

PROJET DE LOI

adopté

le 15 décembre 2010

N° 31
S É N A T

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

PROJET DE LOI

*de programmation des finances publiques
pour les années 2011 à 2014.*

(Texte définitif)

*Le Sénat a adopté, dans les conditions prévues à
l'article 45 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, le projet
de loi dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1^{ère} lecture : **2823, 2840** et T.A. **549**.
2935 C.M.P. : **3032** et T.A. **575**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **66, 69, 78, 79** et T.A. **13** (2010-2011).
C.M.P. : **167** et **171** (2010-2011).

Article 1^{er}

Les articles 2 à 11 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 les années 2011 à 2014.

Article 2

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 I^{ER}

Les objectifs généraux des finances publiques

Article 3

La programmation du solde des administrations publiques et de la dette publique s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé mentionné à l'article 2, elle s'établit comme suit :

1° Évolution du besoin de financement des administrations publiques :

(En points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	- 7,7	- 6,0	- 4,6	- 3,0	- 2,0
<i>Dont État et organismes divers d'administration centrale</i>	- 5,6	- 4,0	- 3,1	- 2,1	- 1,5

<i>Dont administrations publiques locales</i>	- 0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0
<i>Dont administrations de sécurité sociale</i>	- 1,7	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,5

2° Évolution de la dette des administrations publiques :

(En points de PIB)

2010	2011	2012	2013	2014
82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques

Article 4

I. – L'objectif d'augmentation cumulée par rapport à 2010 des dépenses des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale est fixé aux montants suivants, définis en milliards d'euros de 2010 :

2011	2012	2013	2014
6	14	20	28

II. – Pour l'application du I :

A. – Les montants des dépenses résultant du tableau ci-avant sont actualisés en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée.

B. – Le montant de dépenses de 2010 pris comme référence est le plus récent publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à la fin du premier semestre de l'année concernée.

Article 5

I. – Les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée.

II. – Hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros.

Article 6

En 2011, 2012 et 2013, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État respectent, à périmètre constant, les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

(En milliards d'euros)

	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (périmètre constant 2010)									LOI DE FINANCES POUR 2011 (périmètre courant)		
	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions (CP CAS)			AE	CP	Dont CP CAS
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
Action extérieure de l'État	2,95	2,89	2,88	2,95	2,91	2,89	0,13	0,13	0,14	2,96	2,97	0,13
Administration générale et territoriale de l'État	2,64	3,02	2,48	2,52	2,76	2,49	0,50	0,51	0,54	2,57	2,45	0,50
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,41	3,41	3,32	3,49	3,44	3,36	0,24	0,25	0,27	3,58	3,67	0,23
Aide publique au développement	4,58	2,76	2,68	3,34	3,34	3,34	0,03	0,03	0,03	4,58	3,33	0,02
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,33	3,21	3,11	3,33	3,21	3,11	0,04	0,04	0,04	3,31	3,32	0,03
Conseil et contrôle de l'État	0,62	0,59	0,64	0,59	0,60	0,61	0,12	0,12	0,13	0,62	0,59	0,12

Culture	2,74	2,59	2,64	2,70	2,70	2,71	0,18	0,19	0,19	2,72	2,68	0,18
Défense	41,97	38,04	38,74	37,41	38,04	38,74	7,27	7,53	7,73	41,97	37,41	7,26
Direction de l'action du Gouvernement	0,95	0,54	0,55	0,58	0,59	0,60	0,03	0,03	0,04	1,53	1,11	0,05
Écologie, développement et aménagement durables	10,27	9,77	9,78	9,76	9,73	9,71	0,94	0,96	1,00	10,02	9,51	0,93
Économie	1,93	1,90	1,88	1,93	1,91	1,89	0,23	0,24	0,25	2,06	2,06	0,23
Engagements financiers de l'État (y compris charge de la dette)	46,93	52,03	56,73	46,93	52,03	56,73	0,00	0,00	0,00	46,93	46,93	0,00
Enseignement scolaire	61,91	62,05	62,67	61,80	62,10	62,71	16,25	16,70	17,54	61,91	61,79	16,25
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,68	11,55	11,56	11,70	11,59	11,57	2,45	2,51	2,62	11,72	11,75	2,45
Immigration, asile et intégration	0,56	0,55	0,54	0,56	0,56	0,55	0,01	0,01	0,01	0,56	0,56	0,01
Justice	8,91	9,68	10,03	7,09	7,30	7,33	1,29	1,35	1,43	8,96	7,14	1,30
Médias, livre et industries culturelles	1,43	1,24	1,23	1,44	1,26	1,18	0,00	0,00	0,00	1,45	1,45	0,00
Outre-mer	2,14	2,16	2,19	1,97	2,03	2,10	0,03	0,05	0,05	2,16	1,98	0,03
Politique des territoires	0,34	0,33	0,30	0,32	0,34	0,31	0,00	0,00	0,00	0,35	0,32	0,00
Provisions	0,03	0,07	0,07	0,03	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00
Recherche et enseignement supérieur	25,03	25,30	25,49	24,85	25,08	25,28	1,16	1,19	1,25	25,36	25,18	0,58
Régimes sociaux et de retraite	6,03	6,24	6,53	6,03	6,24	6,53	0,00	0,00	0,00	6,03	6,03	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,69	2,56	2,59	2,64	2,51	2,52	0,00	0,00	0,00	2,69	2,64	0,00
Santé	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	0,00	0,00	0,00	1,22	1,22	0,00
Sécurité	16,83	16,92	17,30	16,83	17,01	17,27	5,29	5,53	5,82	16,80	16,81	5,28
Sécurité civile	0,46	0,42	0,44	0,44	0,45	0,46	0,04	0,04	0,05	0,46	0,43	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,52	12,95	13,36	12,52	12,95	13,37	0,27	0,28	0,29	12,37	12,37	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,41	0,41	0,45	0,42	0,42	0,46	0,00	0,00	0,00	0,42	0,43	0,00
Travail et emploi	12,46	10,07	9,32	11,65	10,11	9,27	0,17	0,17	0,18	12,35	11,57	0,16
Ville et logement	7,67	7,63	7,61	7,63	7,56	7,50	0,00	0,00	0,00	7,67	7,63	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	0,00	0,00	0,00	1,02	1,02	0,00

Article 7

Pour chacune des années 2011 à 2014, est stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Article 8

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2010	2011	2012	2013	2014
434,1	449,0	462,3	476,9	491,4

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2010	2011	2012	2013	2014
162,4	167,1	171,8	176,6	181,6

III. – Pour garantir le respect des montants fixés au II, une partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses

d'assurance maladie est mise en réserve au début de chaque exercice. Son montant ne peut être inférieur à 0,3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

CHAPITRE III

L'évolution des recettes publiques

Article 9

I. – L'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances concernant la première année de la période de programmation et votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2010, est au moins égal aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en milliards d'euros :

2011	2012	2013	2014
11	3	3	3

II. – Le coût des dépenses fiscales est stabilisé en valeur à périmètre constant.

III. – Le coût des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement est stabilisé en valeur à périmètre constant.

Article 10

Nonobstant les dispositions de l'article 1^{er}, les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions 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, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2009, ne sont

applicables qu'au titre des quatre années qui suivent celle de leur entrée en vigueur.

Article 11

Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

CHAPITRE IV

Limitation du recours à l'endettement de certains organismes publics

Article 12

I. – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

II. – Le 6° de l'article L. 6141-2-1 du code de la santé publique est complété par les mots : « , dans les limites et sous les réserves fixées par décret ».

CHAPITRE V

La mise en œuvre de la programmation

Article 13

I. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Au plus tard le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours, ainsi que le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Au plus tard le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

II. – À cette occasion, il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au I adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

III. – Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure mentionnée au I, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1^{er} janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.

Article 14

À compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme

de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote.

Article 15

I. – Pour l'application de la présente loi, au titre d'une année donnée :

1° Si les dépenses de l'État ou des régimes obligatoires de base de sécurité sociale excèdent les montants prévus à l'article 5 et au I de l'article 8, ce dépassement peut être compensé par des mesures nouvelles supplémentaires au sens de l'article 9 ;

2° Si le niveau cumulé depuis 2011 des mesures nouvelles en recettes au sens de l'article 9 est inférieur aux montants prévus à cet article, il peut être compensé par une réduction des dépenses de l'État et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale prévues à l'article 5 et au I de l'article 8.

II. – Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan justifie les éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et la mise en œuvre de la présente loi.

Il est présenté dans un document unique et rendu public. Il fait le point sur la mise en œuvre de chacun des articles 3 à 12 et du II du présent article à compter de l'année 2011. Pour les articles 5, 6, 7 et 8, il indique en particulier les données d'exécution à périmètre constant.

Ce document dresse également un bilan de l'application des programmes de stabilité transmis à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont la période de programmation comprend la dernière année révolue. Il indique en particulier l'évolution des dépenses, au périmètre de l'année précédente et au sens de la comptabilité nationale, de l'État, des organismes divers d'administration centrale, des administrations publiques

centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, à compter de l'année 2010.

Si le Gouvernement estime qu'il existe un risque sérieux que les articles 4, 5, 6, 7, 8 ou 9 ne soient pas respectés en ce qui concerne l'année en cours ou les années suivantes, ce document indique les mesures qu'il entend prendre afin d'en assurer le respect pour l'année en cours et les années suivantes.

III. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, les modalités de mise en œuvre des II et III de l'article 8.

IV. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre, l'évaluation des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires mentionnées au I de l'article 9. Cette évaluation est présentée en prévision pour l'année suivante et, pour les années révolues, en exécution, à compter de l'année 2009. Dans les deux cas, elle distingue le coût de chacune des principales mesures nouvelles.

Article 16

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 est abrogée.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 15 décembre 2010.

Le Président,
Signé : Gérard LARCHER

**RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNEES 2011 À 2014**

INTRODUCTION	15
I. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE	16
A. Les hypothèses macroéconomiques retenues.....	16
1. <i>La situation et les perspectives à court terme (2010-2011)</i>	16
2. <i>Les perspectives à moyen terme (2012-2014)</i>	17
B. La stratégie de finances publiques	18
1. <i>La stratégie de finances publiques s'inscrit dans les engagements européens de la France</i>	18
2. <i>Un effort inédit de maîtrise de la dépense</i>	20
3. <i>La stratégie en matière de prélèvements obligatoires</i>	23
a) <i>Une stratégie fiscale pour accompagner la sortie de crise et contribuer au redressement des finances publiques</i>	23
b) <i>Un article de la loi de programmation fixe la trajectoire de mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires.</i>	26
C. La trajectoire de finances publiques.....	29
1. <i>Évolution du solde public et du solde structurel</i>	29
2. <i>L'évolution du solde public par sous-secteur des administrations publiques</i>	30
3. <i>La trajectoire de dette publique</i>	33
D. Des règles de gouvernance en dépense et en recettes	34
II. LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES ET RECETTES DE L'ÉTAT	38
A. La programmation des dépenses de l'État	38
B. L'évolution des recettes	41
1. <i>Évolution des recettes fiscales</i>	41
2. <i>Évolution des recettes non fiscales</i>	42
3. <i>Évolution du solde des comptes spéciaux</i>	43
C. Le solde de l'État	43
1. <i>En comptabilité budgétaire</i>	43
2. <i>En comptabilité nationale</i>	45
III. PRÉSENTATION DU BUDGET PLURIANNUEL DE L'ÉTAT	46
A. Périmètre du budget pluriannuel	46
1. <i>Une discipline appliquée au périmètre de la norme de dépense élargie</i>	46
2. <i>Mesures de périmètre et charte de budgétisation</i>	47
B. Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel	49
1. <i>Les plafonds de crédits et les schémas d'emplois fixés dans le budget triennal</i>	49
a) <i>Les crédits de paiement</i>	49
b) <i>Les autorisations d'engagement</i>	51

2. <i>L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles</i>	51
C. Les règles de fonctionnement du budget triennal.....	53
1. <i>Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d' « auto-assurance »</i>	53
2. <i>Réserve de budgétisation et réserve de précaution</i>	54
3. <i>Le respect des règles « 0 volume » et « 0 valeur » en cas d'évolution des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions</i>	54
D. Les réformes par grands postes du budget de l'État	55
1. <i>Présentation de la programmation par nature de dépense</i>	55
a) Les emplois et la masse salariale.....	56
b) Les dépenses de fonctionnement.....	61
c) Les interventions de l'État.....	62
o Les interventions de guichet.....	63
o Les interventions discrétionnaires	65
2. <i>Une programmation pour chaque politique publique</i>	66
a) Les politiques de recherche et de formation.....	72
b) Les services publics régaliens	73
c) Les politiques d'intervention.....	72
d) Les autres missions	81
e) Les concours de l'État aux collectivités locales	82
f) Le concours de l'État à l'Union européenne.....	83
IV. LES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	83
A. Trajectoire.....	83
B. Des réformes transversales pour une meilleure maîtrise de la dépense des opérateurs de l'État.....	85
C. La limitation de l'endettement des ODAC.....	91
V. LES ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE	87
A. Trajectoire.....	89
1. <i>Solde des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale</i>	89
2. <i>Solde du régime général</i>	90
B. Des mesures structurantes en faveur du redressement progressif des comptes sociaux.....	94
1. <i>Engager des réformes structurelles pluriannuelles pour permettre une progression de l'ONDAM inférieure à 3 % sur 4 ans</i>	94
2. <i>Mettre en œuvre la réforme des retraites, pour un retour à l'équilibre du système par répartition à l'horizon 2018</i>	97
a) L'augmentation de la durée d'activité se fait de manière progressive, et l'effort est réparti équitablement entre les assurés	98
b) L'équité du système de retraites est renforcée entre secteur public et secteur privé.....	99
c) Les dispositifs de solidarité sont améliorés pour certaines catégories d'assurés.....	100
d) La visibilité et la transparence des règles sont renforcées.....	100

e) Le pilotage, notamment financier, des régimes de retraite sera assuré par une structure dédiée.....	101
3. <i>Assainir les finances de la branche accidents du travail – maladies professionnelles pour lui permettre d’élargir ses missions</i>	101
4. <i>Adapter la politique familiale aux évolutions économiques, sociales et démographiques</i>	101
C. Un renforcement des outils de pilotage des finances sociales.....	102
1. <i>Accroître les leviers en faveur de la maîtrise de l’ONDAM voté</i>	102
2. <i>Préserver les ressources de la sécurité sociale, notamment grâce aux efforts menés en faveur de l’encadrement des niches</i>	105
D. Pour les organismes de sécurité sociale, des exigences fortes en matière de maîtrise des dépenses et de lutte contre la fraude	115
1. <i>Associer les organismes de sécurité sociale aux objectifs de maîtrise des dépenses</i>	115
2. <i>Renforcer la lutte contre la fraude : une exigence forte, tant sur le plan de l’équité sociale que sur celui de la maîtrise des finances publiques</i>	115
E. Une réponse équilibrée et durable à la question de la dette sociale.....	109
VI. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	111
A. La trajectoire de finances publiques du sous-secteur.....	111
B. La contribution du Gouvernement à l’amélioration de la maîtrise des dépenses locales.....	112
1. <i>À partir du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l’État aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur</i>	112
2. <i>Ce gel des concours s’accompagnerait d’un renforcement de la péréquation</i>	113
3. <i>Les normes réglementaires imposées aux collectivités locales seront davantage encadrées</i>	113
4. <i>Au-delà de ces mesures, le Gouvernement a entrepris de soutenir les collectivités locales en agissant directement sur certaines dépenses locales, et plus particulièrement sur les dépenses sociales des départements</i>	114

RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2011 À 2014

INTRODUCTION

L'objet du présent rapport, soumis à l'approbation du Parlement en vertu de l'article 2, est de préciser les dispositions des articles de la loi de programmation et les moyens qui seront mis en œuvre sur la période pour atteindre nos objectifs de finances publiques.

Il comporte six parties :

– la première décrit le contexte macroéconomique 2010-2011 et les hypothèses retenues pour élaborer la trajectoire pluriannuelle de finances publiques « toutes administrations publiques confondues » sur la période 2011-2014 ; elle détaille également la part prise par chaque sous-secteur dans l'effort d'ensemble ;

– la deuxième partie expose les principes de construction et les grandes lignes du budget triennal 2011-2013 ;

– la troisième présente le champ, la portée et le fonctionnement du budget triennal de l'État, ainsi que les réformes par grands postes de dépense intégrées dans cette programmation ;

– la quatrième porte sur les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Elle présente le solde agrégé de ces entités, les réformes les affectant sur la période de programmation et précise les dispositions de l'article 12 de la loi de programmation relatif à la limitation du recours à l'emprunt de ces organismes ;

– la cinquième expose la stratégie de redressement des comptes des administrations de sécurité sociale et les réformes qui la sous-tendent ;

– la sixième partie, enfin, porte sur l'évolution des comptes des administrations publiques locales.

I. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE

A. Les hypothèses macroéconomiques retenues

1. La situation et les perspectives à court terme (2010-2011)

Entamée dès le deuxième trimestre 2009, la sortie de crise de l'économie française s'est accélérée au deuxième trimestre 2010 avec une croissance de + 0,7 % (après + 0,2 % au premier trimestre). Pour la première fois depuis la crise de 2008, l'investissement des entreprises a progressé. La consommation des ménages a une nouvelle fois augmenté. Enfin, l'économie française a créé 59 000 emplois salariés marchands au premier semestre, permettant un deuxième trimestre consécutif de baisse du taux de chômage. Depuis le début de l'année, l'environnement international est porteur pour la France : le commerce mondial est extrêmement dynamique et la baisse de l'euro de décembre 2009 à juin 2010 est favorable à la compétitivité de la France.

En 2010 et 2011, la croissance française se redresserait progressivement, à respectivement + 1,5 % et + 2,0 %, après s'être contractée en 2009 (- 2,6 %). La croissance, bien que modérée, serait équilibrée : l'emploi et toutes les composantes de l'activité – exportations, investissement, consommation, variations de stocks – seraient bien orientés, et l'inflation demeurerait contenue.

Les exportations seraient en hausse, de près de 9 % en 2010, et resteraient dynamiques en 2011 (+ 8 %) grâce aux effets retardés de la dépréciation de l'euro et à un commerce mondial encore au-dessus de son rythme tendanciel en 2011. Le commerce extérieur soutiendrait l'activité pour 0,3 point en 2010 et 0,1 point en 2011.

L'évolution de la demande des entreprises accompagnerait la reprise avec la fin progressive du déstockage et le redressement des investissements face à l'amélioration des perspectives et au besoin de renouvellement des équipements. Elle serait également favorisée par l'amélioration du taux de marge lié au rebond de la productivité et à la suppression de la taxe professionnelle.

La consommation n'a pas fléchi pendant la crise, soutenue notamment par les mesures du plan de relance et le dynamisme des prestations sociales. Elle progresserait en 2010 de + 1,4 % (après + 0,6 % en 2009) et de + 1,7 % en 2011. Les revenus des ménages tireraient profit du rétablissement du marché du travail. En outre, l'inflation rejoindrait un rythme proche de sa progression tendancielle, à 1,5 %, en 2010 et 2011.

Les aléas entourant ce scénario restent naturellement nombreux. Parmi les facteurs baissiers qui peuvent peser sur le scénario international figure un éventuel retour de tensions financières sur les marchés obligataires ou boursiers. À l'inverse, compte tenu de l'important recul passé de l'activité, le rebond cyclique de l'économie pourrait se révéler plus prononcé, en France comme à l'étranger, avec un investissement des entreprises plus dynamique. De plus, dans les pays où le taux d'épargne est élevé, comme la France, les ménages pourraient réagir plus vite et plus favorablement au rétablissement du marché de l'emploi et à la réduction des déficits publics en puisant dans leur épargne, favorisant la consommation.

2. Les perspectives à moyen terme (2012-2014)

La prévision de croissance à l'horizon 2014 s'appuie d'abord sur la croissance potentielle de l'économie à cet horizon. Avec la récession de 2008-2009, les dépenses d'investissement ont fortement chuté, le chômage a augmenté et les gains de productivité ont pu être amoindris. Ces éléments seraient à l'origine d'un ralentissement temporaire de la croissance potentielle à partir de 2008. Cependant, dès 2011, l'accélération de l'investissement, le rétablissement progressif du marché du travail, l'impact positif de la réforme des retraites sur la population active et l'effet sur la productivité des réformes structurelles du Gouvernement (loi de modernisation de l'économie, réformes du crédit impôt recherche, investissements d'avenir) permettraient un redressement progressif de la croissance potentielle pour retrouver un rythme de 2 % entre 2012 et 2014. En moyenne sur la période 2009-2013, la croissance potentielle serait de 1,7 %. Sur 2009-2014, la croissance potentielle moyenne serait de 1,8 %.

Le niveau du PIB effectif a nettement décroché du PIB potentiel en 2008 et 2009, engendrant un « déficit d'activité » de plus de 5 points du PIB potentiel en 2010. Le scénario économique de la programmation pluriannuelle retient une hypothèse de croissance de 2,5 % par an en 2012-2014 : elle est un peu supérieure à la croissance potentielle, ce qui est normal en sortie de crise pour réduire progressivement le déficit d'activité. Mais cette hypothèse reste prudente pour tenir compte de l'incertitude sur le niveau d'activité potentiel : ainsi, l'activité ne rejoindrait pas encore son niveau potentiel en 2014. Ce redressement de la croissance, malgré le freinage de la demande publique, proviendrait d'un dynamisme de l'investissement et de la bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois, dans un contexte de croissance mondiale au rythme d'avant-crise. La masse salariale privée croîtrait ainsi à 4,5 % par an, un peu en deçà de la valeur ajoutée privée, ce qui permettrait de retrouver à l'horizon 2014 la part des rémunérations dans la valeur ajoutée d'avant-crise.

Principaux indicateurs du scénario macroéconomique 2012-2014

En %	2012	2013	2014
PIB	2,5	2,5	2,5
Déflateur de PIB	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation	1,75	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé	4,5	4,5	4,5

B. La stratégie de finances publiques

1. La stratégie de finances publiques s'inscrit dans les engagements européens de la France

L'année 2009 a vu un fort creusement du déficit public sous l'effet de la crise économique : en effet, la récession a fait chuter les recettes fiscales et sociales, tandis qu'augmentaient les prestations sociales sensibles à la conjoncture et, au premier chef, les dépenses d'indemnisation du chômage. Dans ce contexte, la stratégie budgétaire de la France a été de laisser jouer à plein les stabilisateurs automatiques et de renforcer leur action au plus fort de la crise par un plan de relance ciblé et temporaire. Cette stratégie a porté ses fruits : elle a permis de soutenir l'économie et de limiter l'ampleur de la récession, qui a finalement été moins forte que chez la plupart de nos partenaires européens.

En 2010, le retrait du soutien budgétaire à l'activité a été progressif afin de permettre à la reprise de s'installer durablement, conformément à la stratégie adoptée par l'Union européenne comme les pays du G20 et en ligne avec les recommandations des organisations internationales. Parallèlement à l'extinction graduelle des mesures de relance, le Gouvernement a pris des initiatives pour soutenir la croissance potentielle de long terme afin de préparer au mieux l'après-crise : ainsi, la suppression de la taxe professionnelle et les investissements d'avenir stimuleront à moyen terme la compétitivité et la productivité de notre économie, tandis que la réforme des retraites soutiendra également la croissance potentielle, tout en contribuant à garantir la soutenabilité des finances publiques.

Avec la reprise, le redressement des finances publiques est un impératif, pour éviter que le poids de la dette publique ne vienne menacer le potentiel de croissance de l'économie française et que la charge de la dette ne limite de manière excessive les marges de manœuvre de l'action publique. **Ainsi, à partir de 2011, le Gouvernement va renforcer considérablement ses efforts d'assainissement : le déficit public sera ramené à 6 % du PIB en 2011, puis à 4,6 % du PIB en 2012, 3 % du PIB en 2013 et 2 % du PIB en 2014.**

Cette stratégie constitue la déclinaison des engagements pris dès janvier 2010 dans le cadre de notre programme de stabilité 2010-2013. La France respecte ainsi pleinement la recommandation qui lui a été adressée par le Conseil Ecofin le 2 décembre 2009 : en particulier, l'ajustement structurel sera supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013, permettant de ramener le déficit public à 3 % en 2013.

Ce redressement des finances publiques repose sur une stratégie cohérente, visant notamment à éviter toute hausse générale d'impôt qui pourrait mettre en péril la reprise de l'activité. Elle est fondée sur :

– **une sortie progressive du plan de relance** : avec l'accélération de l'activité économique, les mesures de soutien sont progressivement arrêtées au cours de l'année 2010 et ne pèseront plus sur les finances publiques à partir de 2011. De même, la part temporaire du coût de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 disparaîtra en 2011 ;

– **un partage équilibré du redressement entre économies en dépenses et mesures ciblées en recettes** : ainsi sur la période 2011-2014, les économies en dépense représenteront environ 55 % de l'effort de redressement ;

– **une fiscalité plus juste et économiquement plus efficace à travers la réduction des niches fiscales et sociales** : des mesures permettant de réduire le coût des dépenses fiscales et des niches sociales pour plus de 10 Md€ sont présentées dans le cadre des projets de loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Cet effort sera poursuivi les années suivantes, avec une réduction supplémentaire de 3 Md€ par an du coût des niches fiscales et sociales. En revanche, dans un pays qui atteint déjà un niveau de prélèvements obligatoires élevé d'un point de vue international, toute hausse généralisée d'impôt nuirait à la compétitivité de notre économie et risquerait de compromettre la reprise : de telles mesures sont ainsi écartées.

– **une maîtrise des dépenses qui s'inscrit dans la durée, partagée par l'ensemble des acteurs publics et s'appuyant sur des réformes**. L'ensemble des réformes détaillées dans le 2 *infra* et dans les parties consacrées à chacun des sous-secteurs des administrations publiques doit ramener le rythme de progression de la dépense publique en volume à 0,6 % par an en moyenne sur 2011-2014. Ce chiffre représente un taux moyen sur la période, intégrant l'incidence de la non reconduction en 2011 des mesures du plan de relance de 2010, qui contribue mécaniquement à ralentir le rythme d'évolution de la dépense : hors contrecoup du plan de relance, ce rythme de progression moyen atteint 0,8 % par an.

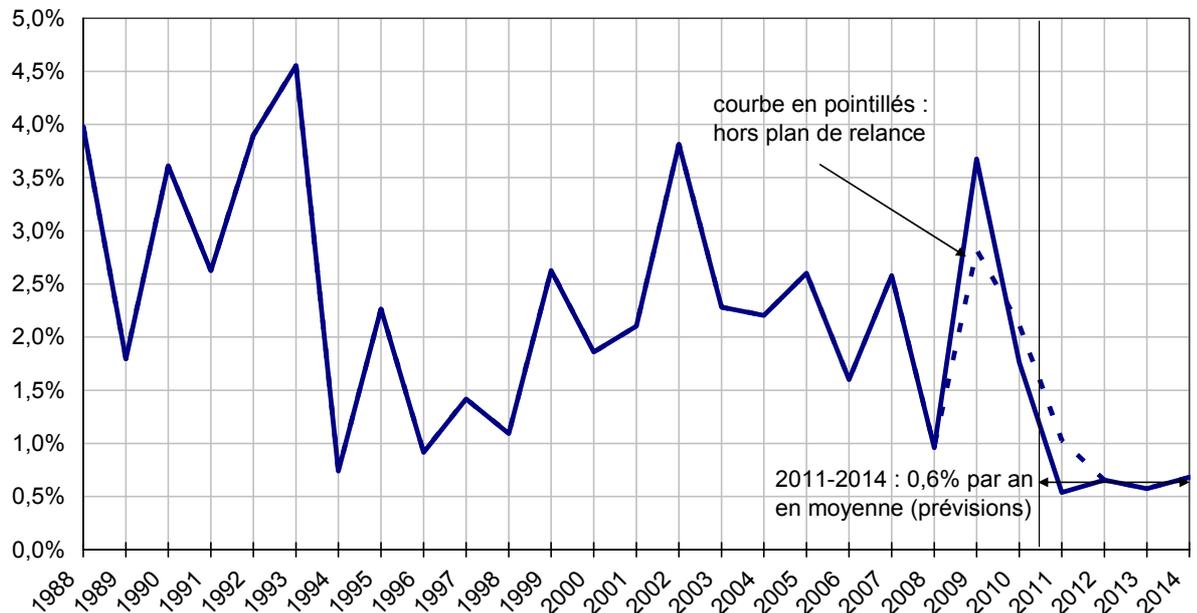
– **une amélioration de la gouvernance des finances publiques** pour accompagner leur redressement (voir D *infra*).

2. Un effort inédit de maîtrise de la dépense

Avec une croissance annuelle moyenne de **+0,6 % par an en volume⁽¹⁾**, soit **+0,8 % par an hors plan de relance**, l'évolution des dépenses publiques sur la période 2011-2014 connaîtra **un infléchissement majeur par rapport à la tendance longue, puisque ce niveau de croissance de la dépense n'a pas été atteint durant les vingt dernières années**.

⁽¹⁾ *Croissance de la dépense publique déflatée de l'indice des prix à la consommation hors tabac. C'est en effet cet indice qui sert de base à la revalorisation des principales prestations sociales (retraites, famille) et pour l'évolution des dépenses de l'État sur le périmètre de la norme élargie.*

Evolution des dépenses publiques sur longue période (en % par an, en volume)



L'effort en dépenses doit être porté par tous les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la différence de dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux, afin que les objectifs soient ambitieux mais réalistes.

La progression des dépenses consolidées des administrations publiques centrales (APUC, dont l'État) en comptabilité nationale s'établira à un rythme moyen proche de l'inflation (soit une progression nulle en volume), une fois corrigés l'effet de l'extinction des dernières mesures de relance en 2011 ainsi que celui du contrecoup du transfert exceptionnel de l'État vers les collectivités locales réalisé dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 (ce transfert est en effet traité en dépense en comptabilité nationale).

Ce résultat sera atteint en appliquant sur la période 2011-2014 au budget de l'État les deux règles fixées à l'article 5 de la présente loi : la stabilisation des crédits en euros constants (norme dite « 0 volume ») sur le champ de la norme élargie et la stabilisation en euros courants de ces mêmes crédits hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État (norme dite « 0 valeur hors dette et pensions »). Les modalités de respect de ces règles dans la construction du budget triennal 2011-2013 sont détaillées dans les parties II.A et III.

Sur le champ des ASSO, la démarche de maîtrise des dépenses sociales sera poursuivie avec un rythme d'évolution de 1,2 % en volume sur la période 2011-2014. **La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) sera limitée à 2,9 % en valeur en 2011, puis 2,8 % par an à partir de 2012.** Les propositions du groupe Briet permettront d'améliorer leur pilotage (voir partie V). La réforme des retraites présentée en septembre devrait permettre de limiter la progression des prestations vieillesse dès le début de la période de programmation. Enfin, l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi permise sur le moyen terme par une croissance de l'activité supérieure à son potentiel devrait conduire à une décreue marquée des dépenses de l'assurance chômage.

Enfin, il est fait l'hypothèse que les dépenses des collectivités locales connaîtront une croissance moins dynamique, à l'avenir, en lien notamment avec la dégradation relative de leur situation financière ces dernières années. Ainsi, la programmation est construite sous l'hypothèse que les collectivités locales atteindraient l'équilibre à horizon 2014 grâce à une progression des dépenses locales modérée, de 0,6 % par an en moyenne, soit une croissance qui resterait néanmoins toujours plus dynamique que celle de l'État. Cela résulterait notamment des effets d'un cycle d'investissement qui pourrait être moins marqué que le précédent, d'une probable inflexion significative des dépenses sociales liée à la fin de montée en charge de certaines prestations (APA, PCH) et au reflux des dépenses de RSA socle permis par l'amélioration de la conjoncture. La mise en œuvre des propositions du groupe Carrez-Thénault, et notamment le gel des concours financiers de l'État (hors FCTVA) et l'encadrement des normes réglementaires imposées aux collectivités locales, contribueraient également à la maîtrise de la dépense locale.

Évolution des dépenses publiques en volume

en moyenne annuelle (*), à champ courant, en comptabilité nationale
hors contrecoup du plan de relance

	2011-2014
Administrations publiques	0,8 %
<i>Administrations publiques centrales (APUC) (**)</i>	0,0 %
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	0,6 %
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	1,2 %

(*) il s'agit de la moyenne des progressions 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014

(**) hors transfert exceptionnel aux APUL lié à la réforme de la taxe professionnelle

Note de lecture : les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration (ODAC).

3. La stratégie en matière de prélèvements obligatoires

a) Une stratégie fiscale pour accompagner la sortie de crise et contribuer au redressement des finances publiques.

Depuis 2007, la stratégie fiscale du Gouvernement s'est articulée essentiellement autour de trois axes :

– Mener à bien des réformes structurelles pour mettre notre système fiscal au service de la croissance, de l'emploi et de l'investissement ;

Cet axe a notamment été illustré par (i) l'exonération des heures supplémentaires et la création du régime fiscal et social de l'auto-entrepreneur, qui ont apporté une contribution décisive à l'emploi, (ii) la réforme du crédit d'impôt recherche et la suppression de la taxe professionnelle, qui ont créé les conditions d'une reprise de l'investissement des entreprises et de l'innovation, et enfin (iii) de nombreuses mesures d'aide à l'équipement des ménages, principalement dans le domaine de l'environnement (bonus-malus automobile, éco-prêt à taux zéro, crédit d'impôt développement durable...) et dans le domaine du logement (réduction d'impôt « Scellier », crédit d'impôt « TEPA ») ;

– Faire de la fiscalité un levier d'accompagnement de la politique économique et de la stratégie de finances publiques.

Ainsi, les mesures temporaires mises en place par le Gouvernement en 2008 et 2009 (allègement d'un tiers de l'impôt sur le revenu des classes moyennes, doublement du prêt à taux zéro, remboursement anticipé des créances fiscales des entreprises en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés...) se sont traduites par une injection massive de trésorerie dans l'économie, qui s'est révélée décisive pour aider ménages et entreprises à surmonter la crise, sans pour autant compromettre la situation de long terme de nos finances publiques compte tenu du caractère temporaire et réversible des mesures prises ;

– Aller vers une fiscalité plus juste, plus stable et plus équitable pour les contribuables.

Sur ce plan, des avancées majeures ont été accomplies au cours des trois dernières années : la mise en œuvre du bouclier fiscal a permis de mettre un terme aux situations de surimposition ; inversement, le plafonnement de certains avantages fiscaux qui jusqu'à présent n'étaient pas limités, ainsi que l'instauration d'un plafonnement global des niches fiscales, ont permis de faire en sorte que certains contribuables ne puissent plus échapper à l'impôt par le recours aux niches fiscales.

Le projet de loi de finances pour 2011 prolonge ces trois orientations.

Il poursuit les réformes structurelles, notamment en faveur de l'accès à la propriété (fusion du prêt à taux zéro et du crédit d'impôt « TEPA ») et de l'innovation (pérennisation du remboursement anticipé du CIR pour les PME, extension du régime fiscal des brevets, « clause de réexamen » de la réforme de la taxe professionnelle).

Surtout, il met l'outil fiscal au service du redressement des comptes publics. La crise économique a significativement affecté le niveau des prélèvements obligatoires, tant en raison de la surréaction à la baisse de certains prélèvements – principalement l'impôt sur les sociétés – que par l'effet des mesures de soutien à l'économie mises en œuvre fin 2008 et début 2009.

Dans la phase de sortie de crise, la fiscalité doit désormais contribuer au redressement des comptes publics. Sous l'effet de la reprise économique, le redressement spontané des recettes fiscales, entamé en 2010, devrait se poursuivre en 2011. La programmation table sur une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB légèrement supérieure à l'unité (1,1) en 2012 et 2013, avant de revenir sur une élasticité unitaire en 2014.

Cet effet mécanique sera toutefois insuffisant pour tenir la trajectoire de redressement des comptes publics, et doit donc être complété par des mesures de recettes nouvelles.

Le Gouvernement exclut le recours à une augmentation généralisée des prélèvements obligatoires : celle-ci pèserait à court terme sur l'activité et placerait dans le même temps la France dans une situation concurrentielle défavorable vis-à-vis de ses partenaires, alors même que notre pays enregistre déjà l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'Union européenne.

En revanche, un effort de réduction significative des dépenses fiscales et des niches sociales peut accélérer le redressement des comptes publics sans mettre en péril le redémarrage de l'activité. Il peut aussi contribuer, en réduisant des avantages fiscaux inutiles, inefficaces ou injustifiés, à mieux assurer l'équité fiscale entre contribuables et, ainsi, à rendre plus légitime et plus acceptable la contribution de chacun au rétablissement des finances publiques.

C'est pourquoi le Gouvernement proposera au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, un ensemble de mesures ambitieuses, qui vise à réduire de plus de 10 Md€ en moyenne, sur 2011 et 2012, le coût global des dépenses fiscales et des niches sociales.

Au total, ces différentes mesures, combinées aux autres recettes nouvelles figurant dans le projet de loi de finances, permettront d'accroître les recettes de l'État et des organismes de sécurité sociale d'environ 10,5 Md€ en 2011 et de près de 3 Md€ supplémentaires en 2012.

Un premier ensemble de mesures, dont le rendement total atteindra 3,5 Md€ dès 2011, vise à assurer la pérennité du système de retraite. Elles comprennent des mesures fiscales et de réductions d'exonérations de cotisations sociales :

- Augmentation d'un point du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu et du taux de certains prélèvements sur les revenus du capital et du patrimoine (0,5 Md€ en 2011) ;

- Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes et du seuil de taxation des plus-values de cession mobilières, ainsi que d'autres avantages dérogatoires relatifs aux revenus du patrimoine (total : 0,6 Md€ en 2011 et 0,2 supplémentaires en 2012) ;

- Relèvement des taux des prélèvements sociaux sur les stock-options et les retraites chapeau (0,2 Md€ en 2011) ;

- Annualisation des allègements généraux de charges sociales des entreprises et modification du régime d'imposition des sociétés mères (2,2 Md€ dès 2011).

Par ailleurs, 3,6 Md€ sont mobilisés en 2011 dans le cadre du schéma de financement de la reprise de la dette sociale par la CADES :

– Application « au fil de l'eau » des prélèvements sociaux au fonds euros des contrats d'assurance vie (1,6 Md€ en 2011) ;

– Suppression partielle de l'exonération de taxe sur les conventions d'assurances dont bénéficiaient les contrats « solidaires et responsables » (1,1 Md€) ;

– « Exit tax » sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurances en 2011 et 2012 (0,9 Md€ chaque année).

Au-delà de ces deux objectifs de long terme, plusieurs mesures complémentaires contribueront à l'amélioration des recettes de l'État et des organismes de sécurité sociale dès l'année 2011, à hauteur de 3,5 Md€, dont notamment :

– La suppression du taux réduit de TVA sur les offres mixtes comportant l'accès à un réseau de communications (1,1 Md€ en 2011) ;

– La taxe systémique sur les banques (0,5 Md€ en 2011) ;

– La hausse de 2 points du forfait social (+ 0,4 Md€ en 2011) ;

– La suppression ou la réduction de certaines exonérations de cotisations employeurs de sécurité sociale (0,5 Md€ en 2010).

Sur la période 2012-2014, le Gouvernement s'est fixé pour objectif, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, de réduire les niches fiscales et sociales d'au moins 3 Md€ supplémentaires chaque année. En 2012, cet objectif sera atteint, notamment, grâce à la mise en œuvre de mesures qui seront soumises au Parlement dès le projet de loi de finances pour 2011, mais n'auront pas d'impact budgétaire avant 2012. Il s'agit notamment de la réduction homothétique des niches fiscales à l'impôt sur le revenu (dite « rabot fiscal »), dont le rendement devrait atteindre 430 M€ en 2012, de la réduction des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement dans l'énergie photovoltaïque, dont le rendement atteindra 850 M€ en 2012 et de la suppression de la triple déclaration l'année du mariage, du divorce ou du PACS, dont le rendement en 2012 devrait être de 500 M€.

b) Un article de la loi de programmation fixe la trajectoire de mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires.

La première loi de programmation des finances publiques comportait des règles de maîtrise des recettes publiques. En particulier, son article 11

posait en principe le gage des créations de niches fiscales et sociales, par des remises en cause de mesures existantes.

L'article 9 de la présente loi de programmation va au-delà de cette logique, pour deux raisons :

– D'une part, compte tenu de la situation de nos finances publiques, l'idée de simplement « gager » les créations de dépenses fiscales et de niches sociales nouvelles par des suppressions de même montant est apparue insuffisante ; c'est la raison pour laquelle, dès la présentation de notre programme de stabilité en février 2010, le Gouvernement s'est fixé un objectif d'économies nettes sur les dépenses fiscales et niches sociales ;

– D'autre part, la notion de « dépenses fiscales et niches sociales » s'est avérée difficile à appréhender juridiquement.

C'est la raison pour laquelle l'article 9 comporte un tableau qui fixe, pour chaque année de la programmation, l'impact annuel minimal des nouvelles mesures afférentes aux prélèvements obligatoires votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire. Cet article exclut donc les hausses de prélèvements obligatoires sur lesquelles le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire n'ont pas directement prise. Sur la période de la programmation, ces impacts minimaux sont positifs et surtout concentrés sur l'année 2011, pour contribuer au redressement des comptes publics.

Ce faisant, l'article 9 est en quelque sorte le pendant des articles de la loi de programmation qui fixent l'effort de maîtrise de la dépense. L'ensemble de ces articles permet au Parlement d'approuver un effort structurel minimal, en dépenses et en recettes, que le Parlement et le Gouvernement entendent réaliser sur la période. La philosophie générale de ces dispositions s'inspire de la préconisation du groupe de travail présidé par M. Camdessus, de création d'une loi-cadre de programmation des finances publiques qui fixerait sur un horizon pluriannuel des plafonds de dépenses et des niveaux minimaux de mesures en recettes qui s'imposeraient aux textes financiers. Conformément à ce qui est exposé plus haut, le Gouvernement s'engage à ce que cet effort passe par des économies sur les dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires, et non par des hausses généralisées d'impôts.

Les données présentées dans le tableau de l'article 9 de la loi sont construites en retenant les conventions suivantes :

– Elles concernent les prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale, dont la définition est notamment rappelée chaque année dans le rapport relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, joint au projet de loi de finances ;

– Elles retracent l'effet des mesures nouvelles qui modifient le rendement total des prélèvements obligatoires, que ce soit en modifiant les taux d'imposition ou les assiettes, en créant/modifiant/supprimant des crédits d'impôt spécifiques, en créant de nouveaux impôts ou en supprimant des impôts existants ;

– L'impact est enregistré sur la période de montée en charge de la mesure, qui peut s'étaler bien au-delà de la date à laquelle elle entre en vigueur (cf. *infra*). En revanche, une fois complètement montée en charge, l'évolution du coût/gain de la mesure, due au vieillissement des bases taxables, n'est plus retracée.

Par exemple,

– Dans le cas d'une modification du taux de TVA effectuée au 1^{er} janvier de l'année N, on enregistre une mesure nouvelle en année N du montant du coût/rendement de la mesure ;

– Dans le cas d'un changement de taux effectif à mi-année, on enregistre deux mesures nouvelles en année N et en année N+1 égales à la moitié du coût/rendement de la mesure ;

– Dans le cas d'un impôt retardé, par exemple les crédits d'impôts sur le revenu, il est possible d'enregistrer l'impact d'une mesure nouvelle une ou plusieurs années après que celle-ci a été votée par le Parlement ;

– Dans le cas d'une mesure augmentant les recettes de manière exceptionnelle (non pérenne) en année N, on enregistre une mesure nouvelle en année N et une mesure nouvelle de même montant mais de signe opposé en année N+1.

C. La trajectoire de finances publiques

1. Évolution du solde public et du solde structurel

Conformément à nos engagements européens, le solde public atteindra - 6,0 % en 2011 et - 3,0 % en 2013.

Après une forte dégradation en 2009, due principalement à la mise en œuvre du plan de relance et à la surréaction à la baisse des recettes fiscales au repli de l'activité, le solde structurel serait globalement stable en 2010. Cette neutralité de la politique budgétaire a permis d'éviter qu'une consolidation trop précoce ne fragilise prématurément la reprise, tout en œuvrant au soutien de l'activité potentielle à moyen et long terme grâce à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et des investissements d'avenir.

À partir de 2011, un ajustement structurel important sera mis en œuvre, qui permettra *in fine* au solde structurel de s'améliorer de plus de 4 points de PIB en quatre ans sur la période 2010-2013, conformément aux engagements européens de la France.

Cet ajustement sera le fruit d'un effort conjugué de maîtrise de la dépense publique, partagé par tous les secteurs des administrations publiques, et, dans une moindre mesure, d'une réduction significative du coût des niches fiscales et sociales, pour plus de 10 Md€ dans le cadre des projets de loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Cet effort sera poursuivi les années suivantes, avec une réduction supplémentaire de 3 Md€ par an du coût des niches fiscales et sociales. Par ailleurs, les prélèvements obligatoires, et notamment les recettes fiscales, devraient se redresser progressivement après la surréaction à la baisse observée pendant la crise : ils devraient croître spontanément un peu plus vite que le PIB en 2012 et en 2013 (élasticité de 1,1) de manière à rattraper progressivement les pertes de recettes accumulées durant la crise, avant de progresser à nouveau au rythme du PIB en 2014 (élasticité de 1). Au total, sur la période 2009-2014, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB serait proche de l'unité.

De manière plus ponctuelle, le solde structurel bénéficiera en 2011 de l'extinction des dernières mesures de relance ainsi que de la disparition du surcoût temporaire de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle. L'ajustement structurel sera légèrement plus marqué en 2013 qu'en 2012, notamment en raison du profil d'évolution spontanée des recettes fiscales (certaines recettes sont assises sur des bases retardées, et la conjoncture devrait être meilleure en 2012 qu'en 2011), et de la montée en charge progressive de la réforme des retraites. En 2014, il sera un peu moins marqué, en particulier sous l'effet de la fin du rattrapage spontané des recettes fiscales après la crise.

Dans le même temps, le solde conjoncturel s'améliorerait également, à hauteur de 0,1 point en 2011, puis de 0,3 point de PIB par an environ à partir de 2012, grâce à une croissance de l'activité plus rapide que son potentiel, permettant de combler en partie l'écart de production (*output gap*) qui s'est formé pendant la crise.

(en % du PIB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde public	-7,5	-7,7	-6,0	-4,6	-3,0	-2,0
Variation du solde public	-4,2	-0,2	1,8	1,4	1,6	1,0
Dont variation du solde conjoncturel	-2,0	-0,3	0,1	0,3	0,3	0,3
Dont variation du solde structurel	-2,2	0,1	1,6	1,1	1,3	0,8

Dans un scénario alternatif où la croissance de l'activité n'atteindrait que 2 % par an sur 2012-2014, les recettes publiques connaîtraient une croissance spontanée moins dynamique et cela affecterait la trajectoire de déficit public sur la période.

Bien que l'impact de la croissance sur le solde public ne soit pas automatique, il est possible d'évaluer l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire nécessaire pour conserver la même trajectoire de déficit en points de PIB. Toutes choses égales par ailleurs, cet effort serait compris entre 4 Md€ et 6 Md€ chaque année. Il pourrait toutefois être accru par une évolution moins favorable du taux de chômage, ou une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée. Le Gouvernement y ferait face par des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales pour assurer le respect de la trajectoire de déficit fixée dans la présente loi de programmation.

2. L'évolution du solde public par sous-secteur des administrations publiques

Chacun des sous-secteurs prendra part à la réduction du besoin de financement des administrations publiques d'ici à 2014.

**Capacité (+) / besoin (-) de financement des administrations publiques
(% du PIB)**

(en % du PIB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	- 7,5	- 7,7	- 6,0	- 4,6	- 3,0	- 2,0
Administrations publiques centrales	- 6,0	- 5,6	- 4,0	- 3,1	- 2,1	- 1,5
<i>dont État</i>	- 6,2	- 7,7	- 4,3	- 3,4	- 2,4	- 1,8
<i>dont Organismes divers d'administration centrale</i>	0,1	2,1	0,3	0,3	0,3	0,4
Administrations publiques locales	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0,0
Administrations de sécurité sociale	- 1,3	- 1,7	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,5

- Le besoin de financement des administrations publiques centrales devrait diminuer d'environ 4 points de PIB entre 2010 et 2014 grâce à l'effort de maîtrise de la dépense résultant du respect des normes « zéro volume » et « zéro valeur hors dette et pensions » et des économies réalisées par les opérateurs, à l'effet du rattrapage spontané des recettes fiscales après leur surréaction à la baisse observée pendant la crise et aux bénéfices de la réduction du coût des niches fiscales et sociales. À cela s'ajouterait en 2011 l'impact de l'extinction des mesures de gestion de la crise économique et financière et de la disparition du surcoût temporaire lié à la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle, le coût de ces deux mesures étant entièrement pris en charge par l'État.

- La décomposition du solde des administrations publiques centrales entre solde de l'État et solde des ODAC (organismes divers d'administration centrale) est fortement impactée par la dotation en 2010 de l'État aux organismes en charge des investissements d'avenir, qui sont pour la plupart des ODAC, comme l'ANR, l'ADEME ou encore le CEA.

- La programmation est construite sous l'hypothèse que les collectivités locales se donneraient un objectif d'équilibre à terme et que cet équilibre serait mis en œuvre à travers une progression des dépenses locales modérée. Celle-ci serait permise notamment par un cycle d'investissement moins marqué que le précédent, par une inflexion significative des dépenses sociales et par les bénéfices de la mise en œuvre des propositions du groupe Carrez-Thénault, notamment le gel des concours financiers de l'État (hors FCTVA) et l'encadrement des normes réglementaires imposées aux collectivités locales.

- Enfin, le solde des administrations de sécurité sociale – qui comprend le régime général, mais aussi les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage – se redresserait à partir de 2011. Il bénéficierait en effet des efforts de maîtrise de la dépense réalisés, notamment sur l'assurance maladie (avec un ONDAM dont la progression serait de 2,9 % en 2011, puis 2,8 % à partir de 2012), des conséquences positives de la réforme des retraites, ainsi que de la diminution spontanée des dépenses d'indemnisation du chômage liée à l'amélioration de la situation économique. Les cotisations sociales profiteraient quant à elles du redressement de la masse salariale privée consécutif à l'amélioration de la conjoncture.

3. La trajectoire de dette publique

Le ratio de dette publique a fortement progressé avec la crise, sous l'effet conjugué de déficits élevés et d'une faible croissance nominale de l'économie. Grâce à la réduction des déficits et à la reprise de l'activité, la progression du ratio de dette devrait s'infléchir fortement dès 2011. Sous l'hypothèse conventionnelle de flux de créances nuls à partir de 2012, la dette publique au sens de Maastricht atteindrait 87,4 % du PIB en 2012, puis commencerait à diminuer dès 2013 grâce au retour du solde public au-dessus du solde stabilisant ⁽²⁾.

(en % du PIB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	78,1	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3
Croissance nominale du PIB, en % (2)	- 2,1	2,2	3,7	4,2	4,3	4,3
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances) (3)≈-(1)×(2)	1,5	- 1,6	- 3,0	- 3,5	- 3,6	- 3,5
Solde public effectif (4)	- 7,5	- 7,7	- 6,0	- 4,6	- 3,0	- 2,0
Écart au solde stabilisant (A) = (3)-(4)	9,0	6,1	3,0	1,1	- 0,6	- 1,5
Flux de créances (B)	1,6	- 1,2	0,3	0,0	0,0	0,0
Variation du ratio d'endettement (C) = (A)+(B)	10,6	4,8	3,3	1,1	- 0,5	- 1,5

⁽²⁾ Le niveau de dette publique à la fin d'une année donnée, exprimé en Md€, correspond au niveau de dette en début d'année, auquel s'ajoutent le déficit public de l'année et d'éventuels « flux de créances ». Sous l'hypothèse de flux de créances nuls, il faudrait donc pour stabiliser le niveau de dette en Md€ que le solde public soit à l'équilibre. En revanche, lorsque le niveau de dette est rapporté à la taille de l'économie et exprimé en pourcentage du PIB, ce qui est usuellement le cas, la condition pour le stabiliser est d'autant moins exigeante que la croissance du PIB est rapide. En effet, pour stabiliser le ratio d'endettement (dette/PIB), il suffit que numérateur et dénominateur croissent au même rythme. Ainsi, en l'absence de flux de créances, on peut montrer que le solde public stabilisant la dette publique est approximativement égal au produit du niveau du ratio d'endettement de l'année précédente par le taux de croissance nominale de l'économie : Solde stabilisant_t ≈ -Dette_{t-1} × croissance nominale_t

D. Des règles de gouvernance en dépense et en recettes

Les instruments juridiques de gouvernance des finances publiques jouent un rôle essentiel dans les stratégies de consolidation, en France ou au niveau communautaire où des réformes d'ampleur sont engagées pour une meilleure coordination des politiques budgétaires.

Le renforcement des normes budgétaires s'inscrit dans le sens des recommandations des organisations internationales tels le FMI ou l'OCDE et en ligne avec les conclusions du Conseil de l'Union européenne d'octobre 2009 sur l'élaboration d'une stratégie de sortie de crise qui insistaient sur le fait que *« la stratégie de sortie de crise dans le domaine budgétaire s'accompagnera d'importantes dispositions, visant notamment à renforcer les cadres budgétaires nationaux en vue de conforter la crédibilité des stratégies d'assainissement et des mesures destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques, comme il est souligné dans le pacte de stabilité et de croissance »*.

Le tableau ci-dessous retrace les principales règles juridiques en vigueur en France, selon qu'elles portent sur le solde, la dette, les dépenses ou les recettes publiques, et selon leur position dans la hiérarchie des normes. Certaines règles sont inscrites dans le bloc de constitutionnalité et s'imposent aux pouvoirs législatif et réglementaire ; d'autres n'ont pas de valeur normative mais sont néanmoins mises en œuvre par le Gouvernement. La première LPFP 2009-2012 avait contribué à enrichir les règles de finances publiques existantes, notamment en matière d'encadrement des recettes fiscales et sociales.

	Solde	Endettement	Dépense	Recettes
Engagements communautaires	<p>Pacte de stabilité et de croissance : le déficit des administrations publiques doit être proche de l'équilibre et ne doit pas être supérieur à 3% du PIB (sanctions prévues par le Traité)</p> <p>Volet préventif: engagement à réduire le solde structurel d'au moins 0,5 point de PIB tant que les objectifs de moyen terme (MTO) ne sont pas atteints (volet préventif). Cet effort minimal requis peut être supérieur lorsque le déficit excède 3% du PIB.</p>			
Constitution / LOLF/LOLFSS/autres lois organiques	<p>Obligation constitutionnelle (article 34) depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sans sanction effective, d'inscription des orientations des finances publiques dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques</p>	<p>- CADES : « <i>tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale</i> »</p> <p>- Théoriquement, la sécurité sociale ne peut emprunter que pour des motifs de trésorerie</p>		<p>Obligation pour la loi de finances de l'année d'arrêter les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat</p> <p>Affectation des recettes des privatisations au désendettement ou aux opérations en capital (LOLF)</p>
Lois de finances/Lois de financement de la sécurité sociale / Lois ordinaires		<p>« Règle d'or » des collectivités locales : l'endettement ne peut financer que la section d'investissement, la section de fonctionnement doit être équilibrée</p>		
Loi de programmation 2009-2012			<p>- Norme de dépense élargie de l'Etat (« 0 volume ») ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI</p>	<p>- Règle de gage des dépenses fiscales/ niches sociales</p> <p>- Affectation des surplus de recettes de l'Etat constatés en exécution à la réduction du déficit budgétaire</p>
Loi de programmation 2011-2014		<p>Règle d'interdiction du recours à l'endettement pour certaines catégories d'organismes publics</p>	<p>- Norme de dépense élargie de l'Etat (« 0 volume ») ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI</p> <p>- Norme "0 valeur hors dette et pensions"</p> <p>- Trajectoires d'ONDAM en niveau et de dépense du régime général de la sécurité sociale</p>	<p>- Fixation de l'impact pluriannuel de mesures de redressement en recettes</p> <p>- Affectation des surplus de recettes de l'Etat et de la sécurité sociale constatés en exécution à la réduction du déficit public</p>
Autres règles budgétaires, sans valeur normative mais appliquées par le Gouvernement			<p>- Règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour l'Etat et généralisation de la règle pour les opérateurs à partir de 2011, sauf exceptions</p> <p>- Norme de réduction des crédits de fonctionnement et d'intervention de l'Etat pour 2011-2013</p>	<p>Monopole du PLF et du PLFSS pour les mesures relatives aux impositions de toute nature ou ayant un impact sur les recettes sociales (circulaire du Premier ministre)</p>

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 s'inscrit dans la continuité des règles existantes, tout en préfigurant autant que possible la réforme constitutionnelle en cours de discussion sur la base des conclusions du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus. Cette réforme, qui vise à poser les bases pérennes d'une nouvelle gouvernance de nos finances publiques, instaurerait une loi-cadre de programmation des finances publiques (LCPFP), qui s'imposerait aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale et fixerait une trajectoire d'effort structurel de redressement des finances publiques.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus préconise que les futures LCPFP fixent, pour chacune des années de la période de

programmation, un plafond de niveau de dépenses et un plancher annuel des mesures nouvelles en recettes, c'est-à-dire une trajectoire d'effort structurel de consolidation budgétaire. Ainsi défini, le concept d'effort structurel permet de suivre les mesures discrétionnaires en dépense comme en recettes, indépendamment de la surréaction des recettes à la conjoncture.

La LPFP 2011-2014 préfigure ce que pourraient contenir les futures lois-cadres s'agissant de l'effort structurel. En effet, elle fixe sur la période de programmation les plafonds globaux et par mission de dépense de l'État (articles 5 et 6), l'objectif de dépenses du régime général de la sécurité sociale (article 8.I), le niveau de l'ONDAM (article 8.II) et l'impact cumulé des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire (article 9).

Les règles générales relatives aux recettes sont explicitées dans cette partie du rapport tandis que celles propres à un sous-secteur des administrations publiques le sont dans les parties sectorielles :

Des règles générales de gouvernance en matière de recettes

○ *Le Gouvernement s'engage à réserver aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale les dispositions relatives aux recettes fiscales et sociales*

Le rapport remis par le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus préconise de conférer une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires. Cette proposition suppose une modification de la Constitution. Toutefois, une circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 demande aux membres du Gouvernement de mettre en œuvre dès à présent le monopole des lois de finances et lois de financement pour les mesures relatives aux recettes fiscales et sociales.

Aussi, depuis cette date :

– le Gouvernement n'insère plus de disposition fiscale ou de disposition affectant les ressources de la sécurité sociale dans les lois ordinaires ;

– pour les textes déjà déposés et les propositions de loi qui n'ont pas encore été examinés par la commission compétente de la première assemblée saisie, le Gouvernement présentera des amendements tendant à la suppression des dispositions de cette nature et opposera un avis négatif à tout amendement qui tendrait à en introduire.

Le Gouvernement s'engage à respecter strictement ces règles sur la période de programmation.

Le Parlement est par ailleurs invité à se conformer à cette règle de bonne conduite afin de contribuer à l'objectif de réduction des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires. La bonne application et le respect de cette règle garantissent ainsi la lisibilité et la cohérence de la politique des prélèvements obligatoires, puisque c'est au moment du dépôt des lois financières que l'impact des mesures en recettes sur les finances publiques est présenté.

○ *Une évaluation systématique des niches fiscales et sociales*

Dans le prolongement de la démarche engagée à l'occasion de la première loi de programmation des finances publiques et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d'éclairer le Gouvernement et le Parlement pendant la durée de programmation sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes possibles, voire nécessaires. Une première évaluation globale de ces dispositifs sera remise au Parlement avant le 30 juin 2011, conformément aux dispositions de la LPFP 2009-2012.

Le III de l'article 13 prévoit ainsi, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de poursuivre l'évaluation systématique des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur.

○ *Affecter les surplus éventuels constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année à la réduction du déficit public*

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 étend au champ de la loi de financement de la sécurité sociale l'application du principe selon lequel les éventuels surplus de recettes constatés en cours d'année sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

Pour l'État, ce principe avait été instauré par la LPFP 2009-2012 ; il consiste à programmer de manière pluriannuelle la mise en œuvre du 10° du I de l'article 34 de la LOLF disposant que la loi de finances « arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, des produits des impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

Pour le champ de la loi de financement de la sécurité sociale, il s'agit de prévenir les risques d'un pilotage des finances sociales qui se réduirait à un seul pilotage par le solde des différentes branches ; il convient donc de veiller à ce que les éventuels surplus de recettes par rapport aux prévisions de la loi de financement de l'année ne soient pas utilisés pour la mise en

œuvre de mesures nouvelles en dépenses (ce qui se traduirait par un dépassement des objectifs de dépense) ou de mesures induisant une baisse des recettes.

II. LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES ET RECETTES DE L'ÉTAT

A. La programmation des dépenses de l'État

Pour assurer la contribution de l'État au redressement des finances publiques, le budget triennal a été élaboré sur la base d'une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État⁽³⁾. Par ailleurs, en incluant ces deux postes de dépenses, l'augmentation annuelle des crédits sera toujours au maximum égale à l'inflation (« zéro volume ») sur le périmètre de la norme élargie présenté au III, soit 352,3 Md€ de crédits et prélèvements sur recettes en loi de finances initiales (LFI) pour 2010⁽⁴⁾.

Cet effort de maîtrise des dépenses publiques est ambitieux puisqu'il permettra de faire mieux sur la période 2011-2013 que le simple respect d'une stabilisation en volume des dépenses. En effet, le montant global des dépenses de l'État sur le périmètre de la norme élargie diminuera en euros constants de 0,2 % en 2011.

C'est un effort particulièrement vertueux pour l'avenir puisque la règle « 0 valeur hors charge de la dette et pensions » garantit que les économies dégagées, grâce à la réforme des retraites, sur les dépenses de pensions des fonctionnaires ne seront pas recyclées sur d'autres dépenses. Elles viendront ainsi, en totalité, contribuer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques.

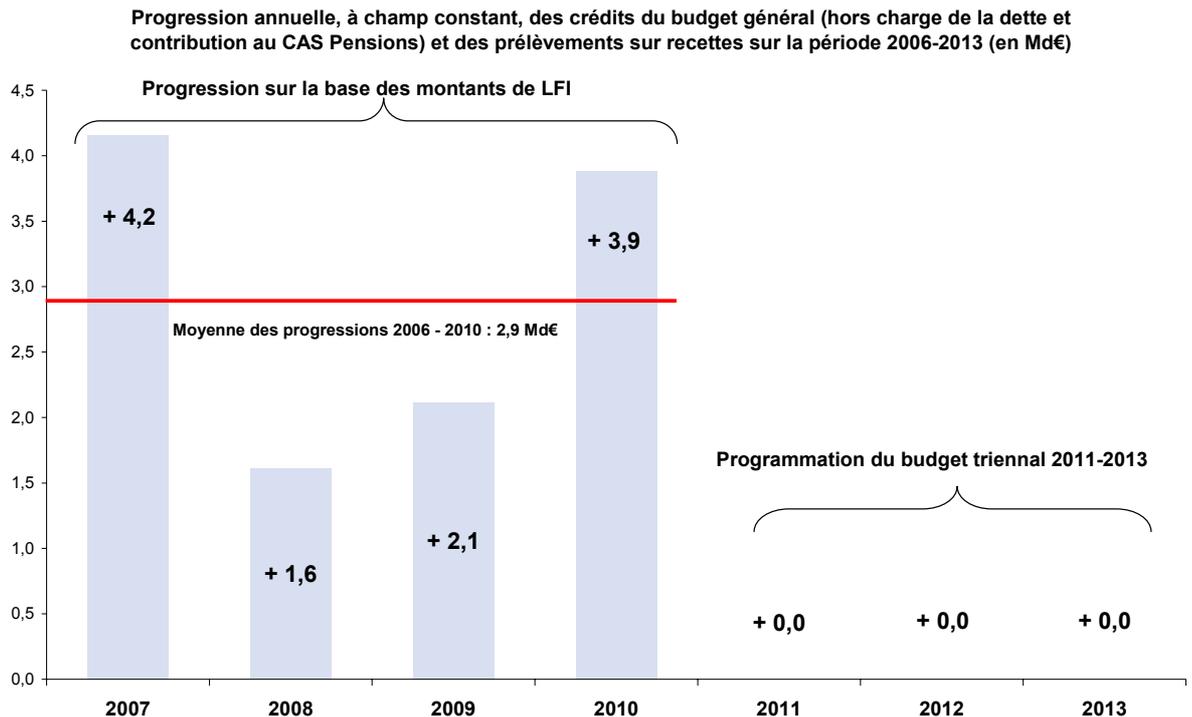
La règle garantit, de la même façon, qu'une moindre progression éventuelle de la charge de la dette, par rapport aux estimations prévues sur la période, ne sera pas recyclée dans la construction budgétaire sur d'autres dépenses de l'État.

⁽³⁾ *C'est-à-dire hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » imputées sur le titre 2.*

⁽⁴⁾ *Soit le niveau de la LFI 2010 diminué de certaines dotations exceptionnelles : il s'agit d'une part, des crédits relance qui s'élèvent à 4,1 Md€ sur le budget général et à 1 Md€ au titre du FCTVA et qui ne sont pas reconduits et, d'autre part, de la compensation relais instituée à titre temporaire dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, dont le montant s'élève à 31,8 Md€ en LFI 2010.*

C'est un effort inédit et un infléchissement marqué par rapport aux budgets précédents.

En effet, pour les lois de finances initiales 2006 à 2010, les crédits du budget général et prélèvements sur recettes désormais soumis au « 0 valeur » ont progressé en moyenne d'environ 2,9 Md€ par an, là où ils seront désormais stabilisés sur 3 ans.



Un tel effort requiert des économies importantes.

La norme « 0 valeur » s'impose à des dépenses qui connaissent une tendance spontanée à la hausse.

Tout d'abord, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne croîtra en moyenne de 0,5 Md€ par an sur la période ; le respect de la règle « zéro valeur » implique donc d'emblée une diminution en euros courants de l'ensemble des autres dépenses (masse salariale, fonctionnement, subventions aux opérateurs, interventions et investissements des ministères).

Ensuite, sans mesure de maîtrise de la dépense, la plupart des dispositifs sous enveloppe « 0 valeur » croissent spontanément. Cette

dynamique tendancielle à la hausse peut avoir plusieurs origines, comme par exemple :

– des mécanismes d’indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers) ou des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...);

– une augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires d’interventions servies par l’État (pour l’allocation adulte handicapé et les exonérations de cotisations sociales...);

– l’incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d’investissements ou du fait des contrats de projet État-régions).

C’est pourquoi des économies sont indispensables pour compenser la dynamique spontanée de la dépense et dégager des moyens nouveaux pour financer des priorités, tout en stabilisant en net les crédits de l’État.

Sur le périmètre « 0 volume », en dépit de la réduction progressive du déficit budgétaire, la charge de la dette, dépense largement héritée du passé, devrait connaître une croissance élevée sur la période 2011-2013. Cette charge augmenterait en moyenne de plus de 4 Md€ par an, par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2010 (42,5 Md€), ce qui représente une croissance de 9 % par an en valeur, soit cinq fois le rythme de l’inflation.

CP, en M€	LFI 2010	Répartition à périmètre constant			Mesures de périmètre			Transferts			Répartition à périmètre courant		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Charge de la dette	42.450	45.382	50.510	55.190	0	0	0	0	0	0	45.382	50.510	55.190
Contributions au CAS Pensions	35.057	36.661	37.864	39.586	-3	-3	-3	-662	-653	-649	35.996	37.209	38.935
Titre 2 hors CAS Pensions	82.066	82.749	82.282	81.705	-8	-8	-8	-1.551	-1.554	-1.546	81.190	80.721	80.151
Autres dépenses du budget général	121.539	120.900	120.434	120.412	742	742	741	2.195	2.188	2.166	123.837	123.363	123.320
Total budget général	281.111	285.691	291.090	296.893	732	731	730	-17	-19	-28	286.405	291.803	297.595
PSR au profit des collectivités territoriales	53.082	52.886	52.977	53.055	2.288	2.368	2.368	17	19	28	55.191	55.363	55.451
PSR au profit des Communautés européennes	18.153	18.235	19.077	19.598	0	0	0	0	0	0	18.235	19.077	19.598
Total des prélèvements sur les recettes de l'Etat	71.235	71.122	72.054	72.653	2.288	2.368	2.368	17	19	28	73.427	74.440	75.049
Modifications de taxes affectées		70	70	70	0	0	0	0	0	0	70	70	70
Total norme de dépense élargie	352.347	356.883	363.214	369.616	3.019	3.099	3.098	0	0	0	359.902	366.313	372.714
Total hors dette et pensions (périmètre "0 valeur")	274.840	274.840	274.840	274.840	3.022	3.102	3.101	662	653	649	278.524	278.594	278.589

Le passage du budget à champ constant 2010 au budget à champ courant résulte de la prise en compte des mesures de périmètre et de transfert. Pour 2012 et 2013, les mesures figurant dans le tableau ci-dessus sont celles associées à la loi de programmation des finances publiques ; elles sont susceptibles d'évoluer d'ici le dépôt des projets de loi de finances pour 2012 et 2013, sans impact toutefois sur la trajectoire à « 0 valeur ».

B. L'évolution des recettes

1. Évolution des recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes pour 2011 s'établiraient à 254,4 Md€ à périmètre courant, soit un niveau relativement comparable à celui de 2010. Ce niveau s'explique par les éléments suivants :

– Une **évolution spontanée des recettes fiscales nettes** de + 5,6 % imputable à un redémarrage de l'activité économique, qui affecte positivement les assiettes des principaux impôts ;

– **L'impact positif sur le solde de l'État des mesures fiscales** mises en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 (+ 1,7 Md€) :

○ la suppression du taux réduit de TVA en faveur des services de téléphonie payante (+ 1,1 Md€) ;

○ l'aménagement du crédit d'impôt développement durable (+ 0,2 Md€) ;

○ l'application du droit commun de l'impôt sur les sociétés aux dotations à la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance (+0,2 Md€) ;

○ la création d'une taxe systémique sur les banques (+ 0,5 Md€) ;

○ ces économies sont en partie compensées par le remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt recherche en faveur des PME (- 0,3 Md€) ;

– Le transfert de recettes fiscales en 2011 aux collectivités locales, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, a un impact négatif de 21 Md€ par rapport à 2010, année toutefois exceptionnelle dans la mesure où les nouvelles taxes créées en remplacement de la taxe professionnelle sont temporairement affectées au budget de l'État et donnent lieu à un versement de compensation aux collectivités depuis le budget de l'État ;

– Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit un ensemble de mesures visant à assurer la pérennité du système de retraite et

l'équilibre financier de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Le surcroît de recettes fiscales et sociales (4,9 Md€) généré par ces dispositions est transféré dans son intégralité, d'une part aux régimes de sécurité sociale via l'affectation d'une fraction de la TVA brute, et d'autre part à la CADES. Ces recettes, destinées *in fine* au financement de l'assurance vieillesse et à l'amortissement de la dette sociale, sont donc quasiment neutres sur les recettes de l'État mais ont un impact direct sur le solde public en comptabilité maastrichtienne.

À compter de 2012, les recettes de l'État connaîtraient, à périmètre courant, une évolution moyenne de près de + 19 Md€ par an entre 2011 et 2014, due à la fois :

– à une évolution spontanée des recettes traduisant la reprise économique : après une surréaction à la baisse des recettes fiscales affectant les exercices budgétaires 2009 et 2010, les recettes devraient connaître un rattrapage avec une progression spontanée des recettes fiscales nettes comprise entre + 15 et + 19 Md€ annuels sur 2012-2014 ;

– aux effets de la réduction des niches fiscales, générant conventionnellement environ 2,4 Md€ d'économies annuelles entre 2012 et 2014 pour l'État.

2. Évolution des recettes non fiscales

En 2011, les recettes non fiscales enregistreraient une baisse de 1,7 Md€ par rapport à 2010, à périmètre courant. Cette diminution s'explique principalement par le contrecoup de l'encaissement en 2010 de recettes exceptionnelles, dont notamment le jugement du Tribunal de première instance des communautés européennes relatif à un régime fiscal dérogatoire dont a bénéficié France Télécom (- 1 Md€) et l'amende infligée à 11 banques par l'Autorité de la concurrence (- 0,4 Md€). Par ailleurs, l'augmentation des prélèvements sur la Caisse des dépôts (+ 1,0 Md€) serait compensée par une diminution du produit des participations de l'État (- 0,9 Md€). Enfin, les prélèvements sur la Coface seraient en diminution de 0,25 Md€.

À partir de 2012, le produit des recettes non fiscales bénéficierait de l'effet de rattrapage économique et connaîtrait une évolution spontanée relativement dynamique, notamment grâce aux revenus des participations de l'État.

3. Évolution du solde des comptes spéciaux

L'évolution du solde des comptes spéciaux est principalement affectée sur l'année 2011 par les opérations de prêts à la Grèce et le remboursement de prêts des constructeurs automobiles. À partir de 2012, le solde des comptes spéciaux reviendrait à une situation proche de l'équilibre.

C. Le solde de l'État

1. En comptabilité budgétaire

L'ensemble des évolutions exposées ci-dessus conduisent à une amélioration continue du solde de l'État sur la période 2011-2014, en euros courants. Le redressement de déficit de l'État serait de près de 20 Md€ par an sur la période 2012-2014. Le déficit budgétaire de l'État atteindrait 44 Md€ en 2014, soit un niveau inférieur à 2008.

			2010	2011	2012	2013	2014
<i>En Md€ - périmètre courant</i>							
DEPENSES ELARGIE*	EN	NORME	424,2	359,8	366,2	372,6	379,1
DEPENSES GENERAL	DU	BUDGET	320,9	286,4	291,8	297,6	303,4
PRELEVEMENTS RECETTES		SUR	103,3	73,4	74,4	75,0	75,7
		<i>dont prélèvement au profit des collectivités territoriales**</i>	85,4	55,2	55,4	55,5	55,5
		<i>dont prélèvement au profit de l'Union européenne</i>	17,9	18,2	19,1	19,6	20,1
RECETTES FISCALES NETTES			254,7	254,4	273,7	295,0	310,4
RECETTES NON FISCALES			18,6	16,9	19,4	22,5	23,6
SOLDE CST (HORS FMI)			- 1,1	- 3,4	0,2	0,5	0,5
SOLDE BUDGETAIRE			- 152,0	- 92,0	- 72,9	- 54,6	- 44,4
CLE DE PASSAGE			2,0	5,6	2,2	2,3	2,2
SOLDE ETAT			- 150,0	- 86,4	- 70,7	- 52,3	- 42,3

* *Hors affectations de recettes prises en compte dans les normes de dépense.*

** *Y compris impact de la réforme de la taxe professionnelle.*

2. En comptabilité nationale

Le budget de l'État est établi en comptabilité budgétaire. La présentation de ses comptes selon les règles de la comptabilité nationale est toutefois prévue par l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (« *le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation joint au PLF explicite chaque année, pour l'année considérée et celle qui précède, le passage du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France* »).

Sur la période, les principaux facteurs d'évolution de la clé de passage permettant de transcrire en comptabilité nationale la programmation établie en comptabilité budgétaire consistent à :

- ramener à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ; c'est le cas des achats d'équipements militaires, enregistrés en comptabilité nationale uniquement l'année de leur livraison ;

- retraiter des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;

- intégrer des opérations non budgétaires, principalement des remises de dettes aux États étrangers.

Une fois ces éléments pris en compte, le solde de l'État s'établit comme suit :

Solde de l'État, en comptabilité nationale

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses en points de PIB	21,2	24,6	20,4	19,8	19,4	18,9
Recettes en points de PIB	15,1	16,9	16,1	16,5	17,0	17,1
Solde en points de PIB	- 6,2	- 7,7	- 4,3	- 3,4	- 2,4	- 1,8
<i>Solde en Md€</i>	<i>- 117,6</i>	<i>- 150,0</i>	<i>- 86,4</i>	<i>- 70,7</i>	<i>- 52,3</i>	<i>- 42,3</i>

NB : 0,1 point de PIB représente 1,9 Md€ en 2010, 2,0 Md€ en 2011, 2,1 Md€ en 2012, 2,2 Md€ en 2013 et 2,3 Md€ en 2014.

III. PRÉSENTATION DU BUDGET PLURIANNUEL DE L'ÉTAT

A. Périmètre du budget pluriannuel

1. Une discipline appliquée au périmètre de la norme de dépense élargie

Le périmètre du budget triennal doit être suffisamment large pour exercer un réel effet disciplinant sur la dépense de l'État, en évitant les points de fuite, tout en étant circonscrit aux dépenses pour lesquelles l'État dispose d'outils de prévision et de leviers de maîtrise de la dépense en exécution.

Le champ d'application de la norme de dépense de l'État a été élargi lors du projet de loi de finances pour 2008.

C'est sur ce périmètre qu'est construit le budget triennal 2011-2013, comme le précédent budget 2009-2011. Il comprend :

– l'ensemble des crédits du budget général de l'État (y compris la charge de la dette et les pensions des fonctionnaires de l'État) ;

– les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, à l'exception des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

– les créations ou modifications d'affectations de recettes, sauf exceptions explicitées ci-dessous.

Pour assurer la contribution de l'État au redressement des finances publiques, mais également afin d'éviter que les économies issues de la réforme des retraites ne soient recyclées en dépenses pérennes, le budget triennal a été élaboré de manière à respecter une double limite sur chacune des années de la programmation :

– une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») pour les dépenses hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » imputées sur le titre 2 ;

– une augmentation au maximum égale à l'inflation (« zéro volume ») sur l'ensemble du périmètre de la norme élargie présenté ci-dessus.

Pour chaque année de la programmation, ces deux règles sont respectées, ce qui conduit en réalité à faire systématiquement application de la plus contraignante.

2. Mesures de périmètre et charte de budgétisation

Le principe du champ constant

Pour apprécier la réalité de la dynamique de la dépense, la norme « 0 volume » et « 0 valeur hors dette et pensions » s'applique et s'apprécie entre deux lois de finances initiales consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, certaines dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant débudgétées. Il doit donc être retraité pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un périmètre identique (« constant ») entre deux exercices.

Ainsi, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique. *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme élargie (par exemple, entre budget général et prélèvements sur recettes) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépense, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

Ces mouvements sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme élargie ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est effectivement présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

La charte de budgétisation

L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant.

Les mesures de périmètre, donnant lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

– transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;

– inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes d'un même montant correspondantes ;

– prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure. Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante au sein du budget général d'une recette affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît pas la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.

Il convient par ailleurs de préciser les modalités de prise en compte des créations et modifications de recettes affectées dans la norme de dépense.

De manière générale, lorsque l'État affecte une recette à une autre entité sans lui transférer pour le même montant une dépense publique existante, ou au contraire, réintègre au budget général une recette auparavant affectée à un tiers sans inscrire à son budget une dépense publique existante de même montant, le montant déséquilibré de l'affectation ou de la réaffectation est à prendre en compte dans la norme de dépense.

En effet, l'affectation d'une recette supplémentaire induira une dépense publique nouvelle au sein de l'entité qui en bénéficie ; à l'inverse, la reprise d'une recette se traduira par une diminution de ses dépenses. Le cas échéant, si une partie du mouvement est équilibrée en recettes et en dépenses, celle-ci est traitée en mesure de périmètre.

Le terme d'affectation recouvre toutefois plusieurs cas de figure : l'État peut en effet décider :

– soit d'affecter tout ou partie d'une recette existante du budget général ;

– soit d'accroître une recette déjà partiellement ou totalement affectée ;

– soit d'affecter une recette nouvellement créée.

● Dans le premier cas, le montant déséquilibré de l'affectation de recette dégrade le solde de l'État à due concurrence. Ce montant est dès lors systématiquement pris en compte dans la norme de dépense, sauf lorsque l'affectation contribue à améliorer l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale ;

● Dans les deux autres cas (neutres sur le solde du budget général), le montant déséquilibré de l'affectation de recettes est par exception considéré comme n'ayant pas d'impact sur la norme de dépense :

– lorsque l’affectation compense une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre personne morale ; elle n’accroît ainsi pas la dépense publique. C’est le cas de la réforme de la taxe professionnelle ;

– lorsque la recette affectée n’est pas un prélèvement obligatoire, notamment si elle constitue une redevance ;

– lorsque la recette affectée suit une logique de service rendu, les bénéficiaires des missions de service public contribuant directement à leur financement, ou constitue une forme de contrepartie, en application du principe pollueur-payeur ;

– lorsque la recette affectée résulte de la mise en œuvre d’une péréquation interne à un secteur économique et permet ainsi d’éviter le financement d’une dépense publique par l’ensemble des contribuables.

Chaque année, les mouvements de dépense et de recettes considérés comme des mesures de périmètre sont présentés dans l’exposé général des motifs du projet de loi de finances initiale.

B. Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel

1. Les plafonds de crédits et les schémas d’emplois fixés dans le budget triennal

a) Les crédits de paiement

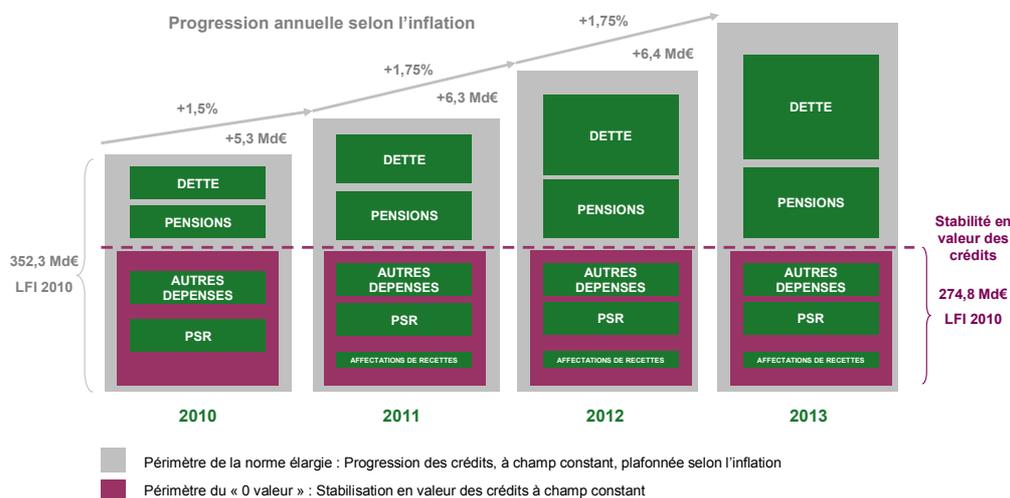
Le budget pluriannuel détermine deux niveaux de plafonds de crédits de paiement à respecter en construction de loi de finances initiale chaque année de la période de programmation.

a) Il comporte d’abord, pour chacune des trois années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour les dépenses soumises à la règle du « 0 valeur hors dette et pensions », conformément à l’article 5 de la présente loi. Ce plafond est indépendant de l’hypothèse d’inflation et correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances initiale pour 2010.

Ce plafond s’inscrit dans le périmètre plus global de la norme élargie (y compris charge de la dette et pensions), qui fixe un plafond global de crédits pour l’ensemble des dépenses de l’État. Ce plafond global n’augmente pas plus vite, entre deux LFI successives, que l’évolution prévisionnelle des prix (article 5 de la présente loi, qui pose le principe de la norme « 0 volume ») associée à la présente loi ou, selon les modalités prévues au III *infra*, l’évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l’année, si celle-ci est différente. Ainsi, ce plafond global

peut être revu à la hausse comme à la baisse en cas de révision de l'hypothèse d'inflation.

EVOLUTION DES CREDITS, A CHAMP CONSTANT, SUR LES PERIMETRES DE LA NORME



b) Le budget pluriannuel comporte par ailleurs les plafonds 2011, 2012 et 2013 de chacune des missions du budget général (voir article 6 de la loi de programmation). Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement ainsi qu'en autorisations d'engagement (cf. point b) ci-après). Ils distinguent, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un plafond hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions » (celles-ci n'étant pas prises en compte pour apprécier la norme « 0 valeur »).

Pour l'année 2011, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux de la LFI pour 2011.

Pour l'année 2012, les plafonds sont fixés par mission et complétés d'une répartition indicative des crédits par programme, présentée dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2011.

Pour 2013, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense. Une répartition indicative par programme est également présentée dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2011.

b) Les autorisations d'engagement

Les autorisations d'engagement fixées au niveau de la mission à l'article 6 de la présente loi pourront, exceptionnellement, faire l'objet d'ajustements liés au mode de budgétisation des crédits. Il s'agit, en particulier, d'assurer la neutralité de la budgétisation selon les différents types de commande publique utilisés, par exemple dans le cas d'un recours à une convention pluriannuelle qui n'aurait pas été pris en compte dans le cadre de la programmation initiale. Ceci peut conduire à augmenter le niveau des autorisations d'engagement pour l'année où l'engagement juridique est concrétisé et diminuer celui des années suivantes.

Cet ajustement éventuel sera opéré dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances pour 2012 et 2013. Il ne crée pas de droits au titre des années suivantes, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement, et ne peut en aucun cas conduire à engendrer des besoins en crédits de paiement excédant les plafonds de la programmation initiale.

2. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

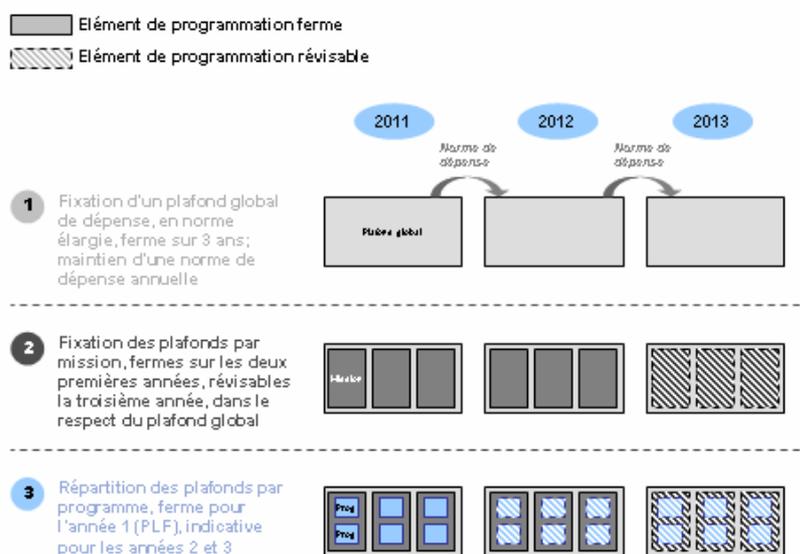
Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2011, qui procède à la ventilation fine des crédits par destination et, à titre indicatif, par nature.

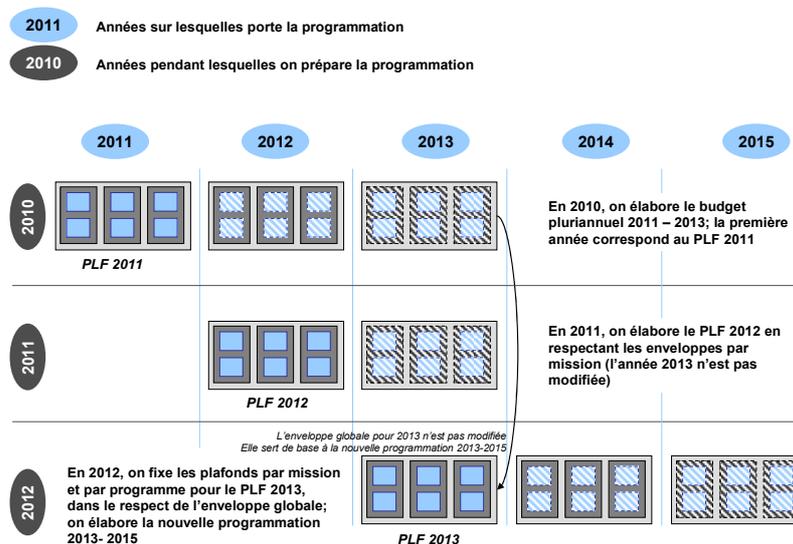
La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Enfin, la troisième année de la programmation (2013) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2013 à 2015. Comme précisé *infra*, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2013), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation :



Le schéma ci-dessous illustre l'enchaînement des différents budgets pluriannuels :



Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques au plus tard, un bilan des

ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, conformément au II de l'article 15 de la présente loi.

C. Les règles de fonctionnement du budget triennal

La réussite du budget triennal repose sur des règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et garantir le strict respect de la norme de dépense, afin de contribuer de façon significative au redressement des comptes publics.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

1. Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d' « auto-assurance »

Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission ou « auto-assurance » est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui doit permettre de garantir le respect des plafonds par mission du budget triennal.

En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2011) comme en gestion, ce principe 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. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.

La mise en œuvre de ce principe serait facilitée par l'identification, au sein de la mission, d'un responsable administratif chargé du pilotage des crédits qui, sur le modèle du responsable de programme, serait en mesure de proposer au(x) ministre(s) gestionnaire(s) concerné(s) des redéploiements entre programmes de la mission ou des économies correctrices. Des travaux seront conduits à cet effet.

La mise en œuvre du principe d'auto-assurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances, selon les modalités précisées ci-après.

En tout état de cause, afin de renforcer la logique d'auto-assurance par rapport au précédent budget pluriannuel et d'inciter au respect de la

programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n pourront se traduire par une révision à la baisse des ressources disponibles l'année n+1, par exemple par la limitation des reports de l'année n vers l'année n+1 ou par l'application de taux dérogatoires de mise en réserve de crédits en année n+1.

2. Réserve de budgétisation et réserve de précaution

Contrairement au précédent budget triennal, le budget triennal 2011-2013 ne prévoit aucune réserve de budgétisation. Les crédits budgétés sur la mission « Provisions » sont en effet destinés essentiellement aux dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits sont répartis par décret conformément à l'article 11 de la LOLF.

Cela s'explique par l'ambition inédite du budget pluriannuel 2011-2013 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par la règle de progression « zéro valeur hors dette et pensions » ; cette contrainte plus élevée que par le passé ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'« auto-assurance » sa pleine portée.

La réserve de précaution constituée suivant les règles posées par le 4^o*bis* de l'article 51 de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel et sera, comme aujourd'hui, constituée en début de gestion par l'application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général.

3. Le respect des règles « 0 volume » et « 0 valeur » en cas d'évolution des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions

Le budget triennal fixé par l'article 5 de la présente loi de programmation respecte la norme « 0 volume » sur le périmètre de la norme élargie et la norme « 0 valeur hors dette et pensions » sur la base d'hypothèses d'inflation, de dette et de pensions présentées dans le présent rapport.

Or, celles-ci sont susceptibles d'évoluer d'ici l'élaboration des projets de loi de finances 2012 et 2013.

Néanmoins, quelles que soient ces hypothèses, les plafonds de dépenses résultant des normes « 0 volume » et « 0 valeur hors dette et pensions » seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année. Ainsi, en 2011, la programmation est plus contraignante que le « 0 volume », puisque les crédits diminueront en euros constants de près de 0,2 %.

Les années suivantes, si les prévisions de dépenses relatives à la charge de la dette et aux pensions le permettent, le plafond global de crédits sera révisé à la baisse par rapport à celui déterminé par l'application du « 0 volume », ce qui contribuera au désendettement de l'État.

À l'inverse, si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global « 0 volume », et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « 0 valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à respecter la norme « 0 volume ».

Ces ajustements seraient opérés conformément au cadrage fixé par le Premier ministre au début de la procédure budgétaire. En cas de révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation, ils se feraient prioritairement par la révision à la baisse des plafonds des missions comprenant des dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation prévus par une disposition juridique.

Comme par le passé, le Gouvernement s'attachera en exécution à ce que la dépense hors variation des fonds de concours n'excède pas, sur le périmètre de la norme « 0 volume », l'autorisation donnée par le Parlement en loi de finances initiale.

D. Les réformes par grands postes du budget de l'État

1. Présentation de la programmation par nature de dépense

La construction du budget triennal s'est appuyée sur les **règles transversales d'économies fixées par le Premier ministre** :

– remplacement d'un départ à la retraite sur deux et diminution de 1,5 % chaque année des emplois des opérateurs, soit un effort comparable à celui de l'État ;

– effort collectif de baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement, en commençant par 5 % dès 2011, au sein de l'État comme de ses opérateurs ;

– réexamen systématique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif le même effort de 10 % à horizon 2013 que sur le fonctionnement.

Ces normes transversales sont essentielles : elles marquent l'ambition poursuivie par le Gouvernement et garantissent un traitement équitable des budgets des différents ministères.

Elles peuvent connaître des exceptions limitées et justifiées. Leur mise en œuvre a en effet été **modulée selon les priorités politiques du Gouvernement** : elles s'appliquent par exemple intégralement aux

fonctions support de l'État, alors que certains dispositifs qui préparent l'avenir en ont été exonérés.

Elles ont également été adaptées lorsque leur application aurait conduit à contredire des engagements ou des besoins inéluctables (par exemple, l'augmentation du nombre de places dans les prisons ou le financement de l'organisation des élections prévues en 2012).

a) Les emplois et la masse salariale

Les réductions d'effectifs programmées dans les services de l'État et des opérateurs sont documentées précisément par des réformes expertisées, décidées et annoncées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dont le deuxième volet (RGPP 2) a été rendu public le 30 juin 2010.

Ces réformes s'articulent autour de trois axes principaux :

– **Recentrer l'État sur son cœur de métier** : des gains sont rendus possibles via la simplification de plusieurs procédures aujourd'hui trop complexes (par exemple, démarches administratives dans le champ de l'emploi), en progressant dans la dématérialisation de certaines tâches (augmentation des démarches fiscales en ligne), ou en abandonnant des missions qui peuvent être assurées par le secteur privé (exemple de l'ingénierie concurrentielle) ;

– **Réorganiser et rationaliser les administrations centrales, l'administration déconcentrée et les réseaux à l'étranger** : élaborée à partir de l'analyse des structures et des moyens mis en œuvre par l'État pour assurer ses missions, la nouvelle vague de RGPP inclut des réorganisations supplémentaires visant une plus grande cohérence des services et permettant de dégager des gains de productivité, à l'exemple des réseaux culturels français à l'étranger ou de la poursuite de la réorganisation de l'administration territoriale ;

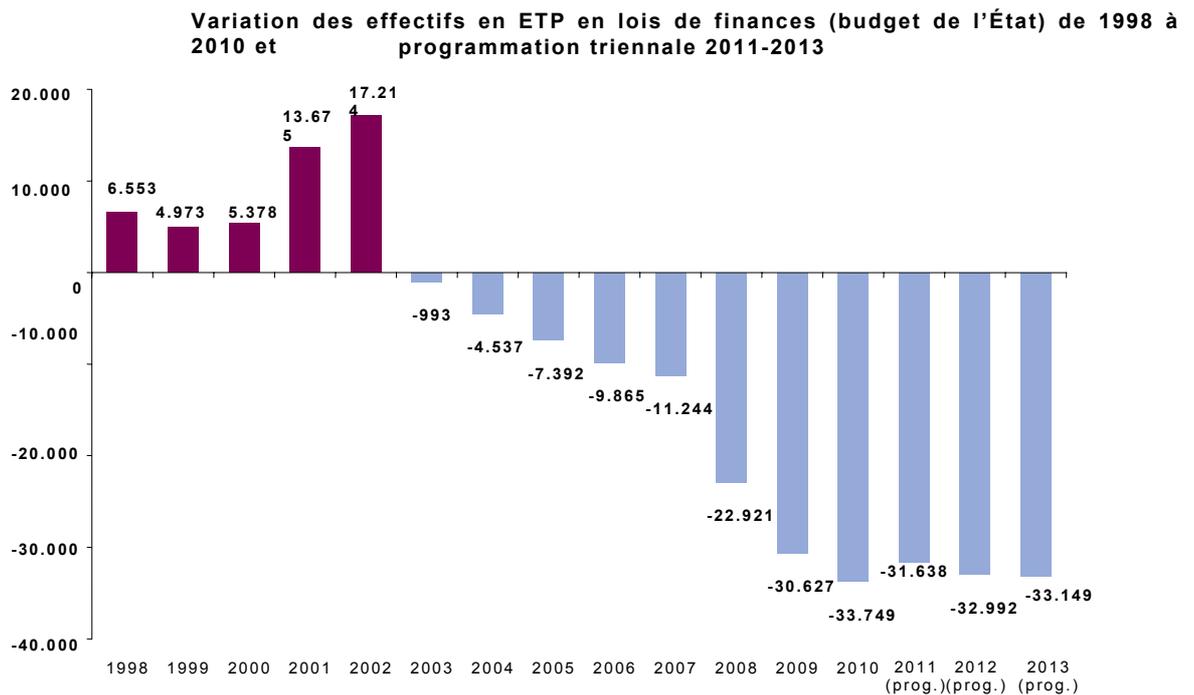
– **Mutualiser et professionnaliser les fonctions support sur une base interministérielle** : la RGPP a déjà permis de lancer plusieurs grands chantiers interministériels sur les fonctions support (Opérateur national de paye, rationalisation du parc automobile, etc.) dont les impacts se traduisent à la fois sur les crédits de fonctionnement et sur les effectifs. La deuxième vague de RGPP propose des pistes de rationalisation supplémentaires, dans les champs de la logistique, des systèmes d'informations, de l'organisation des concours et des formations. Au-delà de ces chantiers interministériels, la majorité des ministères conduisent en interne des initiatives de rationalisation de leurs fonctions support.

La RGPP2 a d'ailleurs mis un accent particulier sur les réductions d'emplois relatives aux fonctions support, afin de préserver le potentiel opérationnel des ministères : ainsi, sur les annuités 2012 et 2013, près de 30 % des suppressions d'effectifs programmées (hors éducation nationale) concernent les fonctions support, alors que la part de celles-ci dans les effectifs des ministères est environ deux fois moindre.

Les nouvelles mesures et réformes de modernisation du service public annoncées le 30 juin 2010 et la poursuite des réformes décidées par les CMPP de l'année 2008 conduiront à ne pas remplacer près de 100 000 départs en retraite sur la période 2011-2013, soit environ - 31 600 ETP en 2011, - 33 000 ETP en 2012 et -33 100 ETP en 2013. Ce niveau correspond à la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux sur l'ensemble des trois années de la programmation, selon des prévisions de départ à la retraite qui s'élèvent à environ 62 000 ETP en 2011, 63 200 ETP en 2012 et 62 600 ETP en 2013.

La programmation pluriannuelle permet de répartir les efforts dans le temps. Ainsi, l'effort en 2011 est un peu moins important que les années suivantes. Ceci tient compte du fait que le volume global de suppressions d'emplois 2008-2009 a été globalement conforme aux prévisions de la LFI sur ces deux années, alors même que les départs en retraite en 2009 ont été sensiblement moins nombreux que prévus. Le « taux d'effort » sur 2008-2010 sera donc globalement supérieur à celui anticipé au moment de la construction des budgets correspondants, justifiant pour certains ministères un « rattrapage » en 2011 et ainsi à un nombre de suppressions un peu moins important cette année-là.

Les opérateurs de l'État seront également associés à cette démarche et fourniront un effort sans précédent en termes de réduction des effectifs, à l'exception des opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de réduction d'effectifs sur la période de programmation. Il est ainsi prévu pour 2011 une diminution de plus de 2 600 emplois au sein du plafond opérateurs, à périmètre constant. Cela représente, hors le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, une diminution de l'ordre de - 1,8 % par rapport à 2010, diminution équivalente à l'effet du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les services de l'État.



De manière plus détaillée, à l'exception du ministère de la justice et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les ministères verront leurs effectifs réduits sur les années 2011 à 2013. Les efforts déployés ne résultent pas de l'application d'une règle arithmétique, mais des gains de productivité documentés par la nouvelle vague de réformes liées à la révision générale des politiques publiques. L'effort demandé est ainsi variable selon les ministères, même si la recherche de gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité.

Les schémas d'emplois ministériels pour l'année 2011 sont détaillés dans le tableau ci-après.

Schémas d'emplois du PLF 2011 (en ETP)

MINISTERES OU BUDGETS ANNEXES	PLF 2011 Plafond d'emplois 2011	PLF 2011 Schémas d'emplois en ETP
I. BUDGET GENERAL	1.962.905	-31.426
Affaires étrangères et européennes	15.402	-160
Alimentation, agriculture et pêche	32.293	-650
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	142.466	-3.127
Culture et communication	11.132	-93
Défense	301.341	-8.250
Ecologie, énergie, développement durable et mer	62.371	-1.287
Economie, industrie et emploi	14.344	-273
Education nationale	968.194	-16.000
Enseignement supérieur et recherche	24.485	0
Espace rural et aménagement du territoire	146	-1
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	612	0
Intérieur, outre mer et collectivités territoriales	282.755	-1.597
Justice et libertés	75.825	400
Travail, solidarité, fonction publique et Santé et sports	22.430	-443
Services du Premier ministre	9.109	55
<i>dont Direction de l'action du gouvernement</i>		15
<i>dont Conseil et contrôle de l'Etat</i>		40
II. BUDGETS ANNEXES	12.118	-212
Contrôle et exploitations aériens	11.268	-188
Publications officielles et information administrative	850	-24
TOTAL GENERAL	1.975.023	-31.638

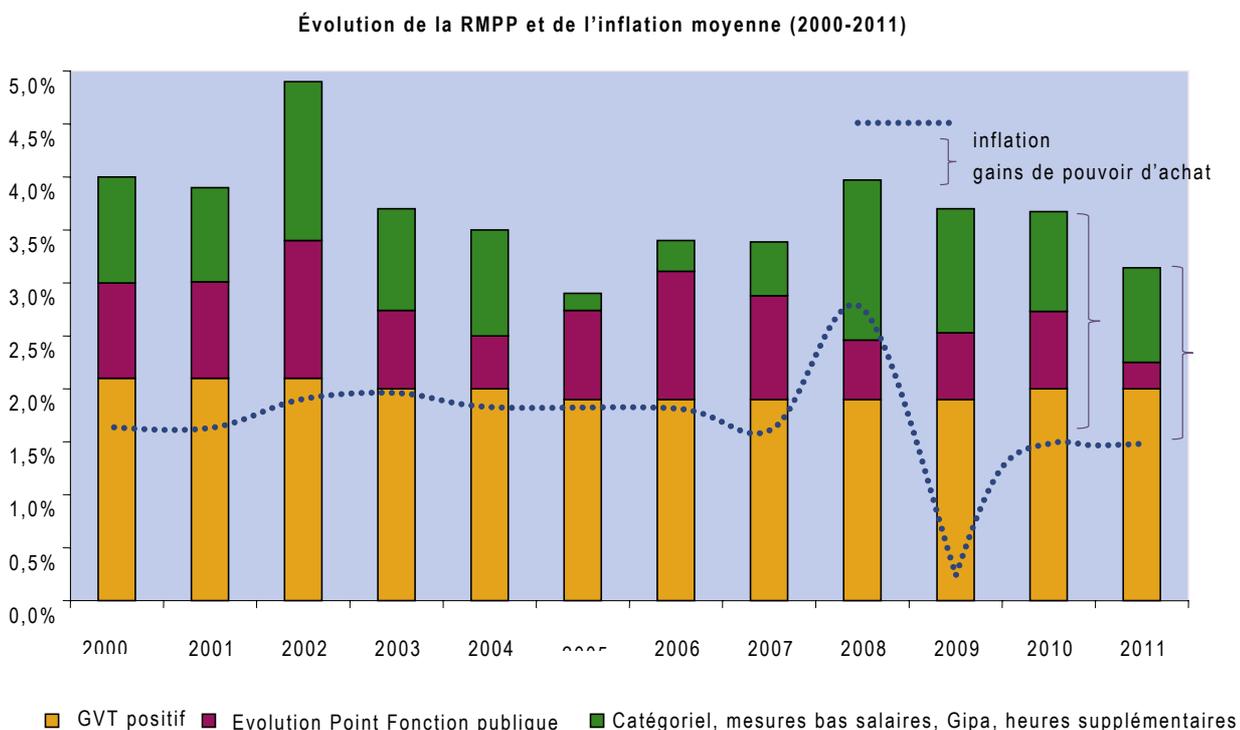
Ces schémas d'emplois, annoncés dès juillet pour une mise en œuvre l'année prochaine, sont désormais fixes. Ils n'ont pas vocation à être revus dans l'éventualité où le volume des départs en retraite s'écarterait des prévisions sous-jacentes à la programmation budgétaire, puisqu'ils sont liés à des réformes permettant de documenter objectivement des réductions d'effectifs en valeur absolue.

Près de 3 Md€ d'économies liées au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont ainsi prévus au cours de la période 2011-2013. Ces non-remplacements s'accompagnent, comme lors du premier budget triennal, d'un retour aux fonctionnaires à hauteur de 50 % des économies induites (« retour catégoriel »).

La hausse du point fonction publique de 0,5 % réalisée au 1^{er} juillet 2010 et ses effets sur 2011 sont naturellement intégrés à la programmation. En revanche, la contribution des fonctionnaires au nécessaire redressement de nos finances publiques passe par une absence de revalorisation du point fonction publique en 2011. Pour 2012 et 2013, le

rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique.

Toutefois, le pouvoir d'achat des agents publics continuera de progresser globalement (+ 1,5 % en 2011), sous l'effet des évolutions automatiques de carrières des fonctionnaires, des promotions individuelles, et des mesures catégorielles interministérielles et ministérielles. Pour les agents dont la progression au sein de la grille ne permettrait pas le maintien du pouvoir d'achat, le Gouvernement prolongera sur l'ensemble de la période 2011-2013 le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Ainsi, la GIPA sera mise en œuvre chaque année, de 2011 à 2013, sous la forme d'un examen de la situation de l'ensemble des agents.



Source : estimations sur la base de données budgétaires

Ces orientations permettront, après un léger ressaut en 2011, une diminution de la masse salariale de l'État en valeur en 2012 et 2013, à

périmètre constant (c'est-à-dire hors mesures de transferts et de décentralisation). Les crédits passeront de 82,1 Md€ en 2010 à 82,7 Md€ en 2011 et 81,7 Md€ en 2013, soit une diminution de plus de 0,4 % en fin de période de programmation par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

b) Les dépenses de fonctionnement

Réduire de 10 % en trois ans les crédits de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs ne peut se faire sans réorganisation : un tel niveau de réduction excède en effet, très largement, les marges naturelles que pourraient mobiliser les administrations en l'absence de réformes.

Les économies programmées reposent, ainsi, sur un champ très vaste :

– Elles portent sur les **fonctions support comme les fonctions métiers** ;

– Elles concernent les crédits destinés à l'ensemble de l'État. Ainsi, par souci d'exemplarité, la réduction des dépenses visera tout particulièrement certains avantages individuels comme les voitures ou les logements de fonction, dont les critères d'attribution sont sensiblement durcis ;

– Elles tendent à diminuer **les prix** des achats de l'État (grâce à la nouvelle politique des achats) et à en maîtriser **les volumes** (mètres carrés occupés, mutualisation des moyens, etc.) ; en matière immobilière en particulier, la réduction des surfaces utilisées par les agents publics pour converger vers la norme de 12 mètres carrés par poste a déjà permis de réduire le parc immobilier de 184 000 mètres carrés depuis 2007 ; un objectif de réduction des surfaces de 500 000 mètres carrés supplémentaires d'ici fin 2012 a été fixé à France Domaine ;

– Elles s'appuient, comme les réductions d'effectifs, sur des **chantiers interministériels de réformes** (création du service des achats de l'État, ou de l'Opérateur national de paye). Des initiatives interministérielles complémentaires couvrent également la fonction logistique (constitution de marchés multiservices, mutualisations), la fonction systèmes d'information (convergence vers des standards d'organisation plus élevés) ;

– Une fraction des économies, enfin, découle mécaniquement de la diminution des effectifs de l'État (sur le champ des dépenses directement variables avec les effectifs, correspondant à des coûts dits « environnés »).

Au-delà, il appartiendra à chaque ministère de définir son propre plan d'action pour réduire ses dépenses de fonctionnement, parfois en révisant en profondeur son organisation et ses procédures « métiers » (par exemple, le ministère de l'intérieur réduira ses dépenses de fonctionnement « métiers » par la diminution des dépenses de propagande électorale).

Les **dépenses de fonctionnement** (catégorie 31) représentent au total 18,3 Md€ en LFI 2010 soit un peu plus de 5 % de l'assiette retenue pour la programmation du budget triennal.

Toutefois, pour apprécier les efforts de productivité retenus dans le cadre du budget triennal sur le fonctionnement de l'État, il convient d'isoler les crédits de fonctionnement de la mission défense (7,8 Md€ en 2010), traités globalement dans le cadre de la loi de programmation militaire, ainsi que les crédits de la mission administration générale et territoriale de l'État relatifs à la vie politique culturelle et associative (0,2 Md€ en 2010), en raison du ressaut lié à l'organisation des élections de 2012.

Retraitée de ces éléments, l'assiette des crédits de fonctionnement sur laquelle portent les efforts de productivité retenus pour la programmation du budget triennal s'élève à près de 10,3 Md€.

Sur cette assiette, en s'appuyant sur les résultats des travaux conduits dans le cadre de la RGPP, la programmation retient dès 2011 des gains de productivité de 5 % par rapport à la LFI 2010, soit une économie globale de 0,5 Md€, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre.

L'économie nette est de 0,2 Md€ compte tenu de l'évolution des moyens inéluctables et de la mise en œuvre de moyens nouveaux – à hauteur d'environ 0,3 Md€ en 2011 (notamment pour l'organisation des G8 et G20 sous présidence française, le respect des engagements pris sur la mission « Justice », etc.)

Les efforts de productivité demandés à l'État ayant été étendus à l'ensemble de ses opérateurs sur la période de programmation, leurs dépenses de fonctionnement courant diminueront de 10 % sur la période.

c) Les interventions de l'État

Sous le vocable d'« interventions » de l'État coexistent une très grande variété de dispositifs, de publics bénéficiaires et de modalités de gestion.

Réformer les interventions de l'État est **une nécessité compte tenu de leur importance en termes de politiques publiques et des enjeux budgétaires qu'elles représentent.**

Il est utile, car les leviers de réforme ne sont pas les mêmes, de **distinguer au sein de ces dispositifs les interventions dites de guichet**, qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes, et les **interventions hors guichet**, pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

○ *Les interventions de guichet*

Pour les dispositifs de guichet, la maîtrise de la dépense peut passer par une modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations ou, plus ponctuellement, par une optimisation des processus de gestion des prestations, notamment lorsqu'existent des disparités fortes sur le territoire.

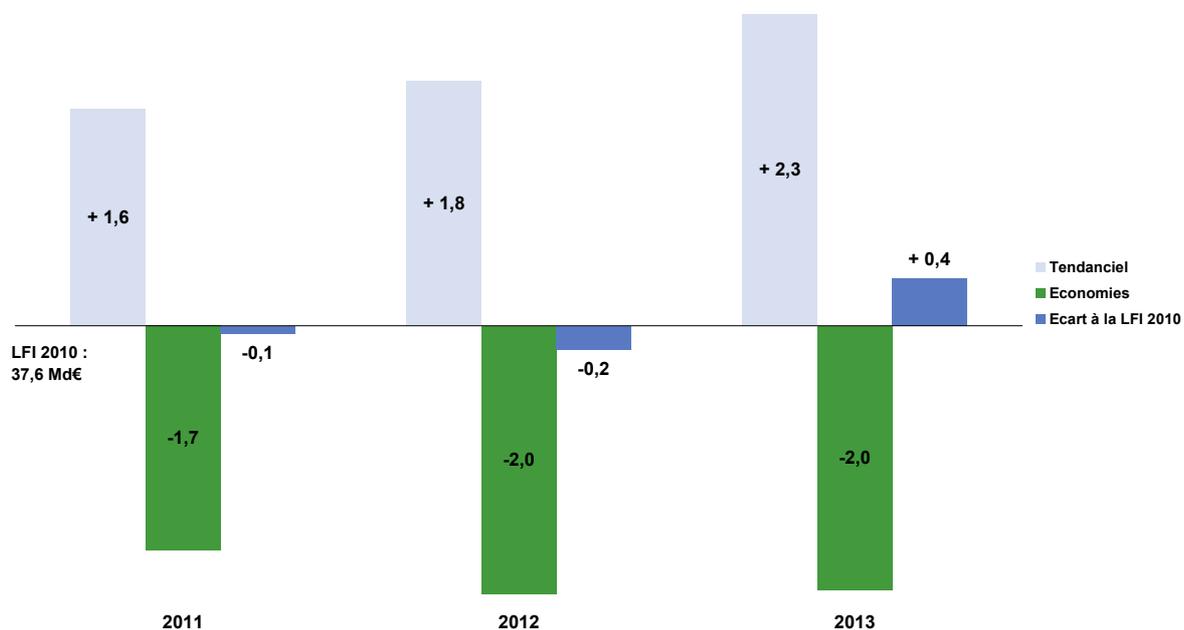
Les prestations de guichet de l'État en LFI 2010

Prestations de guichet (en Md€)				37,6
Minimas sociaux et allocations	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation adulte handicapé (AAH)	6,2	21,5
	Ville et logement	Aides personnelles au logement	5,4	
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Prestations "anciens combattants"	3,2	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Revenu de solidarité active (RSA)	1,6	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation parent isolé	0,2	
	Travail et emploi	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1,6	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Aide au poste en ESAT	1,1	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Financement des ESAT et des MDPH	1,4	
	Santé	Aide médicale d'Etat	0,5	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation supplémentaire d'invalidité	0,3	
	Immigration, asile et intégration	Allocation temporaire d'attente (ATA)	0,1	
	Exonérations de charges sociales	Travail et emploi	Contrats en alternance	
Outre-mer		Exonérations outre-mer	1,1	
Travail et emploi		Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (services à la personne, panier repas, ZRR, etc.)	1,1	
Ville et logement		Exonérations ZFU-ZRU	0,2	
Recherche et enseignement supérieur		Jeunes Entreprises Innovantes (JEI)	0,1	
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales		Exonérations dans le secteur agricole (TODE)	0,1	
Ecologie, développement et aménagement durables		Flotte de commerce	0,1	
Sport, jeunesse et vie associative		DIC	0,0	
Bourses	Recherche et enseignement supérieur	Bourses étudiantes	1,4	2,1
	Enseignement scolaire	Bourses scolaires	0,7	
Subventions d'ajustements à des régimes spéciaux	Régimes sociaux et de retraite	Mission régimes sociaux et de retraite	5,7	6,5
	Ecologie, développement et aménagement durables	Prestations d'après-mines	0,7	
Guichets divers	Engagements financiers de l'Etat	Epargne logement	1,2	3,8
	Enseignement scolaire	Forfait d'externat	0,9	
	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Aides agricoles (PNSVA, ICHN)	0,4	
	Justice	Aide juridictionnelle	0,3	
	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Débitants de tabac	0,3	
	Engagements financiers de l'Etat	Majoration de rentes	0,2	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Tutelles / curatelles	0,2	
	Ville et logement	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	0,1	
	Justice	Santé des détenus	0,1	
	Action extérieure de l'Etat	Prise en charge de la gratuité de la scolarité à l'étranger	0,04	
	Outre-mer	Passeport mobilité études	0,02	
	Sécurité civile	Pensions et prestations aux pompiers	0,01	
		Divers	0,03	

Les crédits des interventions de guichet sont quasiment stabilisés sur la période de programmation. Ils s'établissent ainsi à environ 37,6 Md€ en 2011, 37,5 Md€ en 2012 et 38,0 Md€ en 2013.

Compte tenu du fort dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charge, cette stabilisation nécessite des réformes pour compenser les évolutions spontanées. Ces réformes généreront des économies de l'ordre de 1,7 Md€ en 2011 et 2 Md€ en 2012 et 2013.

Progression annuelle des dépenses d'intervention de guichet / LFI 2010 (Md€)



La forte progression tendancielle des dépenses de guichet est due principalement à la dynamique spontanée des compensations des exonérations de charges, qui en représente un peu plus de la moitié en 2013 et à la progression des subventions aux régimes spéciaux de retraite, qui en représente un peu plus du tiers cette même année.

Le reste de la progression est porté par les dépenses de minima sociaux et autres allocations qui présentent toutefois des évolutions contrastées :

– L'allocation adulte handicapé (AAH) progresse fortement sur la période de programmation, + 1,6 Md€ sur 2010-2013, reflet de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de la prestation. De même, les aides pour le logement progressent tendanciellement de + 0,3 Md€ sur 2010-2013 ;

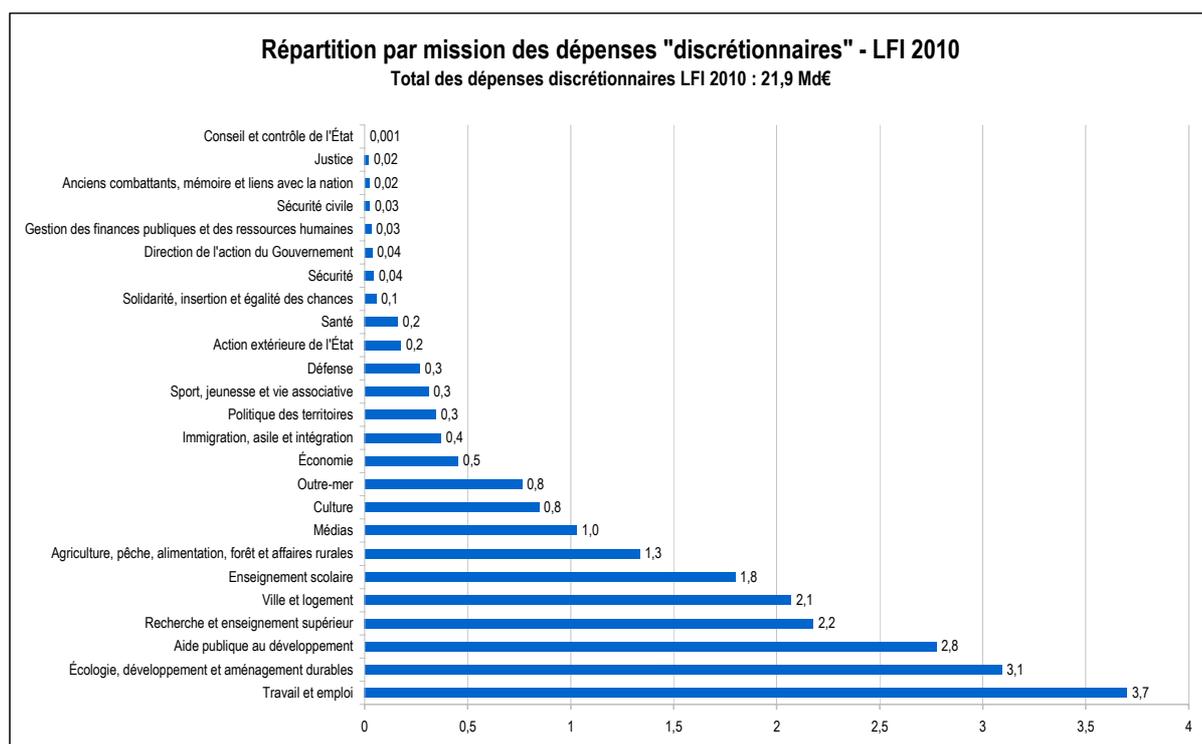
– À l'inverse, les excédents du fonds finançant le RSA (FNSA) seront mobilisés, permettant de diminuer la subvention de l'État à ce dernier de 0,8 Md€ sur 2010-2013. Les prestations aux anciens combattants connaissent une diminution spontanée de 0,3 Md€ sur 2010-2013. La subvention au Fonds de solidarité connaît une diminution tendancielle de

0,6 Md€ sur 2010-2013 notamment en raison de l'extinction de certains dispositifs.

○ *Les interventions discrétionnaires*

L'effort de maîtrise des dépenses publiques porte également sur **les dépenses d'intervention discrétionnaires** qui s'élèvent à 21,9 Md€ en LFI 2010.

Pour celles-ci, qui s'inscrivent dans une logique d'enveloppe, la méthode consistant à fixer *a priori* un objectif de réduction de la dépense (par exemple de 10 %) est pertinente. Les leviers à activer par les gestionnaires sont très variables, à l'image des dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage/priorisation/recentrage des interventions, mobilisation des ressources existantes en dehors du budget de l'État, amélioration du fonctionnement et accroissement de la productivité des structures financées par l'État, etc.).



La révision systématique de dépenses discrétionnaires et la mise en œuvre de réformes ambitieuses conduisent à retenir une programmation de 21,3 Md€ en 2011, 20,2 Md€ en 2012 et 19,1 Md€ en 2013 soit une réduction, par rapport à la LFI 2010, respectivement de 3 %, 8 % et près de 13 %, correspondant à des économies nettes respectivement de 0,7 Md€, 1,8 Md€ et 2,8 Md€ par rapport à la LFI 2010.

En tenant compte des évolutions tendanciennes des dispositifs existants et du déploiement de moyens nouveaux, la programmation permet de dégager environ 2 Md€ d'économies brutes en 2011 et plus de 3 Md€ à l'horizon 2013. Ces efforts concernent l'ensemble des missions de l'État, les principales mesures étant détaillées ci-après.

2. Une programmation pour chaque politique publique

Cette partie présente, pour les principales missions du budget général et les prélèvements sur recettes, les hypothèses et réformes qui sous-tendent la budgétisation triennale.

Les crédits des missions présentés dans le tableau ci-après le sont à périmètre constant 2010, et hors cotisations au CAS « Pensions ». Ces éléments sont également rappelés dans la partie pluriannuelle des « bleus » par mission.

<i>En Md€</i>	LFI 2010 *	2011	2012	2013
Action extérieure de l'État	2,67	2,82	2,78	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,10	2,01	2,25	1,95
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,37	3,25	3,19	3,10
Aide publique au développement	3,32	3,31	3,31	3,31
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,38	3,30	3,17	3,07
Conseil et contrôle de l'État	0,46	0,47	0,47	0,48
Culture	2,51	2,52	2,52	2,51
Défense	30,11	30,15	30,51	31,01
Direction de l'action du Gouvernement	0,52	0,55	0,56	0,56
Écologie, développement et aménagement durables	9,24	8,83	8,77	8,70
Économie	1,72	1,70	1,68	1,64
Engagements financiers de l'État	44,16	46,93	52,03	56,73
Enseignement scolaire	45,22	45,55	45,40	45,16
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,27	9,26	9,08	8,95
Immigration, asile et intégration	0,55	0,55	0,55	0,54
Justice	5,65	5,80	5,96	5,90
Médias, livre et industries culturelles	1,43	1,44	1,26	1,18
Outre-mer	2,00	1,94	1,98	2,05
Politique des territoires	0,37	0,32	0,34	0,31
Provisions	0,06	0,26	0,07	0,07
Recherche et enseignement supérieur	23,62	23,70	23,89	24,04
Régimes sociaux et de retraite	5,73	6,03	6,24	6,53
Relations avec les collectivités territoriales	2,62	2,52	2,51	2,52
Santé	1,20	1,22	1,22	1,22
Sécurité	11,41	11,54	11,48	11,45
Sécurité civile	0,42	0,39	0,40	0,42
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,45	12,24	12,67	13,08
Sport, jeunesse et vie associative	0,43	0,41	0,42	0,46
Travail et emploi	11,25	11,37	9,94	9,10
Ville et logement	7,81	7,61	7,56	7,50
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02
TOTAL BUDGET GENERAL	246,05	249,03	253,23	257,31

* Les montants de LFI pour 2010 prennent en compte les changements de maquette de PLF 2011 suivants :

- inscription sur la mission "Action extérieure de l'Etat" des dépenses autres que de personnel consacrées à l'action culturelle et précédemment budgétisées sur la mission "Aide publique au développement" ;
- inscription des crédits précédemment budgétisés sur l'ancien programme 210 "Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative" de la mission "Sport, jeunesse et vie associative" sur le programme 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative" de la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances" ;
- rattachement des crédits destinés au financement de la politique du livre et des industries culturelles de la mission "Culture" à la mission "Médias, livre et industries culturelles" et transfert des crédits de titre 2 et de crédits de titre 6 du programme 186 "Recherche culturelle et culture scientifique" de la mission "Recherche et enseignement supérieur" vers la mission "Culture".

a) Les politiques de recherche et de formation.

Recherche et enseignement supérieur

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) reste la première priorité du Gouvernement. Ses crédits progressent ainsi fortement sur la période de programmation.

La MIREs est surtout la première mission bénéficiaire des investissements d'avenir (loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010), pour un montant total de crédits de 21,9 Md€.

Afin d'accompagner les réformes en cours (passage au régime des responsabilités et compétences élargies), les moyens de fonctionnement des universités continueront d'augmenter au cours de la période. De plus, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emplois sur l'ensemble de la période.

Hors investissements d'avenir, les moyens alloués à la recherche progressent également sur la période 2011-2013, notamment pour la mise en œuvre du chantier relatif à l'attractivité des carrières. La budgétisation des organismes de recherche intègre parallèlement la réalisation d'économies résultant notamment du développement de la tarification à l'usage des très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et d'une rationalisation du fonctionnement des organismes.

Enseignement scolaire

Un dialogue de gestion renouvelé avec les académies permet à la mission « Enseignement scolaire » de contribuer substantiellement à l'effort de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ainsi, 16 000 suppressions de postes sont prévues en 2011, qui mobiliseront les marges de manœuvre identifiées au plus près du terrain sans dégrader les performances du système éducatif. La moitié des économies ainsi dégagées sera restituée aux personnels enseignants, notamment sous la forme d'une revalorisation des primes et salaires.

b) Les services publics régaliens

Justice

Le ministère de la justice sera le seul ministère à bénéficier de créations d'emplois nettes, avec 400 créations de postes en 2011. Par ailleurs, le ratio greffiers/magistrats sera significativement amélioré.

En 2011, les priorités de la mission « Justice » porteront sur une meilleure gestion des frais de justice, ainsi que des crédits de

fonctionnement tant des juridictions que de l'administration pénitentiaire. La rationalisation des structures de la protection judiciaire de la jeunesse sera poursuivie et celle de l'administration centrale mise en œuvre par son installation sur un site unique. Enfin, la réforme de la garde à vue contribuera à l'évolution de l'aide juridictionnelle.

Des économies seront par ailleurs dégagées par l'amélioration de la gestion des procédures : maîtrise des frais de justice, amélioration du recouvrement de l'aide juridictionnelle en liaison avec les services de Bercy, réorganisation de la gestion administrative de la paye.

Le financement des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire et aux programmes immobiliers pénitentiaires sera poursuivi.

Défense

La loi de programmation militaire (LPM) prévoit de compléter les crédits budgétaires alloués à la mission « Défense » par des recettes exceptionnelles liées à la cession d'actifs au profit du ministère.

Les recettes exceptionnelles prévues dans la LPM, soit 3,5 Md€ courants, seront globalement réalisées d'ici 2013, mais selon un calendrier décalé par rapport aux prévisions initiales. Le report des cessions initialement prévues sur 2009-2010, qui a été compensé notamment par la consommation de crédits budgétaires de reports, aura pour contrepartie un surcroît de recettes exceptionnelles sur 2011-2013 par rapport à ce que prévoyait la LPM.

Ceci permet une hausse des crédits budgétaires sur le budget triennal moins forte que prévue initialement mais qui reste de 3 % en valeur entre 2010 et 2013.

Cette progression des crédits budgétaires, complétée par les recettes exceptionnelles attendues sur la période triennale, permettra de respecter les objectifs sous-jacents à la LPM tant en matière de modernisation des équipements des forces que d'amélioration de la condition militaire. Corrélativement, le ministère de la défense poursuivra les réformes et restructurations importantes engagées depuis 2009, qu'il s'agisse des réductions d'effectifs (-7 585 ETP en 2011) ou des économies de fonctionnement courant conformément aux orientations du Premier ministre.

Sécurité

Les crédits de la mission « Sécurité » permettront de financer les priorités de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) moyennant un étalement de certains de ses

programmes d'investissement. Les réformes qui seront mises en œuvre s'appliqueront notamment aux fonctions support et permettront de recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier (réduction des gardes statiques, modernisation des structures et des procédures de l'administration centrale et des états-majors locaux, rationalisation des fonctions ressources humaines...). Les emplois diminueront de 808 ETP en 2011 au sein de la police et de la gendarmerie nationales.

Sécurité civile

Les crédits de la mission « Sécurité civile » évoluent sur la période 2011-2013 en fonction du cadencement des investissements prévus pour la mise en œuvre de la LOPPSI et des recommandations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

En 2011, l'accent sera mis sur la modernisation des infrastructures. Parallèlement, l'optimisation de la maintenance et la recherche de rationalisation des bases hélicoptères des flottes du ministère de l'intérieur se poursuivent dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Action extérieure de l'État

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » augmentent en 2011 en raison de la budgétisation des opérations de maintien de la paix et d'une enveloppe de 70 M€ sur la période de programmation inscrite sur le nouveau programme « Présidence française du G8 et du G20 » qui retracera les dépenses liées à la préparation, l'organisation et le déroulement des sommets.

Cette programmation permet notamment de renforcer les capacités de notre diplomatie culturelle et d'influence grâce à la poursuite de la modernisation du réseau de l'action culturelle extérieure de la France, dans la continuité de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État qui a notamment porté la création de l'Institut français et de Campus France.

Par ailleurs, le financement des bourses et de la prise en charge de la gratuité de la scolarité des élèves français dans les lycées du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger seront assurés grâce à la mise en œuvre de réformes permettant d'en maîtriser le coût global.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

L'évolution des crédits consacrés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et des effectifs (le schéma d'emplois s'élève à 3 127 ETP en 2011) traduit la poursuite de l'effort de

rationalisation et d'accroissement de la productivité des grandes directions à réseaux du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, initié depuis 2008.

Le processus d'unification des deux réseaux déconcentrés des anciennes directions générales des impôts et de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'achèvera dès 2011, avec un an d'avance sur l'objectif fixé par le Président de la République. La DGFIP franchira en outre une nouvelle étape dans le développement de l'administration électronique (simplification de la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu, de la TVA et de la dématérialisation des échanges avec les contribuables). La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) amplifiera également la dématérialisation des formalités dont elle assure la gestion.

Les grands chantiers de modernisation des systèmes informatiques de gestion financière de l'État, dont l'aboutissement est l'une des conditions de la réussite des réformes en cours, seront poursuivis. Le déploiement du système CHORUS (outil de gestion de la dépense et de suivi de la comptabilité de l'État) sera généralisé dans l'ensemble des départements ministériels au 1^{er} janvier 2011. L'Opérateur national de paye (ONP) poursuivra l'élaboration d'un nouveau système d'information et de gestion de la paye des agents de l'État afin que les premiers ministères puissent s'y raccorder avant la fin de la période triennale. Enfin, les derniers systèmes d'information issus du programme COPERNIC (services fiscaux) seront opérationnels d'ici 2013.

S'agissant de la politique d'action sociale interministérielle, l'offre de prestations notamment en matière de garde d'enfants ou de réservation de logements sera consolidée.

Administration générale et territoriale de l'État

Hormis un ressaut 2012, lié au financement des élections présidentielle et législatives, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » connaîtront une diminution du fait de réorganisations de grande ampleur.

Les principales réformes programmées sont :

– l'évolution des missions des préfetures et des sous-préfetures, avec l'allégement du contrôle de légalité et la centralisation de son traitement en préfeture ;

– l'amélioration de la mutualisation des fonctions supports et plus généralement de leur efficacité ;

– la poursuite de l’industrialisation et de la rationalisation des processus d’établissement des titres (permis de conduire et titres de voyage) et leur modernisation, qui aboutissent à la fourniture d’un meilleur service pour les usagers ;

– le recentrage des missions des sous-préfectures, sur le conseil aux collectivités, la coordination interministérielle de l’action de l’État, la sécurité et le soutien au développement économique et social.

Immigration asile et intégration

La programmation de la mission « Immigration asile et intégration », dont les crédits sont stabilisés en 2011 et 2012 au niveau de la LFI 2010 puis diminuent en 2013, a été réalisée dans le triple contexte de la poursuite de l’augmentation du flux de la demande d’asile, du maintien d’une politique ferme d’éloignements des étrangers en situation irrégulière et de la consolidation d’une politique dynamique d’intégration. La stabilisation des crédits de la mission témoigne d’une efficacité accrue dans la poursuite des actions de la mission, rendue possible par la mise en œuvre des réformes initiées dans le cadre de la RGPP qui visent notamment à améliorer la gestion des centres de rétention administrative (CRA) et des centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA) et à réduire en lien avec le Conseil d’État les délais d’instruction des demandes d’asile.

Direction de l’action du Gouvernement

Les crédits de la mission « Direction de l’action du Gouvernement » progressent sur la période de programmation en raison principalement des moyens nouveaux accordés au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale tandis que les crédits des services du Premier ministre s’inscrivent en diminution sur la période.

c) Les politiques d’intervention

Travail et emploi

La trajectoire de crédits de la mission « Travail et emploi » est marquée par les effets de la crise économique et financière sur les moyens de la politique de l’emploi, qui se feront sentir jusqu’en 2011 : les crédits de la mission connaîtront ainsi une légère hausse en 2011 pour ensuite décroître fortement en 2012 et 2013 en lien avec l’amélioration attendue de la situation de l’emploi et la pleine entrée en vigueur des réformes programmées.

Conformément aux engagements du Gouvernement, certains dispositifs d’exonération de cotisations sociales dont l’efficacité n’est pas

pleinement démontrée, mal ciblés ou qui apparaissent redondants avec d'autres instruments existants seront supprimés ou réduits :

– L'exonération de l'avantage en nature constitué par les repas des salariés du secteur des hôtels cafés restaurants sera supprimée : son caractère incitatif est contestable (l'avantage en nature accordé est une obligation juridique pour les employeurs) et redondant avec les exonérations générales de charges. Par ailleurs, l'abaissement du taux de la TVA dans la restauration justifie la suppression des autres dispositifs d'aide au secteur ;

– L'exonération des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) a déjà été réformée par la LFSS pour 2008 et ne concerne plus que les contrats de travail en cours. Elle bénéficie essentiellement à des structures de taille importante, à caractère public ou déjà fortement subventionnées pour les emplois en place. La nouvelle réforme consiste à aller au bout de la logique initiée en 2008 : l'exonération ne sera maintenue que pour les structures actuellement éligibles et comprenant moins de 10 emplois, conformément à l'objectif initial du dispositif ;

– l'exonération de 15 points des particuliers employeurs et le régime spécifique des structures agréées dans le domaine des services à la personne, conçus il y a cinq ans, lors de leur création, comme des dispositifs d'amorçage, et qui s'ajoutent aux nombreux avantages, notamment fiscaux, existants par ailleurs. La forte progression (+ 40 % en 4 ans) des différentes aides publiques (6,6 Md€) justifie de faire des choix au sein des mesures de soutien à ce secteur ; la volonté de préserver par ailleurs les aides à la personne destinées spécifiquement aux publics fragiles, qui ne seront pas modifiées, justifie de concentrer l'effort sur ces deux dispositifs.

Le partage des financements avec d'autres acteurs de la politique de l'emploi sera privilégié, afin de concentrer les moyens de l'État sur les publics prioritaires et les dispositifs les plus efficaces. Ainsi, une partie des excédents du fonds de sécurisation des parcours professionnels, résultant d'une montée en charge de ses dépenses modérée pour sa première année de fonctionnement, seront mobilisés à hauteur de 300 M€ pour le financement de dépenses assurées par l'État dans le domaine de la formation professionnelle.

Plus généralement, des gains de productivité importants seront réalisés par les structures du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, opérateurs privés de placement...), outre la suppression des moyens exceptionnels dont ils ont bénéficié dans le cadre du plan de relance. Pour tirer toutes les conséquences de la création d'un opérateur unifié (Pôle emploi), la participation de l'État dans les maisons de l'emploi sera réduite.

Dans un souci d'harmonisation et d'équité, l'intéressement spécifique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sera aligné sur celui du RSA.

Enfin, le volume de contrats aidés sera calibré en fonction des perspectives d'amélioration de la situation de l'emploi. Il est prévu respectivement 340 000, 270 000 et 200 000 nouveaux contrats non marchands en 2011, 2012 et 2013. Les taux de subvention par l'État qui avaient été augmentés lors de la crise reviendront à leur niveau normal.

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Sur l'ensemble du ministère de l'agriculture, 650 emplois seront supprimés en 2011 grâce aux réformes conduites dans le cadre de la RGPP (rationalisation des fonctions support en administration centrale et dans les services déconcentrés, développement de la télé-déclaration et simplification des processus de gestion des aides agricoles, rationalisation du pilotage des actions en matière de sécurité alimentaire, poursuite de la suppression des missions d'ingénierie concurrentielle) et au sein de l'enseignement technique agricole.

Les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » permettront de financer les plans d'aide aux filières et les mesures d'accompagnement de la filière piscicole et aquacole.

Les aides aux associations départementales pour l'aménagement de structures et des exploitations agricoles (ADASEA) seront progressivement prises en charge par les chambres d'agriculture. Le régime forestier financé par les communes, l'Office national des forêts (ONF) et l'État fera l'objet d'un audit en vue de définir un modèle économique plus performant.

Ville et logement

La mission « Ville et logement » fait l'objet de réformes importantes sur la période de programmation, qui aboutissent globalement à une réduction de ses crédits d'environ 4 % à horizon 2013, tout en préservant les politiques d'hébergement d'urgence, d'accès au logement et d'aide à la construction et les actions territorialisées de la politique de la ville.

Le budget consacré à la lutte contre l'exclusion augmentera de près de 8 % permettant la mise en œuvre de la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement qui marque la priorité du « logement d'abord ». Cette refondation s'accompagnera d'une convergence tarifaire et d'une harmonisation des taux d'encadrement entre structures d'hébergement. Par ailleurs, le nombre de places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sera stabilisé au niveau atteint fin 2009.

S'agissant des aides personnelles au logement, les taux des contributions patronales appliqués sur la part des salaires située au-delà du salaire plafond de la sécurité sociale seront harmonisés à 0,5 % à partir du 1^{er} janvier 2011 pour les entreprises de plus de 20 salariés, ce qui permettra d'abonder les ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL), à hauteur de 86 M€ par an.

Le développement et l'amélioration de l'offre de logement demeure prioritaire et le budget triennal 2011-2013 permettra la poursuite de la construction de logements, et notamment de logements locatifs sociaux, en nombre suffisant pour répondre aux besoins des Français, dans les zones où se manifeste un fort déséquilibre entre l'offre et la demande : 500 M€ sont consacrés au financement du développement de l'offre de logement social, soit + 4 % par rapport à 2009. Ces autorisations d'engagement permettront de financer 120 000 logements sociaux en privilégiant les logements les plus sociaux (55 500 PLUS et 22 500 PLAI). De plus, Action logement subventionnera l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 1,25 Md€ en 2011, conformément à la programmation triennale des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, ce qui permettra notamment à l'ANAH de financer des actions contre l'habitat indigne et très dégradé ou la précarité énergétique.

Pour les années 2012 et 2013, la nouvelle programmation arrêtée après concertation avec les partenaires sociaux en juin 2011 devra prévoir des contributions annuelles d'un montant équivalent, afin de financer les engagements pris par l'ANRU vis-à-vis des collectivités locales au titre de la réhabilitation des quartiers difficiles. À partir de 2014, la baisse des besoins de l'ANRU autorisera une baisse de la contribution d'Action logement.

Parallèlement, il est proposé en projet de loi de finances pour 2011 de confier à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) la gestion d'un fonds de péréquation alimenté par la contribution sur les revenus locatifs versée par les organismes de logement social, qui ne seront plus exonérés de ce prélèvement à partir de 2011. Cet effort de péréquation rapportera, en 2011, 340 M€ qui seront redistribués pour le financement des dépenses de construction de logements sociaux, via le financement des aides à la pierre sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Écologie, développement et aménagement durables

La programmation des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » tient compte des engagements politiques forts relatifs à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, des orientations de la loi Grenelle 2 qui vient d'être adoptée par le

Parlement, et de l'arrivée à maturité de la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels (PPRT).

Tout en garantissant le respect des engagements pris, la mission participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État, puisque ses crédits diminuent sur la période de programmation.

Cette diminution est permise par la rationalisation des financements de l'État, qui seront concentrés sur la période de programmation sur les priorités du Grenelle de l'environnement, par la poursuite de la mise en œuvre des pistes d'économie identifiées dans le cadre de la RGPP et l'application des normes transversales de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État.

La subvention allouée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sera reconduite au niveau de la LFI 2010 hors plan de relance. Le financement des dépenses de l'agence pourra en outre s'appuyer sur la mise en œuvre à compter de mi-2012 de la taxe poids lourds. Par ailleurs, la poursuite de l'orientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure permettra de diminuer les concours de l'État alloués à Réseau ferré de France.

La programmation garantit également le financement de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPRT et sécurise le financement de l'ADEME qui bénéficiera d'une part accrue de taxe générale sur les activités polluantes. Par ailleurs, il est prévu la création d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre du mécanisme de financement précoce » destiné au financement d'actions de lutte contre la déforestation dans les pays en voie de développement.

Aide publique au développement

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » (APD) seront stabilisés en valeur sur la période de programmation à un niveau légèrement inférieur à celui de 2010.

La mission APD bénéficie ainsi d'une application sélective de la norme transversale de réduction des interventions. Les réformes sous-jacentes à la programmation portent sur un recentrage des dispositifs d'APD sur les priorités du CICID, en particulier pour les dispositifs d'attractivité culturelle.

La programmation permet de financer, outre les contributions obligatoires aux organismes internationaux et la participation aux reconstitutions de fonds de développement, l'ensemble des priorités du Gouvernement : concentration géographique de l'aide sur l'Afrique

sub-saharienne et financement des priorités de l'aide multilatérale, à commencer par le fonds mondial SIDA, pour lequel la contribution française augmentera globalement de 20 % par rapport à la précédente reconstitution.

L'APD bénéficiera par ailleurs de la mobilisation de moyens de financement complémentaires : les engagements additionnels souscrits dans le cadre de l'initiative « Fast start » seront financés par une partie des recettes tirées de la vente des quotas de CO2 dits « UQA » (protocole de Kyoto).

Solidarité, insertion et égalité des chances

Les crédits de la mission, qui financent des interventions sociales, connaissent une hausse significative sur la période.

Cette croissance tient pour l'essentiel à la dynamique spontanée de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), en raison de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires, et de la revalorisation de la prestation de 25 % en cinq ans, soit une revalorisation annuelle sensiblement supérieure à l'inflation pour chacune des années de la programmation. Les modalités d'attribution de la prestation seront révisées, avec pour objectif d'harmoniser les pratiques afin de réduire les disparités territoriales. Enfin, l'examen des ressources sera effectué régulièrement dans le temps, et les modalités de cumul entre allocation et revenu d'activité seront revues.

La dotation au Fonds national de solidarité active (FNSA) intègre la montée en charge progressive du revenu de solidarité active (RSA) avec un doublement des bénéficiaires sur la période, soit une cible de 1,2 million de bénéficiaires en 2013, contre moins de 0,6 million à la fin 2009. En septembre 2010, le RSA a été étendu aux jeunes de moins de 25 ans, sous condition préalable d'activité, ainsi qu'aux départements d'outre-mer. Enfin, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) qui s'éteindra progressivement avec la montée en charge du RSA dans les collectivités d'outre-mer, sera pris en charge par le FNSA jusqu'en 2012.

Outre-mer

Les crédits de la mission « Outre-mer », destinés à financer des dispositifs spécifiques à destination des populations ultramarines, progresseront légèrement sur la période de programmation.

Dans le contexte de maîtrise des dépenses de l'État, cette progression permet le financement des mesures de la LODEOM et des décisions du Conseil interministériel de l'Outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009. Parmi ces décisions figurent notamment le financement de la montée en charge du

service militaire adapté, de la politique du logement outre-mer, des dispositifs de continuité territoriale, du dispositif d'aide au fret et de la réforme des exonérations de charges.

Culture

Le périmètre de la mission « Culture » fait en 2011 l'objet de modifications par rapport à la LFI 2010, pour tenir compte notamment de la réorganisation du ministère de la culture et de la communication. Les crédits relatifs à la politique du livre et aux industries culturelles ont ainsi été transférés à la mission « Médias » dénommée désormais « Médias, livre et industries culturelles » et l'ensemble des dépenses de personnels de la « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont été regroupés sur la mission « Culture ».

Les crédits de la mission « Culture » permettent de maintenir les efforts engagés en 2010 dans l'ensemble des domaines dont le ministère a la charge : l'entretien et la rénovation du patrimoine monumental et architectural, la poursuite des actions engagées dans les secteurs muséaux et archivistiques (un plan « musées » est lancé à compter de 2011), le soutien aux structures du spectacle vivant. Enfin, le développement de l'éducation artistique et culturelle demeure une priorité. Le ministère poursuivra la réforme de l'enseignement supérieur et mettra en œuvre des plans d'actions tels que « Culture pour chacun » ou « Dynamique Espoir Banlieue » dans sa mission de démocratisation de la culture. Il développera également les réseaux et programmes d'échanges culturels européens et internationaux (programme Odyssée).

Ces crédits permettront de poursuivre plusieurs chantiers de rénovation, dans les domaines du spectacle vivant (Opéra comique, Théâtre national de Chaillot, Comédie française), du patrimoine (Quadrilatère Richelieu) ou de l'enseignement supérieur. Ces crédits financeront également la poursuite de plusieurs grands projets culturels comme le Palais de Tokyo, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) ou le centre national des archives de Pierrefitte-sur-Seine.

L'objectif de maîtrise des dépenses et de réduction de l'emploi public reste une priorité sur la période 2011-2013 pour les opérateurs de la mission, qui appliqueront les règles de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et de réduction des dépenses de fonctionnement de 5 % dès 2011. Cet effort doit se traduire par une diminution de 297 ETP à horizon 2013.

Médias, livre et industries culturelles

Les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » progressent en 2011 puis diminueront à compter de 2012. Ils financent en 2011 l'effort exceptionnel en faveur de la presse décidé dans le cadre des

États généraux de la presse écrite, les besoins relatifs à la montée en puissance de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), et l'achèvement du passage à la télévision tout numérique prévu pour la fin de l'année 2011.

Par ailleurs, les crédits tiennent compte d'un moratoire sur la suppression de la publicité en journée sur les antennes de France Télévisions, dont le PLF 2011 propose le report jusqu'en janvier 2014.

Économie

Les crédits de la mission « Économie » diminuent sur la période de programmation grâce à une optimisation accrue de l'allocation des moyens d'intervention et de soutien aux entreprises, ainsi qu'aux efforts d'efficience de l'État et de ses opérateurs, qui permettent de respecter les éléments de cadrage transversal sur les effectifs et les moyens de fonctionnement et d'intervention, tout en assurant un effort au bénéfice d'OSEO Garantie et d'Ubifrance. Cette évolution intègre par ailleurs la consolidation du budget de l'INSEE et de la rémunération des prestations de la Banque de France.

Santé

Les crédits de la mission « Santé » sont stabilisés sur la période du budget triennal à un niveau légèrement supérieur à celui de 2010.

Ils intègrent l'augmentation mécanique des dépenses prises en charge par l'État dans le cadre de la formation initiale des médecins, conséquence de l'augmentation du « numerus clausus », ainsi qu'une réévaluation des dépenses liées à l'Aide médicale d'État.

Les agences régionales de santé, créées en 2010 dans le cadre de la RGPP, permettront d'optimiser les politiques de prévention et d'éducation en matière de santé tout en réduisant les inégalités entre les territoires. De manière générale, les opérateurs de la mission mettront en application les normes transversales en matière de maîtrise des effectifs et des dépenses de fonctionnement.

Sport, jeunesse et vie associative

Les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », après une diminution en 2011, augmenteront à l'horizon 2013 en raison de la montée en charge du service civique qui concernera 15 000 volontaires dès 2011. Elle est cependant partiellement compensée par une baisse des autres actions portées par cette mission.

Par ailleurs, une dotation de 25 M€ en 2011 et de 10 M€ en 2012 et 2013 est prévue pour le fonds d'expérimentation pour la jeunesse afin de

soutenir et d'évaluer des actions innovantes en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Parallèlement, les autres dépenses d'intervention de la mission en faveur de la jeunesse et des associations seront sensiblement réduites (-16 % en 2011, -20 % en 2012 et -24 % en 2013), dans un souci de meilleur ciblage des interventions de l'État.

Concernant les actions en faveur du sport, l'État maintiendra son soutien aux fédérations sportives et achèvera la remise à niveau des bâtiments de l'Institut national du sport et de l'éducation sportive (INSEP). Dans la perspective de l'Euro 2016, la rénovation et la construction des stades seront financées par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui bénéficie de l'affectation d'une taxe, assise sur les paris sportifs des opérateurs agréés. En revanche, l'exonération fiscale et sociale qui bénéficiait à certains joueurs (droit à l'image collective) a été supprimée par anticipation et n'est plus en vigueur depuis le 30 juin 2010.

Régimes sociaux et de retraite

L'évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », qui finance des régimes spéciaux de retraite et des dispositifs propres à certaines professions, est très dynamique. Elle est déterminée par les évolutions démographiques propres à ces régimes. Par ailleurs, l'extinction de la compensation spécifique entre régimes spéciaux en 2012, prévue par la loi de 2003 sur les retraites, implique une diminution des ressources perçues à ce titre par les régimes subventionnés et leur compensation par des subventions de l'État. Cette contrainte explique pour une large part la hausse des crédits inscrits sur la mission. La progression de la dépense est toutefois contenue par la poursuite des cessions immobilières de la caisse des mines et par la mobilisation des réserves des régimes de retraite de la SEITA.

Anciens combattants

L'évolution des crédits de la mission « Anciens combattants » s'explique essentiellement par la réduction du nombre de pensionnés ainsi que par les réformes engagées dans le cadre de la RGPP, avec la création d'un point unique d'accueil et de renseignements dans le cadre d'un service départemental de proximité de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC).

Politique des territoires

Les crédits de la mission « Politique des territoires », en diminution sur la période de programmation, participent à l'objectif de stabilisation du budget de l'État. La budgétisation intègre notamment le financement des nouvelles mesures annoncées lors de la conclusion des assises des territoires

ruraux, la montée en charge du plan exceptionnel d'investissements pour la Corse et la mise en œuvre du plan « algues vertes ».

Engagements financiers de l'État

La programmation des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » traduit la forte progression de la charge de la dette sur la période de programmation (plus de 4 Md€ par an en moyenne, par rapport au niveau prévu en LFI 2010).

L'accroissement de la charge de la dette s'explique principalement par un fort « effet volume » (environ 3 Md€ par an sur la période 2011-2013), lié à l'augmentation importante du besoin de financement depuis 2009 dans le contexte de la crise économique.

Il résulte également de la hausse anticipée des taux d'intérêt, hausse dont l'ampleur et la rapidité restent incertaines (effet estimé à environ 1 Md€ par an) et, dans une moindre mesure, de l'hypothèse d'un retour de l'inflation à un niveau plus proche de l'objectif de long terme de la Banque centrale européenne, ce qui influe directement sur la charge d'intérêt des titres dits « indexés » (sur l'indice des prix).

Enfin, la rémunération par le Trésor des dotations « non consommables » transférées aux opérateurs dans le cadre du programme des investissements d'avenir accroît légèrement la charge de la dette par rapport à 2010, année d'amorçage du programme.

La programmation des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », hors charge de la dette, intègre notamment la fiscalisation prochaine des importantes générations de plans d'épargne logement ouverts en 2001 et en 2002.

d) Les autres missions

Conseil et contrôle de l'État

Les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » progressent légèrement pour permettre le renforcement des missions des juridictions administratives.

Pouvoirs publics

Pour le PLF 2011, les crédits de la mission « Pouvoirs publics » sont stabilisés en valeur au niveau de la LFI 2010, comme le budget de l'État hors dette et pensions dans son ensemble. Ceci rend compte de la volonté partagée du Gouvernement et du Parlement de redresser nos finances publiques. Pour les années 2012 et 2013, l'hypothèse conventionnelle d'une reconduction du « zéro valeur » a été faite ; la mission ne fait cependant pas

l'objet d'une programmation précise, conformément au principe d'autonomie financière des pouvoirs publics.

e) Les concours de l'État aux collectivités locales

L'effort de redressement des finances publiques engage l'ensemble des administrations publiques : État, administrations sociales et collectivités locales. Ainsi, dans le but d'associer les collectivités locales au redressement des finances publiques, le Président de la République a annoncé que les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur sur la période 2011-2013. Cette décision reprend la proposition formulée par le groupe Carrez-Thénault, dont le rapport précise que le gel des concours de l'État aux collectivités locales se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État, mais également en raison de l'effet inflationniste du niveau de recettes sur les dépenses locales.

La sortie du FCTVA de l'enveloppe des concours, préconisée par le rapport Carrez-Thénault, rejoint une demande des élus locaux.

Afin de respecter la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle (TP) posée par le Gouvernement, ce gel des concours s'entend hors impacts liés à la suppression de la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle.

L'enveloppe en AE des concours de l'État aux collectivités locales est stabilisée en valeur sur 2011-2013 au niveau de la LFI 2010, soit 50,45 M€ en AE. Cette enveloppe comprend :

– les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, à l'exception du FCTVA et du prélèvement sur recettes « amendes de la circulation »⁽⁵⁾ ;

– la mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;

⁽⁵⁾ Un compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » sera créé en PLF 2011, qui regroupera l'ensemble des recettes des amendes de la circulation, radars et hors radars. Le prélèvement sur les recettes de l'État « amendes de la circulation » sera corrélativement supprimé. Cette réforme permettra de simplifier et de clarifier le circuit budgétaire des amendes de la police de la circulation et prendra en compte la généralisation du procès-verbal électronique.

– la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle (imputée sur la mission « Travail et emploi »).

Ce gel s'accompagnera d'un encadrement des normes réglementaires imposées par l'État aux collectivités locales et d'un renforcement de la péréquation, conformément aux annonces du Président de la République lors de la seconde conférence sur les déficits. Le rapport Carrez-Thénault recommandait en effet d'approfondir la péréquation tant verticale, c'est-à-dire à partir des dotations de l'État, qu'horizontale, c'est-à-dire entre les collectivités locales. Par ailleurs, l'instauration d'un moratoire sur les normes réglementaires (hormis les normes obligatoires internationales ou d'application de la loi) et le renforcement du rôle de la commission consultative d'évaluation des normes permettront de limiter leur impact financier sur les collectivités.

f) Le concours de l'État à l'Union européenne

Le PSR UE (18,15 Md€ en LFI 2010) augmentera en moyenne de 0,5 Md€ par an, soit une évolution de l'ordre de + 2,7 % en valeur chaque année. Celle-ci reflète, à titre principal, la dynamique du budget communautaire, supérieure à celle que la France s'autorise pour ses propres dépenses.

À cet égard, le Gouvernement souhaite, en conformité avec les efforts que s'imposent les États membres au plan national, que la progression du budget européen soit modérée. Ainsi, une progression du budget européen de 6 % en crédits de paiement, telle qu'elle a été demandée par la Commission dans le projet de budget pour 2011, ne peut en aucun cas constituer une option possible et cohérente avec nos objectifs de finances publiques. Une augmentation de 2,9 % du budget européen 2011 par rapport à 2010, telle que votée par le Conseil, constitue un maximum que le Gouvernement s'attachera à défendre.

IV. LES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE

A. Trajectoire

Solde des ODAC, en comptabilité nationale

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses en points de PIB	3,9	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0
Recettes en points de PIB	4,0	6,2	4,5	4,4	4,4	4,3
Solde en points de PIB	0,1	2,1	0,3	0,3	0,3	0,4
<i>Solde en Md€</i>	2,8	40,4	5,8	5,8	7,1	8,1

NB : 0,1 point de PIB représente 1,9 Md€ en 2010, 2,0 Md€ en 2011, 2,1 Md€ en 2012, 2,2 Md€ en 2013 et 2,3 Md€ en 2014.

La lecture de l'évolution du solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) sur la période de programmation est notablement perturbée par les dotations exceptionnelles transférées de l'État à un certain nombre d'organismes du sous-secteur en 2010 dans le cadre des investissements d'avenir et du plan Campus : en effet, l'intégralité du versement des fonds a été réalisée en 2010, tandis que ceux-ci ne seront ensuite décaissés par les ODAC que de manière partielle (puisque une partie des dotations est non-consomptible : c'est-à-dire que seuls les intérêts versés sont décaissés) et étalés sur plusieurs années. Par conséquent, cette opération améliore fortement le solde des ODAC en 2010, et contribue à le dégrader les années suivantes, au rythme du décaissement des fonds (et lorsque ces décaissements sont considérés comme des dépenses en comptabilité nationale⁽⁶⁾).

Malgré ce facteur de dégradation, le solde des ODAC devrait globalement s'améliorer entre 2009 et 2014, grâce à plusieurs éléments. Tout d'abord, l'affectation de nouvelles recettes à la CADES, à hauteur de 3,2 Md€, lui permettra d'amortir davantage de dette sociale et donc d'améliorer son solde en comptabilité nationale. Ensuite, la disparition des ODAC qui assuraient l'apurement des soultes de La Poste (en 2009) et de France Télécom (en 2011) contribuera à l'amélioration du solde ODAC, puisque ces ODAC étaient par nature déficitaires : ils reversaient chaque année à l'État une partie de la soulte reçue initialement et n'avaient pas de recettes. Enfin, le transfert exceptionnel de titres de l'ERAP à l'État avait

⁽⁶⁾ *Certaines opérations (prêts, prises de participations...) sont en effet considérées comme des opérations financières et sont donc neutres sur le solde public en comptabilité nationale.*

contribué à dégrader temporairement le solde des ODAC à hauteur de 1,7 Md€ en 2009. La programmation fait par ailleurs, sur la période 2011-2014, l'hypothèse d'une affectation d'un Md€ par an à l'EPFR pour son désendettement.

B. Des réformes transversales pour une meilleure maîtrise de la dépense des opérateurs de l'État

Le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale est un sous-secteur des administrations publiques peu homogène, qui regroupe à la fois :

– des entités dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale ;

– des producteurs non marchands dont la majeure partie des ressources provient de subventions, d'impositions affectées ou toutes autres ressources publiques.

La plupart des opérateurs de l'État sont des ODAC et peuvent se rattacher à la seconde catégorie mentionnée ci-dessus.

Les opérateurs de l'État, dont la liste figure dans l'annexe générale « opérateurs de l'État » annexée au PLF seront associés à la démarche généralisée de maîtrise de la dépense puisque les règles transversales appliquées à l'État dans le budget triennal 2011-2013 en matière de fonctionnement et d'emplois leur sont transposées :

– Les opérateurs devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, en commençant par 5 % dès 2011 ;

– La règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'État est déclinée mais adaptée aux opérateurs : en effet, ils connaissent parfois des départs en retraite moins importants que pour l'État (pyramide des âges différente de celle de l'État) ; mais dans le même temps, ils ont plus de *turn-over* non lié aux départs en retraites, ce qui leur donne plus de marges de manœuvre que l'État. Ainsi, la traduction de l'objectif du « 1 sur 2 » est de réaliser le même niveau de gains de productivité que l'État, soit un effort de réduction des effectifs de 1,5 % par an à compter de 2011, hors opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de l'application de cette règle sur la période de programmation.

Pour réaliser ces économies, une démarche d'audits des opérateurs à forts enjeux a été lancée en 2009 et se poursuit sur la période de programmation. Ces audits doivent permettre de fournir une assistance

adaptée aux opérateurs afin qu'ils mettent en œuvre les nouvelles règles de gouvernance qui leur sont applicables depuis 2009 (généralisation des contrats de performance et des lettres de mission aux dirigeants, meilleur suivi des opérateurs, amélioration de la transparence sur leurs structures et sur leurs activités) et qu'ils atteignent les objectifs financiers qui leur ont été fixés dans le cadre du budget triennal 2011-2013. Ils doivent également permettre de constituer une base opérationnelle de bonnes pratiques de gestion qui puisse être applicable à d'autres opérateurs et leur apporter ainsi des améliorations.

Avant la fin de l'année 2011, ce sont près de la moitié des effectifs et du périmètre budgétaire des opérateurs (hors universités) qui auront été passés en revue dans le cadre de cette démarche.

C. La limitation de l'endettement des ODAC

L'endettement public, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, est l'endettement total des administrations publiques vis-à-vis de tiers privés.

Pour en maîtriser la dynamique et en limiter le coût, l'endettement devrait être concentré sur un ensemble limité d'acteurs : l'État, les collectivités territoriales et la CADES. Or, de nombreuses autres structures publiques sont endettées auprès d'établissements bancaires pour une durée supérieure à douze mois, c'est-à-dire pour couvrir des besoins autres que de trésorerie.

Sur le seul champ des opérateurs de l'État, soit des organismes bénéficiaires d'une subvention ou d'une taxe affectée par l'État et contrôlés par lui, près de cinquante organismes sont endettés auprès d'établissements bancaires.

Les informations disponibles relatives à l'endettement des établissements publics dotés d'un comptable public permettent de constater que l'endettement auprès des établissements bancaires de ces seuls ODAC, hors endettement de l'Établissement public de financement et de restructuration, s'élevait à plus de 120 M€ au 31 mars 2008 et à près de 140 M€ au 31 décembre 2009. Les entités concernées relèvent de catégories juridiques différentes (EPA, EPIC, EPSCP, GIP, ...).

Cette situation est rendue possible par l'absence de règle générale visant à limiter l'endettement des organismes publics.

Ainsi, il n'existe à ce jour pas de norme supérieure à la loi visant à limiter l'endettement des organismes publics (excepté pour la CADES, puisque l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative

au remboursement de la dette sociale a été élevée au rang organique par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-519 DC).

Il est aujourd'hui nécessaire de définir un principe général d'interdiction d'émettre des titres d'emprunt ou de contracter des emprunts bancaires d'une durée supérieure à 12 mois :

– En l'absence d'approche globale, on assiste à une dispersion et à une insuffisante maîtrise des sources d'émission d'emprunts au sein des administrations publiques, alors que nos engagements européens au titre du pacte de stabilité et de croissance portent bien sur l'ensemble des administrations publiques, dont les organismes divers d'administration centrale ;

– Stopper cette dissémination de la dette publique est d'autant plus nécessaire que ces entités se financent la plupart du temps à des coûts supérieurs à ceux observés pour l'État, augmentant ainsi la charge d'intérêt supportée par les administrations publiques dans leur ensemble ;

– Si les entités qui ont recours à l'emprunt n'ont pas une capacité de remboursement propre suffisante, c'est au final l'État qui est appelé à financer ces établissements ;

– Enfin, pour les organismes financés depuis le budget de l'État, la faculté de recourir à l'emprunt peut constituer un moyen de contourner la discipline appliquée à la dépense de l'État (plafond imposé à la progression des dépenses de l'État d'une année sur l'autre).

L'objectif principal des dispositions prévues à l'article 12 de la présente loi de programmation est d'appliquer sur un champ cohérent en matière de finances publiques, c'est-à-dire un périmètre le plus proche possible de celui de nos engagements européens, l'interdiction de recourir à l'emprunt auprès d'établissements bancaires pour une durée supérieure à 12 mois.

Le dispositif proposé vise à la fois à limiter, pour la période de programmation, l'endettement des organismes existants et à empêcher pour l'avenir que des organismes nouvellement créés puissent recourir à cette faculté, sauf autorisation expresse du Parlement.

V. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Le secteur des administrations de sécurité sociale, dont les dépenses de prestations représentent près de 45 % du total des dépenses publiques, est un indispensable contributeur à la stratégie de redressement des comptes publics.

En réponse à une crise économique et financière d'une ampleur exceptionnelle, les administrations de sécurité sociale ont, par leur rôle de stabilisateurs automatiques, contribué à soutenir la consommation des ménages et l'activité des entreprises. Grâce notamment à l'augmentation des transferts sociaux et à la baisse des prélèvements dont les effets conjugués ont permis de compenser la stagnation des revenus d'activité, la France a mieux traversé la crise économique que la plupart de ses partenaires européens.

Grâce à la reprise qui s'est manifestée depuis la fin 2009, les comptes sociaux sortent cependant moins dégradés de la crise que prévu initialement. Le renforcement de la croissance économique contribuera à prolonger la réduction des déficits sur les années suivantes. Pour autant, afin de conforter l'objectif de retour à l'équilibre des comptes sociaux, des réformes structurantes seront nécessaires et seront mises en œuvre pour assurer la pérennité de notre modèle de protection sociale.

Le défi est important pour redresser les comptes tout en absorbant le choc démographique qui modifie en profondeur la nature de nos besoins collectifs et conduit à une accélération sensible des dépenses de retraite et de prise en charge de la dépendance. En outre, ce défi implique d'agir sur le comportement des acteurs qui conditionne significativement la dynamique des dépenses dans le champ social : pratiques des professionnels de santé, comportements des patients en matière de risque maladie, ou des salariés et des employeurs en matière de départs à la retraite ou d'accidents du travail par exemple.

Un objectif de réduction progressive mais vigoureuse des comptes sociaux structurera ainsi l'action du Gouvernement sur la période couverte par la loi de programmation.

Pour conforter l'avenir, qu'il s'agisse de garantir la soutenabilité de notre système de protection sociale, de renforcer la logique de solidarité qui le fonde ou encore d'apporter des réponses adaptées aux évolutions économiques et sociales, l'action du Gouvernement s'articulera autour de deux grands axes :

– le renforcement des outils de pilotage afin d'améliorer le suivi infra-annuel des dépenses et des recettes et d'ajuster en cours d'exercice la mise en œuvre de nos politiques en vue d'assurer le respect de la contrainte de soutenabilité. La déclinaison opérationnelle des conclusions du rapport du groupe de travail présidé par M. Briet sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie jouera, à ce titre, un rôle déterminant pour une meilleure maîtrise de l'ONDAM voté ;

– la détermination d'une stratégie de moyen terme, claire et cohérente, qui seule permettra de donner de la visibilité aux acteurs, laquelle est une

condition forte pour la réussite des réformes engagées. Le projet de loi portant réforme des retraites s'inscrit pleinement dans cette perspective, pour prévoir un retour à l'équilibre des comptes tous régimes à l'horizon 2018.

Les efforts entrepris ces dernières années en ce sens, et qui ont déjà porté leurs fruits, seront poursuivis et approfondis, afin de transmettre aux générations futures un système de protection sociale soutenable et adapté aux enjeux de demain.

A. Trajectoire

1. Solde des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale

Solde des ASSO, en comptabilité nationale

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses en points de PIB	25,9	26,3	26,2	25,9	25,5	25,1
Recettes en points de PIB	24,7	24,6	24,7	24,7	24,6	24,6
Solde en points de PIB	-1,3	-1,7	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5
<i>Solde en Md€</i>	<i>-24,0</i>	<i>-32,8</i>	<i>-30,0</i>	<i>-25,3</i>	<i>-18,5</i>	<i>-11,6</i>

NB : 0,1 point de PIB représente 1,9 Md€ en 2010, 2,0 Md€ en 2011, 2,1 Md€ en 2012, 2,2 Md€ en 2013 et 2,3 Md€ en 2014.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) ont été frappées de plein fouet par la récession économique de 2009 : ainsi, la masse salariale au sens de l'ACOSS s'est repliée de 1,3 % alors que le PIB reculait de 2,5 %. Cette dégradation sans précédent des comptes sociaux devrait encore peser à l'horizon de la programmation.

Néanmoins, la reprise progressive de l'activité économique et les réformes en cours devraient permettre une réduction du besoin de financement des ASSO dès 2011 : ainsi, la masse salariale privée accélérerait (+ 2,9 % en 2011, après + 2,0 % en 2010) et des mesures en recettes seraient prises dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le rythme de progression des recettes doublerait en 2011 (+ 4,0 % contre + 2,0 % en 2010). Par la suite, les créations d'emplois permettraient une nouvelle accélération de la masse salariale privée

(+ 4,5 % à partir de 2012) qui soutiendrait la dynamique des recettes des administrations de sécurité sociale.

Du côté des dépenses, une nette tendance à la modération serait observée sur la période de programmation. Après la forte hausse de 2009 (+ 4,5 %) portée par la dégradation du marché de l'emploi et une importante revalorisation des prestations familiales, la dépense sociale ralentirait en 2010 grâce à la maîtrise des dépenses sous ONDAM. À moyen terme, l'entrée en vigueur de la réforme des retraites en 2011 grâce au relèvement progressif des bornes d'âges infléchirait la dépense vieillesse, ce qui améliorerait les comptes des régimes vieillesse dans le cadre du rééquilibrage des régimes à l'horizon de 2018. De même, la poursuite d'ambitieux objectifs en matière de dépenses de santé et l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi devraient favoriser une progression plus contenue de la dépense des administrations de sécurité sociale.

Au total, les soldes sociaux s'amélioreraient d'environ $\frac{3}{4}$ de point de PIB à l'horizon 2014 par rapport à 2009.

2. Solde du régime général

Charges, produits et solde du régime général

(En Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits nets	293,1	292,4	293,3	306,2	318,3	331,2	345,0
Charges nettes	303,3	312,7	316,5	327,6	337,9	349,3	360,5
Solde	-10,2	-20,3	-23,1	-21,4	-19,6	-18,1	-15,5

Au point de départ de la période que couvrira la loi de programmation des finances publiques, la dégradation des comptes sociaux est moins importante que prévue : le déficit du régime général serait contenu à 23,1 Md€ en 2010, alors que le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2009 l'évaluait à 33,6 Md€. Si le redressement de l'emploi et des salaires à la fin 2009 et en 2010 a permis d'endiguer la dégradation des recettes du régime général, les actions résolues de maîtrise des dépenses sociales, qui permettront notamment de respecter l'ONDAM pour la première fois depuis 1997, ont apporté une contribution à ce résultat.

Partant de cette situation initiale qui marque un premier arrêt de la dégradation des comptes sociaux, le cheminement proposé dans la loi de programmation des finances publiques se fixe pour point d'arrivée en 2014 une réduction significative du déficit du régime général, qui retrouverait en 2014 son niveau de 2008, avant le déclenchement de la crise économique et financière. En effet le déficit brut du régime général en 2014 (15,5 Md€) ne reflète pas fidèlement la situation financière, car il incorpore le déficit de la branche vieillesse (- 7,7 Md€). Or la réforme des retraites en cours d'examen par le Parlement, qui vise à assurer l'équilibre financier du système par répartition à l'horizon 2018, prévoit, jusqu'à cette échéance, la reprise par la CADES des déficits de la branche vieillesse du régime général grâce à la mobilisation des ressources et des actifs du Fonds de réserve pour les retraites. Par conséquent, à l'horizon 2014, l'indicateur financier significatif est le déficit du régime général hors branche vieillesse, c'est-à-dire des branches maladie, accidents du travail-maladies professionnelles et famille : il atteindra 7,8 Md€, soit sensiblement en-deçà du solde déficitaire constaté en 2008.

Il importe ainsi de préparer les conditions économiques générales et de mettre en place les incitations aux acteurs du système de protection sociale qui permettent de poursuivre le redressement des comptes sociaux au-delà de 2014. Le renforcement des efforts de maîtrise des dépenses sociales, afin qu'elles continuent à rendre aux Français des services de qualité pour un coût sans cesse réduit, sera à cet égard décisif. Il sera complété par des actions visant à sécuriser les recettes sociales.

Une maîtrise accrue des dépenses sociales

L'amélioration significative de la situation financière du régime général sera due en majeure partie à un ralentissement important des dépenses. L'objectif de dépenses retenu pour hypothèse sous-jacente à la trajectoire du I de l'article 8 de la présente loi de programmation des finances publiques prévoit en effet une croissance annuelle moyenne des dépenses du régime de 3,3 % entre 2010 et 2014, soit inférieure en volume de près d'un point à celle du produit intérieur brut.

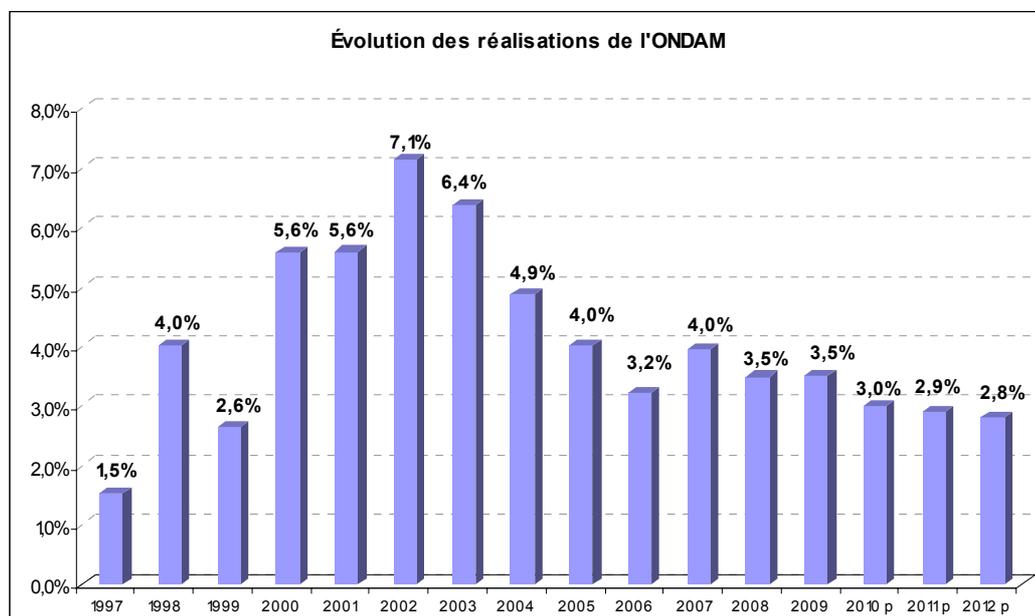
L'amélioration de la situation de la branche vieillesse reposera pour une part essentielle sur une correction significative de la trajectoire tendancielle des dépenses de retraite. Compte tenu de la réforme des retraites, la projection quadriennale des comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse associée aux objectifs présentés ci-dessus fait état d'une amélioration de près de 10 Md€ du solde de cette branche en 2014 (- 7,7 Md€, contre un tendanciel de - 17,9 Md€ avant la mise en œuvre de la réforme), au sein de laquelle l'effort en dépenses contribuerait pour plus de la moitié :

– 3,3 Md€ au titre des atténuations de charges liées au relèvement de l'âge de la retraite, nettes de l'impact des mesures positives (garantie de niveau des petites pensions notamment), dont la montée en charge s'accélénera à partir de 2014 ;

– 2,8 Md€ au titre de la réduction des charges financières liées aux reprises de dette prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, ainsi qu'au moindre appel à des ressources non permanentes du fait de charges en diminution.

En matière de dépenses d'assurance maladie, l'objectif fixé au II de l'article 8 de la présente loi de programmation reprend les objectifs fixés par le Président de la République pour 2010, 2011 et 2012, soit une progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 3,0 % en 2010, 2,9 % en 2011 et de 2,8 % en 2012. La projection quadriennale retenue prolonge cet objectif de progression de l'ONDAM de 2,8 % pour les années 2013 et 2014.

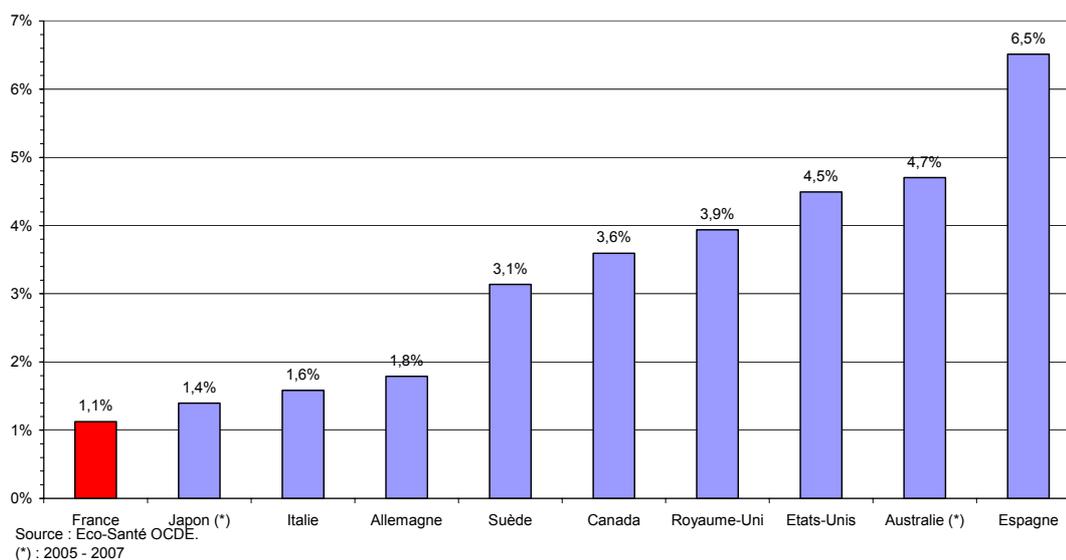
Il s'agit d'un objectif ambitieux, si l'on en juge par l'observation du passé, au cours duquel jamais la dépense d'assurance maladie n'a progressé à un rythme inférieur à 3 % deux années de suite (*cf.* graphique ci-dessous). L'année 2010 marquera à cet égard un tournant, avec une croissance de l'ONDAM particulièrement modérée (3 %) qui permettra le strict respect de l'objectif de dépenses voté par le Parlement à l'automne 2009.



Les objectifs fixés en matière d'assurance maladie consistent donc à stabiliser la progression des dépenses au rythme très modéré qu'elles connaissent actuellement, sans remettre en cause le haut niveau de qualité

des soins. En particulier, les outils créés par la réforme de l'assurance maladie de 2004, notamment la maîtrise médicalisée des dépenses de santé négociée avec les représentants des professionnels de santé, et la mise en œuvre depuis 2004 de la tarification à l'activité des établissements de santé, ont permis de modifier durablement les comportements en matière de recours aux soins des assurés et de production de soins des offreurs. Ces changements de comportements se reflètent dans le ralentissement très significatif du rythme d'évolution des dépenses d'assurance maladie depuis 2005 (*cf.* graphique ci-dessus), d'autant plus remarquable qu'il intervient dans le contexte des pressions à la hausse qu'exerce le vieillissement de la population. Partant il est vrai d'un niveau de départ élevé, la France est ainsi l'un des pays membres de l'OCDE dans lesquels la croissance des dépenses publiques de santé est la plus faible depuis 2005 (*cf.* graphique ci-dessous).

Taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques de santé
(en monnaie nationale constante, 2005-2008)



Pour la période 2011-2014, le niveau ambitieux de l'ONDAM est rendu crédible par les réformes structurelles en cours de mise en œuvre (voir le 1 du B ci-dessous).

Un effort accru de sécurisation des recettes

La stratégie de redressement des comptes de la sécurité sociale présentée dans la loi de programmation des finances publiques comporte des engagements importants en matière de dynamique des recettes sociales, nécessaire pour assurer la préservation du haut niveau de protection sociale dont bénéficient les Français. La projection associée à la présente loi de

programmation fait état d'une progression moyenne de 4, % par an des produits nets du régime général. Cette évolution découle notamment des hypothèses macro-économiques retenues dans les projections qui accompagnent la présente loi de programmation, et de celle relative à la masse salariale du secteur privé, principale assiette des ressources de la sécurité sociale. Le scénario économique sous-jacent prévoit en 2011 une reprise de l'emploi qui intervient avec un décalage par rapport à celle de l'activité économique : dans ce contexte la masse salariale du champ ACOSS progresserait de 2,9 % en valeur. Pour les années 2012 à 2014, le scénario repose sur l'hypothèse d'une croissance économique robuste (2,5 % en volume chaque année), permettant à la masse salariale privée de croître légèrement plus vite que le PIB (4,5 % en valeur).

Au-delà de la dynamique propre des ressources du régime général, la réforme des retraites comporte un volet « recettes » important, avec l'affectation au Fonds de solidarité vieillesse de produits supplémentaires pour un montant de 4,3 Md€ en 2014 : ces mesures permettront la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse de dépenses de solidarité aujourd'hui supportées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. La CNAV bénéficiera également du surcroît de cotisations liées aux rémunérations versées aux salariés qui seront appelés à prolonger leur activité (500 M€ environ à l'horizon 2014).

Par ailleurs, il est prévu en 2011 un relèvement de 0,1 point du taux de cotisation des employeurs au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui permettra le retour à l'équilibre de cette branche puis le financement de la mesure positive liée à la prise en charge de la pénibilité, décidée dans le cadre de la réforme des retraites.

D'une façon plus générale, le sentier de redressement des comptes du régime général à l'horizon 2014 prévoit la poursuite de la stratégie de réduction des dispositifs d'exemption et d'exonération des cotisations sociales (« niches sociales »). La projection quadriennale associée à la loi de programmation retient ainsi l'hypothèse d'un montant annuel de 3 Md€ de ressources supplémentaires sur la période 2012-2014 au moyen de la réduction des « niches » fiscales et sociales, dont le volet social permettra d'améliorer le financement de la sécurité sociale. Au-delà de leur impact en termes de réduction du déficit du régime général, ces mesures permettront d'améliorer l'équité et la lisibilité du prélèvement social, en dissuadant les comportements d'optimisation des cotisants.

B. Des mesures structurantes en faveur du redressement progressif des comptes sociaux

1. Engager des réformes structurelles pluriannuelles pour permettre une progression de l'ONDAM inférieure à 3 % sur 4 ans

Lors de la 2^{ème} session de la conférence sur le déficit le 20 mai 2010, il a été décidé que le taux d'augmentation de l'ONDAM continuerait d'être progressivement abaissé pour passer de 3 % en 2010 à 2,9 % en 2011 puis 2,8 % en 2012.

Pour dégager les économies nécessaires au respect de cette trajectoire, tout en maintenant une qualité de soins élevée, il est indispensable de repenser les liens entre les différents types de prises en charge.

L'amélioration des synergies entre les secteurs ambulatoire, hospitalier et médico-social constituera ainsi l'objectif prioritaire du Gouvernement. La notion de parcours de soins doit en effet être au cœur du système d'assurance maladie. Il s'agit là d'apporter les réponses les plus adaptées aux assurés. Il s'agit également de faire évoluer la structure de la dépense en limitant le recours aux hospitalisations ainsi que la durée des séjours : il est important que la mobilisation des structures les plus coûteuses n'intervienne qu'en cas de besoin avéré.

Pour l'atteinte de cet objectif structurant de l'action publique dans le champ de l'assurance maladie, les agences régionales de santé (ARS), créées en avril 2010, joueront un rôle central. Leur implication contribuera de façon déterminante au décloisonnement entre la ville, l'hôpital et le médico-social.

Plus précisément, s'agissant des **soins de ville**, les efforts vont prioritairement porter sur la modernisation et la diversification des modes d'exercice des professionnels. Les modes de rémunération des médecins libéraux doivent en effet évoluer pour ne plus reposer exclusivement sur l'acte. Cette évolution doit notamment pouvoir garantir une meilleure reconnaissance de la coordination des soins et de l'offre de nouveaux services aux patients, comme la prévention et l'éducation thérapeutique.

Dans cette perspective, l'expérimentation des nouveaux modes de rémunération des médecins a d'ores et déjà été étendue à l'ensemble des régions et devrait permettre d'atteindre l'objectif de la mise en place de 250 maisons de santé pluridisciplinaires d'ici 2012. Par ailleurs, afin de favoriser les bonnes pratiques et la qualité de la prise en charge, des actions seront aussi conduites pour promouvoir la diffusion et l'extension du contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI). En outre, le recours aux soins les plus coûteux pour l'assurance maladie sera progressivement couvert par des référentiels sur la base des recommandations de la Haute Autorité de santé. Enfin, afin toujours d'accroître l'efficacité et la qualité de la prescription, le Gouvernement a fait le choix de favoriser le développement d'une offre qualifiée de logiciels d'aide à la prescription : ce projet sera réalisé grâce au déploiement de procédures de certification dont il a confié la responsabilité de l'élaboration à la Haute Autorité de santé.

De plus, la démographie médicale et paramédicale doit être adaptée aux besoins et aux moyens disponibles. En particulier, au niveau des ARS, les schémas régionaux d'organisation des soins permettront une meilleure répartition des professionnels sur le territoire.

Dans le **champ hospitalier**, le Gouvernement s'attachera à améliorer l'efficacité du système de soins en recentrant l'hôpital sur son cœur de métier. Ainsi, certaines activités exercées aujourd'hui en milieu hospitalier pourront être transférées vers les soins de ville ou les établissements médico-sociaux. Cette démarche sera conduite sur la base des référentiels établis par la Haute Autorité de santé : une attention forte sera portée à la nature des activités transférées afin de préserver la qualité de la prise en charge et des soins.

Le Gouvernement se fixe également des objectifs forts en faveur de l'amélioration de l'efficacité de la dépense. L'exigence de performance sera placée au cœur du pilotage du système de soins. Les réorganisations comptent parmi les leviers en ce sens. Elles seront menées sur la base d'un plan pluriannuel : si une implication forte des acteurs est exigée pour mener à leur terme les restructurations nécessaires, ceux-ci doivent effectivement pouvoir mettre en œuvre les réformes de façon progressive afin d'en conforter les conditions de réussite. Par ailleurs, 150 projets de performance seront conclus pour une durée de trois ans avec les établissements hospitaliers, ce qui participera également à la recherche de gains d'efficacité dans l'organisation interne des établissements et dans les processus de délivrance des soins. Créée par la loi n° 2009-879 du 2 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et des établissements médico-sociaux (ANAP) apportera un soutien déterminant à cette dynamique structurante pour les années à venir.

Dans le **champ médico-social**, à la suite des recommandations d'une mission IGAS/IGF, l'année 2010 sera marquée par la mise en place d'un nouveau dispositif de pilotage et de suivi de l'allocation des ressources et de l'exécution de la dépense. Sur la base des autorisations d'engagements et des crédits programmés, cet outil permettra de mieux ajuster les délégations de crédits à la capacité de mise en œuvre au plan local. Un suivi rigoureux des dépenses constitue en effet une priorité : une vision précise à court terme de l'exécution des crédits médico-sociaux aidera à la construction d'une politique de programmation pluriannuelle de création de places compatible avec les contraintes de soutenabilité de l'objectif global de dépense, composé en grande partie de dépenses d'assurance maladie.

Par ailleurs, le Gouvernement s'emploiera, au cours des années couvertes par la loi de programmation, à instituer dans ce secteur une politique de gestion du risque adaptée, afin de garantir la qualité et

l'efficacité de la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées. Parallèlement au dispositif de pilotage et de suivi de l'allocation des crédits, des outils et systèmes d'information seront progressivement développés pour améliorer la connaissance, l'analyse et *in fine* l'organisation de la prise en charge au sein des établissements médico-sociaux, mais également dans le cadre du parcours de soins s'articulant avec l'hôpital.

Le pilotage infra-annuel des dépenses ainsi que la bonne conduite des réformes structurelles vont nécessairement reposer au plan local sur la mobilisation des ARS. À cet égard, les ARS jouent un rôle de premier ordre dans le pilotage et le suivi des dépenses de santé ainsi que dans l'accompagnement, via des outils contractuels, des établissements de santé les plus forts prescripteurs. En termes opérationnels, leur compétence transversale doit leur permettre d'articuler les trois secteurs hospitalier, libéral et médico-social et de les solliciter équitablement pour contribuer à l'effort d'efficacité du système de soins. L'un des chantiers majeurs que devront lancer les ARS est celui de la reconversion des lits de court séjour hospitalier en lits médico-sociaux alors que 20 % des lits de médecine d'un hôpital sont occupés par des personnes âgées qui ne trouvent pas de structures d'hébergement adaptées ou de services à domicile. Une meilleure organisation territoriale des parcours de soins doit effectivement permettre de maîtriser l'évolution du volume d'activité hospitalière tout en garantissant une qualité des soins élevée.

L'ensemble de ces orientations sera bien entendu articulé avec les priorités établies par le Gouvernement en matière de santé publique. Au-delà de la réforme de la dépendance dont les objectifs et les modalités donneront lieu à discussion avec les acteurs concernés à l'issue du débat sur les retraites, afin, notamment, de mieux répondre aux enjeux posés par le vieillissement de la population, tout en veillant à apporter des réponses soutenables financièrement, ces priorités seront fixées, pour les cinq prochaines années, à l'occasion de la révision de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui interviendra en cours d'année 2011.

2. Mettre en œuvre la réforme des retraites, pour un retour à l'équilibre du système par répartition à l'horizon 2018

La période couverte par la loi de programmation va voir la montée en charge des mesures décidées dans le cadre du rendez-vous retraites 2010.

Il relève de la responsabilité du Gouvernement de mener à terme cette réforme dès cette année. D'une part, l'allongement de l'espérance de vie et le départ à la retraite des générations nombreuses d'après guerre conduisent à un déséquilibre démographique et, par voie de conséquence, à une dégradation massive et continue des comptes des régimes : alors qu'on

recense aujourd'hui 1,7 cotisant pour un retraité, ce ratio atteindra 1,5 dès 2020. D'autre part, la crise économique et financière a fortement accéléré l'aggravation des déficits évalués par le Conseil d'orientation des retraites en 2007.

Au total, pour 2010, le déficit des régimes s'élève déjà à 32 Md€. Le besoin de financement annuel de l'ensemble des régimes de retraite continuerait de progresser dans les années à venir pour atteindre près de 42 Md€ dès 2018 selon le COR. Ces chiffres montrent qu'en l'absence de réforme, le risque est fort d'aboutir dans des délais rapprochés à une impasse financière.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé à assurer la pérennité des régimes de retraites par répartition. Avec la réforme proposée, le déficit des régimes de retraites est réduit de près de la moitié dès les premières années. Plus encore, l'équilibre financier du système est atteint à l'horizon 2018.

Pendant la phase de montée en charge des mesures de redressement, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) se verra transférer, dans la limite de 62 Md€, les déficits de la branche vieillesse, lesquels seront amortis grâce à la mobilisation des actifs et des ressources du Fonds de réserve des retraites (FRR). Le Gouvernement apporte ainsi une solution globale aux problèmes de financement des régimes de retraites, en élargissant le traitement de la dette sociale aux déficits futurs.

Pour atteindre l'objectif de retour à l'équilibre financier à horizon 2018 sans hausse généralisée des prélèvements sociaux, le projet de loi est construit autour de quatre orientations :

- augmenter la durée d'activité de manière progressive et en tenant compte des différences de situation entre assurés ;
- renforcer l'équité du système de retraites en rapprochant les régimes publics et privés ;
- améliorer les mécanismes de solidarité ;
- déterminer de nouveaux outils de pilotage et renforcer l'information en direction des assurés.

a) L'augmentation de la durée d'activité se fait de manière progressive, et l'effort est réparti équitablement entre les assurés

Le problème des retraites est avant tout démographique ; il appelle une réponse démographique. L'augmentation de la durée d'activité pour tous les assurés, quel que soit leur régime, public ou privé, constitue le cœur de la

réforme 2010. L'âge légal de départ à la retraite sera donc porté progressivement à 62 ans en 2018, à raison de 4 mois par génération.

Dans un souci d'équité, le départ à la retraite à 60 ans restera possible et sans décote pour les assurés ayant débuté leur carrière très jeunes ou ceux qui sont usés par leur travail, ce qui concernera 120 000 personnes par an en 2015 (auxquelles s'ajoutent les catégories actives de la fonction publique et les ressortissants des régimes spéciaux) :

– Le dispositif de retraite anticipée pour carrières longues qui a été institué par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites sera conservé. Les salariés qui ont commencé leur vie professionnelle avant 18 ans pourront continuer à partir à 60 ans, et même dès 58 ans pour ceux qui ont commencé à travailler à 14 ou 15 ans ;

– Un droit nouveau est institué pour les assurés dont l'état de santé est dégradé à la suite d'expositions à des facteurs de pénibilité au travail. Ils pourront partir à la retraite à taux plein à 60 ans, quel que soit leur nombre de trimestres. Par amendement au projet initial, le Gouvernement a étendu le bénéfice de ce départ à 60 ans aux assurés justifiant d'un taux d'incapacité permanente compris entre 10 et 20 %. Il est en outre prévu de mettre en place un comité scientifique chargé de recenser avant la fin 2013 les facteurs de pénibilité à effets différés ;

– Ce dispositif de compensation de la pénibilité sera complété par un renforcement des mesures de prévention qui pourront être développées à partir de la mise en œuvre d'une traçabilité, pour le futur, des expositions aux facteurs de pénibilité. Le coût de ce droit nouveau des salariés sera intégralement compensé à la CNAVTS par la branche des accidents du travail ;

– Une pénalité de 1 % de la masse salariale sera appliquée aux entreprises qui ne seront pas couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à la prévention de la pénibilité.

Enfin, l'effort en faveur de l'emploi des seniors sera poursuivi et amplifié. En complément des nombreuses mesures déjà mises en œuvre au cours des dernières années, une aide à l'embauche d'un an pour les chômeurs de plus de 55 ans est créée. Le développement du tutorat sera par ailleurs encouragé pour favoriser la transmission des savoirs et valoriser la fin de carrière.

b) L'équité du système de retraites est renforcée entre secteur public et secteur privé

Des dispositions renforcent le rapprochement des règles applicables aux fonctionnaires de celles applicables aux salariés du secteur privé :

– Le taux de cotisation acquitté par les fonctionnaires pour leur retraite (7,85 % aujourd’hui) sera aligné en dix ans sur celui qui s’applique aux salariés du secteur privé (10,55 %) ;

– Le dispositif de départ anticipé sans condition d’âge pour les parents de trois enfants n’existant que dans le public sera fermé à compter de 2012. Des dispositions spécifiques prévoient cependant que ceux qui à cette date remplissent les conditions et sont à moins de cinq années de l’âge légal de départ de leur corps pourront continuer à bénéficier de cet avantage. Ceux qui, tout en remplissant les conditions mais sont à plus de cinq ans de l’âge légal de départ de leur corps pourront encore en bénéficier, mais dans les conditions de liquidation de la pension de droit commun ;

– Le minimum garanti applicable dans la fonction publique sera désormais soumis à la même condition de durée d’activité que le minimum de pension applicable aux salariés du secteur privé.

c) Les dispositifs de solidarité sont améliorés pour certaines catégories d’assurés

Des mesures d’amélioration des droits sont ainsi prévues :

– *En direction des jeunes en situation précaire* : un décret leur permettra de valider six trimestres au titre de leur première période de chômage non indemnisé contre quatre aujourd’hui ;

– *En direction des femmes* : les indemnités journalières perçues pendant le congé de maternité seront désormais assimilées à des salaires pour la retraite. Parallèlement, des mesures destinées à garantir que les entreprises s’investissent effectivement dans la réduction des écarts salariaux entre hommes et femmes sont renforcées. Ainsi, le Gouvernement a choisi d’instaurer une sanction en cas de non-respect de l’obligation qu’ont d’ores et déjà les entreprises d’établir un rapport sur la situation comparée des conditions d’emploi des hommes et des femmes ;

– *En direction du monde agricole* : les terres agricoles et les corps de ferme ne feront plus l’objet d’un recours sur succession pour récupération du minimum vieillesse. Par ailleurs, l’affiliation des conjoints collaborateurs et des aides familiaux au régime complémentaire des agriculteurs est rendue obligatoire, comme cela est le cas pour le régime social des indépendants. Enfin, la prise en compte de la pénibilité au travail est améliorée pour les salariés et non salariés agricoles.

d) La visibilité et la transparence des règles sont renforcées

Les précédentes réformes ont créé un droit à l'information sur les retraites. Ceci a permis des progrès réels et très significatifs. Le projet de loi renforce encore le dispositif par trois nouvelles mesures :

– la création d'un point d'étape retraites à 45 ans pour permettre aux Français de faire, le plus tôt possible, les meilleurs choix pour leur retraite ;

– la transmission, dès l'entrée dans la vie professionnelle, de documents d'information générale sur la retraite et le système par répartition français ;

– la mise en place d'un relevé de carrière en ligne dans tous les régimes de retraite.

e) Le pilotage, notamment financier, des régimes de retraite sera assuré par une structure dédiée

Pour assurer le succès de la réforme, une nouvelle instance de pilotage, associant l'État, les parlementaires ainsi que les représentants des partenaires sociaux et des régimes de retraite est mise en place. Elle aura pour mission de veiller à la pérennité financière des régimes de retraites par répartition, à l'équité du système et au maintien du niveau de vie des retraités à un niveau satisfaisant. Ce comité sera également en charge de la préparation d'un rendez-vous sur les retraites en 2018, destiné notamment à maintenir l'équilibre des régimes au-delà de 2020.

3. Assainir les finances de la branche accidents du travail – maladies professionnelles pour lui permettre d'élargir ses missions

La branche AT-MP, qui permet la prise en charge des accidentés du travail, a vu ses comptes se dégrader fortement depuis 2009. Il est essentiel de veiller à l'assainissement de ces comptes en sortie de crise. Il est rappelé qu'aucune augmentation de la cotisation patronale pour cette branche n'a été mise en œuvre depuis 2006.

Son retour à l'équilibre assuré, la branche pourra, sur des bases solides, contribuer dans le cadre de ses missions à la mise en place d'un dispositif de prise en charge de la pénibilité dans le cadre de la réforme des retraites permettant d'assurer la traçabilité des expositions auxquelles ont été ou seront confrontés certains assurés.

4. Adapter la politique familiale aux évolutions économiques, sociales et démographiques

Compte tenu des évolutions démographiques observées en France et de la politique menée par le Gouvernement en vue de mieux concilier la vie

professionnelle avec la vie familiale, **le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant demeurera l'un des objectifs structurants** assignés à la branche famille. Pour la période 2009-2012, la création de 200 000 solutions de garde supplémentaires constitue l'une des priorités que s'est fixé le Gouvernement. La création de 100 000 solutions de garde collective figure d'ailleurs dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAF et constitue un effort financier supplémentaire de 1,3 Md€ sur la période.

Pour la branche famille, la période 2011-2014 sera également marquée par **la montée en charge de récentes réformes structurantes**, parmi lesquelles :

– la poursuite de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) qui sera par ailleurs étendu aux jeunes de 18 à 25 ans, dans certaines conditions, et dans les départements d'outre-mer ;

– la trimestrialisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui vise à davantage inciter les bénéficiaires à reprendre ou exercer une activité professionnelle ;

– la départementalisation de Mayotte, qui va conduire à une réflexion relative à l'alignement des prestations versées aux Mahorais sur celles de la métropole.

Enfin, **les efforts en termes de pilotage financier vont être poursuivis**. En matière d'action sociale, la réforme des outils financiers a d'ores et déjà permis à la branche famille, sur la période précédente, de concilier le développement d'une action sociale ambitieuse avec la maîtrise du cadrage financier prévue dans la COG. L'année 2010 marquera par exemple l'engagement effectif du projet OMEGA, un applicatif informatique dédié à la gestion financière du FNAS (Fonds national d'action sociale) de la CNAF : cet outil permettra notamment d'enrichir les prévisions d'exécution des crédits du fonds.

Ces orientations seront déclinées dans le cadre des négociations de la future convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la caisse nationale.

C. Un renforcement des outils de pilotage des finances sociales

1. Accroître les leviers en faveur de la maîtrise de l'ONDAM voté

Lors de la première réunion de la conférence nationale sur le déficit, le 28 janvier 2010, M. Raoul Briet a été chargé de présider un groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie. Ce groupe s'est vu confier une double mission. Il a été chargé, d'une part, de réfléchir à de

nouveaux outils de suivi de la dépense permettant de disposer le plus tôt possible en cours d'année d'informations fiables sur les risques de dépassement de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) et, d'autre part, de proposer des mécanismes capables de corriger l'évolution de la dépense en cours d'année de façon efficace, lorsque celle-ci est plus dynamique que prévu.

Conformément aux décisions prises lors de la deuxième session de la conférence sur le déficit, le 20 mai 2010, les préconisations du groupe de travail présidé par M. Raoul Briet ont été validées et seront mises en œuvre. Certaines le sont d'ores et déjà, d'autres font l'objet d'articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ou de la présente loi de programmation des finances publiques.

Le groupe de travail a mis en évidence l'intérêt d'une maîtrise de l'ONDAM en exécution, rappelant que si les dépassements de l'ONDAM sont d'apparence faibles (0,7 % en moyenne), les masses financières en jeu sont considérables (l'ONDAM 2010 a été fixé à 162,4 Md€). La somme des dépassements constatés depuis 1997 (19,4 Md€ en euros constants) est ainsi sensiblement supérieure au déficit prévu en LFSS 2010 pour la branche maladie (14,5 Md€). Malgré l'amélioration des outils et procédures du vote et du suivi de l'ONDAM, en particulier l'instauration d'un dispositif d'alerte et de mesures correctives par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, le groupe de travail a identifié un certain nombre de faiblesses structurelles : selon lui, la transparence de la construction de l'ONDAM pourrait être améliorée. Le suivi infra-annuel et la gestion du risque de dépassement sont insuffisants. En particulier, le cadre institutionnel n'est pas assez formalisé, et les données hospitalières sont disponibles trop tardivement. Enfin, la procédure d'alerte n'apparaît pas suffisamment dissuasive. Si elle a permis de limiter les dépassements de l'ONDAM, elle n'a pas permis d'en assurer le respect.

Sur la base de ce constat, les propositions formulées par le groupe de travail visent à améliorer le pilotage des dépenses d'assurance maladie.

Trois d'entre elles concernent la construction et le vote de l'ONDAM.

La première consiste à **organiser via le comité d'alerte une expertise externe sur les hypothèses techniques sous-tendant la construction de l'ONDAM avant le vote de la LFSS**. Ainsi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit que le comité d'alerte examine les hypothèses sous-jacentes à l'ONDAM projeté pour l'année à venir. En cas d'erreur manifeste affectant la sincérité de cet objectif, le comité est tenu de rendre un avis explicitant ses réserves, au plus tard le 15 octobre.

La deuxième vise à **enrichir l'information du Parlement** sur l'exécution de l'ONDAM de l'année en cours et sur les hypothèses

techniques faites par la construction de l'ONDAM de l'année à venir (décomposition par sous-objectif du tendancier, présentation détaillée des mesures correctrices et de leur impact). Dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le Gouvernement veillera à enrichir le contenu de l'annexe 7 au projet de loi de financement.

La troisième vise à **renforcer le caractère pluriannuel de la programmation de l'ONDAM**. Le II de l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques, qui fixe, en Md€, l'ONDAM pour chaque année de la période de programmation, s'inscrit pleinement dans cet objectif.

Le groupe de travail a ensuite formulé des propositions visant à rénover la gouvernance de l'ONDAM.

En premier lieu, le groupe de travail a proposé la mise en place **d'un comité de pilotage de l'ONDAM**, chargé du pilotage intégré de l'ensemble des secteurs de l'ONDAM. Ce comité de pilotage a d'ores et déjà été mis en place ; il tient des réunions au niveau des directeurs d'administration centrale ou des ministres.

En deuxième lieu, le groupe de travail a proposé le renforcement du **suivi statistique et comptable de l'ONDAM**, avec la création d'un groupe dédié. Piloté par la direction de la sécurité sociale, le groupe de suivi statistique de l'ONDAM réunit mensuellement depuis le mois de juin 2010 les représentants des différentes administrations concernées par le pilotage de l'ONDAM ainsi que les producteurs techniques des données statistiques relatives aux dépenses relevant du champ de cet objectif. Il assiste le comité de pilotage de l'ONDAM en centralisant les informations existantes, en élaborant un diagnostic partagé de l'évolution des dépenses et en réalisant des projections statistiques en vue de l'appréciation du risque de dépassement.

En troisième lieu, le groupe de travail a préconisé **d'augmenter la fréquence des avis obligatoires du comité d'alerte en prévoyant un premier avis dès mi-avril**. À cette date, le comité rendra un avis sur le respect de l'ONDAM de l'exercice en cours. Il analysera les conséquences sur le respect de cet objectif des anticipations de réalisation de l'objectif de l'année précédente en se fondant sur les données statistiques disponibles. Le comité rendra ensuite un avis sur le respect de l'ONDAM n avant le 1^{er} juin, comme actuellement, puis, en cas d'erreur manifeste entachant sa construction, un autre avis portant cette fois sur l'ONDAM n+1, pendant la phase de préparation du PLFSS, celui-ci devant être déposé avant le 15 octobre. Cette préconisation du groupe Briet est mise en œuvre dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

En quatrième et dernier lieu, **le seuil d'alerte de l'ONDAM sera abaissé progressivement** à 0,5 % de l'ONDAM d'ici 2012-2013, soit environ 0,8 Md€. Cette mesure a pour but d'inciter l'ensemble des acteurs à une gestion préventive et continue des risques de dépassement.

Enfin, plusieurs mesures visent à doter cette gouvernance renouvelée d'outils complémentaires destinés à **prévenir les dépassements**.

Tout d'abord, **la mise en œuvre de tout ou partie des mesures nouvelles sera conditionnée à leur compatibilité avec l'ONDAM voté**, qu'il s'agisse des mesures nouvelles incluses dans la LFSS ou décidées en cours d'année. Toute mesure nouvelle prise en cours d'année et ayant un impact financier sur l'ONDAM devrait ainsi faire l'objet d'un examen de compatibilité avec le respect de l'ONDAM voté.

Le groupe de travail a ensuite préconisé d'instaurer des mécanismes systématiques de **mise en réserve** en début d'année de dotations s'apparentant à des crédits budgétaires, les décisions de dégel total ou partiel, ou d'annulation, étant prises en cours d'année par le comité de pilotage. Le III de l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques met en œuvre cette préconisation. Les mises en réserve ont été décidées dès cette année pour assurer le respect de l'ONDAM 2010 : plus de 500 M€ de crédits ont été mis en réserve. En application du III de l'article 15, le Gouvernement présentera chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, le montant des dotations mises en réserve en début d'année suivante pour garantir le respect de l'ONDAM en exécution.

2. Préserver les ressources de la sécurité sociale, notamment grâce aux efforts menés en faveur de l'encadrement des niches

Dans le domaine des « **niches sociales** », dès 1994 a été posé un principe de compensation par l'État des pertes de recettes engendrées par les dispositifs d'exonération pour les organismes de sécurité sociale, confirmé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

De plus, la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a prévu la fixation d'un objectif de coût des mesures d'exonération et d'abattement d'assiette. Pour 2009, l'objectif, fixé à 40,9 Md€, a été respecté. De même, l'objectif de 40,6 Md€ de coût pour 2010, devrait être tenu. En outre, toujours en application de la loi de programmation 2009-2012, l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale a été enrichie d'un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures de niches sociales. Le solde du compte de gages a fait apparaître, pour 2009, des mesures d'économie excédant les mesures d'aggravation du coût des niches ; il devrait en être de même pour 2010. Enfin, le délai d'évaluation de

l'ensemble des dispositifs de niches existant antérieurement à la première loi de programmation est fixé au 30 juin 2011.

L'identification, dans un cadre unique, des dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux, engagée en 2006 à travers l'annexe 5 au PLFSS, progresse chaque année en exhaustivité et en connaissance du coût des dispositifs.

Le Gouvernement s'attachera dans les années à venir à poursuivre ces efforts et à améliorer la connaissance des dispositifs, notamment s'agissant des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale ainsi que des niches qui portent sur les revenus autres que les revenus d'activité du secteur privé. La nouvelle loi de programmation permettra de donner un cadre à l'approfondissement des progrès déjà réalisés.

En outre, et parallèlement à l'action menée en faveur d'une meilleure gouvernance des finances publiques, le Gouvernement poursuit son action visant à **préserver à la sécurité sociale des ressources dynamiques**. Dans un contexte de stabilité des taux de prélèvement sur les salaires, cela nécessite une attention particulière pour éviter toute forme d'érosion de l'assiette du prélèvement. À cet égard, il faut souligner que l'évolution des pratiques managériales et de rémunération des entreprises se traduit par le fort dynamisme d'éléments accessoires au salaire de base (épargne salariale, protection sociale complémentaire en entreprise, avantages type titres restaurant, CESU, rémunérations versées par des tiers), lesquels évoluent plus fortement que la masse salariale. Or, ces éléments sont également ceux qui sont exclus de l'assiette des cotisations sociales, voire de la CSG CRDS pour certains.

Pour assurer la contributivité de la plupart de ces éléments au financement de la protection sociale et conforter le principe de solidarité au cœur du système, le Gouvernement a instauré en 2009 un forfait social à la charge de l'employeur, d'un taux de 4 % en 2010, qui devrait être porté à 6 % en 2011. De même, des prélèvements *ad hoc* ont été établis (stock options, en 2008) ou renforcés (retraites chapeau, en 2010), et feront l'objet de mesures complémentaires en PLFSS en 2011.

Enfin, plusieurs mesures en matière d'assujettissement des revenus du capital ont permis de sécuriser le rendement des prélèvements sociaux dans le respect du principe d'universalité, notamment grâce au rapprochement des assiettes fiscales et sociales (seuil de cession en matière de plus-value mobilière, revenus fonciers, assurance-vie en cas de décès de l'assuré).

D. Pour les organismes de sécurité sociale, des exigences fortes en matière de maîtrise des dépenses et de lutte contre la fraude

1. Associer les organismes de sécurité sociale aux objectifs de maîtrise des dépenses

À l'instar de l'État qui a engagé d'importantes réformes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les organismes de sécurité sociale ont accru leurs efforts ces dernières années en faveur d'une plus grande efficacité de leurs réseaux. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) constituent le support privilégié de cette démarche qui vise une meilleure maîtrise des dépenses de sécurité sociale, une rationalisation des coûts de fonctionnement des caisses ainsi qu'une amélioration du pilotage des politiques publiques.

Pour aller plus loin dans cette démarche, le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé, en juin 2010, que les modalités de déclinaison des principes de maîtrise des dépenses qui s'appliquent déjà à l'État et à ses opérateurs seront examinées avec les organismes de sécurité sociale. L'application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, la réduction des dépenses immobilières et des dépenses de fonctionnement ainsi que la résorption des écarts de productivité entre organismes de base seront recherchées dans le cadre des discussions des différentes COG, dans le respect des spécificités de chacune des branches.

Enfin, la restructuration des réseaux et la mutualisation des fonctions support voire de production, comme l'optimisation des systèmes d'information et la promotion de l'outil internet, contribuent à l'atteinte des objectifs fixés en matière de finances publiques.

2. Renforcer la lutte contre la fraude : une exigence forte, tant sur le plan de l'équité sociale que sur celui de la maîtrise des finances publiques

Lutter contre la fraude à la sécurité sociale constitue un axe fort de la politique du Gouvernement. Cette lutte contribue d'une part à garantir le financement des régimes de sécurité sociale, en participant à la fois à l'augmentation de l'assiette déclarée et à la maîtrise des dépenses de prestations sociales. Elle est d'autre part au cœur des grandes finalités de l'action publique en ce qu'elle s'inscrit dans la défense de notre système de protection sociale, préserve le jeu normal de la concurrence entre les entreprises, et garantit le respect des droits des salariés. Si elle ne peut apporter à elle seule une réponse aux défis financiers, démographiques et sociaux auxquels notre système de protection sociale est confronté, la lutte contre la fraude n'en constitue pas moins un enjeu financier non négligeable, appelant un renforcement de l'efficacité des actions engagées et une adaptation renouvelée des outils de détection et de ciblage.

Une action de **mise en mouvement et de coordination de l'ensemble des acteurs** a été menée ces dernières années. La délégation nationale à la

lutte contre la fraude, créée en 2008, et des comités opérationnels départementaux anti-fraude, coprésidés par les préfets et les procureurs de la République, permettront d'animer et de veiller à la mise en œuvre des orientations du Gouvernement.

Dans les organismes de sécurité sociale, la lutte contre la fraude occupe désormais une place centrale au sein des politiques de maîtrise des risques. Ainsi chacune des conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées entre l'État et les organismes nationaux de sécurité sociale contient désormais un chapitre spécifique à cette problématique. À titre d'exemple, la COG État-ACOSS 2010-2013 fixe un objectif d'accroissement de 10 % par an des redressements notifiés au titre du travail dissimulé, afin d'atteindre une cible de 200 M€ de redressement en 2013.

En appui à l'implication des acteurs, le Gouvernement s'emploiera à renforcer **l'efficacité financière des actions engagées**. Depuis 2006, les lois de financement de la sécurité sociale ont permis de renforcer les pouvoirs des agents chargés du contrôle, les échanges d'informations et les sanctions applicables en cas de fraude. Il est désormais important de veiller à la déclinaison opérationnelle de ces mesures, certaines restant encore insuffisamment utilisées. Par ailleurs, le recouvrement des cotisations éludées et des indus frauduleux sera amélioré par la mobilisation des dispositifs réglementaires existants (par exemple, la mise en jeu de la solidarité financière des entreprises donneurs d'ordre n'ayant pas assuré leurs obligations de vigilance et de diligence à l'égard de leurs sous-traitants). Ces actions s'intègrent notamment dans l'objectif global, défini dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, d'une progression de 10 %, pour les années 2010 et 2011, de la récupération des indus frauduleux par rapport aux résultats enregistrés en 2009.

Le Gouvernement sera également attentif à **l'adaptation des outils de détection et de ciblage, ainsi qu'au développement des échanges d'informations**. Aussi, les années à venir verront la réalisation du projet, lancé par le Gouvernement, de création d'un outil partagé entre les administrations de recensement et de suivi des procédures de travail illégal. Par ailleurs, le découplage des données fiscales et sociales sera poursuivi dans le but d'une meilleure maîtrise des risques d'erreurs et de fraudes par les organismes de sécurité sociale.

Enfin **la lutte contre les fraudes transnationales** comptera parmi les objectifs du Gouvernement. La création de structures spécialisées telles que le Centre national des firmes étrangères (CNFE), pour traiter spécifiquement de la situation des entreprises étrangères employant des salariés en France sans y posséder d'établissements, et celle du Centre national des soins à l'étranger (CNSE) constituent une première étape dans cette évolution. Celle-ci sera poursuivie par le développement de nouveaux moyens

d'investigation, notamment en lien avec nos partenaires de l'Union européenne.

E. Une réponse équilibrée et durable à la question de la dette sociale

Les déficits cumulés des exercices 2009 et 2010 pour le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) devraient atteindre près de 51 Md€, soit un niveau sans précédent en raison notamment de l'impact très négatif de la crise économique sur les recettes de la sécurité sociale.

Afin de ne pas entraver la reprise économique par une hausse des prélèvements obligatoires, le Gouvernement avait fait le choix de ne pas organiser de reprise de dette sociale fin 2009.

Il s'était toutefois engagé à apporter une solution durable à la question de la dette sociale dès 2010, souhaitant notamment préserver l'ACOSS dans sa mission de gestion des besoins de financement de court terme du régime général. Au vu des travaux de la commission de la dette sociale, qui a réuni au printemps de cette année sept députés et sept sénateurs de la majorité et de l'opposition, le Gouvernement a ainsi proposé un schéma qui apporte une réponse aux déficits passés mais prépare également l'avenir, en prévoyant en particulier la reprise des déficits futurs de la branche vieillesse jusqu'en 2018, date à laquelle la réforme des retraites produira ses pleins effets et permettra un retour à l'équilibre du système par répartition. Ce schéma, qui porte au total sur un montant de 130 Md€, doit accompagner la montée en charge progressive des réformes structurantes décidées et mises en œuvre dans le champ social, et dès lors, contribuer à l'assainissement des finances sociales sur la période couverte par la loi de programmation.

Ce schéma repose sur un allongement, à la fois limité et encadré, de la durée de vie de la CADES. Conformément à la possibilité ouverte par le projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, adopté en Conseil des ministres le 13 juillet dernier, la LFSS pour 2011 prévoira des transferts de dette qui conduiront à un allongement de quatre années de la durée d'amortissement de la dette sociale. Selon les estimations publiques de la CADES, sa date prévisionnelle d'extinction passera ainsi, dans son scénario médian, de 2021 à 2025. Cette dérogation exceptionnelle à la condition posée par l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 précitée, qui dispose que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* », permet de limiter l'impact en termes de prélèvements obligatoires pour les générations actuelles d'une dette née d'une crise exceptionnelle. En tout état de cause, cette dérogation préserve le principe essentiel de la CADES, qui est d'assurer l'amortissement de la dette sociale sur un horizon limité et en lien avec la durée de vie de la génération à l'origine du déficit.

Cet allongement limité s'accompagne d'un apport important de ressources à la caisse, notamment dans le cadre de l'effort global de réduction des niches fiscales et sociales. Ainsi, pour assurer la reprise des déficits cumulés du régime général et du FSV sur les exercices 2009 et 2010, ainsi que des déficits prévisionnels 2011 des branches maladie et famille du régime général, soit un total prévisionnel de 68 Md€, un transfert de recettes de 3,2 Md€ (équivalent à 0,26 point de CRDS) sera réalisé en PLF 2011 au profit de la CADES, au moyen des trois mesures suivantes. Cet apport de ressources s'inscrit dans le cadre de l'effort global de réduction des niches fiscales et sociales :

– taxe à la sortie sur les sommes placées dans la réserve de capitalisation par les sociétés d'assurance, qui étaient jusqu'à présent exonérées d'impôt sur les sociétés (pour un rendement cumulé de 1,7 Md€ sur les seules années 2011 et 2012) ;

– imposition, au fil de l'eau, aux contributions sociales des compartiments euros des contrats d'assurance vie multisupports (1,6 Md€ en 2011, décroissant jusqu'en 2020) ;

– instauration d'un taux réduit (3,5 %) de taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TCA) portant sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables (1,1 Md€ par an).

Compte tenu du caractère décroissant d'une partie des ressources affectées à la CADES, une clause de garantie est prévue, par laquelle le Gouvernement s'engage à assurer à la caisse des ressources annuelles équivalentes à 0,26 point de CRDS. À cette fin, le Gouvernement continuera de privilégier les réductions de niches fiscales et sociales.

Par ailleurs, il est clair que le traitement durable de la dette sociale passe nécessairement par la réduction des déficits courants du régime général, grâce à la mise en œuvre progressive de réformes structurelles. Dans la phase de montée en charge de la réforme des retraites, afin d'apporter une solution globale aux besoins de financement de la branche vieillesse, le Gouvernement a d'ores et déjà prévu, dans la limite de 62 Md€, les modalités de reprise des dettes de cette dernière sur la période 2011-2018. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) sera mobilisé en ce sens de deux façons : d'une part, le rendement de la part du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, qui lui est aujourd'hui affecté, sera transféré à la CADES ; d'autre part, le FRR utilisera ses actifs pour verser chaque année 2,1 Md€ à la CADES sur la période 2011-2024. Le FRR adaptera ainsi l'allocation stratégique de ses actifs afin de garantir totalement ces versements, tout en continuant à rechercher la meilleure performance globale pour ses placements. Les plus-values réalisées dans le cadre de la gestion du FRR demeureront mises en réserve et pourront venir,

à terme, contribuer au financement des régimes de retraite, conformément à la mission du fonds.

Au total, le transfert annoncé de 130 Md€ de dette sociale à la CADES, qui verra ainsi plus que doubler son objectif d'amortissement, contribuera, sur la période couverte par la loi de programmation, à redonner des bases saines au pilotage des finances sociales et à soulager significativement les besoins de trésorerie de l'ACOSS. En conséquence, le programme d'emprunt de l'ACOSS reviendra à un niveau inférieur à celui observé en 2010, ce qui se traduira par l'abaissement du plafond de trésorerie voté par la loi de financement pour 2011.

VI. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

A. La trajectoire de finances publiques du sous-secteur

Solde des APUL, en comptabilité nationale

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses en points de PIB	12,0	12,0	11,8	11,6	11,3	11,2
Recettes en points de PIB	11,7	11,6	11,3	11,2	11,2	11,1
Solde en points de PIB	-0,3	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0,0
<i>Solde en Md€</i>	-5,6	-8,5	-9,9	-7,0	-3,3	-0,3

NB : 0,1 point de PIB représente 1,9 Md€ en 2010, 2,0 Md€ en 2011, 2,1 Md€ en 2012, 2,2 Md€ en 2013 et 2,3 Md€ en 2014.

Après plusieurs années marquées par une progression de l'endettement des administrations publiques locales, la programmation s'appuie sur l'hypothèse que celles-ci visent un retour progressif à l'équilibre de leur budget à l'horizon 2014. Cette amélioration de leur capacité de financement passerait principalement par un ralentissement très marqué de la dépense locale sur la période. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires des APUL sont supposés progresser spontanément à un rythme proche du PIB (élasticité légèrement inférieure à l'unité), grâce notamment à un rattrapage des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui ont sensiblement diminué pendant la crise économique. Par ailleurs, la programmation est construite sur l'hypothèse prudente d'une hausse modérée des taux d'imposition locaux, se traduisant par un surcroît de recettes de 1 Md€ par an en moyenne sur la période.

Plusieurs éléments devraient concourir au ralentissement de la dépense locale à moyen terme. Tout d'abord, la situation relativement dégradée des comptes des collectivités locales devrait les amener à un effort de maîtrise important, comme ce fut par exemple le cas dans la seconde moitié des années 1990. Cet effort sera accompagné et facilité par l'État comme décrit dans la partie B *infra*.

Ces efforts de maîtrise de la dépense seront renforcés par des facteurs plus « spontanés » de ralentissement de la dépense locale. Tout d'abord, les collectivités locales bénéficieront de la fin de la montée en charge de certaines prestations (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap). Par ailleurs, l'amélioration de la conjoncture économique permettra un certain reflux des dépenses de RSA socle. Enfin, le prochain cycle d'investissement local devrait se révéler moins dynamique que le précédent, qui s'était caractérisé par une progression des coûts de construction plus rapide que l'inflation. Ce ralentissement de l'investissement à moyen terme pourrait encore être accentué, certains investissements locaux ayant été anticipés grâce aux mesures prises dans le cadre du plan de relance, notamment la mesure de versement anticipé du FCTVA mise en œuvre en 2009 et reconduite en 2010.

B. La contribution du Gouvernement à l'amélioration de la maîtrise des dépenses locales

L'orientation des dépenses des collectivités locales dépend au premier chef des choix opérés par les collectivités. Le retour à l'équilibre des collectivités territoriales ne pourra se faire qu'avec leur participation active et une vigilance renforcée dans leur gestion.

Afin de soutenir les collectivités locales dans leur effort, le Gouvernement a décidé, suite à la deuxième conférence sur le déficit qui s'est tenue le 20 mai 2010, de la série de mesures suivantes, qui permettront de contribuer à cet objectif :

1. À partir du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur

Cette décision rejoint la proposition faite par le groupe Carrez-Thénault, qui indique dans son rapport que le gel des concours de l'État aux collectivités se justifie non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État, mais également par l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses.

Ce gel des concours s'entend hors FCTVA, sorti de l'enveloppe des concours comme préconisé par le rapport Carrez-Thénault, et hors impacts liés à la suppression de la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe

professionnelle (TP), afin de respecter la neutralité de la réforme de la TP posée par le Gouvernement.

L'enveloppe en autorisations d'engagement (AE) des concours de l'État aux collectivités locales est stabilisée en valeur sur 2011-2013 au niveau de la LFI 2010, soit 50,45 M€ en AE. Cette enveloppe comprend :

- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, à l'exception du FCTVA et du prélèvement sur recettes « amendes de la circulation » ;
- la mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;
- la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle (imputée sur la mission « Travail et emploi »).

2. Ce gel des concours s'accompagnerait d'un renforcement de la péréquation

Le gel des concours de l'État combiné au constat d'une forte disparité des dépenses au sein d'une même catégorie – majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal – rend d'autant plus nécessaire la péréquation entre collectivités, tant verticale qu'horizontale. Pour être pleinement effective, la péréquation renforcée et redéfinie devra :

- se faire au niveau consolidé communes / intercommunalités,
- et tenir compte des incidences de la réforme de la taxe professionnelle.

Un accroissement de la péréquation, comme l'indique le rapport Carrez-Thénault, favorisera la maîtrise globale des dépenses en versant moins aux collectivités les mieux dotées et plus aux collectivités les moins bien dotées.

3. Les normes réglementaires imposées aux collectivités locales seront davantage encadrées

Cette limitation de l'effet inflationniste des normes participe à la maîtrise de la dépense locale. L'impact des normes sur la dépense locale est en effet connu et mieux quantifié depuis la création fin 2008 de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Par conséquent,

le Gouvernement a décidé, par voie de circulaire⁽⁷⁾ en date du 6 juillet 2010, des mesures suivantes :

- L'application d'un moratoire à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois ;
- La consultation de la CCEN sur les projets de loi, facultative au regard de ses compétences, sera plus largement utilisée ;
- Une meilleure intégration des coûts induits par les dispositions envisagées dans la préparation des projets de loi, afin de renforcer l'expertise sur les effets induits de la réglementation sur la dépense locale ;
- La possibilité pour la commission de procéder, sous certaines conditions, à un contre-rapport sur les projets de texte soumis à la commission.

En outre, le Président de la République a annoncé que la commission pourra s'engager dans l'expertise du coût des normes existantes, dans le cadre d'une révision générale des normes. Le Gouvernement a ainsi saisi les associations d'élus locaux, afin qu'ils se prononcent sur les domaines dans lesquels une révision générale des normes devrait être prioritairement engagée en raison des dépenses qu'elles engendrent pour les collectivités et de préciser, dans ces domaines, les normes qui leur paraissent devoir être révisées. Sur la base de ces propositions, la commission serait saisie afin de rendre un avis sur la suppression ou l'aménagement des normes concernées.

4. Au-delà de ces mesures, le Gouvernement a entrepris de soutenir les collectivités locales en agissant directement sur certaines dépenses locales, et plus particulièrement sur les dépenses sociales des départements

La réforme de la dépendance, qui sera engagée à l'issue du débat sur les retraites, devra permettre de mieux répondre aux enjeux posés par le vieillissement de la population tout en veillant à apporter des réponses soutenables pour les finances publiques.

En outre, les départements devraient également bénéficier de la mise en œuvre des propositions du rapport Jamet. Dans ce but, des groupes de

⁽⁷⁾ *Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.*

travail réunissant l'Association des départements de France ainsi que les ministères concernés (intérieur, santé, budget) ont été chargés d'approfondir les propositions du rapport Jamet notamment dans les champs suivants :

– la gouvernance et la mise en place de référentiels communs à tous les départements et à l'État ;

– la diffusion des bonnes pratiques pour une maîtrise des dépenses sociales ;

– la mutualisation des fonctions support.

Enfin, le choix du Gouvernement de ne pas revaloriser le point fonction publique en 2011 favorisera une inflexion de l'évolution des dépenses de fonctionnement.

Vu pour être annexé au projet de loi adopté par le Sénat dans sa séance du 15 décembre 2010

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER