

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 2009

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(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 Guéné, 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 les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA RÉVISION DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE	11
A. LA CORRECTION DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR 2009	11
B. L'AJUSTEMENT DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES 2010-2012	11
II. LA MODIFICATION DES PERSPECTIVES DE RECETTES ET DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN FONCTION DE LA CROISSANCE ET DE L'INFLATION	12
A. LA RÉVISION DES RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT.....	12
B. L'EXCEPTION À LA RÈGLE « ZÉRO VOLUME » POUR L'ÉTAT EN 2009 EN RAISON DE LA NON-ACTUALISATION DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	14
C. L'ÉVOLUTION COMPARÉE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	14
III. LE DÉFICIT PUBLIC ET SON ÉVOLUTION	16
A. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE 2008-2012.....	16
B. LE PASSAGE DU SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE AU SOLDE EN COMPTABILITÉ NATIONALE	16
C. L'ÉVOLUTION DES SOLDES STRUCTUREL ET CONJONCTUREL SUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION	17
IV. LES BESOINS DE FINANCEMENT PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	19
A. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES	19
B. LE SOLDE DES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	20
C. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	20
D. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	21
V. VERS UN ALOURDISSEMENT DU POIDS DE LA DETTE	23
A. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE DETTE PUBLIQUE 2008-2012.....	23
B. LA MODIFICATION DE LA CHARGE DE LA DETTE DANS LE BUDGET TRIENNAL 2009, 2010 ET 2011.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

INTRODUCTION

Le monde fait face actuellement à une crise d'une gravité exceptionnelle, qui n'est pas sans évoquer celle de 1929. Depuis les premières inquiétudes apparues au sujet des créances douteuses dites « subprimes » au cours de l'été 2007, le système financier international a connu une série de craquements qui finissent par faire douter de sa solidité.

- **Une crise globale**

On est bien confronté à une **crise systémique** et pas simplement à une chute brutale des marchés boursiers comme en 1987 ou à une crise bancaire, telle celle de la Suède au début des années 90. L'expression de crise des « subprimes » est d'ailleurs impropre car, au vu de l'expansion anarchique des marchés financiers, l'incident qui a provoqué la crise aurait pu apparaître sur d'autres compartiments ou d'autres produits. Tout comme un réseau électrique, le système financier mondial a pour ainsi dire « disjoncté » par pans successifs, en dépit des mesures de colmatage prises pourtant dans l'ensemble de façon coordonnée par les banques centrales et les Etats.

C'est la confiance dans notre système financier et même dans notre système économique tout entier, qui est ébranlée. On ne s'étendra pas sur ce qui paraît devoir remettre en cause notre façon de penser l'économie. Nous assistons à la **remise en cause du laisser-faire** qui a caractérisé les vingt dernières années et, corrélativement, au retour de l'Etat.

Cela est vrai, **au niveau national**, des Etats qui sont tous intervenus massivement pour organiser le sauvetage de leur système bancaire. Cela l'est aussi, **au niveau de l'Europe**, qui a, sous l'impulsion de la présidence française, manifesté une présence et une réactivité remarquables, en particulier au niveau de la zone euro, même si chacun de ses membres a mis en place son propre régime d'aides. Cela l'est, enfin, **au niveau mondial**, puisque la dernière réunion du G20 à Washington du 15 novembre 2008 a consacré une mobilisation des grandes puissances économiques de ce monde, anciennes et nouvelles, pour remettre à plat le système financier international.

Le constat comme les remèdes possibles ont fait l'objet d'un document de synthèse du **groupe de travail conjoint Assemblée nationale/Sénat sur la crise financière internationale**, qui témoigne de l'intérêt porté par le Parlement à des matières jusqu'ici largement négligées au motif de leur présumée technicité, ainsi que de la possibilité de dégager un large accord sur les pistes à explorer, par delà les sensibilités politiques propres à chacun de ses membres¹.

¹ http://www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/index.html.

La France doit s'apprêter à tenir le choc ou, plutôt, à tenir les chocs, puisqu'à la crise financière s'ajoute aujourd'hui le ralentissement brutal de l'activité économique.

- **Faire face à l'urgence**

Face à cet **état d'urgence**, désormais aussi bien économique que financier, le gouvernement a, pour ainsi dire, décrété la **mobilisation générale**. Il a d'abord pris les mesures immédiates, indispensables pour consolider un système bancaire vacillant sur ses bases. Le Parlement en a été saisi avec le projet de **loi de finances rectificative de financement pour l'économie**, qui lui a permis d'être associé aux décisions et de prendre la mesure d'une crise qui pourrait conduire à l'octroi de 360 milliards d'euros de garantie par l'Etat. Ce texte, examiné dans des délais particulièrement brefs eu égard à l'urgence, a néanmoins fait l'objet d'une analyse approfondie de votre commission des finances¹.

Lors de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques, le gouvernement a ensuite procédé à un **ajustement de ses prévisions de croissance pour 2009**. Au lieu des 1/1,5 % initialement inscrits dans le bleu budgétaire, il prévoit maintenant une croissance comprise dans une fourchette allant de 0,2 à 0,5 %.

On ne peut que se féliciter de cette méthode désormais habituelle, consistant à recourir à une **fourchette**. La croissance ne se décrète pas. Pour votre rapporteur général, le gouvernement ne devrait d'ailleurs pas chercher à s'approprier des prévisions forcément aléatoires. Dans la période d'incertitude exceptionnelle que nous traversons, il est préférable de faire preuve de prudence et éviter de sur-réagir.

De ce point de vue, on ne peut pas tenir rigueur au gouvernement d'avoir tardé à ajuster ses prévisions de croissance à la baisse. Même si la crise apparaît rétrospectivement d'une exceptionnelle gravité, on peut comprendre que le gouvernement n'ait pas cherché à alimenter des anticipations pessimistes en « intégrant au jour le jour » les inquiétudes des marchés. D'ailleurs, comme pour venir justifier ce relatif optimisme, les derniers chiffres de la croissance française du troisième trimestre 2008 avec un « petit + 0,14 % » et un acquis de croissance de 1 % pour 2008 montrent qu'il ne faut pas toujours anticiper le pire. Certes, au vu de la situation dans les autres pays européens, il est à craindre, comme vient de le faire savoir la Banque de France, que le dernier trimestre 2008 ne soit pas aussi favorable. Mais, cela doit inciter à beaucoup de modestie dans les prévisions de croissance.

Ce qui importe, dans cette tempête d'une ampleur sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale, c'est de **garder le cap** que l'on s'est fixé.

¹ *Rapport n° 23 (2008-2009).*

- **Garder le cap budgétaire**

Paradoxalement, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dite « TEPA » a anticipé sur ce retournement conjoncturel et mis en place des mécanismes de nature à amortir l'onde de choc du ralentissement économique. Deux exemples en témoignent :

- le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunts qui devrait contribuer à soutenir une demande que la conjoncture tend à contracter. Votre commission des finances est d'ailleurs particulièrement attentive à la situation d'un marché très important pour les ménages mais aussi d'un secteur clé de l'économie ;

- la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'investissement dans les fonds propres des entreprises, notamment petites et moyennes, vient opportunément offrir un ballon d'oxygène à des entreprises qui risquent de se trouver asphyxiées par le « crédit crunch ».

Une telle mesure, aussi appropriée soit elle, n'est pas suffisante. Elle ne rend en particulier pas inutiles tous les efforts du gouvernement pour assurer la continuité de l'alimentation en crédits de l'économie et la mobilisation sur le terrain des pouvoirs publics avec l'action du médiateur nommé par le gouvernement mais aussi de tout le réseau financier public, qu'il s'agisse de l'Etat *stricto sensu* avec celui de la direction générale des finances publiques ou de ses opérateurs comme la Caisse des dépôts et consignations ou OSEO.

Sur le plan budgétaire, votre rapporteur général tient à affirmer quelques principes.

A court terme, il convient, dès lors que les recettes ont été estimées de façon prudente, de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et de « **ne pas ajouter la crise à la crise** » pour reprendre la formule désormais consacrée. Autrement dit, **les recettes seront ce qu'elles seront**, ce qui signifie que les déficits pourront, dans un premier temps, s'aggraver et donc que les contraintes issues du traité de Maastricht pourront, le cas échéant, être mises entre parenthèses.

Mais, à moyen terme, il faut continuer à faire preuve de rigueur en matière de dépenses. C'est ce que fait le projet de loi de programmation des finances publiques que votre commission des finances a soutenu, en mettant en place une **pluri-annualité budgétaire** de nature à **donner de la visibilité aux gestionnaires** et à permettre à la représentation nationale d'afficher son engagement en faveur de la poursuite de la maîtrise de la dépense.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) garde toute sa pertinence du fait du **rétrécissement de nos marges budgétaires**. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique reste un impératif catégorique si l'on veut que notre pays soit prêt, le moment venu, à profiter de la reprise.

Toujours sur le plan de la maîtrise des dépenses, **voire commission des finances appuie le gouvernement lorsqu'il soumet les dotations des collectivités territoriales au principe du « zéro volume ».**

Ce soutien de principe est, toutefois, assorti de quelques nuances en ce qui concerne les modalités. Elle souhaite ainsi que l'on trouve les moyens **d'atténuer la diminution de certaines variables d'ajustement** qui permettent que le montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales progresse au même rythme que la norme de dépense applicable aux dépenses de l'Etat.

A cet égard, voire commission des finances persiste à estimer ces ajustements nécessaires. Elle prend toutefois acte avec satisfaction de ce que, comme le gouvernement l'a annoncé lors de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques, les dotations continuent de progresser au rythme de 2 % en valeur en dépit de l'abaissement de la prévision d'inflation à 1,5 %, ce qui correspond à un « surcroît » de dotation de 280 millions d'euros par rapport à ce qu'aurait donné l'application de la norme.

- **Des possibilités d'agir**

Faut-il, dès à présent, envisager des actions de relance ? Un certain nombre de dépenses vont naturellement augmenter avec la crise, qu'il s'agisse des contrats aidés ou des dépenses sociales associées à la remontée probable du chômage, ainsi qu'en témoigne le projet de décret d'avance actuellement soumis à voire commission des finances.

Un budget 2009 qui fait apparaître un déficit de 57,6 milliards d'euros après révision – contre près de 52 milliards d'euros dans le projet de loi initial – ne peut pas être considéré comme restrictif.

Néanmoins, même s'il faut compter sur la **poursuite de la baisse des taux d'intérêt**, annoncée et même amorcée par la Banque centrale européenne, des **actions de relance spécifiques doivent être envisagées** dans une optique à moyen terme.

Ainsi pourrait-on se tenir prêt à engager, notamment par voie de partenariats public-privé ou sur fonds d'emprunt – mais s'agissant d'investissement c'est légitime d'un point de vue économique – des travaux en vue de la réalisation d'infrastructures. Ceux-ci correspondent à des besoins réels tout en ayant des effets multiplicateurs élevés, à la différence d'un soutien à la consommation qui risquerait de « s'évaporer » sous forme d'importations.

Nul doute que si l'on avait procédé depuis trente ans à des efforts d'assainissement financier plus importants, nous aurions une marge de manœuvre beaucoup plus grande à cet égard.

- **Une vigilance financière plus nécessaire que jamais**

A plus long terme, votre commission des finances veut rester vigilante notamment au regard **du principe de sincérité**, qui doit inspirer les comptes publics.

D'abord, parce que ce budget révèle certaines **tentations de débudgétisation** qui peuvent faire douter de la réalité des disciplines affichées par le gouvernement, notamment dans son projet de loi de programmation des finances publiques. Le phénomène de « l'agencisation » se poursuit et les efforts de rigueur doivent être accentués pour maîtriser les emplois comme semble l'amorcer le présent projet de loi de finances.

Ensuite, parce que les multiples mécanismes mis en place pour sauver le système bancaire et alimenter l'économie en crédits, vont certes avoir pour conséquence un **gonflement de l'endettement public** au sens du traité de Maastricht mais plus encore d'un point de vue économique. Au-delà du formalisme maastrichtien, on voit avec l'explosion des dettes garanties par les Etats, se faire jour une **augmentation du hors-bilan** dont on ne peut prévoir à l'heure actuelle les conséquences quant aux conditions de refinancement de la dette des administrations publiques.

Il y a là une inconnue importante à laquelle il convient d'être attentif. Il est trop tôt pour en mesurer les conséquences sur la charge de la dette. Malgré un accroissement considérable en 2008, elle devrait en dépit du ralentissement de l'inflation, continuer à augmenter à moyen terme, réduisant d'autant la marge de manœuvre offerte par la norme de croissance des dépenses de l'Etat dite « zéro volume » et rendant plus difficiles pour notre pays les efforts d'assainissement financier sans lesquels il n'est pas de croissance durable.

*

* *

L'essentiel des analyses de la situation macroéconomique faites par votre commission des finances, a été effectué dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2008-2012¹. Les données ci-après consistent donc en une simple actualisation des éléments de cadrage fournis à l'occasion de la discussion de ce texte.

¹ Rapport n° 78 (2008-2009).

Les chiffres-clés du budget 2009

	Prévisions d'octobre 2008	Prévisions rectifiées
Hypothèses économiques		
Croissance du PIB (en %)	1-1,5	0,2-0,5
Baril de pétrole (en dollars)	100	72
Taux de change de l'euro (en dollars)	1,45	1,33
Hausse des prix à la consommation (moyenne annuelle, en %)	2,0	1,5
Principales données budgétaires (en milliards d'euros)		
Recettes fiscales nettes*	275,9	269,1
Recettes non fiscales*	22,6	22,6
Recettes totales	298,5	291,7
Dépenses	349,8	348,4
Solde des comptes spéciaux du trésor	-0,8	-0,8
Solde de l'Etat	-52,1	-57,6
Principales données concernant l'ensemble des administrations publiques (en points de PIB)		
Solde public	-2,7	-3,1
Dette publique	66,0	67,9

* Nouvelle nomenclature.

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

I. LA RÉVISION DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

A. LA CORRECTION DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR 2009

Le gouvernement prévoit désormais une fourchette, pour l'hypothèse de croissance, de 0,2 % à 0,5 % du PIB contre 1 % à 1,5 % dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2009. Le dernier consensus disponible daté de novembre 2008 est de - 0,1 %, mais la Commission européenne dans ces derniers chiffres prévoit pour la France une croissance nulle en 2009.

B. L'AJUSTEMENT DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES 2010-2012

Au cours de la discussion au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques le gouvernement a ajusté les hypothèses économiques 2010-2012.

La révision des hypothèses de croissance

		2010	2011	2012
Croissance du PIB (%)	Programmation initiale	2,5	2,5	2,5
	Prévision révisée	2,0	2,5	2,5

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

La prévision reste inchangée pour 2011 et 2012. Par rapport aux chiffres proposés par le gouvernement, le consensus des économistes propose des hypothèses moyennes pour 2010 (1,7 %), 2011 (2,1 %) et 2012 (2,2 %) sensiblement inférieures.

La révision des hypothèses économiques du gouvernement pour 2009

	PLF 2009	Hypothèses révisées
Baril de Brent (\$)	100	72
Euro (\$)	1,45	1,33
Croissance du PIB (%)	1,0	0,2-0,5
Inflation en moyenne annuelle (%)	2,0	1,5

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

II. LA MODIFICATION DES PERSPECTIVES DE RECETTES ET DE DÉPENSES DE L'ETAT EN FONCTION DE LA CROISSANCE ET DE L'INFLATION

A. LA RÉVISION DES RECETTES FISCALES NETTES DE L'ETAT

Les recettes fiscales nettes de l'Etat seraient inférieures de 6,8 milliards d'euros aux prévisions initiales en 2009.

En 2008, elles seraient inférieures de 7 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2008, ce qui correspond à 2 milliards d'euros de recettes en moins par rapport aux prévisions présentées par le gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2009. Selon le gouvernement, cela provient de la TVA (1,1 milliard d'euros) et de l'impôt sur les sociétés (1 milliard d'euros).

Le rapport annexé au projet de loi de programmation relatif aux recettes fiscales nettes de l'Etat précise en particulier que l'élasticité des recettes fiscales au PIB serait de 0,3.

Les prévisions de recettes fiscales nettes du gouvernement

(en milliards d'euros)

	2008			2009	
	Prévisions initiales (LFI 2008)	Prévisions révisées d'octobre 2008 (PLF 2009/texte initial du PJJ programmation)	PJJ de programmation amendé	PLF 2009/texte initial du PJJ programmation	PJJ de programmation amendé
Nouvelle nomenclature	276,9	271,9	269,9	275,9	269,1
Ecart/prévision initiale	0	-5	-7	0	-6,8

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

Sur l'ensemble de la période de programmation les recettes évolueraient de la façon suivante.

Recettes fiscales nettes de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012
Texte initial de la programmation*	275,9	286,2	298,1	311,3
Programmation révisée	269,1	277,9	289,3	301,9
Ecart	- 6,8	- 8,3	- 8,8	- 9,4

*Convertie selon la nouvelle nomenclature des recettes.

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

En 2009, **les recettes fiscales nettes**, telle qu'elles résultent de la programmation révisée, seraient **en recul de 0,8 milliard d'euros par rapport à 2008**, du fait de deux phénomènes :

- tout d'abord, en raison de l'évolution de l'environnement macroéconomique : la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ; « *l'absence de croissance* » en 2009 pour reprendre la formule de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, devrait avoir un impact notamment sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être limitée à 0,7 % pour une progression du PIB en valeur prévue à 2,3 %, soit une élasticité au PIB de 0,3 ;

- les mesures nouvelles déjà adoptées continueraient à « monter en puissance » avec un coût de 2,9 milliards d'euros en 2009, lié principalement au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, à l'exonération des heures supplémentaires et au crédit d'impôt recherche. Hors financement de l'audiovisuel public, les mesures nouvelles proposées en projet de loi de finances pour 2009 auraient, quant à elles, un coût globalement nul, l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA).

A partir de 2010, le retour de la croissance devrait permettre de retrouver des évolutions des recettes fiscales nettes supérieures. La dynamique des mesures nouvelles serait sur cette période nettement plus faible (+ 1,5 milliard d'euros seulement en moyenne annuelle sur la période 2010-2012, résultant du crédit d'impôt « intéressement », de la fin de la montée en charge de la loi précitée du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de la réforme du crédit impôt recherche).

B. L'EXCEPTION À LA RÈGLE « ZÉRO VOLUME » POUR L'ÉTAT EN 2009 EN RAISON DE LA NON-ACTUALISATION DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La progression des dépenses de l'Etat dans la norme élargie en 2009 serait de 0,1 % en volume et non pas de 0 % « *du fait de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

En effet, l'amendement du gouvernement à l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques a maintenu l'augmentation des concours aux collectivités territoriales à 1,1 milliard d'euros. Cette augmentation reposait sur une prévision d'inflation de 2 %. L'actualisation de la prévision d'inflation à 1,5 % aurait pu conduire à réduire l'augmentation de **280 millions d'euros**.

En conséquence, on peut donc considérer que l'augmentation des dotations aux collectivités territoriales en 2009 sera de 0,5 % en volume, contre l'intention initiale d'un « zéro volume ».

Le « surcroît » de dotation aux collectivités territoriales par rapport au « zéro volume », de 280 millions d'euros, conduit à une progression de la norme des dépenses de l'Etat en 2009 de 0,1 %.

C. L'ÉVOLUTION COMPARÉE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les **recettes** et les **dépenses** de l'Etat évoluent très significativement par rapport à la prévision, en raison de l'impact des révisions des hypothèses de croissance et d'inflation.

Dans le cas des **recettes**, les recettes fiscales nettes de l'Etat seraient inférieures de 7 milliards d'euros aux prévisions initiales en 2008 (et de 2 milliards d'euros aux prévisions d'octobre 2008), et de 6,8 milliards d'euros aux prévisions initiales en 2009.

Les **dépenses** seraient, quant à elles, revues à la baisse pour **1,4 milliard d'euros** à compter de 2009.

Le gouvernement a en effet tiré les conséquences de l'évolution de l'inflation à la baisse. Il a d'abord procédé, pour 2009 et pour chacune des trois années suivantes, à une minoration de 1,2 milliard d'euros de la charge de la dette. Cette évolution traduit :

- la baisse de la prévision d'inflation (1,5 % contre 2 % prévus initialement), qui se traduit par une diminution mécanique des charges d'indexation des titres indexés ;

- la baisse des taux d'intérêt enregistrée depuis la préparation du projet de loi de programmation des finances publiques ;

- *a contrario*, l'augmentation du niveau prévisionnel du déficit budgétaire.

Le gouvernement doit dorénavant, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, proposer une nouvelle répartition des crédits des missions du budget de l'Etat, traduisant l'impact de la moindre inflation sur les charges de pension qui est évalué à **0,15 milliard d'euros en 2009** et 0,2 milliard d'euros en 2010 et 2011.

L'ensemble des évolutions exposées ci-dessus conduisent à une dégradation du solde en euros courants en 2009, puis à son amélioration dès 2010.

Evolution du solde de l'Etat 2008-2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2007	2008			2009	2010	2011	2012
		LFI 2008	Prévision d'octobre 2008*	Nouvelle prévision 2008				
DÉPENSES EN NORME ÉLARGIE - périmètre courant	333,6	340,9	344,9	344,9	348,4	354,7	361,1	367,4
RECETTES FISCALES NETTES - périmètre courant	272,3	276,9	272	269,9	269,1	277,9	289,3	301,9
RECETTES NON FISCALES - périmètre courant	23,1	22,8	22,9	22,9	22,6	23,5	24,7	25,9
TOTAL DES RECETTES Périmètre courant	295,4	299,7	294,9	292,8	291,7	301,4	314	327,8
SOLDE CST (HORS FMI ET CAS PFE)	0,0	0,0	0,6	0,6	-0,8	0,9	1,2	1,5
SOLDE ÉTAT - périmètre courant	-38,2	-41,2	-49,4	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1

* Convertie selon la nouvelle nomenclature des recettes.

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

III. LE DÉFICIT PUBLIC ET SON ÉVOLUTION

A. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE 2008-2012

Au cours du débat sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le gouvernement a actualisé la trajectoire pluriannuelle du solde public sur la période 2009-2012 en fonction de ses nouvelles prévisions de croissance et d'inflation.

Le déficit serait de 2,9 % du PIB en 2008 et de 3,1 % du PIB en 2009, pour un retour du solde au niveau de - 1,2 % du PIB en 2012.

La révision des hypothèses de croissance et de solde public du gouvernement pour 2009-2012

		2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB (%)	Programmation initiale	1,0	2,5	2,5	2,5
	Programmation révisée	0,2-0,5	2,0	2,5	2,5
Solde public (points de PIB)	Programmation initiale	-2,7	-2,0	-1,2	-0,5
	Programmation révisée	-3,1	-2,7	-1,9	-1,2

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

Pour 2008, le solde public passerait donc de - 2,7 % du PIB à 2,9 % du PIB, ce qui est proche du consensus qui prévoit - 3 %. Pour 2009, la prévision de déficit passe de - 2,7 % du PIB à - 3,1 % du PIB. Le consensus est lui de - 3,4 %, avec une prévision de croissance de 0,5 % qui correspond au haut de la nouvelle fourchette du gouvernement (0,2 %-0,5 %).

B. LE PASSAGE DU SOLDE DE L'ETAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE AU SOLDE EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Il convient d'expliciter le passage du **solde de l'Etat** en termes de comptabilité budgétaire à celui exprimé en termes de comptabilité nationale.

Le gouvernement a révisé à la hausse la prévision de déficit de l'Etat, de 2 milliards d'euros en 2008, 5,5 milliards d'euros en 2009, 7,1 milliards d'euros en 2010, 7,5 milliards d'euros en 2011 et 8,2 milliards d'euros en 2012.

Le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale

(en points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Clé de passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale (maintenue inchangée)	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
Solde l'Etat selon la comptabilité budgétaire					
Ancienne prévision	-49,4	-52,1	-45,3	-38,4	-29,9
Nouvelle prévision	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1
Ecart	-2,0	-5,5	-7,1	-7,5	-8,2
Solde de l'Etat selon la comptabilité nationale					
Ancienne prévision	-47,2	-48,4	-42,6	-35,7	-27,2
Nouvelle prévision	-49,2	-53,9	-49,7	-43,2	-35,4
Ecart	-2	-5,5	-7,1	-7,5	-8,2

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

En points de PIB, le déficit de l'Etat (exprimé selon la comptabilité nationale) passerait donc en **2012** de 1,2 point de PIB à **1,6 point de PIB**.

C. L'EVOLUTION DES SOLDES STRUCTUREL ET CONJONCTUREL SUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION

Le gouvernement a également explicité la répartition de ses efforts sur la période 2008-2012 en termes d'évolution du solde structurel/solde conjoncturel.

**Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012
(ancienne prévision)**

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

**Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012
(nouvelle prévision)**

(en points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Variation du solde conjoncturel	- 0,5	- 0,7	-0,1	0,1	0,1
Variation du solde structurel	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
Variation du solde public	-0,2	-0,2	0,5	0,8	0,7

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

IV. LES BESOINS DE FINANCEMENT PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Par rapport à ses prévisions initiales, le gouvernement anticipe désormais :

- une détérioration du solde pour l'Etat et la sécurité sociale ;
- une stabilité du solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;
- mais surtout, une absence de détérioration du solde des collectivités territoriales sur la période, qui resterait inchangé (2008 : 0,3 % ; 2009 : - 0,3 %, 2010 : - 0,2 % ; 2011 : - 0,1 % et 2012 : 0 %).

A. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

Les dépenses des administrations publiques centrales, c'est-à-dire de l'Etat et des ODAC, **seraient revues à la baisse** de 1,3 milliard d'euros à compter de 2009, mais comme parallèlement **les recettes seraient réduites** de 2 milliards d'euros en 2008, 7 milliards d'euros en 2009 et **9,8 milliards d'euros en fin de période**, au total **le solde en 2012 serait dégradé de 8,4 milliards d'euros**.

Recettes, dépenses et solde des administrations publiques centrales

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Programmation initiale:					
Recettes	372	382,3	396,9	415,8	434,9
Dépenses	419,8	427,4	436,3	446,1	454,1
Solde	-47,8	-45,1	-39,5	-30,3	-19,3
<i>En points de PIB</i>	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,8
Programmation révisée:					
Recettes	370	375,3	388,2	406,6	425,1
Dépenses	419,8	426,1	435	444,8	452,8
Solde	-49,8	-50,8	-46,9	-38,2	-27,7
<i>En points de PIB</i>	-2,5	-2,5	-2,3	-1,8	-1,2
Ecart :					
Recettes	-2	-7	-8,7	-9,2	-9,8
Dépenses	0	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Solde	-2	-5,7	-7,4	-7,9	-8,4
<i>En points de PIB</i>	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4

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

B. LE SOLDE DES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE

Le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) n'est guère affecté par la modification des hypothèses de croissance : il s'agit de **réduire les recettes des ODAC de 0,2 milliard d'euros en 2009 et 0,3 milliard d'euros à compter de 2010.**

Recettes, dépenses et solde des ODAC

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Programmation initiale:					
Recettes	66,9	75	76,9	79,6	82,3
Dépenses	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
Solde	-0,5	3,2	3,2	5,4	7,9
Programmation révisée :					
Recettes	66,9	74,8	76,6	79,3	82
Dépenses	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
Solde	-0,5	3,1	2,8	5,1	7,6
Ecart :					
Recettes	0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Dépenses	0	0	0	0	0
Solde	0	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3

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

C. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les prévisions des recettes des régimes obligatoires de base sont affectées par la révision des hypothèses de croissance comme le montre le tableau suivant qui figure désormais dans l'annexe du projet de loi de programmation des finances publiques.

Recettes des régimes obligatoires de base

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012
Programmation initiale	432,6	451,7	472,3	491,6
Programmation révisée	430,2	448	468,5	487,6
Ecart	-2,4	-3,7	-3,8	-4

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

Ce tableau est à mettre en relation avec celui détaillant l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale, qui est plus complet et donne les informations suivantes.

L'évolution du solde des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde avant révision	0,6	-3	0,7	4,3	7,5
<i>En % du PIB</i>	<i>0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
Solde révisé	-0,3	-5,9	-4	-0,7	2,2
<i>En % du PIB</i>	<i>0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0</i>	<i>0,1</i>

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

On note donc une dégradation de 900 millions d'euros du solde des ASSO en 2008 et de 2,9 milliards d'euros en 2009, par rapport aux projections initiales. Le redressement serait également beaucoup plus faible qu'escompté au titre de l'année 2010.

D. LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Au cours de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques, le solde des **administrations publiques locales a été modifié comme suit.**

Recettes, dépenses et solde des administrations publiques locales

(en points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Programmation initiale:					
Recettes	10,9	11	11	10,9	10,8
Dépenses	11,2	11,3	11,1	11	10,9
Solde	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0
<i>En Mds €</i>	-5,9	-5,9	-3,8	-1,4	-0,4
Programmation révisée:					
Recettes	11	11,1	11,1	11,1	11,1
Dépenses	11,3	11,4	11,3	11,1	11
Solde	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0
<i>En Mds €</i>	-6,1	-6,1	-4,2	-1,8	-0,8
Ecart :					
Recettes	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Dépenses	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Solde	0	0	0	0	0
<i>En Mds €</i>	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4

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

Ce tableau est **paradoxal**. D'un côté, la part des **dépenses** des administrations publiques locales dans le PIB est accrue de 0,1 point par rapport au texte initial, ce qui paraît justifié car le PIB est plus faible que prévu.

En revanche, il est plus surprenant que, **désormais, la part de leurs recettes dans le PIB ne diminuerait plus, mais demeurerait stable**.

On pourrait pourtant s'attendre à ce que la part des recettes des administrations publiques locales dans le PIB **diminue** : si les recettes fiscales augmentent spontanément à peu près au même rythme que le PIB et si les dotations sont indexées sur la seule inflation, la part des recettes dans le PIB doit logiquement diminuer.

Une interprétation de ces chiffres serait que, désormais, contrairement à ce qui est indiqué par ailleurs dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012, les collectivités territoriales augmentent leurs taux d'imposition.

V. VERS UN ALOURDISSEMENT DU POIDS DE LA DETTE

A. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE DETTE PUBLIQUE 2008-2012

Le gouvernement a aussi actualisé la trajectoire pluriannuelle de dette publique sur la période 2008-2012 en fonction des nouvelles prévisions de croissance et d'inflation du gouvernement.

La dette publique serait de 66,2 % du PIB en 2008 et de 67,9 % du PIB en 2009, pour une dette de 65,6 % de PIB en 2012 (l'objectif initial était de 61,8 %).

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une aggravation de la dette publique jusqu'en 2010, puis un retournement qui réduit le ratio de la dette de 1 point de PIB en 2011 et de 1,5 point de PIB en 2012.

Il intègre, en outre, l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'Etat, qui a donc bien vocation à figurer dans la dette maastrichtienne

B. LA MODIFICATION DE LA CHARGE DE LA DETTE DANS LE BUDGET TRIENNAL 2009, 2010 ET 2011

Corrélativement le gouvernement a ajusté le niveau de la charge de la dette en fonction des nouvelles hypothèses économiques et de déficit pour les exercices 2009 à 2011.

La prévision de charge de la dette

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011
Programmation initiale	46,00	47,44	49,40
Programmation révisée	44,80	46,24	48,20

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

Il y a là un premier recalage de la charge de la dette lié à l'effet de la baisse de la prévision d'inflation (2 % à 1,5 %), de la baisse des taux d'intérêt et *a contrario* de l'augmentation du niveau prévisionnel du déficit budgétaire, qui devrait se traduire par une baisse de la charge de la dette de 1,2 milliard d'euros en 2009.

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 conjointement, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, le projet de loi n° 55 (2008-2009) de programmation de finances publiques pour les années 2009-2012, ainsi que les principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2009.**

Le compte-rendu est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/bulletin/20081103/fin.html#toc2>