sociale, ou inversement ;

- de « gager » la création ou l'extension d'une niche fiscale ou sociale par la création d'une autre recette fiscale ou sociale.

Cette règle s'appliquerait « *au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}* », c'est-à-dire sur la période 2009-2012, considérée dans sa globalité.

Le présent article renvoie, pour son application, aux « *modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi* ». Ces modalités sont indiquées par l'encadré ci-après.

¹ Plus précisément, les « *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* ».

La présentation du présent article par le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

« - 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'Etat.

« 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 PLFSS 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 PLF 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 PLF à venir. Cette procédure s'appliquera également aux demandes de création ou d'augmentation de niches sociales. »

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES DISPOSITIONS QUI VONT DANS LE BON SENS

1. Un encadrement souhaité par votre commission des finances

a) Votre commission des finances a proposé une règle analogue dès l'année 2005

Le présent article prévoit une règle analogue à celle proposée par votre rapporteur général dans son rapport d'information intitulé « *Les sept piliers de la sagesse budgétaire* », relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2006¹. Dans le rapport précité, votre rapporteur général proposait de « *s'interdire tout allègement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée, tant que le déficit structurel n'aura pas atteint le niveau souhaité et que le rythme de croissance des dépenses publiques restera de l'ordre de celui observé par le passé (2 % par an en volume)* ».

¹ Rapport d'information précité n° 444 (2004-2005).

La règle proposée par le présent article va plus loin, puisqu'elle consiste, on l'a vu, à s'interdire des « mesures nouvelles » tendant globalement à réduire les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, si les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale sont inférieures à celles prévues par la programmation.

b) Votre commission des finances a réitéré, il y a un an, son souhait de mieux encadrer les niches fiscales

Dans son rapport d'information relatif au débat sur les prélèvements obligatoires pour 2008, votre rapporteur général faisait quatre propositions tendant à réduire les « niches » fiscales.

**Les propositions de votre rapporteur général
sur la réduction des niches fiscales**

- 1- Progresser dans l'évaluation des dépenses fiscales
- 2- Inclure les dépenses fiscales dans la norme de dépense
- 3- Renforcer la fongibilité entre dispositifs de dépense budgétaire et de dépense fiscale
- 4- Rendre temporaires et donc incitatifs tous les dispositifs de dépense fiscale

L'article 11 du présent projet de loi de programmation des finances publiques tend à mettre en œuvre la première de ces propositions.

2. Un meilleur encadrement des niches fiscales est également souhaité la commission des finances de l'Assemblée nationale

Dans un récent rapport d'information¹, pour lequel elle avait constitué, le 13 novembre 2007, une mission d'information, la commission des finances de l'Assemblée nationale fait 14 propositions, dont 3 concernent l'encadrement quantitatif des « niches » fiscales :

- créer une norme de dépense fiscale ;
- consolider la dépense fiscale en loi de finances ;
- limiter l'application des nouvelles dépenses fiscales à une durée de trois ans.

¹ Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, rapport d'information n° 946 (XIII^{ème} législature).

**Les propositions de l'Assemblée nationale relatives à l'encadrement quantitatif des
« niches » fiscales**

« Proposition n° 4 : Créer une norme de dépense fiscale

« 4.1/ Faire figurer dans le fascicule Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2009 une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées

« 4.2/ Présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1er de la loi de finances initiale pour 2009 (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année

« 4.3/ Inscrire dans les dispositions fiscales de la loi de finances initiale pour 2009 les mesures d'ajustement destinées à corriger les écarts entre l'objectif de dépenses fiscales et les dépenses constatées

« 4.4/ Modifier ensuite la LOLF pour permettre au Parlement de voter chaque année l'objectif de dépenses fiscales

« Proposition n° 5 : Consolider la dépense fiscale en loi de finances

« 5.1/ Limiter l'application des nouvelles dépenses fiscales à une durée de trois ans

« 5.2/ Faire figurer dans l'exposé des motifs de l'article 1er de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts) un tableau récapitulatif de l'ensemble des dépenses fiscales adoptées depuis la dernière loi de finances initiale »

Source : Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, rapport d'information n° 946 (XIIIème législature) fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale

B. IL EST POSSIBLE D'ALLER PLUS LOIN

1. Inclure la dépense fiscale au sein de la norme de dépense

Comme votre rapporteur général le soulignait il y a un an, la seule initiative qui puisse vraiment arrêter la prolifération des niches fiscale serait **d'inclure la dépense fiscale au sein de la norme de dépense. Même si la dépense fiscale est parfois indispensable dans une perspective d'impôt choisi, une telle initiative conduirait à se poser des questions d'opportunité en termes d'impact budgétaire, mais aussi d'arbitrages par rapport à d'autres dépenses, budgétaires ou fiscales.**

Il est en effet surprenant de constater que **l'absence de fongibilité entre dépenses fiscales d'une part, et entre dépenses fiscales et dépenses budgétaires d'autre part.**

Ainsi, lors de l'examen de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, votre rapporteur général s'était interrogé sur la présentation isolée de mesures fiscales visant le même

objectif, s'interrogeant, par exemple, sur l'articulation entre l'élargissement des exonérations fiscales à l'ensemble des activités exercées durant l'année scolaire ou universitaire par les étudiants, avec le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de prêts contractés par des étudiants en vue de financer leurs études supérieures ou la prime pour l'emploi s'agissant des étudiants non rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Certaines de ces mesures sont manifestement devenues redondantes.

De même, votre rapporteur général a clairement posé la question du **choix entre le maintien de la déduction des intérêts d'emprunt et celui du prêt à taux zéro.**

Caractéristiques comparées du PTZ et de la déduction des intérêts d'emprunt

| | Prêt à taux zéro | Déduction des intérêts d'emprunt |
|--|------------------|----------------------------------|
| Bénéficiaires | Primo accédants | Accédants depuis moins de 6 ans |
| Conditions de ressources | Oui | Non |
| Nombre annuel de nouveaux bénéficiaires | 236.000 | 714.000 |

Source : commission des finances

La confirmation par le gouvernement de la possibilité de cumuler les deux avantages ne pourra être que temporaire, au moins pour des raisons budgétaires.

La révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO) a donc vocation à définir les modalités de fongibilité entre dispositifs fiscaux et non fiscaux, afin, de créer des **dispositifs plus horizontaux, plus lisibles et plus cohérents.**

S'il ne paraît pas possible, en l'état, d'intégrer la dépense fiscale au sein de la norme de dépense, faute de chiffrage encore satisfaisant, il paraît nécessaire d'avancer sur la seconde voie proposée par votre rapporteur général, celle des « niches à durée déterminée ».

2. Prévoir que les nouvelles « niches » ne sont valables que pour une période de 3 ans

Un tel exercice de révision périodique de révision des dispositions fiscales dérogatoires serait d'ailleurs facilité par la **création de dispositifs qui ne seraient plus de durée permanente, mais valables seulement pour une période qui pourrait être de l'ordre de 3 ans.** Ceci serait le plus sûr moyen d'obliger le gouvernement à une réévaluation régulière de ses dispositifs. Une telle disposition avait ainsi été prévue s'agissant du crédit d'impôt de 20 euros applicable aux redevables télédéclarant leur revenus. L'évaluation du dispositif au terme de sa période d'application a conduit à restreindre son

champ d'application aux seuls primo-déclarants, afin de concentrer le mécanisme d'incitation sur la cible visée par l'administration fiscale.

Votre rapporteur général propose donc un **amendement** prévoyant l'application du principe de durée déterminée aux flux de niches qui pourraient être créés sur la période de la programmation.

3. Prévoir une compensation des niches exercice par exercice

Comme pour l'article 9 du présent projet de loi de programmation, le principe de compensation des niches fiscales ou sociale a vocation à s'appliquer exercice par exercice. En absence de cette précision, l'effort de correction des « mesures nouvelles » pourrait conduire le gouvernement à différer tout effort d'ajustement en fin de période, et donc à reporter « à plus tard », l'application de la règle de discipline qu'il souhaite voir votée.

Un **amendement** pourrait donc prévoir que la nécessaire compensation des niches s'applique exercice par exercice.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE IV :

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

ARTICLE 11

Suivi des niches fiscales et sociales

Commentaire : le présent article propose diverses dispositions tendant à informer le Parlement sur les niches fiscales et sociales.

I. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que, pour les années 2009 à 2012, le gouvernement présente chaque année au Parlement :

- l'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;
- l'objectif annuel de coût retenu pour les niches sociales¹.

A cette occasion, le gouvernement présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de « niches » fiscales et sociales.

Par ailleurs, le présent article prévoit que, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute « niche » fiscale ou sociale, 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 – ce qui inclut, en particulier, les dispositions de la loi TEPA, mais aussi toutes les autres « niches » –, cette évaluation est présentée d'ici la fin de la présente législature.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements au présent article, à l'initiative de sa commission des finances.

Les deux premiers, adoptés avec un avis favorable du gouvernement, tendent respectivement :

- à préciser les dates (au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre pour les allègements fiscaux, et le 15 octobre pour les allègements sociaux) et compléter les informations transmises (qui, dans le cas des allègements sociaux, concerneraient non seulement ceux prévus pour l'année suivante, mais aussi ceux concernant l'exercice en cours, et le dernier exercice clos.

¹ Plus précisément, les « 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 ».

Le troisième amendement, adopté avec un avis de sagesse du gouvernement, prévoit que l'évaluation des mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi de programmation des finances publiques, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011, et non au plus tard le 1^{er} janvier 2012. La date du 30 juin 2011 permettrait à ces éléments d'être pris en compte dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour 2012. Le fait que le gouvernement n'ait pas donné un avis favorable s'explique par le fait que, selon le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, cela ne permettrait pas de disposer des éléments relatifs à l'année 2010¹.

| Texte initial | Texte adopté par l'Assemblée nationale |
|---|---|
| <p>I. – Au cours de la période mentionnée à l'article 1er, le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède :</p> <p>1° L'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;</p> <p>2° L'objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2 de l'article 10.</p> <p>II. – A 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.</p> <p>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 1er janvier 2012.</p> | <p>I. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>II. – A 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.</p> <p>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.</p> |

¹ « Mais sachez que vous disposerez de moins d'informations. Compte tenu du temps que les données mettent à remonter, l'évaluation ne portera que sur les revenus pour 2009 » (Journal Officiel – Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la première séance du mercredi 22 octobre 2008).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, le gouvernement indique se conformer 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* ».

Ce rapport d'information, présenté ci-avant dans le commentaire de l'article 10 du présent projet de loi de programmation des finances publiques, propose en particulier d'améliorer l'information du Parlement sur les niches fiscales.

Les propositions de l'Assemblée nationale relatives tendant à mieux informer le Parlement sur les « niches » fiscales

(...)

« 4.1/ Faire figurer dans le fascicule Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2009 une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées

« 4.2/ Présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1er de la loi de finances initiale pour 2009 (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année

(...)

« 5.2/ Faire figurer dans l'exposé des motifs de l'article 1er de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts) un tableau récapitulant l'ensemble des dépenses fiscales adoptées depuis la dernière loi de finances initiale »

Source : Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, rapport d'information n° 946 (XIIIe législature) fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2009 a par ailleurs été clarifié et complété. Ainsi, 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 V 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, est désormais pluriannuelle, « conformément au souhait exprimé par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale »¹ de l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Selon les termes du rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques.

ARTICLE 12

Bilan annuel et mesures correctives éventuelles

Commentaire : le présent article propose que le gouvernement remette chaque année un rapport présentant un bilan de la mise en œuvre de la présente loi, et les mesures correctives éventuellement envisagées.

I. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que chaque année, le gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi.

Il précise qu'en cas d'écart par rapport à la programmation des finances publiques fixée à l'article 2, c'est-à-dire par rapport aux objectifs de solde public ou de dette publique, « *il précise les mesures envisagées pour l'année en cours et les années suivantes afin d'en assurer le respect* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a précisé que le bilan prévu par le présent article serait présenté préalablement au débat d'orientation sur les finances publiques.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances juge le présent article bienvenu. Elle s'interroge cependant sur l'avancée réelle que constitue ce nouveau document par rapport au rapport actuellement remis par le gouvernement préalablement au débat d'orientation sur les finances publiques.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 4 novembre 2008**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi n° 55 (2008-2009) de programmation de finances publiques pour les années 2009-2012**.

A l'issue d'un large débat, **la commission a décidé d'adopter avec modifications ce projet de loi**.

Le compte-rendu sera disponible en ligne dans le « Bulletin de la semaine du 3 novembre 2008 » à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|-------|-------|-------|------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--|------|------|------|------|------|--------|------|-------|------|------|------|--|---|------------------|------|------|------|------|------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>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.</p> <p align="center">CHAPITRE I^{ER} LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES</p> <p align="center">Article 2</p> <p>La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit :</p> | <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p align="center">CHAPITRE I^{ER} LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES</p> <p align="center">Article 2</p> <p>Sans modification.</p> | <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p align="center">CHAPITRE I^{ER} LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES</p> <p align="center">Article 2</p> <p>La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées :</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>1° Évolution du solde des administrations publiques :</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <table border="1"> <thead> <tr> <th>En points de PIB</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solde des administrations publiques</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,0%</td> <td>-1,2%</td> <td>-0,5%</td> </tr> <tr> <td>— dont solde de l'État</td> <td>-2,4%</td> <td>-2,4%</td> <td>-2,0%</td> <td>-1,6%</td> <td>-1,2%</td> </tr> <tr> <td>— dont solde des organismes divers d'administration centrale</td> <td>0,0%</td> <td>0,2%</td> <td>0,2%</td> <td>0,2%</td> <td>0,3%</td> </tr> <tr> <td>— dont</td> <td>0,0%</td> <td>-0,1%</td> <td>0,0%</td> <td>0,2%</td> <td>0,3%</td> </tr> </tbody> </table> | 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'administration centrale | 0,0% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | — dont | 0,0% | -0,1% | 0,0% | 0,2% | 0,3% | | <table border="1"> <thead> <tr> <th>En points de PIB</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solde des administrations publiques</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,0%</td> <td>-1,2%</td> <td>-0,5%</td> </tr> <tr> <td>— dont solde de l'État</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,7%</td> <td>-2,0%</td> <td>-1,2%</td> <td>-0,5%</td> </tr> </tbody> </table> | 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 | -2,7% | -2,7% | -2,0% | -1,2% | -0,5% |
| 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'administration centrale | 0,0% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| — dont | 0,0% | -0,1% | 0,0% | 0,2% | 0,3% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 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 | -2,7% | -2,7% | -2,0% | -1,2% | -0,5% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

| | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|------|
| solde des administrations de sécurité sociale | | | | | |
| — 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% |

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^{er}.

**CHAPITRE II
LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Article 3

Sans modification.

**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.

Article 3

Sans modification.

**CHAPITRE II
L'évolution des dépenses publiques**

Article 4 A

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

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|--|---|
| <p align="center">Article 4</p> <p>La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.</p> | <p align="center">Article 4</p> <p>La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.</p> | <p>annuelle.</p> <p align="center">Article 4</p> <p>I.- La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.</p> |
| <p align="center">Article 5</p> <p>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 :</p> | <p align="center">Article 5</p> <p>Sans modification.</p> | <p align="center">Article 5</p> <p>Sans modification.</p> |
| | | <p>II. - La progression annuelle des dépenses fiscales n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation.</p> |

Texte du projet de loi

| 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 |
| 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 CAS pensions de la mission Politique des territoires n'est pas égal à zéro mais est inférieur à 10 M€.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Sans modification.

Propositions de la Commission

—

Sans modification.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|---|--|
| <p align="center">Article 6</p> <p>Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.</p> | <p align="center">Article 6</p> <p>Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat 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.</p> | <p align="center">Article 6</p> <p>Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.</p> |
| <p align="center">Article 7</p> <p>Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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.</p> | <p align="center">Article 7</p> <p>Sans modification.</p> | <p align="center">Article 7</p> <p>Sans modification.</p> |
| <p align="center">CHAPITRE III</p> <p align="center">LA MAÎTRISE DES RECETTES</p> <p align="center">Article 8</p> <p>Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.</p> | <p align="center">CHAPITRE III</p> <p align="center">LA MAÎTRISE DES RECETTES DE L'ÉTAT</p> <p align="center">ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE</p> <p align="center">Article 8</p> <p>Sans modification.</p> | <p align="center">CHAPITRE III</p> <p align="center">LA MAÎTRISE DES RECETTES DE L'ÉTAT</p> <p align="center">ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE</p> <p align="center">Article 8</p> |

Texte du projet de loi

Article 9

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'État ou à la sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des ressources globales de l'État et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé à la présente loi et selon les modalités qui y sont décrites.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 9

I.- Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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^{er}, 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 |

Article 10

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les créations ou extensions :

- 1° De dépenses fiscales ;

Propositions de la Commission

Article 9

I.- Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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 tant que le déficit des administrations publiques de l'année précédente est supérieur à 1,5 point de PIB.

Tableau supprimé

II.- Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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 tant que le déficit des administrations publiques de l'année précédente est supérieur à 1,5 point de PIB.

Tableau supprimé

Article 10

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

- 1° Sans modification.

Texte du projet de loi

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 des modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

CHAPITRE IV

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 11

I.— Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède :

1° L'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;

2° L'objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2° de l'article 10.

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.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

2° Sans modification.

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^{er} n'est applicable qu'au titre des trois années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

CHAPITRE IV

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 11

Sans modification.

Propositions de la Commission

Propositions de la Commission

| Texte adopté par l'Assemblée nationale | |
|---|--|
| <p><u>projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.</u></p> <p>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 <u>30 juin 2011</u>.</p> <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et au plus tard avant le <u>débat d'orientation budgétaire</u>, 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.</p> | |
| <p>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 1^{er} janvier 2012.</p> <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, 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.</p> | <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>Sans modification.</p> |