

# COMPTES RENDUS ANALYTIQUES OFFICIELS

**Jeudi 6 novembre 2008**

PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (Urgence) ET  
PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (Déclaration du Gouvernement)

## SOMMAIRE

<b>CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS .....</b>	<b>1</b>
<b>PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (Urgence) ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (Déclaration du Gouvernement) .....</b>	<b>3</b>
<i>Discussion générale commune</i>	3
<i>Rappel au règlement</i>	13
<i>Discussion générale commune (Suite)</i>	13
<b>HOMMAGE À UNE DÉLÉGATION ÉTRANGÈRE .....</b>	<b>15</b>
<b>PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (Urgence – Suite) ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (Déclaration du Gouvernement – Suite) .....</b>	<b>15</b>
<i>Discussion générale commune (Suite)</i>	15
<i>Questions – Réponses</i>	18
<i>Question préalable</i>	23
<i>Rappel au Règlement</i>	24
<i>Discussion des articles</i>	25
Article premier	25
Article 2	25
Article 3	28
Article 4 A	31
Article 4	31
Article 5	32
Article 6	32
Article 7	34
Article 8	35
Article 9	35
Article 10	36
Article 11	38
Article 12	38
<i>Explications de vote</i>	38
<b>CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Règlement du Sénat) .....</b>	<b>39</b>
<b>CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Élections sénatoriales) .....</b>	<b>39</b>

## SÉANCE du jeudi 6 novembre 2008

19<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

La séance est ouverte à 9 h 35.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

### Conférence des Présidents

**M. le président.** – Voici les conclusions de la Conférence des Présidents sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat.

#### JEUDI 6 NOVEMBRE 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 9 heures 30, à 15 heures et, éventuellement, le soir :

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires.

#### MERCREDI 12 NOVEMBRE 2008

A 16 heures et le soir :

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

*(Le scrutin secret pour l'élection de deux vice-présidents du Sénat se déroulera dans la Salle des Conférences et sera ouvert pendant une heure. Les candidatures devront être déposées au service de la Séance, à 11 heures, le mercredi 12 novembre 2008)*

Ordre du jour prioritaire :

2°) Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

*(La Conférence des Présidents a fixé au mercredi 12 novembre 2008 à 11 heures le délai limite pour le dépôt des amendements à ce texte et à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 11 heures, le mercredi 12 novembre 2008)*

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

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

#### JEUDI 13 NOVEMBRE 2008

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

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

*(La Conférence des Présidents a décidé d'organiser un débat thématique sur « L'hôpital en question », avant le début de la troisième partie du projet de loi « Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour 2009 ». A la suite du rapporteur de la commission des affaires sociales (10') interviendront les porte-parole des groupes (10' pour chaque groupe et 5' pour les sénateurs non-inscrits. Après la réponse du Gouvernement aux orateurs des groupes aura lieu un débat organisé sous la forme de 10 questions/réponses avec droit de réplique de l'auteur de la question (UMP et SOC : 3 questions ; UC, CRC, RDSE et NI : 1 question. Question : 2'30 ; réponse : 2'30 ; réplique : 1'. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 17 heures, le mercredi 12 novembre 2008)*

A 15 heures et le soir :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement.

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la Séance avant 11 heures)*

Ordre du jour prioritaire :

3°) Suite de l'ordre du jour du matin.

#### LUNDI 17 NOVEMBRE 2008

A 10 heures :

1°) Quatorze questions orales :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures et le soir :

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

#### **MARDI 18 NOVEMBRE 2008**

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

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

A 16 heures et le soir :

2°) Éloge funèbre de André Boyer.

Ordre du jour prioritaire :

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

A partir de 18 heures :

- Désignation des 36 membres de la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

(*Les candidatures présentées par les groupes à cette délégation devront être remises au service de la Séance au plus tard le jour même à 16 heures 30*)

#### **MERCREDI 19 NOVEMBRE 2008**

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures et le soir :

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

#### **DU JEUDI 20 NOVEMBRE AU MARDI 9 DÉCEMBRE 2008**

Ordre du jour prioritaire :

- Sous réserve de sa transmission, projet de loi de finances pour 2009.

(*La Conférence des Présidents a retenu les propositions de la commission des finances sur l'organisation et le calendrier de la discussion du projet de loi de finances pour 2009. Le calendrier et les règles de la discussion seront adressés à chacun des sénateurs*)

En outre,

#### **JEUDI 27 NOVEMBRE 2008**

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

Sous réserve de leur dépôt :

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

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

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

A 15 heures :

4°) Questions d'actualité au Gouvernement.

(*L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la Séance avant 11 heures*)

#### **MARDI 9 DÉCEMBRE 2008**

Ordre du jour prioritaire :

Le soir :

- Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen.

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

*En outre, la Conférence des Présidents a retenu les dates des prochaines séances de questions d'actualité au Gouvernement, de questions orales et de séances mensuelles réservées pour les mois de janvier et février 2009.*

*La prochaine Conférence des Présidents aura lieu le mercredi 26 novembre 2008 à 19 heures.*

*L'ordre du jour est ainsi réglé.*

## **Programmation des finances publiques (Urgence) et Prélèvements obligatoires (Déclaration du Gouvernement)**

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ainsi qu'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

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

### **Discussion générale commune**

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** – Pour la première fois, le Gouvernement présente au Sénat un projet de loi de programmation des finances publiques, conformément à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. M. Woerth exposera, dans quelques instants, la façon dont le Gouvernement entend consacrer un effort sans précédent à l'assainissement des comptes publics. L'enjeu est de taille : seul un rétablissement de nos finances évitera que nous continuions à vivre à la charge de nos enfants et de nos petits-enfants. Je concentrerai donc mon intervention sur le contexte macroéconomique qui, au reste, ne sera pas sans conséquences sur les modalités d'assainissement des comptes publics.

Notre économie traverse une période difficile et ce projet de loi est un texte de crise. Pour moi, cette crise peut-être en avez-vous une appréciation différente est une crise des excès : excès de crédit, d'endettement, de complexité, de liquidités ; excès de volatilité et d'irrationalité.

Face à cette situation, la mobilisation rapide des pouvoirs publics européens, sous l'impulsion du Président de la République, Président de l'Union, a été exceptionnelle. Dès la mi-octobre, cette mobilisation s'est traduite en France par un plan de soutien pour sauvegarder l'accès au crédit des entreprises, donc pour sauvegarder l'emploi. Ce n'est donc pas un plan de sauvetage des banques mais un plan de sauvetage de l'économie -j'y insiste. Ce plan a, au reste, été adopté par quatorze pays européens, dont le Royaume-Uni ou encore l'Allemagne. Les premiers effets de ce plan sont visibles. L'évolution des taux d'intérêts, notamment, est le signe que le niveau des désordres et de la méfiance sur le marché des prêts entre banques a commencé de refluer.

Avant d'exposer les objectifs de croissance révisés à la baisse que le Gouvernement a fixés pour 2009 et 2010, je veux rappeler que la croissance était déjà négative au deuxième trimestre 2008 avec un taux de - 0,2 % dans la zone euro, et de - 0,3 % en France, en conséquence de l'envolée du cours du pétrole et des matières premières et des variations de l'euro durant l'hiver 2007-2008. L'activité s'était repliée en Allemagne de - 0,5 %, en Italie de - 0,3 % et au Japon de - 0,7 %. Au troisième trimestre, les États-Unis ont aussi enregistré une croissance négative de - 0,1 %. Début septembre, le Gouvernement avait donc retenu une hypothèse de croissance de 1 % du PIB pour 2009, l'hypothèse la plus basse depuis 24 ans ! C'est dire que nous n'étions pas particulièrement optimistes...

Les effets de la crise sur l'économie réelle se feront sentir durant plusieurs trimestres. Même si l'Europe a trouvé une réponse prompte, pertinente et pionnière -réponse qui a entraîné une modification du plan américain- et contribué à ramener la confiance sur les marchés, cette crise aura des séquelles durables.

Pour autant, face à ce choc, la situation économique et financière de l'Europe n'est pas celle des États-Unis. Le dire, ce n'est pas faire preuve d'optimisme béat mais s'en tenir à l'analyse des faits.

Les désordres interbancaires sont plus importants aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, en raison du mode de régulation. En Europe, les agents restent solvables et sont surtout endettés à taux fixe : le taux d'endettement des ménages français est de 93,6 %, contre 130 % outre-Atlantique. Les banques européennes sont moins exposées aux activités de marché, leurs revenus provenant majoritairement d'activités de clientèle. Tout cela suggère une meilleure capacité à résister à un choc financier majeur.

Des éléments favorables sont aussi intervenus depuis septembre : le prix du baril de Brent est passé sous les 70 dollars, contre 148 en juillet. L'hypothèse d'un baril à 100 dollars, retenue pour le projet de loi de finances, doit donc être revue à 72 dollars, cours

moyen en octobre. De même, l'hypothèse d'inflation sera ramenée de 2 % à 1,5 %. L'euro est passé au-dessous de 1,30 dollar, après un pic à 1,60 à la mi-juillet : l'hypothèse de change sera ramenée de 1,45 dollar à 1,33, cours moyen de l'euro en octobre. Nous devons nous adapter à la réalité. Cette évolution contribuera à soutenir les exportations et donc la croissance.

Le projet de loi de finances, dont le volet recettes a été arrêté début septembre, a été bâti sur une hypothèse de croissance de 1 % en 2009. Au total, les effets sur la croissance des bouleversements récents seront clairement défavorables. Comme je l'ai annoncé à l'Assemblée Nationale le 20 octobre, la croissance en 2009 pourrait s'établir entre 0,2 % et 0,5 % du PIB.

**Mme Nicole Bricq.** – Et voilà !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – De bons apôtres le contesteront, mais c'est une fourchette réaliste, confirmée par mes échanges avec nos partenaires lors du dernier conseil Ecofin...

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

**M. Guy Fischer.** – Bien sûr, là est la réalité !  
(*M. Jean-Pierre Fourcade s'exclame*)

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Par contrecoup, la croissance pour 2010 est aussi révisée à 2 %. Le Gouvernement a souhaité que la Haute assemblée dispose dès aujourd'hui de l'ensemble des données nécessaires à l'examen du projet de loi de finances

**Mme Nicole Bricq.** – Merci !

**M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.** – Très bien !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Le Gouvernement soumettra les amendements qu'implique cette hypothèse.

Dans la situation actuelle, les anticipations des agents ont plus que jamais un effet sur la croissance : les économistes de tous bords en conviennent ! Gardons-nous de suivre certains instituts de sondages qui modifient sans cesse leurs estimations : à brûler aujourd'hui ce qu'ils adoraient hier, ces experts compromettent leur crédibilité !

Dans ce contexte sans précédent, notre prévision de croissance -la plus basse jamais retenue en France- est lucide : à situation exceptionnelle, prévision exceptionnelle. Elle ne se laisse pas aveugler par la technique des modélisateurs. Les leçons du passé ne sont pas d'un grand secours aujourd'hui.

La zone euro est structurellement mieux placée que les États-Unis pour traverser la crise. La méfiance sur le marché interbancaire y est d'ailleurs bien moindre. De nombreux pays européens qui auraient hier dédaigné de la rejoindre sont aujourd'hui plus lucides !

**M. Alain Gournac.** – Eh oui !

**Mme Nicole Bricq.** – C'est vrai.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – En outre, la France a mis en œuvre dès l'été 2007 d'importantes réformes structurelles pour réhabiliter le travail et renforcer l'investissement, qui s'inscrivent dans la stratégie de Lisbonne.

La réponse à la crise financière a été vigoureuse et rapide. Nous avons pris des mesures pour mettre fin à la thrombose qui risquait d'étouffer l'économie. D'une part, nous alimentons les banques en liquidités pour que l'économie continue à être financée, via une caisse de refinancement, garantie par l'État. Ce dispositif vient compléter le refinancement bancaire de court terme assuré par la banque centrale. D'autre part, nous renforçons les fonds propres des organismes financiers, dans la limite de 40 milliards. Les banques françaises sont suffisamment solides : il n'y a pas lieu pour l'État d'entrer à leur capital, comme cela s'est fait en Grande-Bretagne dans certains cas de détresse.

Nous avons également pris des mesures pour que les PME continuent à accéder au crédit. La France a demandé à la Banque Européenne d'Investissement d'augmenter de 50 % ses prêts aux PME : le dispositif a été mis en œuvre en trois semaines, ce qui illustre la mobilisation européenne. Au plan national, le Président de la République a annoncé un plan de 22 milliards en faveur des PME, dont 17 milliards proviennent d'excédents d'épargne réglementée et 5 milliards de la Caisse des dépôts et d'Oseo.

Outre ces mesures d'urgences, le Gouvernement a approfondi et accéléré les réformes structurelles -soutenues au Sénat quand d'autres les vilipendaient- afin de renforcer notre compétitivité en mobilisant le travail et l'investissement. Réhabiliter la valeur travail, grâce au revenu de solidarité active, à l'accélération de la mise en place de Pôle emploi, à 100 000 contrats aidés pour les publics les plus fragiles, avec un accompagnement renforcé et une insertion dans l'entreprise, à l'extension du contrat de transition professionnelle aux bassins d'emploi en difficultés, à la réforme de la formation professionnelle.

Pour renforcer l'investissement, nous avons augmenté le crédit d'impôt recherche, exonéré de taxe professionnelle les nouveaux investissements, créé un fonds stratégique d'investissement pour investir dans l'avenir.

Au service de cette politique, notre politique fiscale se place sous le signe de la stabilité du taux de prélèvements obligatoires à 43,2 % du PIB jusqu'en 2012. Nous n'augmenterons pas le poids global des impôts, même si les recettes publiques venaient à fléchir du fait de la situation économique. Les mesures que nous avons décidées se traduiront par une baisse nette de 43,5 % à 43,2 %, soit plus de 10 milliards de prélèvements sur l'ensemble de la législature et elles

sont ciblées sur nos priorités politiques : le travail, l'innovation, la participation des salariés aux résultats.

Certains prélèvements augmenteront néanmoins afin de financer le RSA et l'audiovisuel public, de redresser les comptes de la sécurité sociale ou de mettre en place une fiscalité environnementale. Lors de l'examen du projet de loi de finances, nous examinerons le plafonnement global des niches fiscales, ce que votre majorité avait voté, mais qui n'avait pas pu être appliqué à cause du recours de l'opposition devant le Conseil constitutionnel.

**Mme Nicole Bricq.** – Ça va être de notre faute ? Incroyable !

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

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Avec la crise d'octobre, nous sommes entrés dans une nouvelle ère, qui nécessite une approche exceptionnelle des hypothèses de croissance. Je vous ai annoncé que celles pour 2009 et 2010 étaient sensiblement revues à la baisse. Je vous ai expliqué en quoi cette révision était responsable et lucide à l'heure où les agents économiques manquent de repères clairs et où les experts, déboussolés, ne parviennent pas à dégager des principes de réalité. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** – Face à l'incertitude de l'environnement actuel, l'État doit rétablir la confiance. Pour cela, le Président de la République et le Gouvernement ont pris des mesures pour lutter contre la crise. Mais rétablir la confiance ce n'est pas seulement agir aujourd'hui, c'est également dire ce que l'on fera demain. Dans la tourmente que traverse la planète, il faut que l'action du Gouvernement soit clairement définie à moyen terme, pour pouvoir servir de repère, de point d'appui. Ce projet de loi de programmation des finances publiques répond à ce besoin. J'avais souhaité cette innovation pour nos finances publiques dès notre arrivée, dans un souci de bonne gouvernance. Le Sénat aussi, d'ailleurs. Elle se révèle aujourd'hui indispensable car elle donne une vision globale de toute la sphère publique durant toute la législature.

Pour jouer pleinement son rôle, il faut naturellement que cette loi soit la plus précise possible. C'est pourquoi nous vous présentons des hypothèses de croissance révisées et une trajectoire de recettes modifiées en conséquence. Comme je m'y étais engagé, les dépenses n'ont pas été modifiées au-delà de l'incidence mécanique de la charge d'intérêt et des dépenses indexées. Ces dépenses traduisent donc toujours une volonté de maîtrise durable de la dépense publique, mais nous ne réduisons pas les missions des ministères pour compenser les plus faibles recettes. Cela nous conduit donc à afficher des déficits plus importants.

Cette loi de programmation tient donc compte des effets de la crise et elle traduit une maîtrise sans précédent des dépenses, les détaillant par mission sur trois ans. Elle dégage aussi des principes de gouvernance qui précisent nos actions si les évolutions macroéconomiques et financières étaient différentes de ce que nous prévoyons aujourd'hui. Dans la situation d'incertitude actuelle, c'est évidemment primordial.

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

Dès la présentation de ce projet de loi de programmation et du projet de loi de finances à l'Assemblée, j'ai dit que nous tiendrions compte de l'évolution de la situation économique : la crédibilité et la sincérité ne se négocient pas. Ces projets de lois étaient d'une parfaite sincérité lorsqu'ils ont été déposés : une croissance de 1 % en 2009 était alors l'hypothèse partagée par tous les économistes. J'entends naturellement qu'au cours des débats ces lois conservent leur sincérité et leur réalisme. Mais ce n'est pas une tâche facile : la sincérité, cela ne veut pas dire changer de prévisions tous les matins en fonction du cours de bourse. Comme je l'ai dit à l'Assemblée, le budget n'est pas *mark to market*. Nous avons voulu disposer de quelques semaines de recul pour prendre en compte des données nombreuses et souvent contradictoires, et en dégager la tendance la plus probable. Après des analyses détaillées et précises, le Gouvernement revoit aujourd'hui ses prévisions de croissance : 0,5 % en 2009, 2 % en 2010 et 2,5 % en 2011 et 2012.

J'en ai bien évidemment tiré toutes les conséquences en termes de recettes et de déficits car nous n'avons pas l'intention de modifier la progression réelle des dépenses, ni de compenser par des augmentations de recettes la faiblesse de la conjoncture.

La volonté de vous apporter le plus vite possible les conclusions les plus récentes de nos travaux m'empêche de vous fournir dès aujourd'hui jusqu'au dernier détail. L'examen du projet de loi de finances nous en donnera l'occasion. La vingtaine d'amendements que nous présentons dès aujourd'hui vous permettront néanmoins d'avoir une idée précise de la situation.

Le collectif budgétaire sera présenté au conseil des ministres du 19 novembre et il permettra de faire le point sur les recettes et les dépenses. Je réduirai sans doute les recettes fiscales de l'État d'environ 2 milliards, notamment au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. Le ralentissement de la masse salariale pèsera également sur les recettes sociales. Au total, c'est un peu plus de 3 milliards de recettes en

moins, soit 0,2 point de PIB. Le déficit initialement prévu à 2,7 sera donc revu à 2,9 points de PIB.

Cette révision s'explique par une prévision de recettes la plus honnête possible car, en ce qui concerne les dépenses, elles reposent sur le strict respect des votes du Parlement, à l'exception des charges de la dette qui ont subi l'évolution de l'inflation au cours de l'année 2008.

Pour 2009, la révision de la croissance et de certains impôts qui sont particulièrement affectés par les évolutions récentes, comme l'impôt sur les sociétés, me conduit à une révision du solde public d'environ 9 milliards, soit 0,4 point de PIB. La prévision initiale de déficit public de 2,7 est donc revue à 3,1 points de PIB.

Nous n'avons pas pour autant l'intention de nous affranchir du Pacte de stabilité et de croissance. Le Commission européenne a d'ailleurs répété qu'elle tiendrait compte des circonstances exceptionnelles que l'Europe traverse pour examiner la situation. Il s'agit simplement de laisser les recettes s'adapter à la crise.

L'important, c'est de maintenir l'effort sur la dépense, aujourd'hui, mais aussi demain, quand la croissance sera revenue, pour ne pas retomber dans les errements du passé. C'est la clé pour assainir nos finances publiques. Ce dépassement du seuil des 3 points de PIB doit naturellement être temporaire, et notre effort sur la dépense nous permettra de retourner à 2,7 points de PIB dès 2010. Avec un retour à une croissance de 2,5 % en 2011 et 2012, la maîtrise de la dépense permettrait une nette amélioration du déficit, à 1,9 point de PIB en 2011 et 1,2 point en 2012.

Comme nous l'avons promis, nous tirons en toute transparence les conséquences de la crise que nous traversons. Ces révisions confortent la sincérité du projet de loi de programmation des finances publiques. Compte tenue de l'incertitude actuelle, nul ne peut prétendre que les hypothèses retenues seront exactement vérifiées. Je continuerai donc à avoir, plus que jamais, un dialogue étroit avec votre commission des finances sur les évolutions en cours d'année.

Les révisions effectuées étaient nécessaires, mais elles ne remettent pas en cause les engagements forts en termes de dépense et de gouvernance qui figurent dans ce projet et dont la colonne vertébrale, quelle que soit la conjoncture du moment, est de réaffirmer la réduction du poids exorbitant de la dépense.

La maîtrise de la dépense nous permettra en effet de profiter d'un retour à meilleure fortune de l'économie internationale. Tout regain de croissance aura alors des effets positifs puissants et rapides sur nos finances publiques. D'ailleurs, c'est la maîtrise de la dépense qui garantit la solvabilité de l'État. Le plan de financement de l'économie fonctionne essentiellement *via* des emprunts garantis par l'État :

en temps de crise, il est le seul à qui les marchés acceptent encore de prêter, le seul en qui les marchés ont confiance.

Or cette confiance se justifie par le rétablissement structurel de nos finances publiques, que seule une action déterminée sur la dépense peut garantir. Il n'y a aucune contradiction entre la lutte contre les dépenses inefficaces et le plan de refinancement de l'économie. Pour que l'État soit solvable et puisse jouer tout son rôle, il faut accepter de le réformer et d'être économe de l'argent public.

On nous a reproché notre manque de cohérence : nous aurions trouvé 360 milliards pour les banques -voire les banquiers, car les commentaires sont allés jusqu'à la caricature- alors que nous prônons la maîtrise des dépenses. Je ne puis laisser dire une telle contrevérité, je ne peux laisser comparer ce chiffre aux dépenses du RSA, comme cela a été fait : le renflouement auquel nous procédons ne se fait pas à fonds perdus.

**M. Guy Fischer.** – Les dépenses du RSA sont donc pour vous à fonds perdus ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – Notre plan ne pèse pas sur les finances publiques. Nous n'avons pas créé un fonds où les banques seraient invitées à puiser. Quant aux 40 milliards de prise de participation, ils seront certes financés par l'emprunt, mais avec cette contrepartie que constituent les actifs, tandis que la garantie de l'État n'est pas non plus une dépense et sera même payante.

Les seules vraies dépenses que nous engageons tiennent à la charge du passé et visent la recherche de l'efficacité. Le passé, de fait nous rattrape. La dette n'a cessé de s'accroître en 30 ans, tandis que le temps est révolu où l'on pouvait parier sur une baisse des taux : depuis 18 mois, il n'y a plus de « bonnes surprises ». Cette année, la charge de la dette augmentera de 4 milliards : c'est considérable. Le passé nous rattrape aussi par la démographie. Les dépenses de pension augmentent avec l'arrivée de la génération du *baby boom* à l'âge de la retraite. Nous avons prolongé, en 2003, la durée des cotisations. Nous avons mis en place un plan senior. Un état des lieux doit être dressé en 2008.

Pour le reste des dépenses, l'effort de maîtrise est sans précédent. Nous avons construit pour trois ans trois budgets successifs dans lesquels les dépenses de retraite sont stabilisées en valeur, les dotations sous-évaluées -je pense notamment aux remboursements à la sécurité sociale et aux opérations extérieures- remises à niveau, le financement du Ffipsa (Fonds de financement des prestations sociales agricoles) et de l'Afitf (Agence pour le financement des infrastructures de transport de France) clarifiés. Ce travail, mené par le Gouvernement sous la vigilance du Premier ministre, a requis, croyez-le, une grande volonté politique.

Je m'étais engagé à diviser par deux le rythme de la dépense publique en euros constants. Cet objectif, poursuivi depuis plusieurs années, n'avait jamais été réalisé : il l'est cette année, avec 1 % de croissance de la dépense publique. Grâce à la maîtrise des dépenses de l'État hors charge de la dette, ainsi que des dépenses de santé, 10 milliards d'économie seront réalisés chaque année. Les dépenses de personnel, d'intervention et de fonctionnement de l'État sont stabilisées sur la législature et l'augmentation de la dotation aux collectivités est limitée à l'inflation. Si cela avait été fait depuis dix ans, le budget serait à l'équilibre, et notre discours pourrait être tout autre. Car en ces matières, c'est la persévérance plus que la chute de pression qui compte.

Nous recherchons l'efficacité de la dépense dans tous les domaines. Pour la première fois, un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne sera pas remplacé, ce qui représente 30 600 emplois. En un an, nous aurons fait autant que sur les cinq dernières années, sans pour autant reporter la charge sur les opérateurs, dont les effectifs baisseront de plus de 1 000 en 2009. C'est aussi grâce à cette méthode que nos collègues garderont les moyens de leur politique, sans disposer pourtant de quelque 14 milliards qu'ils réclamaient tout d'abord. C'est grâce à elle que nous serons en mesure de reconnaître l'effort des fonctionnaires, qui bénéficieront de 50 % des économies ainsi réalisées. Avec André Santini, nous avons mis fin à cette pratique aberrante qui consistait à négocier le point d'indice de la fonction publique alors que le budget était déjà voté. Nous avons agi très en amont, et pour trois ans.

Il n'était pas possible d'exempter les collectivités de l'effort ainsi réalisé. (*Mouvements divers*) En dépit de la complexité du jeu entre l'État et les collectivités territoriales, nous respectons nos engagements : les concours de l'État suivront la même norme d'évolution que les dépenses globales de l'État, indexées sur l'inflation. Pour 2009 cependant...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Pour 2009 ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – ...exceptionnellement...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Exceptionnellement, je souligne.

**M. Éric Woerth, ministre.** – ...ils progresseront plus rapidement que l'inflation, puisque son taux prévisionnel a été ramené de 2 % à 1,5 %. Pour respecter la règle, il aurait fallu aligner les concours de l'État sur ce taux révisé à la baisse. Nous ne le faisons pas. Cela n'empêchera sans doute pas les élus que vous êtes de réclamer davantage... Nous ne pourrons vous suivre. Nous n'irons donc ni à la hausse, ni à la baisse.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Très bonne chose, y compris pour les collectivités.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – (*Applaudissant*) Très bonne nouvelle !

**M. Éric Woerth, ministre.** – Au sein de cette enveloppe, priorité a été donnée à l'investissement puisque le FCTVA est préservé et progresse de 660 millions. J'ajoute que l'État a répondu présent pour le sauvetage de Dexia, en garantissant son refinancement... Je ne doute pas que l'effort sera accepté, parce qu'il est juste.

Cet effort porte aussi sur la sécurité sociale. En 2009, la conjoncture pèsera sur la progression des cotisations et le déficit du régime général, mais l'effort sur la dépense permettra de limiter la dégradation à 2 milliards. Quant à l'Ondam, il restera fixé à 3,3 % par an. Entre optimisme de façade et résignation, il est une voie médiane. La tenue des dépenses en 2008 en témoigne.

**M. Guy Fischer.** – Et en 2012 ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – Mais ce n'est pas seulement par la loi que nous irons vers l'équilibre. C'est aussi par le changement des comportements et l'effort sans relâche des gestionnaires : l'efficacité ne doit pas passer par pertes et profits, au motif que seule compte la qualité.

Nous reprenons la dette du régime des salariés et des exploitants agricoles ; nous apportons des recettes nouvelles à l'assurance maladie et à l'assurance vieillesse ; nous fixons un objectif de dépenses. L'État peut-il faire plus ? Pour parvenir au respect de l'Ondam, l'effort de tous est requis, des partenaires sociaux aux personnels soignants, du Gouvernement aux caisses d'assurance maladie. Cessons de considérer que le dépassement de l'Ondam est de droit !

Cet effort marqué sur la dépense publique constitue une avancée majeure de la loi de programmation. Il importait cependant de le calibrer. Une baisse trop brutale, surtout en temps de crise, aurait pu provoquer une « dépressurisation ». L'effort doit être mesuré et régulier : tout excès favoriserait non la reprise mais la « recrise »...

Les dépenses prioritaires doivent ainsi être renforcées. Les investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur, dans l'environnement conformément aux préconisations du Grenelle, dans la valorisation du travail sont véritablement porteurs d'avenir. Des moyens sans précédent, à hauteur de 1,8 milliard supplémentaire par an, sont consacrés à la recherche et à l'enseignement supérieur, pour le financement des chantiers engagés à l'initiative du Président de la République : autonomie des universités, excellence de la recherche publique, mobilisation de la recherche privée. L'effort en faveur des infrastructures augmentera de près de 6 % en

2009, soit, avec les partenariats publics-privés, un quasi-doublement des investissements entre 2007 et 2011.

Côté recettes, si nous ne compenserons pas, nous l'avons dit, la faiblesse de la conjoncture par des hausses d'impôts, nous ne camperons pas non plus dans l'immobilisme. Les mesures fiscales doivent être équilibrées. L'intérêt général commande d'accepter que certains impôts augmentent pour que d'autres puissent baisser. Cela ne doit pas faire oublier que la baisse des prélèvements a atteint, depuis le début de la législature, le niveau historique de 10 milliards. Sécuriser les dépenses est crucial. La loi de programmation est particulièrement novatrice sur ce chapitre. Elle permet de prévoir pour la première fois une évolution pluriannuelle. La loi prévoit désormais une évaluation des crédits d'impôt, un objectif annuel de dépenses fiscales et l'assurance qu'on met un terme à la prolifération des niches fiscales et sociales.

Votre rapporteur a fait de nouvelles propositions allant dans ce sens et nous les accueillerons favorablement, notamment celle rendant les niches fiscales « à durée déterminée ». Ces règles sur les dépenses fiscales sont une avancée majeure dans la maîtrise des finances publiques. Par le passé, les dépenses étaient encadrées par la seule norme de dépense budgétaire, le fameux « zéro volume ». Mais force est de constater que cette norme a été contournée par le développement de la dépense fiscale. Après l'élargissement de la norme l'année dernière et les rebudgétisations, c'est donc un nouveau pas que nous accomplissons dans notre gouvernance des finances publiques, qui corrige les effets pervers des règles du passé.

Ce projet de loi de programmation traduit une véritable stratégie, sortant du cadre strictement annuel et du seul budget de l'État, en sécurisant les recettes et en inscrivant la réforme de l'État dans la durée. Il prend en compte la situation difficile que nous connaissons, car rien ne serait pire que de la nier. Il peut donner lieu à une discussion éclairée et responsable de nos finances publiques. A mes yeux, il montre le chemin pour préparer au mieux l'avenir : un effort sans précédent, durable, documenté sur la dépense publique nous permettra de traverser cette crise et d'assainir à terme nos finances publiques. *(Applaudissements à droite et au centre)*

**M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.** – Je salue tout d'abord les deux exposés qui viennent de nous être faits, et particulièrement leur effort de sincérité et de transparence. L'appréciation du contexte macroéconomique est toujours délicate lorsqu'il s'agit d'élaborer un document budgétaire, qu'il soit annuel ou pluriannuel, et, trop souvent, on entend le Gouvernement s'approprier des prévisions de croissance. Quand le Gouvernement parle de sa prévision de croissance, il fait une erreur ! Il n'y a pas de taux de croissance du Gouvernement, pas plus que

de taux de croissance du Parlement : il y a un taux de croissance qu'on constatera *a posteriori*, et c'est le seul vrai. Il nous faut donc travailler sur des hypothèses de croissance, ou plutôt sur diverses hypothèses macroéconomiques – le prix de l'énergie, par exemple, ou les parités monétaires. Allant au bout du raisonnement, il nous faudrait, pour chaque grande donnée macroéconomique, non pas nous focaliser sur un chiffre mais plutôt se proposer une fourchette. C'est ce que vient de faire Mme la ministre, pour la première fois, en tablant sur une fourchette de croissance de 0,2 à 0,5 %. C'est enfin reconnaître que l'aléa existe et que rien ne garantit que les conjoncturistes des banques et des organismes internationaux soient plus éclairés que ceux de l'Insee ou du Conseil d'analyse économique. Pour une loi de programmation triennale, nous devons réfléchir sur la base des données d'un monde incertain... Je salue donc cet exercice de sincérité et j'espère qu'à l'avenir, pour les recettes, dépenses et soldes, on ne raisonnera plus qu'en termes de fourchettes. Si la situation est médiocre, on n'engagera qu'un minimum de dépenses, qu'on augmentera si elle est meilleure. Nous avons donc là un budget transparent – y compris pour la sécurité sociale –, susceptible de s'adapter à la conjoncture.

Le Gouvernement est fondé à mettre l'accent sur des normes de dépenses car seule la dépense publique centralisée peut être contrôlée. Donc, seules les dépenses de l'État, de ses démembrements et des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale doivent obéir aux normes proposées par le Gouvernement et votées par le Parlement. Il existe d'autres dépenses publiques, non centralisées, celles des collectivités locales ; les conseils municipaux, généraux, régionaux ou de communautés votent des dépenses équilibrées par leurs ressources et leur fiscalité. Mais les chiffres ne sont pas de même nature que ceux des dépenses publiques centralisées et la commission présentera un amendement à ce sujet.

Pour les collectivités territoriales, le ministre du budget vient d'annoncer une avancée concrète : en 2009, l'augmentation de l'enveloppe globale des concours de l'État sera supérieure de 0,5 point à une inflation de 1,5 %, ce qui représente 275 millions supplémentaires. Monsieur le ministre, vous nous avez entendus avant même le débat budgétaire. Étant maire et président d'une communauté de communes, vous savez bien qu'en période de basse conjoncture, voire de récession, c'est vers les collectivités territoriales qu'on se retourne pour les investissements ou les dépenses de solidarité. Ce sont elles qui, pour les entreprises comme pour les personnes, jouent le rôle d'amortisseurs à la crise. Cet apport de 275 millions sera donc le bienvenu.

« L'agenciation » de l'État présentait un risque d'évasion des dépenses ordinaires, hors du budget global de l'État, vers diverses institutions publiques. En 2009, les effectifs affectés à ce démembrement se verront appliquer les règles de base de la fonction

publique. Mais la dépense fiscale reste une grande tentation pour les ministres dépensiers.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – On en a voté une nouvelle la semaine dernière !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Heureusement, le Sénat est là pour veiller au bon comportement des finances publiques et la commission a déposé des amendements à ce sujet.

La révision des hypothèses macroéconomiques conduit mécaniquement à une série d'amendements que la commission des finances devra examiner lors d'une suspension de séance. Il est important que le Sénat soit le lieu d'un vrai débat.

Ce débat doit tout à la fois se situer dans l'actualité immédiate et ouvrir des perspectives car il convient d'agir avec continuité et persévérance afin qu'un euro de dépense fiscale soit traité exactement de la même manière en prévision et en réalisation qu'un euro de crédit. *(Applaudissements à droite et au centre)*

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – On a fini par en prendre l'habitude, les médias considèrent que la messe est dite lorsque le débat a eu lieu à l'Assemblée nationale et ils font assez rarement mention des travaux du Sénat. Nous montrerons prochainement, pourtant, qu'il est une force de proposition et que si ses suggestions ne sont pas toujours retenues immédiatement, elles le sont souvent l'année suivante par le Gouvernement ou par l'Assemblée nationale. *(Marques d'approbation au banc des commissions)*

Je veux rendre hommage aux ministres qui nous ont réservé l'expression de leur volonté de jouer la transparence, la crédibilité et le réalisme des prévisions macroéconomiques. Nos concitoyens n'auraient d'ailleurs pas compris qu'on ne tînt pas compte de la crise financière et que l'on en restât aux prévisions de cet été. Je salue donc la rapidité avec laquelle le Gouvernement a mis en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier. Nous l'appelions de nos vœux et les dernières conférences des finances publiques l'avaient préparée.

Ce projet comporte des règles de gouvernance proches de celles que nous avons préconisées, notamment à travers la proposition de loi organique que j'avais déposée avec le président About et qui a été votée par le Sénat le 22 janvier. Le Parlement est conduit à apprécier une stratégie globale en matière de finances publiques. C'est un progrès par rapport à la transmission confidentielle d'un programme de stabilité à la Commission européenne. Avoir accès à ces perspectives marque une avancée. En effet, nous ne pouvions jusqu'ici discuter en termes généraux que des prélèvements obligatoires et, quelque utile que soit l'exercice, il ne concerne qu'un aspect du sujet. Pour les dépenses, la réflexion se poursuivait à

l'occasion de chaque projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Nous étions plus avancés en matière sociale grâce à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale, que nos critiques avaient déjà permis d'améliorer. Malgré ses limites en termes de fiabilité, cette annexe a le mérite de montrer des tendances et de proposer une trajectoire.

Le contexte économique est exceptionnel mais, même majeures, les incertitudes ne remettent que partiellement en cause la pertinence de l'exercice. Aucun institut n'est capable d'évaluer l'impact de la crise -vous verrez dans mon rapport les multiples précautions avec lesquelles l'OFCE présente les deux scénarios envisagés dans ses dernières perspectives. L'hypothèse centrale est celle d'une augmentation de la masse salariale estimée à 3,5 % en 2009 et 4,6 % pour les trois années suivantes. Or la masse salariale représente les trois quarts des recettes de la sécurité sociale et un point représente 2 milliards de recettes. Il sera donc plus difficile de revenir à l'équilibre en 2012. Je l'ai évoqué en commission, le rendez-vous sera peut-être repoussé en 2013. Espérons que la conjoncture sera plus favorable, mais restons prudents.

Le rapport indique trois éléments indispensables : disposer de bases financières assainies, traiter les situations structurelles de déficit et clarifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Ils sont traités de manière imparfaite -j'y reviendrai la semaine prochaine. Le transfert de la dette sociale à la Cades sera effectué cette année mais il entraînera une fragilisation du Fonds de solidarité vieillesse ; malgré des progrès, la dette de l'État envers la sécurité sociale atteint 5 milliards, mais vous avez annoncé en commission un remboursement de 1,5 milliard ; le déficit du Ffipsa n'est pas totalement réglé.

La dégradation conjoncturelle accroît les risques sur le montant de la dette, aussi ai-je bien noté votre souci de coller aux besoins en dotations. Vous avez insisté sur la maîtrise des dépenses. L'objectif n'est chiffré que pour l'assurance maladie. L'Ondam progresserait de 3,3 % sur l'ensemble de la période. En maintenant cette prévision, vous consentez le même effort pour la sécurité sociale que pour les collectivités territoriales. L'objectif d'une progression inférieure à celle du PIB est ambitieux mais pas hors de portée -on l'a atteint en 2008, malgré un léger dérapage. Mais il faudra économiser 2 milliards chaque année pour une progression tendancielle des dépenses de 7 milliards. On ne peut avoir la même maîtrise pour les dépenses de santé que pour celles de l'État. Il est donc impératif de mobiliser toutes les marges d'efficacité, tant pour les soins de ville que pour l'hôpital. Si nous avons déjà obtenu des résultats pour les premiers, nous restons sur notre faim à propos des seconds. Des économies peuvent être réalisées, mais ce ne sera pas facile.

Les dépenses des autres branches doivent se contenter de quelques paragraphes -pourquoi être trois fois plus disert sur le budget de l'État que sur la sécurité sociale ? On dispose de peu de prévisions pour la branche vieillesse malgré un déficit de 5 milliards. L'évolution des dépenses de retraite dépendra des progrès dans l'emploi des seniors et du point d'étape prévu en 2010. Il semble cependant que la principale raison qu'ont les salariés d'anticiper leur départ à la retraite tienne au manque de lisibilité.

La sécurisation des recettes dépend d'un retour de la croissance comme de la préservation des recettes actuelles mais je m'interroge sur de nouvelles recettes ainsi que sur le basculement des cotisations Unedic vers la branche vieillesse.

Si la conjoncture se retourne, les recettes ne seront pas au rendez-vous. Quelle que soit son évolution, rien n'empêche de travailler à préserver les recettes existantes, en veillant à ne pas multiplier les exemptions d'assiette, les exonérations de charges et autres niches sociales. Cela n'a pas été vraiment le cas en 2008, puisque sept niches supplémentaires, qui n'ont pas été compensées, ont été créées au fil des lois ordinaires. La commission des affaires sociales s'intéresse à cette question depuis longtemps ; elle a successivement proposé, avant même que l'Assemblée nationale et le Gouvernement ne s'en emparent, la taxation des *stock-options*, l'instauration d'une *flat tax* sur les niches sociales et la limitation par la loi de la création d'exonérations de charges dans les lois ordinaires : ce fut l'objet de sa proposition de loi. A chaque fois, nos initiatives ont été repoussées... avant d'être finalement adoptées.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Vous êtes un précurseur !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – Nous ferons de nouvelles propositions dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, comme l'extension du forfait social de 2 % à l'ensemble des assiettes exemptées et le ciblage des allègements de charges sur les entreprises de moins de cinquante salariés. N'est-il pas temps d'avoir un débat sur les 25 milliards d'exonérations -pour les seuls allègements Fillon ? Quel est leur réel impact sur l'emploi ? N'y a-t-il pas des effets d'aubaine ?

**M. Guy Fischer.** – C'est évident !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – Dans la grande distribution, par exemple ?

**M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.** – Mais oui !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – Ne favorisent-elles pas le développement du temps partiel...

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

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – ...et les travailleurs pauvres ? Le débat mérite d'être engagé.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – C'est certain.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – Je vous renvoie d'ailleurs au rapport de la Cour des comptes sur le sujet.

La commission des affaires sociales se réjouit que le Gouvernement se tienne à des règles de bonne gouvernance et d'encadrement des dépenses fiscales et sociales telles que les définit l'article 11 du projet de loi de programmation, en regrettant toutefois qu'elles ne s'appliquent que l'an prochain. A titre d'exemple, le Gouvernement nous propose dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 un dispositif de prise en charge des frais de transport exonérés de toute charge sociale -sans compensation. Est-ce bien cohérent ?

**M. Guy Fischer.** – Non !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – L'article 10 du texte ne semble pas tout à fait respecté. (*M. Eric Woerth, ministre, le nie*) Vous nous l'expliquerez... Les nouvelles règles doivent être appliquées par tous, ministres comme parlementaires.

La commission des affaires sociales donnera un avis favorable à ce projet de loi, sous réserve que le Gouvernement s'engage pour l'avenir à mieux étayer les projections de dépenses sociales, à entamer une réflexion sur la croissance des dépenses vieillesse, à respecter le nouvel objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics et à redéposer un texte de programmation si les hypothèses macroéconomiques devaient être corrigées -j'ai compris que ce serait le cas cet après-midi. Merci à tous de contribuer à un meilleur équilibre de nos comptes sociaux. (*Applaudissements au centre et à droite*)

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TASCA,  
VICE-PRÉSIDENTE

**Mme la présidente.** – Nous devons suspendre à 11 h 55 pour l'hommage rendu aux sénateurs et fonctionnaires morts pour la France. Est-il raisonnable de reprendre la séance à 12 h 15 ?

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Plusieurs d'entre nous ont des obligations qui les contraindront à quitter l'hémicycle vers 12 h 30. Il me paraît sage de ne reprendre la séance que vers 15 heures, étant entendu que la commission doit se réunir à 14 h 45 pour examiner les amendements que le Gouvernement vient de déposer pour tenir compte de la révision de hypothèses macroéconomiques.

**Mme la présidente.** – Nous reprendrons donc à 15 h 15. (*Assentiment*)

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je me réjouis de cette discussion générale commune, qui nous permet d'avoir une vue plus cohérente de la stratégie gouvernementale. Chaque année, le Gouvernement transmet à Bruxelles une programmation pluriannuelle des finances publiques ; le groupe UMP se félicite que, pour la première fois, la représentation nationale en soit saisie, en application de la révision constitutionnelle de juillet dernier. L'action du Gouvernement sera ainsi plus transparente.

Nous examinons ce texte dans un contexte économique et financier très dégradé, face auquel le Gouvernement fait preuve de réalisme en révisant à la baisse ses hypothèses de croissance. Mais la conjoncture ne doit pas nous faire renoncer à la maîtrise des dépenses publiques ; le groupe UMP salue à ce titre la détermination et le volontarisme du Gouvernement, qui s'est fixé un objectif ambitieux, la division par deux du taux de croissance en volume de la dépense publique, et au premier chef de celui de la dépense de l'État. Où en est, à ce propos, la révision générale des politiques publiques ? Quelles en sont les perspectives budgétaires ?

Reste que les deux tiers des efforts de maîtrise seront demandés à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales. M. Vasselle a bien souligné les enjeux sur le premier point. Pour le second, le Gouvernement souhaite pérenniser l'indexation des concours de l'État sur l'inflation, et même un peu au-delà. Le taux de progression des dépenses des collectivités territoriales est ramené à 1,25 % en moyenne sur la période 2009-2012 -ce que la commission des finances juge peu réaliste, notamment pour les départements confrontés à une forte croissance de leurs dépenses sociales comme l'APA.

Nous acceptons que les collectivités territoriales participent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, sous réserve que l'État mette fin aux transferts de charges larvés et clarifie ses relations avec elles. Nous nous félicitons à ce titre de la volonté du Président de la République de clarifier compétences et structures des échelons territoriaux.

Il faudra veiller à ne pas pénaliser l'investissement, surtout en période de mauvaise conjoncture, ce qui impose de faire porter l'effort de maîtrise avant tout sur le fonctionnement. Nous saluons la décision du Gouvernement de ne pas engager une réforme précipitée des critères d'attribution du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Il ne faut pas oublier que l'investissement public est aux trois quarts le fait des collectivités territoriales.

Nous retenons de la programmation la volonté du Gouvernement de maîtriser durablement les dépenses publiques, crédits budgétaires comme dépenses fiscales. Malgré les incertitudes de la conjoncture, c'est dans un esprit de responsabilité que le groupe UMP aborde l'examen de ce projet de loi. *(Applaudissements à droite)*

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Face aux difficultés de l'économie mondiale, la seule politique qui vaille est celle de la vérité et de l'action, vérité pour gagner la confiance des Français, action parce que l'État doit incarner responsabilité et régulation.

Fruit d'un excès d'endettement et de complexité, mais aussi de cupidité et de volatilité, une spirale irrationnelle de défiance a contrecarré la politique originelle du Président de la République, dont l'énergique réactivité tend à rétablir la confiance.

A l'évidence, les réformes structurelles doivent se concentrer principalement sur le secteur bancaire, afin que les circuits financiers soient de nouveau mis au service de la croissance, des entreprises et des Français.

La loi de programmation pluriannuelle et le projet de budget pour 2009 reposent sur deux idées simples : maîtriser les dépenses publiques et protéger nos recettes. Ainsi, la loi de programmation propose de reconduire les dépenses réelles jusqu'en 2012, ce que notre collègue M. Lambert avait suggéré dans son rapport. Il est plus aisé de réformer pour dépenser mieux lorsqu'une visibilité sur trois ans incite les gestionnaires à rechercher des économies et à redéployer des crédits. La crise actuelle a démontré que la dépense publique ne devait pas faire l'objet de clivages idéologiques. Nos voisins incitent à de saines comparaisons, même s'il reste vrai que, la France n'étant pas seulement une entreprise, nous ne pouvons ignorer l'apport indispensable de la dépense publique à la réduction des inégalités.

Avec une inflation à 2 %, la hausse des dépenses en volume est limitée à 7 milliards d'euros, dont il ne reste rien après l'accroissement des charges de pension -soit 2,4 milliards de la dette- pour 3 milliards, du prélèvement en faveur de l'Union européenne -qui avoisinera 500 millions, du concours de l'État aux collectivités locales- soit 2 milliards supplémentaires sur 55, enfin des charges de personnel -qui augmenteront de 300 millions.

Nous devons donc nous appuyer sur la révision générale des politiques publiques, puisque cette recherche systématique d'efficacité des dépenses donnera la possibilité de ne pas remplacer la moitié des départs à la retraite dans la fonction publique, réduisant ainsi les effectifs de 30 600 emplois. Il faut savoir que, depuis le début de la décentralisation en 1982, les collectivités territoriales ont créé 500 000 postes sans baisse corrélative dans la fonction publique d'État.

Mais nous devons maîtriser l'ensemble des dépenses publiques, seul gisement d'économies à exploiter sans modération. Avec une progression moyenne en volume supérieure à 2 % par an sur la longue période, cet ensemble atteignait 52,4 % du PIB en 2007. Les dépenses de l'État représentaient 300 milliards, la protection sociale coûtant 450 milliards et les collectivités locales intervenant

pour plus de 200 milliards. D'où certaines évolutions inscrites dans le projet de loi de programmation. Ainsi, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresserait de 3,3 % de 2009 à 2012, les dotations aux collectivités locales s'accroîtraient de 2 %, soit un demi-point de plus que le rythme prévisionnel de l'inflation. Par conséquent, nous devons dépenser 10 milliards de moins d'ici 2020. A cette fin, le Gouvernement doit mettre en œuvre, dès 2008, un ajustement structurel des finances publiques réduisant leur poids de 0,5 % du PIB chaque année. Le rétablissement des comptes publics est indispensable pour que nous cessions de transférer une charge budgétaire toujours plus lourde sur nos enfants et nos petits-enfants.

Si les recettes ne sont pas au rendez-vous, le déficit progressera, mais le souci de notre compétitivité interdit de compenser les moins-values de recettes par une fiscalité accrue. Il est donc juste d'inscrire la loi de programmation dans le cadre d'un taux stable de prélèvements obligatoires.

Notre système fiscal doit être au service de la croissance, la baisse des prélèvements obligatoires n'interdisant pas de mener à bien certains projets de justice sociale, par exemple le revenu de solidarité active (RSA). Dès juillet 2007, nous avons mis en place des dispositifs nous permettant de mieux affronter la crise.

Désormais, les réformes structurelles doivent, je le répète, mettre les circuits financiers au service de la croissance des entreprises. L'argent des banques doit-il produire de l'argent ou œuvrer au développement des entreprises ? Nous voulons que la Bourse redevienne vertueuse, l'argent investi étant au seul service du développement des entreprises et de l'emploi. A cette fin, je propose une taxe inversement proportionnelle à la durée de l'investissement pour briser les allers-retours spéculatifs.

Le revenu de solidarité active, la promotion de l'intéressement et de la participation, enfin la conditionnalité des allègements de charges contribuent au retour à l'emploi et à une redistribution plus équilibrée des richesses. Ces éléments de stabilisation économique sont aussi des facteurs de la justice sociale.

La loi de programmation apporte des innovations profondes : les baisses d'impôts devront absolument être compensées ; la dépense fiscale doit devenir une variable d'ajustement. Mais notre débat sur les prélèvements obligatoires prend cette année une dimension particulière en raison de la conjoncture et parce qu'il se déroule dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Je tiens à souligner la combinaison de moins en moins lisible des prélèvements sociaux et fiscaux : depuis la fin des années 1970, le total des prélèvements s'est accru de sept points de PIB, dont 6,2 pour les administrations de la sécurité sociale.

Toute réforme fiscale devra reposer sur la combinaison d'une assiette d'imposition large, voire universelle, assortie d'un taux bas : appliquons la pensée de Raymond Barre pour moderniser nos prélèvements.

A ce propos, je formulerai deux constats. Notre fiscalité locale est archaïque, chacun en convient, mais la substitution de dotations d'État aux impôts locaux désresponsabiliserait les élus. Ensuite, le financement de la protection sociale repose essentiellement sur le travail, trop d'allègements des charges ayant été concédés aux grandes entreprises sans effet durable sur l'emploi, la Cour des comptes vient de le rappeler. Il faudra désormais concentrer les exonérations sur les petites et moyennes entreprises.

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

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Le Président de la République veut dispenser de taxe professionnelle les nouveaux investissements, en dotant les collectivités territoriales d'une ressource de substitution cohérente. Cette modification inquiète les élus locaux qui se demandent comment financer leurs infrastructures. Il faudra inventer un impôt moderne et performant, sans doute avec une assiette plus large. Ce débat aura lieu au sein de la commission chargée d'examiner l'évolution des institutions locales.

On parle de la nécessaire réorganisation de la finance mondiale. Cet objectif s'applique également à notre système fiscal, qui doit tendre à ce que les impôts soient économiquement efficaces et socialement justes. Aujourd'hui, les taux sont trop élevés, les assiettes trop étroites et les niches bien trop nombreuses, au point que certains contribuables fortunés peuvent échapper à toute imposition. Dans une démocratie éprise de justice, la fiscalité ne doit être ni confiscatoire ni spoliatrice, mais nul contribuable percevant des revenus ne peut s'exonérer de l'impôt.

La maîtrise de la dépense est indispensable pour équilibrer les finances publiques, avant de réduire les prélèvements obligatoires, rendant ainsi la France plus attractive. Avec un pourcentage du PIB de 6,2 % supérieur à la moyenne de la zone euro, notre pays gaspille 117,3 milliards supplémentaires, qui couvriraient largement le déficit et permettraient d'investir dans les infrastructures ou d'accroître les dépenses sociales. La loi de programmation propose d'indexer les dépenses sur l'inflation jusqu'en 2012 ; pourquoi ne pas s'en tenir à la reconduction des crédits en euros courants, à l'exception des retraites ?

La crise financière ne doit pas nous détourner de l'objectif d'équilibre, car c'est lui qui nous rendra des marges d'action. *Yes, we can ! (Applaudissements au centre et à droite)*

## Rappel au règlement

**Mme Nicole Bricq.** – Je proteste au nom de mon groupe contre l'organisation de ce débat, qui réduit au minimum les temps de parole -identiques- attribués à chaque groupe alors que nous examinons un sujet majeur, ce que les ministres et les rapporteurs ont constaté.

**Mme la présidente.** – Je vous donne acte de ce rappel.

## Discussion générale commune (Suite)

**Mme Nicole Bricq.** – La nouvelle rédaction de l'article 34 de la Constitution nous enjoint d'examiner la programmation des finances publiques et des prélèvements obligatoires à l'horizon 2012.

Madame la ministre, monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir présenté devant le Sénat, et non devant la presse, comme mauvaise habitude en a été prise, des perspectives de croissance révisées. Pour autant, celles-ci ne résistent pas aux faits et, comme disait un homme célèbre, « les faits sont têtus »... Nous ne croyons pas à ces nouvelles hypothèses. Rien ne nous convainc : ni l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2012, ni la prévision de croissance révisée, ni le niveau du déficit, ni le niveau de la dette. (*On le déplore au banc des commissions*) Au reste, M. Woerth a lui-même reconnu la vulnérabilité de ces prévisions.

Monsieur le rapporteur général, pour rebondir sur votre intervention, je dirai que ce que l'on peut reprocher au Gouvernement, c'est de continuer à retenir une seule hypothèse quand il faudrait élaborer plusieurs scénarios...

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** – Déposez un amendement !

**Mme Nicole Bricq.** – Pour ce qui est des prélèvements obligatoires, le Gouvernement, renonçant à l'engagement pris durant la campagne présidentielle de réduire leur taux de quatre points de PIB, prévoit de les stabiliser, ce qui, par parenthèse, confirme nos inquiétudes de l'an passé.

Au fait, le Gouvernement doit répondre à deux questions. Tout d'abord, comment atteindre les objectifs fixés ? Et, au vu des choix effectués en 2007, on peut se demander : au détriment de qui et de quoi ? Ensuite, et c'est la question essentielle à mes yeux : comment aborder la sortie de crise ?

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

**Mme Nicole Bricq.** – Côté dépenses, monsieur Woerth, vous continuez d'insister sur leur compression, même si vous avez modéré le ton employé à l'Assemblée nationale. La règle, que vous

avez fixée pour trois ans, de limiter à l'inflation les dépenses de l'État et les dotations aux collectivités territoriales, sera redoutable, compte tenu de la progression des dépenses sociales liées au vieillissement de la population -je pense notamment aux pensions des fonctionnaires- et de la dette. Aux dires mêmes du rapporteur général, les prévisions concernant les collectivités territoriales sont « irréalistes ».

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

**Mme Nicole Bricq.** – Côté recettes, on note un plafonnement depuis plusieurs années, bien avant que la croissance ne soit négative. Les dépenses fiscales, dont on connaît l'impact négatif, doivent être plafonnées et, pour ce faire, évaluées. Notre commission des finances doit ici jouer tout son rôle. Encore faudrait-il arrêter, en ces temps difficiles, de créer des niches fiscales !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Exact !

**Mme Nicole Bricq.** – La semaine dernière, M. Xavier Bertrand a repoussé un amendement de la commission des finances défendu par M. Dassault...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Et voté à l'unanimité !

**Mme Nicole Bricq.** – ...visant à supprimer le nouveau crédit d'impôt pour encourager l'intéressement et la participation.

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

**Mme Nicole Bricq.** – Si ce dispositif fonctionne, il ne coûtera pas moins de 1 milliard en année pleine... Bref, il y a contradiction entre les actes et les paroles, d'autant que certaines dépenses sont malvenues dans le contexte de crise. Consacrer 4 milliards à l'exonération des heures supplémentaires alors que le taux de chômage augmente est absurde : ce dispositif décourage les entreprises d'embaucher...

**M. Guy Fischer.** – Bien sûr !

**Mme Nicole Bricq.** – Il faut donc laisser l'idéologie au vestiaire...

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

**Mme Nicole Bricq.** – ...et consacrer nos moyens à soutenir l'économie et l'emploi. On peut appliquer le même raisonnement au bouclier fiscal. (*M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, s'exclame*) Avant la crise, nos résultats étaient déjà moins bons que ceux de nos voisins européens. Malgré la crise, vous conservez la même hypothèse de travail en vous contentant de remplacer un zéro par un deux et en vous affranchissant de vos engagements...

J'en viens à la dette, dont on a curieusement peu parlé aujourd'hui, contrairement aux autres années. Pour le Gouvernement, la dette ne serait aggravée que par le déficit et diminuerait pour atteindre 61,8 % du PIB en 2012. Cela suppose une stabilisation du déficit et un retour à une croissance de 2,5 % dès 2010, une hypothèse quelque peu optimiste... Si l'on tient compte du ralentissement économique et de ses effets sur les dépenses sociales, la dette pourrait en fait atteindre 68 % en 2012. Sans compter que, même si les 40 milliards prévus ne sont pas utilisés, les mesures de recapitalisation des banques pèseront sur la charge de la dette. Résultat : le service de la dette pourrait devenir le premier budget de l'État, devant celui de l'éducation nationale. Il est donc temps de revoir l'orientation de nos finances publiques ! J'ajoute sur ce point, madame la ministre, que nous aimerions être associés au suivi du plan d'urgence, comme vous vous y étiez engagée lors de l'examen de la loi de finances rectificative.

Enfin, venons-en aux prélèvements obligatoires. Leur efficacité n'est pas fonction de leur seul niveau, mais aussi de leur assiette et de leur finalité. Outre le transfert des responsabilités de l'État sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales, vous n'avez eu de cesse d'amoinrir la progressivité de l'impôt et, partant, la justice fiscale. En vérité, en pleine crise, vous vous privez de ressources nécessaires. Le seul levier d'action sur lequel vous jouez est la maîtrise des dépenses, comme y a lourdement insisté M. Woerth devant l'Assemblée nationale en présentant le budget d'abord comme une « autorisation de dépense ». Au contraire, il aurait fallu lancer une politique de soutien fiscal active...

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

**Mme Nicole Bricq**. – M. le rapporteur général voit juste lorsqu'il indique au début de son rapport que la fiscalité ne restera pas à l'écart de la remise à plat et de la remise en cause des idées reçues. En revanche, je ne partage pas son scepticisme sur la réhabilitation de l'impôt. Nous sommes à un moment charnière : en Europe, la concurrence au moins-disant fiscal a vécu sans que le tabou sur l'impôt soit pour autant levé.

**M. Jean Arthuis**, *président de la commission des finances*. – Et quel tabou !

**Mme Nicole Bricq**. – Notre système fiscal est aujourd'hui bâti sur des ménages et les entreprises captives...

**M. Alain Vasselle**, *rapporteur pour avis*. – Pas mal !

**Mme Nicole Bricq**. – ...quand les grandes entreprises mondialisées et les plus haut revenus développent des stratégies d'évitement de l'impôt. Prenons garde à ce que l'impôt ne soit pas perçu comme illégitime. Il doit refléter un choix de justice

sociale. C'est vrai au niveau national, comme au niveau européen.

Quant à la sortie de crise, elle devra passer, si possible, par un retour à notre seuil de croissance potentielle afin d'augmenter durablement le pouvoir d'achat. En visant le moyen terme, il faut promouvoir l'éducation, la formation et la recherche. Pour ce faire, il faut supprimer les mesures rentières prises par ce Gouvernement et celui qui l'a précédé, réinstaurer la progressivité de l'impôt, évaluer et plafonner les niches fiscales. La réduction progressive des baisses de charges consenties aux grands groupes économiserait des dizaines de milliards. En attendant, mobilisons l'épargne privée pour financer le plan d'aide au secteur du bâtiment.

Malheureusement, de tout cela, nous ne trouvons pas trace dans ce texte. Vous nous proposez une hypothèse macroéconomique intenable, des recettes à périmètre constant, un effort entièrement porté par les collectivités territoriales -ce qui est étonnant vu la part, 13 % , qu'elles prennent dans l'investissement public !

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

**Mme Nicole Bricq**. – Ce premier examen d'une loi de programmation augure mal de la suite. Nous nous y opposerons ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Christian Gaudin**. – Ce projet de loi, malgré sa portée normative limitée, concourt à une gestion plus vertueuse des finances publiques. Néanmoins, s'il a le mérite d'exister sur la forme, il est dépassé car rédigé avant la crise. Malgré les réponses volontaristes des gouvernements, les perspectives initiales ne sont pas totalement réalistes. Madame Lagarde et monsieur Woerth, vous n'en êtes pas responsables. Je salue, au reste, l'initiative que vous avez prise en début de séance de présenter des objectifs révisés.

Comment encadrer les dépenses en se fondant sur des taux d'inflation qui ne peuvent être tenus ?

On voit ici toute la difficulté des lois de programmation en matière de finances publiques, les prévisions se périssant très vite. Ce texte a toutefois le mérite de créer un climat budgétaire vertueux. Vertu financière dont nous savons le Gouvernement doté !

La loi de programmation pour 2009-2012 permet au Parlement de tracer le chemin vers l'équilibre des comptes des administrations. La Constitution fait désormais référence au principe d'équilibre des comptes des administrations publiques, ce qui englobe l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Elle affirme pour la première fois la nécessité de concilier les exigences de la pluriannualité budgétaire et de l'équilibre des comptes. Le redressement de nos finances publiques doit être atteint d'ici 2012 sans augmenter les impôts et les charges, uniquement par la maîtrise des dépenses. L'affectation d'éventuels surplus budgétaires au désendettement sera bienvenue.

Pour 2007, le taux de prélèvements obligatoires s'élève à 43,3 %, en baisse par rapport à 2006. Selon notre rapporteur général, il devrait se stabiliser, voire diminuer légèrement. On peut regretter que ce taux reste trop élevé, en comparaison avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni. S'il semble difficile de diminuer les prélèvements obligatoires, tant les contraintes financières sont importantes, les augmenter serait toutefois contreproductif.

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

**M. Christian Gaudin**. – L'articulation entre financements sociaux et fiscaux est de moins en moins lisible : sur une hausse globale de 7 % depuis la fin des années 70, 6,2 % proviennent de la sécurité sociale. Dans ce contexte de forte socialisation des besoins, nous nous félicitons du tassement des taux de prélèvements obligatoires car il faudra faire face au vieillissement de la population.

Seule la maîtrise de la dépense publique autorisera le retour à l'équilibre, puis une baisse des prélèvements obligatoires. La crise actuelle ne doit pas nous détourner de cet objectif.

Plus que le niveau, c'est la structure des prélèvements obligatoires qui pose problème. Le Président de la République rappelait récemment que les prélèvements publics sur les entreprises représentaient près de 15 % du PIB en France, contre 11,5 % dans les autres pays de la zone euro. Cet écart, qui représente plus de 70 milliards, handicape nos entreprises et le poids de la fiscalité ternit l'attractivité de notre pays. Ne pourrait-on fléchir de manière encore plus encadrée les crédits accordés aux banquiers à destination des entreprises ? Envisagez-vous de diminuer les prélèvements publics sur nos entreprises, notamment les plus innovantes ?

Le rapport sur le financement des PME, qui vient de vous être remis, propose onze mesures et dénonce la pénurie de bons projets innovants. Nos PME doivent collaborer plus étroitement avec les centres de recherche, notamment à vocation mondiale. En France, 1 % seulement des PME deviennent des grands groupes, contre 7 % en Europe et 25 % en Amérique du Nord. Il est urgent d'amplifier la politique de financement par projet, en renforçant le rôle de l'Agence nationale de la recherche (ANR) : le financement de l'ANR doit atteindre 35 %, contre 28 % aujourd'hui.

Il faut soutenir les jeunes entreprises innovantes, fléchir les aides et les investissements dans leur direction, revoir les aides fiscales à l'investissement, développer les garanties financières, réduire les délais de paiement.

Dans cette période d'incertitude, nous devons aider nos entreprises. L'avenir dépend de l'attention que les pouvoirs publics porteront à l'innovation et à

l'attractivité de notre pays. (*Applaudissements au centre et à droite*)

## Hommage à une délégation étrangère

**Mme la présidente**. – Je salue la présence dans nos tribunes d'une délégation de sénateurs du Cambodge, à laquelle nous souhaitons la bienvenue. (*Mmes et MM. les sénateurs et les membres du Gouvernement se lèvent et applaudissent*)

*La séance est suspendue à 11 h 55.*

PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON,  
VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 15 h 15.*

## Programmation des finances publiques (Urgence – Suite) et Prélèvements obligatoires (Déclaration du Gouvernement – Suite)

**Mme la présidente**. – Nous poursuivons l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ainsi qu'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Discussion générale commune (Suite)

**M. Thierry Foucaud**. – J'interviens à la place de M. Fischer, empêché.

Ce débat sur les prélèvements obligatoires comporte des éléments de nouveauté, comme de continuité. Le rituel est maintenu, avec ses incontournables oppositions idéologiques. Cependant, la crise financière actuelle, sans précédent depuis un siècle, est certainement un élément nouveau. Elle aura des conséquences sociales dévastatrices, alors que des millions de personnes sont déjà privées d'emploi ou vivent dans la précarité. La crise aura des conséquences directes sur les finances publiques, ce qui n'empêche pas que les décisions politiques auront, elles aussi, une incidence sur la situation. Autre nouveauté : l'une des plus grandes démocraties du monde vient d'élire comme président un homme qui fait de l'action publique un levier d'action en matière de santé, d'éducation, de protection sociale et, tout simplement, de relance économique.

Qu'on ne vienne pas nous dire que nos prélèvements obligatoires seraient excessifs ! Les choix de la France en matière de santé, d'éducation et de protection sociale, sont moins coûteux et plus efficaces que les systèmes où prévaut la protection individuelle contre les risques sociaux. La crise financière démontre combien la retraite par capitalisation est aléatoire : des milliards d'épargne sont partis en fumée sur les marchés financiers ! Et qu'on ne dise pas que la protection individuelle soit efficace en matière de santé : 50 millions d'Américains vivent sans couverture médicale et quatre Américains sur dix sont accueillis à l'hôpital public grâce au programme « *Medicare* ».

La situation des finances publiques est fonction des choix de politiques économique et sociale. Depuis plus de trente ans, les comptes de l'État sont en déficit, et les gardiens du temple de l'équilibre budgétaire sont loin d'être les derniers à creuser toujours plus ce déficit chronique.

Dans le même temps, les prélèvements obligatoires sont devenus plus injustes et moins lisibles. Plus injustes, car pour complaire aux marchés financiers, les gouvernements n'ont eu de cesse de baisser la contribution du capital au financement des missions publiques. L'effort contributif a pesé toujours plus sur la consommation et sur la rémunération du travail, comme en témoigne l'augmentation des prélèvements sociaux et de la TVA.

Moins lisibles, car les gouvernements ont multiplié les dérogations, allègements de cotisations sociales et autres niches fiscales. L'an prochain, le déficit atteindrait 52 milliards, auxquels s'ajouteraient les 8,6 milliards de déficit des comptes sociaux. Mais, au total, 85 milliards seront remboursés en dégrèvements divers ; des milliards et des milliards seront rétrocédés aux entreprises : les allègements de charges sociales atteindront 42 milliards, c'est 30 % de mieux que l'an passé ! Connaissez-vous d'autres dépenses publiques qui progressent de 30 % ?

Ces sommes considérables sont censées « favoriser la croissance, l'emploi et le pouvoir d'achat », mais le ralentissement de la croissance montre ce qu'il en est ! Plus on fiscalise la protection sociale, plus le déficit se creuse, malgré tous les efforts pour rogner la protection ; les dérogations et les niches fiscales prospèrent, et avec elles le déficit, malgré le malthusianisme envers la dépense publique !

Aujourd'hui, vous appelez encore les Français à plus d'efforts : au lieu de réhabiliter l'action publique, qui seule peut répondre aux besoins de nos compatriotes, vous persévérez dans l'austérité budgétaire et l'injustice sociale, avec en ligne de mire une construction européenne dont tout démontre qu'elle n'est pas adaptée aux nécessités du temps présent.

Justice sociale et fiscale, efficacité économique, réponse aux besoins sociaux : voilà les principes que nous défendrons dans ce débat, et qui devraient guider les politiques budgétaires ! (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Je commencerai par vous remercier, monsieur le rapporteur général, d'avoir rappelé que les prévisions économiques n'émanent pas de tel ou tel d'entre nous, mais qu'elles relèvent de calculs macroéconomiques : elles ne sont donc pas subjectives, mais elles nourrissent le débat, pour qu'il soit le plus lucide possible.

Monsieur de Montesquiou, j'ai relevé dans votre exposé brillant une considération qui m'a choquée : je ne peux laisser dire que les allègements de charges n'auraient aucune utilité. Les spécialistes conviennent de ce que les politiques de l'emploi ont un rôle actif de soutien à l'emploi, en particulier de l'emploi le moins qualifié : ils estiment que 800 000 emplois disparaîtraient si les aides à l'emploi étaient supprimées...

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Ce n'est pas l'avis de la Cour des comptes !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Je ne suis pas toujours en parfait accord avec cette excellente institution...

Madame Bricq, selon vous, l'exonération sur les heures supplémentaires nuirait à la création d'emplois. Au premier trimestre 2008, on a compté 40 % d'heures supplémentaires de plus qu'à la même période en 2007. Or il n'y a pas eu de destruction d'emplois au cours de ce trimestre : la corrélation n'existe pas.

En revanche, je suis d'accord avec vous sur un point : la fiscalité n'est pas seulement un outil de la politique économique ; elle traduit aussi, par exemple, l'idée que l'on a de la justice sociale. En 2009, soucieux d'augmenter la compétitivité des entreprises, nous maintenons et consolidons le crédit impôt recherche, puissant encouragement à investir dans la recherche développement. Le fléchage de l'ISF vers les PME a déjà réorienté 1 milliard d'euros vers les moyennes et petites entreprises, qui en ont eu bien besoin ! L'impôt forfaitaire sur les sociétés, qui pèse sur les entreprises les plus fragiles, sera supprimé en trois ans. Nous jouons aussi sur la taxe professionnelle pour encourager l'investissement, jusqu'à fin 2009. Notre politique fiscale vise aussi une meilleure justice sociale : nous le démontrerons durant le débat budgétaire, lorsque nous évoquerons le plafonnement des niches fiscales. Elle vise à favoriser le développement durable ; je songe notamment aux prêts à taux zéro pour les travaux visant à améliorer la performance énergétique dans les logements. Nous reviendrons sur tous ces points. (*Applaudissements à droite*)

**M. Éric Woerth, ministre.** – Tout d'abord, merci à M. le rapporteur général d'avoir salué l'exercice de sincérité que nous avons mené : il nous a en effet semblé utile, avant la discussion budgétaire, d'ajuster les données prévisionnelles, au lieu de nous cramponner à des estimations plus anciennes. Le Gouvernement démontre ainsi sa capacité d'adaptation ; mais il ne cède rien sur l'essentiel, et notamment sur la maîtrise de la dépense publique.

La réponse est encore incomplète, j'en conviens, mais des modifications et améliorations interviennent dès le projet de loi de programmation pluriannuelle, qu'il s'agisse des règles de gouvernance ou des objectifs de dépense fiscale et sociale. Monsieur Marini, nous partageons la même analyse et les mêmes valeurs !

M. Vasselle a mentionné trois chantiers de clarification souhaitable. Nous avons déjà réalisé des progrès cette année ; il reste une marge de progression, j'en conviens, mais reconnaissez en retour que tout serait plus facile avec plus de ressources ! Nous n'en avons pas pour autant reculé devant l'obstacle. Nous étions soumis, du reste, à votre amicale pression ! (*Sourires*)

S'agissant de la dette sociale, nous avons affecté des ressources nouvelles à la Cades, assumant nos responsabilités. Nous avons supprimé le Ffipsa et avons, en conséquence, complété les ressources de la branche maladie ; quant à la vieillesse, la MSA a reçu l'autorisation de se refinancer. La dette sociale s'est reconstituée en 2007 : nous ne l'avons pas totalement épongée en 2006, sauf pour le régime général ; nous ferons ce que nous avons dit, la dette sociale sera réduite dans la loi de finances rectificative. Il en subsistera une part, nous trouverons des solutions.

Je souligne que le projet de loi de financement et le projet de loi de finances prennent en compte les prévisions élaborées par les régimes eux-mêmes et non seulement celles de mon ministère : nous serons ainsi plus proches de la réalité. Le projet de loi Bachelot comportera des mesures efficaces pour maîtriser les dépenses hospitalières. Compensation ou non ? Nous ne ferons pas l'économie de ce débat -hélas ! (*Sourires*) Mais la prime transport n'est pas compensée aujourd'hui en Ile-de-France, elle n'aura pas à l'être demain lorsqu'elle sera étendue à tout le territoire. Elle est du reste sans incidence sur les cotisations, elle n'affecte que l'impôt sur les sociétés, puisqu'elle est une charge nouvelle pour les entreprises.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Sauf si le transport est gratuit !

**M. Éric Woerth, ministre.** – Monsieur de Montgolfier, l'État entend bien ne pas peser sur les dépenses locales et il compte beaucoup sur l'aide qui sera apportée par la commission d'évaluation du transfert de charges dues aux normes ; le

Gouvernement lui transmettra les textes le plus en amont possible, afin qu'elle puisse mener sa tâche.

Nous avons donné de la visibilité -c'est une nouveauté !- au point de la fonction publique, qui ne sera plus imposé aux fonctions publiques locale et hospitalière mais négocié avec leurs représentants. C'est que nous voulons instaurer avec les collectivités des relations saines, claires, lumineuses. Nous avons aussi voulu éviter de totalement écraser les dotations aux collectivités par la révision du taux d'inflation : le bénéfice du 0,5 % leur sera laissé, ce qui représente tout de même 250 millions d'euros.

Monsieur de Montesquiou, vous avez beaucoup parlé de la maîtrise de la dépense publique : notre état d'esprit est très proche du vôtre !

J'en viens aux allègements de charges, 33 milliards d'euros, essentiellement liés à la compensation des 35 heures : ces allègements sont souvent perçus comme un merveilleux gisement d'économies possibles...

Ce débat reste toujours d'actualité et il est vrai que la charge est considérable, mais la réduction du coût du travail permet d'augmenter l'emploi, et donc les recettes de la sécurité sociale, ce qui est loin d'être négligeable. Le débat doit donc être poursuivi.

Merci, madame Bricq, d'avoir indiqué avec objectivité que Mme Lagarde et moi-même avons réajusté les prévisions devant le Sénat et non devant la presse. Concernant la suite de vos propos, non, nous ne découvrons pas que la dette et les retraites vont augmenter. Nous avons pris acte de ces évolutions et il est évident qu'elles vont peser. La rémunération de la dette a augmenté de 4 milliards en 2008 à cause de l'inflation : nous ne pouvons être véritablement tenus pour responsables de ces changements mais nous avons dû faire face. Il est vrai que ces 4 milliards sont difficiles à absorber, d'autant que les recettes fiscales ne sont pas, cette année, au rendez-vous. Lorsqu'on engrange plus de recettes et que le montant des remboursements de la dette diminue, le paysage est bien différent, je vous l'assure !

Notre stratégie est connue et claire : nous voulons que les dépenses d'avenir et les investissements soient les plus efficaces possibles et c'est pourquoi nous ne nous exonérerons pas des priorités définies par le Président de la République, car elles permettront, à terme, d'améliorer la situation économique de notre pays.

Je tiens à remercier M. Christian Gaudin qui a beaucoup parlé de la nécessaire maîtrise des dépenses : nous sommes bien évidemment en phase avec lui.

Enfin, je veux dire à M. Foucaud que moins de dépenses publiques ne signifient pas moins de services publics. En les réorganisant, ils seront de meilleure qualité sans coûter plus cher. Les services

publics sont vivants, tout comme la demande des usagers, et elle n'est plus la même aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans. Soyons mobiles et non pas engoncés dans des certitudes qui datent d'une autre époque. La question des moyens affectés aux services publics reste cependant posée : les usagers les apprécient mais les contribuables, qui sont d'ailleurs les mêmes personnes, en ont assez qu'on leur pique de l'argent pour des services publics qui pourraient parfois mieux fonctionner tout en coûtant moins cher.

Non, monsieur Foucaud, il n'y a pas 10 milliards d'exonérations de cotisations sociales en plus. En 2008, elles se sont montées à 33 milliards et en 2009 à 32,6 milliards. Vous avez sans doute rajouté les 9 milliards prévus pour les abattements d'assiette sur la participation et l'intéressement. Mais ce montant était identique l'année passée et il n'y a pas eu de changement d'une année sur l'autre.

Enfin, les 33 milliards d'exonérations sont compensées à 92 %. Certes, 8 % manquent encore à l'appel, mais nous sommes très loin des 10 milliards que vous annoncez ! (*Applaudissements à droite*)

*La discussion générale commune est close.*

### Questions – Réponses

**Mme la présidente.** – Nous allons procéder à un échange de questions et de réponses ; chaque intervenant a droit à deux minutes et demie.

**M. Dominique de Legge.** – L'objectif de maîtrise de la dépense publique concerne l'État mais aussi les collectivités territoriales qui sont doublement affectées par la crise actuelle, en raison des incertitudes qui pèsent à la fois sur leurs propres recettes et sur les dotations d'État qui constituent leurs principales ressources. Sur les 210 milliards que représente le budget des collectivités locales une soixantaine proviennent des dotations d'État et seulement 10 de la taxe d'habitation. Au fil des ans, L'État est donc devenu le premier contribuable local et les lignes budgétaires de soutien aux collectivités territoriales constituent son deuxième poste de dépenses.

Je salue donc l'effort fait en 2009 pour maintenir au-delà de l'inflation révisée les dotations aux collectivités locales. Vous voulez aussi, monsieur le ministre, privilégier l'investissement sur le fonctionnement d'où votre ouverture sur le FCTVA. Pour autant, les collectivités ont besoin de visibilité au-delà de 2009, notamment en matière d'investissement. Entendez-vous maintenir le FCTVA et les principes qui président au remboursement de la TVA acquittée par les collectivités territoriales au titre de leurs investissements, au-delà de l'année prochaine ? Dans la situation actuelle, le meilleur moyen d'accompagner les PME est certainement de remplir leur carnet de commandes. Or, les collectivités, qui assurent 73 % de

la commande publique, y contribuent pour une grande part.

En outre, le statut du FCTVA ne peut être assimilé à un concours de l'État puisqu'il s'agit d'un remboursement et il serait inopportun que les collectivités qui investissent soient taxées.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Le FCTVA n'est pas une dotation mais un remboursement, et cela continuera à être le cas en 2009, 2010 et 2011. Les remboursements du Fonds vont augmenter dans de fortes proportions en 2009, en raison des investissements réalisés par les collectivités à la veille des élections municipales. Nous avons intégré cette évolution et il n'est pas question de changer les règles.

En revanche, comme vous le savez déjà, nous sommes en train de réfléchir, dans le cadre de la commission Balladur, à une nouvelle architecture des collectivités territoriales. Ce grand débat sera passionnant et il portera aussi, bien sûr, sur la nature du financement des collectivités.

Lorsqu'en juin et juillet, M. le Premier ministre a réuni la Conférence des exécutifs territoriaux, nous avons tout mis sur la table : les concours de l'État progresseront à hauteur de l'inflation. Mais cette enveloppe intégrera l'augmentation de la FCTVA. Comme la DGF augmentera aussi à hauteur de l'inflation, les autres dotations vont un peu souffrir, mais nous avons décidé d'ajuster les dotations de remboursement et de fonctionnement plutôt que celles qui concernent les investissements. Certes, les collectivités investissent beaucoup, mais la part de l'État est loin d'être négligeable.

Le FCTVA ne sera pas intégré dans l'enveloppe normée, notion qui n'a d'ailleurs plus aucun sens puisqu'il n'y a plus d'enveloppe ni de norme (*sourires*), mais bien aux concours de l'État.

**M. François Marc.** – D'après ce projet de loi, le taux d'évolution des dépenses des collectivités sur la période 2009 à 2012 devrait être divisé par trois : il passerait de 4,25 % à 1,25 %, alors que celui des administrations publiques devrait être divisé par deux. L'effort de réduction des dépenses reposerait donc pour les deux tiers sur les collectivités et la sécurité sociale. Comment le Gouvernement peut-il croire que les collectivités puissent atteindre l'équilibre en 2012 ? D'ailleurs, M. le rapporteur général a dit ce matin qu'il s'agissait là d'une hypothèse totalement irréaliste.

Ces dernières années, les collectivités ont dû supporter à la fois des transferts de compétence massifs et le désengagement de l'État. Comme ce dernier ne peut agir sur leurs dépenses, il a choisi de les étrangler financièrement en réduisant leurs recettes de plus de 400 millions pour 2009. Vous prétendez, monsieur le ministre, que l'État est plus généreux avec les collectivités qu'avec son propre budget, et que les dotations vont augmenter de 0,5 %, inflation déduite, soit un gain de 275 millions. Arrêtez

la langue de bois ! Nous savons tous que les dotations ne vont pas augmenter de 2 % l'an prochain mais de 0,7 %, soit une perte pour les collectivités de près de 400 millions.

La dotation globale de fonctionnement recule, tandis que les dotations de décentralisation et d'investissement connaissent une évolution nulle, sauf pour le fonds de compensation de la TVA. Pourtant, les collectivités n'ont pas été épargnées par la tourmente. Elles sont en première ligne pour faire face aux conséquences dramatiques de la crise économique. L'investissement local représente 70 % de l'investissement civil public : les collectivités auraient pu jouer le rôle d'amortisseur de crise par le soutien à l'activité locale si vous aviez mis en route un plan de relance économique. Hélas, on ne voit rien venir. Elles ne seront bientôt plus à même de remplir pleinement leurs missions. Et les mesures que contient ce projet de loi de programmation contribuent à l'asphyxie.

Quelles sont les ambitions du Gouvernement en faveur de la relance de l'investissement public, en particulier celui des collectivités, qui pourrait être un ballon d'oxygène pour l'activité des entreprises ? *(Applaudissements à gauche)*

**M. Éric Woerth, ministre.** – Nous sommes tous attachés à nos collectivités, mais ne les dépeignons pas comme des martyres, sacrifiées sur l'autel de la régulation des finances publiques ; tel n'est pas le cas. Dans le retour à l'équilibre, chacun doit prendre sa part. Celle de l'État, il est vrai, est la plus importante puisque depuis toujours, il contribue pour 80 % au déficit. Les organismes de sécurité sociale y concourent aussi, dans une bien moindre mesure, certes, mais à un rythme effréné. Les collectivités locales, quant à elles, ont aussi des besoins de financement, sans doute plus modestes, mais qui se développent. Nous ne les stigmatisons pas : nous leur envoyons un message de responsabilisation. Il ne serait pas juste de laisser, dans cette entreprise d'assainissement, des zones d'ombre.

Les collectivités ont connu l'équilibre. Elles peuvent y revenir : 0,3 ou 0,4 point sont rattrapables, avec un peu d'effort. Il faut les y aider, tout d'abord en ne leur transférant pas de charges indues. Le maire que je suis peut se plaindre comme vous de voir tomber d'en haut des décisions qui pèsent lourd. D'où l'idée d'un filtre sur les normes imposées. Il faut les aider, ensuite, sans porter atteinte à leur autonomie, à maîtriser leurs dépenses par un échange de bonnes pratiques. Il faut tenter d'aller plus loin encore en termes d'investissements, sans ignorer cependant qu'ils contribuent à la dépense publique. Songez aussi que l'État prend également en charge des dépenses d'avenir qui, sans être rangées sous les dépenses d'investissement, constituent pourtant un véritable investissement humain, parfois plus crucial que les autres. Je pense en particulier aux dépenses consacrées à l'enseignement supérieur. Le Président

de la République a proposé de modifier le régime de la taxe professionnelle pour aider les entreprises qui ont envie de se développer localement. C'est aussi là un mode d'investissement qui profite aux collectivités. Quant au fonds de compensation de la TVA, nous avons clairement affiché nos choix, sur trois ans. Vous voyez que nous menons, avec les collectivités locales, un dialogue suivi et responsable.

**M. Yves Détraigne.** – J'ai apprécié, monsieur le ministre, de vous voir reprendre votre casquette de maire pour répondre tant à M. de Legge qu'à M. Marc. Un point me semble pourtant non résolu quant à la question des charges imposées aux collectivités par les décisions de l'État. Vous venez de rappeler l'annonce faite il y a quelques semaines par le Président de la République. Mais exempter les investissements nouveaux des entreprises de taxe professionnelle pèse aussi sur les recettes des collectivités. Voilà qui fait désordre à l'heure où s'engage une réflexion sur leur architecture et leur fonctionnement. Si remise à plat il doit y avoir, que l'on prenne en compte non seulement les transferts de charges mais aussi les moins-values de recettes.

**Mme Nicole Bricq.** – Il a raison.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Nous sommes d'accord et c'est pourquoi nous avons veillé cette année à la neutralité. La créativité a du bon, mais il est bon aussi parfois de n'en pas trop avoir. Il est vrai que l'exemption de taxe professionnelle a provoqué des réticences chez les élus. Nous n'oublions pas que c'est là une ressource pour les collectivités : il en sera tenu compte dans la concertation.

**M. Bernard Vera.** – Les engagements européens de la France constituent la clé de voute de cette loi de programmation financière. De fait, les évolutions récentes de nos finances publiques sont marquées par les exigences de l'Europe. Mais alors que la crise et la récession frappent notre pays et le monde, on peut s'interroger sur la pertinence de critères qui ont, depuis plus de quinze ans, avec les critères de convergence de Maastricht puis l'union économique et monétaire, déterminé nos choix budgétaires sans nous éviter le déficit. Le déclin programmé des finances publiques peut-il encore être considéré comme l'unique solution ? Alors que, dans un contexte grave de crise économique et financière, la récession menace, la Commission européenne semble lâcher du lest sur les critères de convergence. Mais au-delà, ne serait-il pas temps, plutôt que de persévérer dans des politiques libérales qui ont fait la preuve de leur inadaptation, de mettre en question le rôle de la BCE qui ne remplit plus sa fonction d'aide au financement des entreprises pour la relance de l'activité ? N'est-ce pas dans l'emploi et dans la croissance plutôt que dans l'austérité que nous trouverons les outils d'amélioration des comptes publics ?

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Je vous rappelle que le pacte de stabilité permet de s'adapter

aux circonstances exceptionnelles. Il permet notamment de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et c'est bien à ce mécanisme qu'a décidé d'avoir recours le conseil Ecofin de septembre. J'ajoute que les États qui disposent, grâce à une politique budgétaire rigoureuse, de marges de manœuvre sont encouragés non seulement par la Commission mais par le FMI, qui s'est finalement rallié à ces vues, à engager des dépenses de soutien à l'investissement par des mesures ciblées, appropriées et temporaires.

La Banque centrale européenne a un rôle à jouer et elle l'a joué de manière responsable en ouvrant des fenêtres de liquidité afin d'éviter l'asphyxie du système en attendant son réamorçage. Quant à son rôle en matière de politique monétaire, si l'on avait pu regretter sa rigueur depuis douze mois, nous devons remarquer qu'elle a baissé son taux de référence depuis deux mois, et encore de 50 points de base aujourd'hui. La politique de contrôle de l'inflation ayant porté ses fruits, elle pourra soutenir la croissance.

La Banque européenne d'investissement est là pour soutenir les grands et les petits investissements, dans les infrastructures mais aussi pour les PME. J'ai demandé avant-hier qu'elle finance le secteur automobile et la recherche développement en matière de transports.

Vous souhaitez soutenir la croissance par l'emploi, nous voulons le faire par l'activité économique, par la création de nouvelles richesses et par la recherche qui créeront des emplois.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Depuis que la taxe professionnelle a remplacé la patente en 1975, et malgré tous les ajustements, elle s'est révélée très difficile à réformer en raison de son importance pour les collectivités territoriales, dont elle constitue une ressource essentielle, comme pour les intercommunalités, dont elle est le socle financier depuis 1992. La réforme votée en 2005 et le plafonnement à 3,5 % ont montré ce qu'il était possible de faire pour répondre aux besoins des entreprises.

Le Président de la République a souhaité une réforme de cette taxe, mal supportée depuis la suppression de la part patronale.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Mieux eût valu ne pas la supprimer...

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Tout le monde a observé que la taxe n'avait pas d'effet sur l'emploi en période de haute conjoncture ! Le groupe UMP a constaté la nécessité d'une évaluation chiffrée de la réforme votée en 2005. (*M. Alain Gournac le confirme*) Nous nous réjouissons que le projet de loi de finances ne prévoie pas de modification et, tout en vous en remerciant, nous souhaiterions savoir quels enseignements vous tirez du rapport qui nous a été transmis avant-hier et quel est l'impact des 3 milliards dont ont profité les entreprises...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Elles l'ont déjà oublié !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – ...et que l'État compense.

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Je vous remercie de cette question et je remercie la Haute assemblée d'avoir souhaité disposer de ce document. Le rapport rendu le 4 novembre tire les enseignements d'une réforme qui a représenté 3 milliards pour les entreprises en 2007 et 3,7 milliards en 2008. Le nombre des entreprises qui ont bénéficié du plafonnement de la taxe professionnelle a augmenté de 41 % ; les principaux secteurs bénéficiaires sont aussi les plus gros contributeurs mais la réforme n'a pas créé de distorsions. L'État prend à sa charge 90 % du coût des dégrèvements, qui atteindra 8,5 milliards. Cependant, la réforme votée en 2005 n'a pas empêché la taxe professionnelle de s'alourdir de 18 % depuis 2003.

Le rapport vient à point nommé. Nous mettons en effet la dernière main à une exonération permanente de taxe professionnelle pour les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009. L'investissement des entreprises a tiré la croissance depuis trois ans et il ne faut pas laisser ce moteur se gripper. L'exonération par voie de dégrèvement de la totalité de l'investissement, quel que soit le mode d'amortissement, évitera ce grippage.

Nous avons commencé à réfléchir dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et devons nourrir cette réflexion des conclusions de la commission Balladur sur les niveaux de collectivités territoriales et sur leurs rapports. (*M. Jean-Pierre Fourcade remercie la ministre*)

**M. Bernard Angels.** – Le Gouvernement, s'il vient enfin de tenir compte des nouvelles perspectives économiques, persiste à se focaliser sur la maîtrise des dépenses publiques alors qu'il faut faire face à des besoins pressants et qu'on ne peut y parvenir seulement par des redéploiements. Vous affirmez ne pas vouloir creuser le déficit public ; pour éviter une grave crise sociale, il conviendrait donc de revoir la structure des recettes, mais vous restez accrochés au bouclier fiscal, dont nous condamnons le caractère injuste. Ne devait-il pas être sinon l'arme absolue, du moins l'instrument indispensable pour lutter contre l'évasion fiscale et pour favoriser le retour des émigrés fiscaux ? Pouvez-vous nous indiquer le montant des capitaux dont il a permis le retour ?

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Avec le bouclier fiscal, nous espérons et espérons réussir un partenariat entre le contribuable et l'État. Je ne dispose pas de chiffres précis sur les retours et il ne m'appartiendrait pas de vous les donner : la commission des finances peut procéder à de telles investigations.

Évitons l'anathème et les idées reçues : l'immense majorité des bénéficiaires du bouclier fiscal, ce sont d'abord des petits contribuables qui, à force d'économies, ont pu se constituer un patrimoine et se trouvent soumis à une imposition excédant la moitié de leurs revenus. Ne vilipendons pas ces petits épargnants, ces retraités aux revenus modestes. On peut, et la presse l'a fait, s'appesantir sur le sort de tel ou tel gros contribuable, mais s'il y a eu une forte restitution, c'est qu'il y avait eu une grosse contribution.

Je signale enfin que le fléchage de l'ISF vers l'investissement des PME a permis d'orienter un milliard d'euros.

**Mme Anne-Marie Payet.** – Dans son premier rapport d'information, daté du 10 mai 2006, la mission sénatoriale d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a établi que la dette sociale, mal définie, comprenait quatre composantes : la dette « identifiée », assumée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; la dette « reniée » du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa) ; la dette « cachée » de l'État envers les organismes de sécurité sociale ; enfin, la dette « virtuelle » induite par le déficit tendanciel des régimes de base.

Depuis, un effort considérable a simplifié cet ensemble. Ainsi, la dette virtuelle est contenue par les lois successives de financement de la sécurité sociale, qui ont mis fin aux dérapages des régimes de base. Le projet de loi de financement pour 2009 transfère la dette du FSV vers la Cades et celle du Ffipsa vers l'État. Enfin, le Gouvernement a apuré la dette cachée accumulée par l'État envers la sécurité sociale jusqu'en 2006.

Toutefois, cette dernière composante s'est reconstituée pour atteindre 3,5 milliards envers le régime général, outre le milliard dû aux autres régimes. Cette dette est-elle prise en compte dans la loi de programmation ? Comment comptez-vous en venir à bout ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – Vous abordez un sujet très important.

L'an dernier, nous avons remboursé la dette accumulée par l'État au 31 décembre 2006 envers le régime général de sécurité sociale, soit 5,1 milliards d'euros. Demeurent les dettes envers les autres régimes, qui atteignent 1,3 milliard.

Parallèlement, une dette nouvelle est apparue en 2007 envers le régime général, pour 1,7 milliard, ce qui porte à 3 milliards l'endettement total de l'État envers les régimes de sécurité sociale. Pour l'heure, nous ne connaissons pas les résultats de l'exercice 2008. Il est probable que cette dette s'accroîtra, mais pas autant qu'on peut le lire ici ou là.

Nous avons pris envers M. Vasselle l'engagement de réduire cette dette d'1 milliard, avec une priorité pour ses composantes les plus anciennes.

Je souhaite bien sûr mettre fin à cette reconstitution, mais ce n'est pas facile vu la logique de guichet qui prévaut en matière d'exonération. S'ajoute une sous-budgétisation que je ne nie pas mais qui doit disparaître dans la loi de finances pour 2009.

**Mme Marie-France Beauflis.** – Dans la crise actuelle, les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel pour satisfaire les besoins de la population dans des domaines aussi divers que l'éducation populaire, le développement culturel, le logement ou l'accueil de la petite enfance.

Depuis plus de vingt ans, ces collectivités assument leur mission avec des ressources financières toujours plus incertaines : année après année, les dotations budgétaires sont rognées, encadrées, placées sous enveloppe... Ainsi, l'effort de l'État en direction des collectivités est réduit de façon inversement proportionnelle aux responsabilités transférées ou à l'abandon de tâches qu'il accomplissait autrefois. En intégrant le FCTVA, le produit des amendes de police et l'ensemble des dotations, les ressources augmentent moins vite que l'inflation, alors que la fiscalité locale tourne le dos à la justice fiscale et à l'efficacité des prélèvements, toute réforme cédant le pas aux exonérations et dégrèvements plus ou moins compensés.

Ma question est donc simple : n'est-il pas temps d'ouvrir un grand débat sur l'attribution de ressources stables et durables aux collectivités, dans le respect de leur libre administration ? Simultanément, ne faudrait-il pas conforter l'investissement public réalisé par les collectivités territoriales grâce à un financement direct plus conséquent et à de meilleures conditions de crédit ? Maintenir le remboursement de la TVA s'impose comme une évidence. J'ai entendu ce que M. le ministre vient de dire à ce sujet, bien que ce soit contradictoire avec ce que nous avons entendu au Comité des finances locales, mais je conçois qu'il ait changé d'avis.

Aujourd'hui, les actions de nombreuses collectivités territoriales sont dictées par l'insuffisance de leurs revenus, alors qu'elles devraient satisfaire les besoins collectifs de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

**M. Éric Woerth, ministre.** – Il faut examiner l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, soit 90 milliards d'euros. Ce montant considérable résulte d'une très longue histoire, commencée avant la décentralisation.

Le FCTVA en fait partie. Élargir le périmètre de la norme permet d'établir une relation plus saine, donnant une meilleure visibilité aux collectivités territoriales tout en ménageant le budget de l'État.

Avant d'attribuer des ressources, il faut identifier le niveau pertinent de la prise de décision afin de ne plus empiler compétences et ressources. Toute réforme doit accroître l'autonomie locale, notamment sur le plan fiscal, ce qui mettra fin aux relations malsaines entre un État qui tente d'imposer ses décisions et des collectivités territoriales réduites à quémander.

En 2009, une réflexion très approfondie devra porter sur les collectivités territoriales et leurs ressources. La commission Balladur est déjà très avancée.

**M. Philippe Dominati.** – Ce matin, vous avez exposé, avec beaucoup de compétence, les perspectives budgétaires pour les trois années à venir. Le maître-mot est la maîtrise des dépenses. Certains membres de notre assemblée vous ont critiqué pour cela. Mais vous devez savoir également qu'aux yeux de certains membres de votre majorité, vous n'allez pas assez loin.

Je rappelle que notre pays est l'un de ceux où les prélèvements obligatoires sont les plus élevés, que le Président de la République, les jugeant excessifs et nuisibles à notre attractivité, avait pour projet de les diminuer de 4 points au cours de sa mandature. Compte tenu de la réalité économique, il a été décidé de s'en tenir à leur stabilisation, au nom de la sincérité budgétaire, et ce, avant même que n'éclate la crise financière. Je m'interroge donc sur la maîtrise de la dépense publique, en particulier dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, lancée en juillet 2007. Ont été définies 337 mesures qui conditionnent 173 milliards, soit les deux tiers de la dépense publique, au terme desquels on attend 7 milliards d'économie au bout de trois ans pour un gain de productivité de l'ordre de 4 %. Pour ma part, j'estime que le périmètre de l'État est trop vaste et qu'il aurait fallu, dans le cadre de la RGPP, définir des missions à abandonner.

Mais ma question porte sur un autre aspect. Monsieur le ministre, pouvez-vous en tant que rapporteur général du Conseil de modernisation des politiques publiques, dresser un bilan de ces mesures ? Sur les 7 milliards d'économie attendus, on prévoit qu'environ 3 milliards portent sur la masse salariale, 2 milliards sur les investissements et les interventions et 2,2 milliards sur les dépenses de fonctionnement. 2,2 milliards seulement sur le fonctionnement, cet objectif me semble bien insuffisant...

**M. Éric Woerth, ministre.** – Fin novembre, je présenterai en Conseil des ministres un bilan –sans concession– de la première phase de la RGPP. Autrement dit, il y a aura une deuxième phase... Les 337 mesures qui ont été décidées, de nature très différente, touchent toutes les politiques publiques. Nous avons réactivé le comité de suivi de la RGPP, co-présidé par le secrétaire général de l'Élysée, qui représente le Président de la République, et le

directeur de cabinet du Premier ministre, pour Matignon. Il nous reste un tiers des ministres à auditionner pour parfaire le bilan. En bref, deux tiers des mesures ont été exécutées. Les mesures restantes devront être réactivées, réexpliquées, car ça renâcle beaucoup dans certains ministères. L'administration se braque, donc le ministre aussi. Le contraire m'aurait d'ailleurs inquiété : j'y vois le signe que ce sont des véritables mesures de changement. A nous d'insister sur l'efficacité de la dépense...

La RGPP, c'est du sucre lent ! Il ne s'agit pas d'économiser tout de suite 50 millions et que tout soit oublié au bout de deux ans. La RGPP, ce sont des réformes de structure. Plutôt que de la limiter aux 7 milliards d'économie, il faut considérer ses effets dans cinq ou dix ans. L'important est que nous engagions l'administration dans un mouvement de réforme, que nous diminuions les dépenses et le nombre de fonctionnaires, que nous rendions possible à long terme un meilleur ajustement des dépenses par rapport au service public. Ce mouvement sera vertueux tant en matière de finances publiques que de qualité du service rendu.

Au-delà, nous lancerons la deuxième phase de la RGPP à partir de janvier. Il faut exploiter toutes les réflexions qui ne l'ont pas été durant la première phase et se pencher sur d'autres sujets –comme vous le suggérez. Il est vrai que les efforts ont été surtout concentrés sur le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. C'est qu'un tel objectif ne se réalise pas en claquant des doigts ! Cela suppose de réajuster l'organisation administrative sans nuire à la qualité du service public. Ensuite, nous engagerons une réflexion plus large –quel État voulons-nous ? Quel service public ?- en fonction de laquelle le service public sera réorganisé.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – « Il faut rendre l'argent aux Français ». Cette phrase de M. Sarkozy véhicule une idée populiste, celle de l'impôt comme spoliation. N'en déplaise aux ultralibéraux pour qui « trop d'impôt tue l'impôt », il n'y a pas de corrélation entre le niveau d'impôt et son efficacité.

Pour plus d'efficacité fiscale, il faudrait rompre avec le système actuel. En taxant les entreprises sur la base des salaires, on plombe les PME et, donc, l'emploi sans toucher aux grands groupes que défend le Medef.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Eh bien !

**Mme Marie-Christine Blandin.** – La spéculation échappe à toute taxation sociale alors que nous ne savons que trop bien les excès dont elle est coupable. La CSG a constitué une rupture salutaire, malheureusement le Gouvernement suit le chemin inverse.

Enfin, en matière d'efficacité environnementale, on constate le poids du développement non durable sur les finances publiques. Mais *quid* du « plan santé

environnement » ? Changeons les comportements par l'institution d'une taxe sur l'énergie, sur le carbone, sur les pollutions. Cessons de casser le Grenelle de l'environnement...

**M. Éric Woerth, ministre.** – Transmis à Borloo !

**Mme Marie-Christine Blandin.** – ...dont la « taxe pique-nique » a été l'un des avatars anecdotiques. Cessons cette timidité archaïque envers la fiscalité écologique ! Les générations futures nous en sauront gré. Madame la ministre, monsieur le ministre, à quand une refonte juste, responsable et « verdie » de nos prélèvements à la hauteur du *show* médiatique présidentiel ?

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Madame Blandin, l'efficacité est justement le maître-mot qui guide notre action : efficacité fiscale avec l'exonération de taxe professionnelle pour encourager l'investissement, le crédit impôt recherche, le plan de soutien aux pôles ; efficacité sociale avec le RSA, dont le financement a été longuement débattu, qui rapprochera de l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés, contrairement au système non incitatif du RMI ; efficacité environnementale avec toutes les mesures prises lors du Grenelle de l'environnement (*Mme Marie-Christine Blandin le conteste*), le prêt à taux zéro pour les améliorations de travaux, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts, le bonus-malus sur les voitures qui a soutenu la filière automobile et encouragé l'achat de véhicules plus propres... Autant de petites mesures, mais qui, ajoutées les unes aux autres, porteront leurs fruits. Notre combat, c'est une croissance plus vertueuse, plus durable.

Enfin, avec le Président de la République, M. Borloo espère parvenir à conclure avant la fin de cette année un accord européen sur le plan climat-énergie qui soit satisfaisant et conforme aux conclusions du Grenelle de l'environnement.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Très bien !

**M. Jacques Gautier.** – Madame la ministre, dans le cadre du prochain budget, il est prévu de majorer sensiblement la TGAP relative à l'enfouissement et de créer une TGAP sur les déchets ménagers incinérés. Il s'agit, suite au Grenelle de l'environnement, d'encourager la diversification des moyens d'élimination des déchets. Ma question, après l'intervention de Mme Blandin, n'en aura que plus de relief... En effet, je m'interroge sur les répercussions durables de telles dispositions. Cette espèce de « double malus » touchera les communes et les EPCI qui sont les meilleurs élèves en matière de traitement des déchets. Tout d'abord, les responsables, ce ne sont pas les contribuables, mais les producteurs d'emballages non recyclables. Il est contradictoire de poser des exigences de mise aux normes des équipements en matière de rejet atmosphérique le 28 décembre 2005 pour créer trois ans après une taxe sur ces équipements rénovés à grand frais sans compter qu'il restera toujours des déchets ultimes, non

valorisables. Enfin, un tel niveau de taxation pénaliserait les syndicats qui, par leur diversification des modes de traitement des déchets, permettent d'atteindre les objectifs énergétiques nationaux, notamment par l'alimentation des réseaux de chauffage urbain. Pour exemple, un syndicat tel que Sytcom qui regroupe Paris et 85 communes, soit 5,5 millions d'habitants, verrait sa redevance augmenter de 2,2 % en 2009 et de 7,1 % en 2015. Pardonnez-moi, mais je trouve cela insupportable en temps de crise... Pourquoi ne pas moduler la taxe en fonction de critères tels que la diversification des moyens de traitement, le pourcentage de déchets traités par des procédés biologiques ou l'utilisation de transports alternatifs à la route ?

Madame la ministre, je vous remercie de me rassurer !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** – Monsieur le sénateur, vous soulevez là une question importante qui a été débattue lors du Grenelle de l'environnement et sera soumise au Sénat dans le cadre, notamment, de l'examen du budget.

Je vous propose de travailler avec Jean-Louis Borloo pour évaluer les conclusions du Grenelle, à la lumière des besoins des collectivités territoriales et des efforts déjà consentis. En tout état de cause, les ressources de la TGAP, affectées à l'Ademe, serviront à financer des mesures respectueuses de l'environnement. Poursuivons le dialogue, avant le débat sur le projet de loi de finances.

#### Question préalable

**Mme la présidente.** – Motion n°25, présentée par M. Foucaud et les membres du groupe CRC.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 55, 2008-2009).

**M. Thierry Foucaud.** – La crise économique affecte les activités financières, la libéralisation sans frontière des marchés conduisant à la destruction massive des valeurs cotées et à la contraction du crédit. La récession n'a pas attendu les turbulences de *Wall Street* ou de la *City* : la logique de réduction du coût de la main-d'œuvre, de précarisation et de flexibilisation du travail a conduit à une grave crise des débouchés.

Dans l'Union européenne, l'endettement massif des ménages, notamment en Grande-Bretagne ou en Italie, ajouté à la contrainte de la défense de la parité de l'Euro, a aggravé l'asphyxie. La loi Tépà a favorisé les heures supplémentaires au détriment de l'embauche ou de l'intérim, soutenu artificiellement l'immobilier en réduisant la fiscalité du patrimoine,

justifié la pratique des taux variables. Loin de mettre fin au scandale de la rémunération des dirigeants, elle a favorisé une infime minorité de contribuables.

La récession est là : le moral des ménages n'a jamais été aussi bas, les perspectives d'activité des PME sont mornes, les embauches ralentissent et le nombre des sans emploi augmente. Vos artifices ne peuvent masquer la multiplication des plans sociaux, de cas de chômage technique.

Vous reconnaissez que vos prévisions de croissance ne sont plus d'actualité. Ce n'est pas avec le plan de sauvetage des banquiers spéculateurs que vous allez relancer la machine ! Bien au contraire, à n'exiger des banques que de vagues engagements moraux en contrepartie à la garantie de l'État, on va au-devant de nouvelles mésaventures !

La crise a montré que l'allègement du coût du travail était une vue de l'esprit : le vrai problème, c'est l'accès au crédit. Comment l'économie peut-elle compter sur le système bancaire ?

Cette loi de programmation est une loi de renoncement. Ses fondements idéologiques sont connus : la dépense publique, essentiellement mauvaise, doit être réduite, ou du moins corsetée. On oublie qu'elle est un élément de croissance.

Pourquoi la progression des dépenses de santé serait-elle un signe de mauvaise santé de l'économie ? Elle s'explique par l'allongement de l'espérance de vie, l'amélioration des soins et des techniques médicales ! Les recettes fiscales et sociales des secteurs sanitaires et sociaux progressent aussi sûrement que les dépenses. Réduction de la mortalité infantile, qualité de la prévention : nous sommes loin du désastre. Encadrer la progression des frais de santé hypothéquera la qualité des soins hospitaliers, l'engagement des personnels de santé et le niveau des prestations servies aux assurés.

Tous les postes du budget général de l'État sont à la baisse, à l'exception du service de la dette, dîme que les Français paient aux spéculateurs.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Les gnomes de Zurich !

**M. Thierry Foucaud.** – Réduire la dépense publique, c'est ajouter de la crise à la crise. Les économies d'aujourd'hui seront les dépenses de demain ! Quand nous n'aurons plus assez de professeurs formés, il sera trop tard !

En 1994, le Sénat avait débattu d'une loi d'orientation quinquennale visant à réduire les déficits publics : on avait limité la progression des dépenses à l'inflation et publié un rapport volontariste. Le ministre du budget de l'époque s'appelait Nicolas Sarkozy. Les objectifs fixés dans la loi de programmation n'ont pas été atteints et, en 1995, il a fallu augmenter les prélèvements obligatoires... Étrange époque, où la majorité du Sénat relevait de deux points le taux de

TVA et majorait de 10 % l'ISF et l'impôt sur les sociétés ! Sans parler du plan Juppé, qui imposait la CRDS au monde du travail.

Ce n'est qu'à compter de l'arrivée de la gauche en 1997 que le déficit s'est stabilisé et a commencé à diminuer : la situation positive de la sécurité sociale permettait d'abonder le Fonds de réserve des retraites, et le solde primaire budgétaire s'améliorait. En 2002, patatras : retour des difficultés économiques et des déficits exponentiels...

On ne sortira pas de la spirale des déficits par une loi de programmation purement comptable. Au contraire, il faut faire de l'interventionnisme un élément de la croissance et de l'emploi. Nous devons utiliser tous les leviers, en utilisant au mieux la dépense publique.

Le déficit s'explique en partie par des mesures inadaptées : les 10 milliards d'allègements de cotisations sociales distribués aveuglément détériorent le solde public global sans effet sur l'activité !

La loi de financement elle-même prévoit une perte de recettes de 42 milliards pour les régimes obligatoires, compensée très imparfaitement puisque 2,7 milliards restent à la charge des régimes et que 9,4 milliards de recettes sociales sont perdus du fait des abattements. L'État ne compense donc pas ses engagements, obligeant les régimes sociaux à devoir jouer les pompiers, et la somme des recettes sociales rétrocédées excède le déficit prévisible des régimes obligatoires.

**Mme Catherine Procaccia.** – Vous vous répétez !

**M. Thierry Foucaud.** – Je relève une réponse inexacte de M. le ministre ! Le Gouvernement creuse les déficits sans aucune efficacité pour l'emploi ni la croissance, c'est la raison de cette question préalable ! (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Nous avons suivi votre raisonnement avec le plus vif intérêt et il serait dommage de s'en priver dans la suite du débat. Avis défavorable.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Effectivement, ce n'est qu'un début, continuons le débat ! (*Sourires*) Avis défavorable.

*La motion n°25 n'est pas adoptée.*

## Rappel au Règlement

**Mme Marie-France Beauvils.** – Une fois encore, l'organisation de nos travaux met en cause les droits du Parlement. Les prévisions de croissance doivent être modifiées, c'est une chose, mais qu'on ne laisse à la commission des finances qu'une demi-heure pour examiner les vingt amendements que le Gouvernement dépose en conséquence, ce n'est guère acceptable !

Le Gouvernement abandonne son objectif d'équilibre des finances publiques, il propose désormais de réduire le déséquilibre : quel changement depuis la campagne présidentielle ! Cependant, l'objectif central demeure : plier toute l'activité économique aux *desiderata* des marchés financiers.

L'État vient tout juste d'apporter aux banques sa garantie à hauteur de 320 milliards et de dégager 40 milliards pour les recapitaliser, ce grand geste devait relancer l'activité économique du pays mais la croissance prévue s'établit entre 0,2 et 0,5 % : quelle efficacité ! Nous nous félicitons chaque jour davantage d'avoir voté contre ce plan de sauvetage des banques et des marchés financiers, et nous protestons contre ces amendements que le Gouvernement dépose ainsi à la dernière minute !

**Mme la présidente.** – Je vous en donne acte.

### Discussion des articles

#### Article premier

*Les articles 2 à 10 ci-après fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°10, présenté par Mme Beaufilet et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

La programmation des finances publiques tend à atteindre des objectifs de justice fiscale, d'efficacité économique et sociale des engagements publics.

Elle participe de l'atteinte des objectifs de croissance et d'emploi, et à la mise en œuvre d'un développement économique et social durable, conditions d'une amélioration sensible des comptes publics.

**Mme Marie-France Beaufilet.** – Il ne suffit pas de dire que la programmation budgétaire est conforme à la Constitution, encore faut-il qu'elle ait un peu de contenu ! L'article 34 de la Constitution dispose que les lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques et qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Ce carcan démontre l'étroitesse de vue de ceux qui ont voté cette révision constitutionnelle ! L'équilibre des comptes publics ne se décrète pas, il résulte d'un ensemble de choix politiques : ne confondons pas la fin et les moyens !

La programmation budgétaire a pour raison d'être l'allocation des ressources publiques au service des besoins collectifs, de l'emploi et de la croissance durable. Créons, par une fiscalité juste et une juste allocation des ressources, les conditions d'une croissance durable et nous constaterons que la

situation des comptes publics s'améliorera ! Vous osez nous parler de rigueur budgétaire alors qu'on crée 150 milliards de dette publique, dont 12 milliards seulement vont servir le bien commun ! Si vous voulez limiter l'endettement, commencez par réformer la fiscalité dans le sens de la justice fiscale : c'est le sens de notre amendement.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Il est pour le moins littéraire, des traités entiers n'en épuiserait pas l'interprétation, alors que son contenu normatif est trop faible pour figurer dans la loi, fût-elle de programmation : avis défavorable.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis. Cette loi de programmation porte sur les finances publiques, non pas sur les politiques publiques. De plus, les finances publiques ont pour principe la justice fiscale : elles ne poursuivent pas, que je sache, un objectif d'injustice fiscale !

*L'amendement n°10 n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

## CHAPITRE PREMIER

### LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE FINANCES PUBLIQUES

#### Article 2

*La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit :*

*1° Évolution du solde des administrations publiques (Cf. tableau du projet de loi)*

*2° Évolution de la dette publique :*

	(En points de PIB)				
	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Dette des administrations publiques</i>	65,3 %	66,0 %	65,3 %	63,9 %	61,8 %

**Mme la présidente.** – Amendement n°11, présenté par Mme Beaufilet et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**M. Thierry Foucaud.** – Cet article est un peu « la boussole » de la programmation budgétaire et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elle a perdu le nord ! Les hypothèses économiques en sont irréalistes, le Gouvernement l'a reconnu en modifiant les chiffres ce matin. Or la faible croissance, par un effet ciseaux, réduira les recettes et augmentera les dépenses : on en a déjà ressenti les effets avec le collectif budgétaire où, sous couvert de solidarité nationale pour les banquiers, vous avez trouvé 4 milliards supplémentaires pour la charge de la dette et

7 milliards pour compenser les recettes fiscales perdues.

Ensuite, votre objectif de programmation inclut les collectivités locales et les organismes de protection sociale, tous logés à la même enseigne de la réduction des déficits. Telle façon de faire est contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et l'article 34 de la Constitution ne justifie guère non plus le partenariat que vous voulez imposer à la sécurité sociale. Ceux qui ont voté la révision constitutionnelle avaient-ils à l'esprit de contraindre ainsi les dépenses de leurs collectivités locales ou encore de l'hôpital public dont ils président le conseil d'administration ? Nous refusons cette forme de standardisation de la dépense publique !

**Mme la présidente.** – Amendement n°1, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Compléter la seconde phrase du premier alinéa de cet article par les mots :

, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Nous avons prévu cet amendement de précision avant que le Gouvernement ne révise ses hypothèses de croissance...

**Mme la présidente.** – Amendement n°26, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 1° de cet article :

	(En points de PIB)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Solde des administrations publiques	-2,9	-3,1	-2,7	-1,9	-1,2
dont solde de l'État	-2,5	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6
dont solde des organismes divers d'administrations centrales	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
dont solde des administrations de sécurité sociale	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,1
dont solde des administrations publiques locales	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0

**M. Éric Woerth, ministre.** – Nous modifions, effectivement, notre trajectoire de soldes.

**Mme la présidente.** – Amendement n°2, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Supprimer les deuxième à dernière lignes du tableau constituant le second alinéa du 1° de cet article.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Il convient de se focaliser sur les données globales. Demander au Parlement de se prononcer sur des soldes ligne par ligne nous pose problème -surtout lorsqu'il s'agit des collectivités locales.

**Mme Nicole Bricq.** – Bien sûr.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – L'article 72 consacre l'autonomie des collectivités locales... Cela n'empêche pas le Gouvernement de nous exposer son analyse en décomposant le solde global. Mais voter sur ces trois lignes nous paraît difficile.

**Mme la présidente.** – Amendement n°27, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 2° de cet article :

	(En points de PIB)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Dettes des administrations publiques	66,2	67,9	68,1	67,2	65,6

**M. Éric Woerth, ministre.** – L'actualisation de la prévision de dette publique prend en compte d'une part la modification des prévisions macroéconomiques, d'autre part la création de la société de prises de participations -mais les titres achetés ont pour contrepartie des actifs.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Défavorable à l'amendement n°11 : que resterait-il de la programmation s'il était adopté ? Favorable aux amendements du Gouvernement sous réserve d'une rectification rédactionnelle afin qu'ils deviennent compatibles avec l'amendement n°2.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis que la commission sur le n°11. Sur le n°1, pourquoi pas... Mais pour moi, la rectification des données macroéconomiques suffisait.

**Mme Nicole Bricq.** – Non, car ce n'est pas fini...

**M. Éric Woerth, ministre.** – Sagesse sur le n°1. Je ne suis pas favorable du tout au n°2, la décomposition est très importante et elle sera examinée par Bruxelles. Votre vote ne constitue pas un engagement, mais un accord pour débattre -car vous pourriez contester cette décomposition ! En outre, il serait paradoxal d'adresser à Bruxelles des détails sur lesquels le Parlement n'aurait même pas eu à se prononcer. Qui peut le plus peut le moins. Des prévisions peuvent être soumises à des rectifications ultérieures. Mais la force d'un projet de loi comme celui-ci réside aussi dans la ventilation.

*L'amendement n°11 n'est pas adopté.*

**Mme Nicole Bricq.** – Le groupe socialiste votera, comme il l'a fait en commission, l'amendement n°1. La révision qui a eu lieu aujourd'hui sera suivie d'autres, car les hypothèses actuelles demeurent très... hypothétiques !

*L'amendement n°1 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq.** – Ni l'amendement n°26 ni les autres amendements du Gouvernement ne changent le fond du texte. Nous voterons donc contre.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Pour plus de clarté, je transforme l'amendement n°2 en sous-amendement à l'amendement n°26 du Gouvernement.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Très bien.

**Mme la présidente.** – Ce sera le sous-amendement n°2 rectifié.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Le Gouvernement y est défavorable. Le Parlement ne devrait pas déplorer de recevoir une information complète.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Il y va du statut de la loi de programmation. Vous parlez d'information ; mais vous nous demandez un vote, qui traduit un engagement, une volonté partagée. Or, sommes-nous en mesure de nous engager sur une répartition de l'effort entre les trois sous-ensembles ?

**Mme Nicole Bricq.** – Non.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Je démontre dans mon rapport écrit que la part de trajectoire attribuée aux collectivités locales n'est pas réaliste.

**Mme Nicole Bricq.** – Cela paraît une évidence.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Comment le Sénat pourrait-il donner son accord sur une telle trajectoire, quand la part des collectivités dans l'effort total est ainsi exagérée ? Il nous est difficile d'y souscrire. (*Mme Nicole Bricq le confirme*) L'État peut s'engager pour ce qui le concerne, y compris les régimes de base de la sécurité sociale. Mais il ne peut le faire au nom des collectivités locales, ni même en lieu et place des partenaires sociaux qui gèrent le régime d'assurance chômage. Nous prononcer sur le bien-fondé de la trajectoire, sur un solde global, oui. Entériner par un vote la répartition présentée, non.

**Mme Nathalie Goulet.** – très bien.

**Mme Marie-France Beauvils.** – J'ai également voté, en commission, l'amendement n°2. Une exigence ainsi cadrée n'est pas envisageable, d'autant moins qu'un certain nombre de dépenses sont imposées aux collectivités.

**Mme Nicole Bricq.** – Le groupe socialiste ne modifiera pas son vote de commission. L'effort demandé aux collectivités est disproportionné. Prenons un simple exemple, celui des passeports biométriques, dont le coût est très lourd.

C'est une dépense obligatoire pour les collectivités alors qu'elles n'avaient rien demandé !

Nous voterons donc le sous-amendement du rapporteur général.

**M. Michel Houel.** – Les 3 200 euros que le Gouvernement propose aux communes sont nettement insuffisants. En Seine-et-Marne, 29 communes devront supporter cette charge : nous sommes prêts à assumer cette nouvelle responsabilité mais il faut que le financement de l'État suive. Dans ma commune de 4 500 habitants, nous avons déjà délivré 213 passeports biométriques. A la fin de l'année, je serai financièrement loin du compte !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Le groupe UMP votera le sous-amendement de la commission des finances car il nous est impossible de prendre, dans cette loi de programmation, un engagement collectif de cette nature sans avoir préalablement consulté l'ensemble des organisations représentatives. Ce serait totalement contradictoire avec la révision de la Constitution que nous avons votée il y a quelques années et qui a précisé l'autonomie des collectivités territoriale. Quant aux problèmes posés par Bruxelles, nous vérifierons par nous-mêmes, mais ce qui intéresse avant tout la Commission européenne, c'est le solde de l'État et des administrations qui lui sont rattachées. Pour le reste, il vous sera facile de dire que les collectivités feront un effort. D'ailleurs, pendant plusieurs années, nous sommes restés en-deçà des 3 % grâce à leur effort.

Quoi qu'il en soit, il est impossible de nous engager ce soir sur un texte de cette nature.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Nous atteignons les limites de l'exercice auquel vous nous conviez. Nous sommes pour la plupart conscients qu'il est indispensable de réduire les déficits publics. Après l'État, les élus locaux devront, eux aussi, procéder à une révision générale des politiques publiques locales.

Ce qui nous met dans l'embarras, c'est de donner une base légale à cet engagement alors qu'il s'agit de simples indications. Jusqu'à présent, seules les lois de finances initiales et les collectifs ont une portée juridique.

En acceptant la première ligne, nous prenons un engagement pour l'ensemble des gestionnaires publics. Nous ne pouvons aller plus loin. Ne vous méprenez pas, monsieur le ministre, sur nos intentions lorsque nous avons rédigé ce sous-amendement approuvé par tous les membres de la commission des finances. Nous sommes tout à fait conscients de l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir, tant pour l'État que pour les collectivités.

Ces dernières années, nous avons voté certaines normes dont nous avons sans doute sous-estimé la faisabilité financière. Prenons donc l'engagement de ne plus légiférer désormais que d'une main tremblante. Dans les prochains mois, nous serons peut-être tentés de voter le Grenelle I, mais quand nous en serons aux conséquences budgétaires, nous serons sans doute pris dans une sorte de schizophrénie !

Avec cette loi de programmation, vous nous demandez un engagement collectif. Conscients du caractère très relatif de la faisabilité de certaines de ces mesures, nous préférons donc nous en tenir à la première ligne.

Ne vous méprenez donc pas sur nos intentions, monsieur le ministre : nous resterons bien évidemment à vos côtés pour vous aider à parvenir à l'équilibre des finances publiques.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Souffrez que je me méprenne un peu... (*Sourires*) Vous avez voulu une loi de programmation et nous vous la présentons. Cet outil est très important car il permet de gérer les finances publiques. Il s'agit d'un tout qui concerne certes l'État mais aussi les collectivités territoriales. Le pilotage de l'État est bien évidemment total. Pour ce qui concerne les collectivités, ce pilotage est bien sûr fractionné. Nous ne vous demandons pas de prendre des engagements collectifs mais de constater les besoins de financement des collectivités. Le Parlement, et notamment le Sénat, peut émettre des souhaits à l'attention des collectivités, ce qui pourrait avoir des effets positifs. Pourquoi vouloir affaiblir la portée de l'exercice de programmation des finances publiques ? Je sais bien que la dernière ligne est indicative mais je rappelle que dans cette ventilation, c'est l'État qui accomplit le plus d'efforts, ce qui est d'ailleurs bien normal.

En supprimant les objectifs pilotables, c'est aussi ceux qui sont fixés pour l'État et la sécurité sociale qui disparaissent. Pourquoi ne pas indiquer que ces objectifs sont indicatifs puisque vous ne voulez pas donner l'impression aux collectivités de leur envoyer des instructions ? Mais le vote sur des objectifs segmentés ne remet pas en cause l'indépendance des uns et des autres.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Je crois que Bruxelles ne s'est jamais fait beaucoup d'illusions sur les plans de stabilité que la France lui a régulièrement adressés. A chaque fois, le retour à l'équilibre était prévu dans les trois ans à venir.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – La différence, c'est que ces programmes n'étaient pas votés par le Parlement !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – C'est vrai ! C'est pourquoi il est préférable d'en rester aux objectifs généraux, et c'est déjà une bonne chose de s'engager sur la première ligne.

*Le sous-amendement n°2 rectifié est adopté.*

*L'amendement n°26, sous-amendé, est adopté.*

*L'amendement n°27 est adopté.*

*L'article 2, modifié, est adopté.*

### Article 3

*Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article premier.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°12, présenté par Mme Beauvils et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**M. Thierry Foucaud.** – Amendement de cohérence.

**Mme la présidente.** – Amendement n°33, présenté par le Gouvernement.

Remplacer les deux premières phrases du troisième alinéa du 1 du A du I du rapport annexé par une phrase ainsi rédigée :

En 2009, l'impact de la crise conduit à prévoir une croissance comprise dans une fourchette de 0,2 % à 0,5 %.

Amendement n°34, présenté par le Gouvernement.

I. Dans la première phrase du premier alinéa du 2 du A du I du rapport annexé, remplacer les mots :

2,5 % par an à partir de 2010

par les mots :

2 % en 2010 et 2,5 % par an à partir de 2011.

II. Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 2 du A du I du rapport annexé :

	2010	2011	2012
PIB	2,0	2,5	2,5
Déflateur de PIB	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation	1,75	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé	4,0	4,6	4,6

Amendement n°35, présenté par le Gouvernement.

I. Rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du 1 du C du I du rapport annexé :

Avec le retour en 2010 à une croissance de 2 % atteignant 2,5 % à compter de 2011, le redressement structurel des finances publiques amorcé en 2007 se traduira par une réduction du déficit effectif en moyenne de 0,6 point de PIB entre 2010 et 2012.

II. Rédiger comme suit le tableau constituant le troisième alinéa du 1 du C du I du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
solde public	-2,9	-3,1	-2,7	-1,9	-1,2
variation du solde public	-0,2	-0,2	0,5	0,8	0,7
dont effet de la conjoncture	-0,5	-0,7	-0,1	0,1	0,1

dont variation du solde structurel 0,3 0,5 0,6 0,6 0,6

**Amendement n°36, présenté par le Gouvernement.**

Dans le troisième alinéa du 2 du C du I du rapport annexé, remplacer les mots :

redeviendrait excédentaire dès 2010 pour atteindre 0,2 point de PIB en 2011 et 0,3 point de PIB en 2012

par les mots :

se redresserait dès 2010 pour atteindre l'équilibre en 2011

**Amendement n°37, présenté par le Gouvernement.**

I. Rédiger comme suit le premier alinéa du 3 du C du I du rapport annexé :

La conjoncture dégradée en début de période devrait rendre difficiles les cessions d'actifs non stratégiques des administrations compte tenu des conditions de marché, ce qui se traduirait par une progression de la dette, tendance qui s'inverserait toutefois en 2011 : en effet, à compter de 2010 la réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduiraient le ratio de dette de 1 point de PIB en 2011 et d'environ 1 ½ point de PIB en 2012. La programmation intègre en outre l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'État dans le cadre du plan de soutien au financement de l'économie.

II. Remplacer le graphique constituant le dernier alinéa du 3 du C du I par le graphique suivant :

**Amendement n°38, présenté par le Gouvernement.**

Rédiger ainsi le 1 du B du II du rapport annexé :

1. L'évolution des recettes fiscales nettes.

Après une faible augmentation en 2009, les recettes fiscales devraient retrouver un rythme dynamique dès 2010.

En 2009, les recettes seraient en recul de 0,8 Md€ par rapport à 2008, du fait de trois phénomènes :

- Tout d'abord l'environnement macroéconomique: la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés; la faible croissance en 2009 sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être limitée à 0,7% pour une progression du PIB en valeur prévue à 2,3%, soit une élasticité au PIB de 0,3.

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

A partir de 2010, le retour de la croissance devrait permettre de retrouver des évolutions des recettes fiscales nettes supérieures.

La dynamique des mesures nouvelles serait sur cette période nettement plus faible (+1,5 Md€ seulement en moyenne annuelle sur la période 2010-2012, résultant du crédit impôt intéressement et de la fin de la montée en charge de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de la réforme du crédit impôt recherche).

**Amendement n°39, présenté par le Gouvernement.**

Le 1 du D du II du rapport annexé est ainsi rédigé :

1. En comptabilité budgétaire

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

État (présentation courante, en Md€)

	Exec 2007	LFI 2008	prév 2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses en norme élargie – périmètre courant	333,6	340,9	344,9	348,4	354,7	361,1	367,4
Recettes fiscales nettes – périmètre courant	272,3	276,9	271,9	269,1	277,9	289,3	301,9
Recettes non fiscales – périmètre courant	23,1	22,8	22,9	22,6	23,5	24,7	25,9
Solde CST (hors FMI et cas PFE)	0,0	0,0	0,6	-0,8	0,9	1,2	1,5
Solde état - périmètre courant	-38,2	-41,2	-51,4	-57,6	-52,4	-45,9	-38,1

**Amendement n°40, présenté par le Gouvernement.**

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 2 du D du II du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en milliards d'euros	51,4	57,6	52,4	45,9	38,1
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en % du PIB	-2,6	-2,9	-2,5	-2,1	-1,7
« CLE DE PASSAGE » - en milliards d'euros	2,2	3,7	2,7	2,7	2,7
SOLDE ÉTAT –	-2,5	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6

comptabilité nationale en % PIB					
---------------------------------	--	--	--	--	--

Amendement n°41, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant l'avant-dernier alinéa du 2 du E du II du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - comptabilité nationale	66,9	74,8	76,6	79,3	82,0
DEPENSES - comptabilité nationale	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
SOLDE ODAC - comptabilité nationale	-0,5	3,1	2,8	5,1	7,6
En % du PIB	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3

Amendement n°42, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du F du II du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - comptabilité nationale	370,0	375,3	388,2	406,6	425,1
DEPENSES - comptabilité nationale	419,8	426,1	435,0	444,8	452,8
SOLDE APUC - comptabilité nationale	-49,8	-50,8	-46,9	-38,2	-27,7
En % du PIB	-2,5	-2,5	-2,3	-1,8	-1,2

Amendement n°43, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du 1 du A du IV du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde ASSO - comptabilité nationale	- 0,3	- 5,9	- 4,0	- 0,7	2,2
En % PIB	0,0	- 0,3	- 0,2	0,0	0,1

Amendement n°44, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le dernier alinéa du A du V du rapport annexé :

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes - en % PIB	11,0	11,1	11,1	11,1	11,0
Dépenses - en % PIB	11,3	11,4	11,3	11,1	11,0
Solde APUL - % du PIB	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
Solde APUL - en Md €	- 6,1	- 6,1	- 4,2	- 1,8	- 0,8

**M. Éric Woerth, ministre.** – Ces douze amendements traduisent les réajustements dont je vous ai déjà entretenus.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Avis défavorable sur l'amendement n°12.

Je suis favorable aux amendements n°s33, 34 et 35.

L'amendement n°36 révisé l'évolution des besoins de financement de la sécurité sociale.

Serait-il possible d'apporter des précisions sur les raisons de cette dégradation ? Quelle est la part de moindres recettes, celle des dépenses nouvelles et leur ventilation dans le régime de base de la sécurité sociale, celui de l'assurance chômage et les régimes complémentaires, sachant -je parle sous le contrôle de membres éminents de la commission des affaires sociales- que le basculement de cotisations chômage vers les cotisations vieillesse est envisagé pour assurer le financement des régimes de retraite sans augmenter les prélèvements obligatoires ? Quel est l'impact, enfin, sur le solde du régime général ?

La commission est favorable aux amendements n°s37 à 43. Pour l'amendement n°44, si elle comprend que la part des dépenses des administrations publiques locales dans le PIB progresse de 0,1 point par rapport au taux initial, puisque le PIB sera plus faible que prévu, elle s'étonne en revanche de voir que la part des recettes de ces mêmes administrations dans le PIB demeure stable. Si les recettes fiscales progressent à la même vitesse que le PIB et que les dotations sont indexées sur la seule inflation, leur part devrait diminuer. A moins que le Gouvernement ne considère que les collectivités locales vont augmenter leur taux d'imposition ? La commission n'ayant eu que peu de temps pour examiner la question, elle s'en remettra à la sagesse du Sénat.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n°12.

*L'amendement n°12 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°33 est adopté, ainsi que les amendements n°s34 et 35*

**M. Éric Woerth, ministre.** – Pour répondre aux interrogations du rapporteur général sur l'amendement n°36, je puis lui indiquer que pour 2009, les moindres recettes se distribuent en moins 2,7 milliards de cotisations, moins 500 millions de CSG, moins 150 millions de CRDS et CSG sur le capital, moins 400 millions de taxe sur les salaires, soit un total de quelque 3,7 milliards. Pour les dépenses nouvelles, elles concernent les prestations émises, pour 350 millions, à quoi il convient d'ajouter l'effet de l'indexation sur les prix sur la revalorisation de certaines prestations, soit un total de quelque 3,6 milliards

*L'amendement n°36 est adopté, ainsi que les amendements n°s37, 38, 39, 40, 41, 42 et 43.*

**M. Éric Woerth, ministre.** – Je précise au rapporteur général que le tableau de l'amendement

n°44 a été construit sur le modèle de celui qu'il remplace. Je pourrai ultérieurement lui apporter plus de précisions.

*L'amendement n°44 est adopté.*

*L'article 3, modifié, est adopté.*

#### **Article 4 A**

*L'évolution des dépenses publiques en volume pour la période 2009 à 2012 s'établit à 1,1 % en moyenne annuelle.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°13, présenté par Mme Beaufilets et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**Mme Marie-France Beaufilets.** – Cette loi de programmation réduit à néant toute marge de manœuvre de l'État, des collectivités locales, de la sécurité sociale. La proposition défendue par le président Migaud a implicitement montré combien ce cadre était rigide et standardisait les dépenses.

L'article 4A, en fixant une évolution de la dépense publique à 1,1 % entre 2009 et 2012, a pour fâcheuse conséquence d'obliger à une compensation entre les acteurs de cette dépense : une augmentation plus significative que prévue des dépenses des collectivités conduirait ainsi automatiquement à une moindre dépense de l'État et de la protection sociale. Cette approche comptable fait bon marché de la qualité de la dépense.

**Mme la présidente.** – Amendement n°3, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Dans cet article, remplacer le mot :

publiques

par les mots :

de l'ensemble constitué par l'État, les organismes divers d'administration centrale et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Cet amendement procède du même esprit, s'agissant de la norme de la dépense, que celui que nous avons voté il y a quelques instants. La commission estime que si cette norme doit s'appliquer à l'État, aux organismes divers d'administration centrale et au régime obligatoire de base de la sécurité sociale, il n'est en revanche ni opportun ni réaliste de fixer une norme pour l'ensemble des administrations publiques, y incluses les collectivités et l'assurance chômage, dont le Gouvernement ne peut pas contrôler toutes les dépenses.

Avis défavorable à l'amendement n°13.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis sur l'amendement n°13 : il est légitime de fixer un seuil de dépense, lequel peut se piloter. Que serait une loi de

programmation financière qui ne fixerait aucune contrainte ? En revanche, je peux comprendre les arguments du rapporteur général et suis prêt à m'en remettre, sur son amendement, à la sagesse du Sénat.

*L'amendement n°13 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°3 est adopté.*

*L'article 4 A, modifié, est adopté.*

#### **Article 4**

*La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article premier et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°14 rectifié, présenté par Mme Beaufilets et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

Les dépenses publiques de l'État visent, en répondant aux besoins collectifs, à participer de l'effort en faveur de l'emploi et de la croissance.

Elles sont fixées chaque année dans le cadre des lois de finances.

**M. Thierry Foucaud.** – Pourquoi encadrer la progression de la dépense ? Malgré l'usage systématique de la régulation, le déficit s'est creusé et la dette s'est envolée, en même temps que se dégradait le pouvoir d'achat. Il est temps de donner un autre sens à la dépense publique.

**Mme la présidente.** – Amendement n°28, présenté par le Gouvernement.

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Toutefois, cette progression s'établit à +0,1 % en volume en 2009.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Cet amendement vise à préciser les normes de dépense de l'État, en intégrant le fameux différentiel de 0,5 % sur les concours de l'État aux collectivités locales.

**Mme la présidente.** – Amendement n°4, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

A. - Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

II. - La progression annuelle des dépenses fiscales n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation.

B. - En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. -

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Cet amendement de principe soumet les dépenses fiscales à la même norme que les dépenses budgétaires.

Avis défavorable à l'amendement n°14 rectifié.

J'ai salué, dans la discussion générale, l'excellent amendement n°28, qu'il convient d'ailleurs plutôt de chiffrer à 280 millions d'euros. Bien qu'il ne constitue pas une progression des dépenses en valeur absolue, il permet néanmoins d'aller au-delà de la règle du zéro volume et de soutenir l'activité *via* les collectivités locales.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Avis défavorable à l'amendement n°14 rectifié ainsi qu'à l'amendement n°4, comme je m'en suis déjà expliqué. On ne peut pas assujettir la dépense fiscale à la règle du zéro volume car, comme nous sommes sur une pente naturelle de 3-4 %, cela reviendrait à obliger de dire quelles dépenses on supprime ou on plafonne : arrêterait-on de distribuer la prime pour l'emploi ou une résidence n'aurait-elle plus accès à tel ou tel avantage fiscal parce que leur plafond aurait été atteint ? Nous travaillons à maîtriser la dépense fiscale et sociale et, au-delà du Grenelle de l'environnement, l'assainissement est déjà bien engagé. Nous sommes sur la bonne voie, donnons-nous le temps de travailler. J'ajoute que les nouvelles dépenses fiscales sont gagées.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Les préoccupations sont partagées entre la commission et le Gouvernement. Beaucoup de progrès restent à accomplir et à chaque jour suffit sa peine...Nous y reviendrons.

*L'amendement n°4 est retiré.*

*L'amendement n°14 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°28 est adopté.*

*L'article 4, modifié, est adopté.*

## Article 5

*En 2009, 2010 et 2011, les crédits alloués aux missions du budget général de l'État respectent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi, les montants suivants, exprimés en milliards d'euros. (Cf. tableau du projet de loi)*

**Mme la présidente.** – Amendement n°15, présenté par Mme Beaufils et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**Mme Marie-France Beaufils.** – L'article montre bien les limites de votre programmation car il se traduit par le déclin de missions essentielles. Quelle rigidité ! Le seul poste dynamique est le service de la dette, qui progresse de 3,4 milliards alors que des secteurs essentiels marquent le pas ou diminuent. Il faut bien payer la rente des marchés financiers... Nous refusons ce jeu de compensations, du plus pour les

marchés financiers et du moins pour les dépenses socialement utiles.

**Mme la présidente.** – Amendement n°29, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit l'antépénultième ligne du tableau constituant le second alinéa de cet article :

Engagements financiers de l'État	44,80	46,24	48,20	44,80	46,24	48,20	0,00	0,00	0,00
----------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------	------	------

**M. Éric Woerth, ministre.** – Nous traduisons les dernières évolutions économiques sur la charge de la dette.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Sans cet article et sa répartition triennale par mission, il n'y a plus de programmation : avis défavorable à l'amendement n°15.

Avis favorable à l'amendement n°29. La loi de finances traduira-t-elle la nouvelle répartition des charges de fonction dans les missions concernées ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – L'article est en effet au cœur de la loi, même si nous n'avons pas inclus les collectivités territoriales. (*Sourires*) Nous répartirons les charges de pension par mission dans le projet de loi de finances.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – L'amendement n'indique pas les années. Part-il de 2008 ou de 2009 ?

**M. Éric Woerth, ministre.** – De 2009.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – On passe donc de 46 à 44,80.

*L'amendement n°15 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°29 est adopté, ainsi que l'article 5, modifié.*

## Article 6

*Au cours de la période mentionnée à l'article premier, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°23, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

**M. Bernard Angels.** – Nous ne sommes pas opposés à une norme d'évolution des dotations aux

collectivités territoriales. N'étions-nous pas à l'origine du contrat de croissance et de solidarité ? Il est en effet normal que les collectivités participent aux fruits de la croissance à laquelle elles contribuent. Nous contestons la règle et le périmètre retenus ici. La progression sera au maximum égale à l'inflation, quelle que soit la croissance. Ce qu'on nous offre comme un cadeau de 0,5 point résulte d'une présentation fallacieuse car on a intégré dans le périmètre le FCTVA et les amendes de police. A périmètre constant, l'augmentation revient à 0,7 ou 0,8 %. Qui plus est, l'inflation retenue n'est pas celle que subissent les collectivités territoriales. Au premier trimestre 2008, le panier du maire avait augmenté de 3,4 % depuis un an contre une inflation estimée à 1,9 %, soit un delta de 1,5 point. La contrainte financière induite par l'élargissement de périmètre se traduit par un besoin de financement de 440 millions, soit une baisse des dotations de 23 %, dont 17 % au titre du FCTVA. Le prétendu cadeau de 275 millions ne compensera pas les pertes pour les collectivités. L'évolution dynamique du FCTVA conduira à supprimer d'autres dotations. Alors qu'on étrangle le budget des collectivités territoriales, vous écrivez que l'État s'engage à leurs côtés.

D'accord, mais que faire des appels quotidiens à contribution formulés par l'État dans tous les domaines où il n'a plus les moyens d'intervenir ?

Par ailleurs, vous dites que la commission consultative d'évaluation des normes permettra « une meilleure prise en compte des contraintes et des collectivités dans la production normative de l'État ». Parlons-en ! Les deux heures de sa première séance se sont traduites par 200 millions d'euros supplémentaires !

L'effet de ciseaux n'est pas acceptable pour les collectivités territoriales car il les empêcherait d'assumer leur mission de services publics.

**Mme la présidente.** – Amendement n°16, présenté par Mme Beaufilet et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

L'action des collectivités locales prend en compte les besoins de la population. La programmation des finances publiques contribue à donner aux collectivités territoriales les moyens, sous forme de dotations budgétaires ou par la voie d'une fiscalité locale moderne et renouvelée, de remplir les compétences que la loi leur confie.

S'agissant des dotations, elles ne peuvent progresser d'un niveau inférieur à l'évolution constatée des prix à la consommation.

**Mme Marie-France Beaufilet.** – En clair, il nous est proposé de préempter les lois de finances pour 2010 à 2012 en encadrant la progression des concours de l'État.

Sans revenir sur la déformation induite par le nouveau champ de l'enveloppe, j'observe que limiter strictement cet ensemble à l'inflation n'est pas réaliste : quels concours serviront de variable d'ajustement ? Le FCTVA ? La dotation globale de fonctionnement ? La dotation d'aménagement ? Une dotation de solidarité ?

Il est temps de mettre fin aux compensations partielles de mesures provisoires indéfiniment prorogées. Bientôt, le fonds de compensation de la taxe professionnelle sera réduit à néant. Il faut révoquer les impositions locales, notamment la taxe professionnelle, pour prendre en compte la part croissante de la sphère financière et immatérielle dans l'activité économique.

**Mme la présidente.** – Amendement n°24, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Après les mots :

au profit des collectivités territoriales,

insérer les mots :

à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée,

II. - Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... Les conséquences financières résultant pour l'État de la non intégration du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée dans la norme d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**M. Bernard Angles.** – Désormais, le périmètre de l'enveloppe normée inclurait le FCTVA. Or, le dynamisme de ce fonds, qui augmentera de 12 % en 2009, fera peser une contrainte financière sur les autres dotations puisque l'enveloppe totale ne progressera que de 2 %. Ainsi, les exonérations fiscales devraient diminuer de 440 millions, soit 17 %. En définitive, les dotations de compensation disparaîtraient à l'horizon 2013.

Par conséquent, la promesse de ne pas réformer le FCTVA n'est qu'un leurre. Sans réforme, les autres dotations diminueraient comme peau de chagrin. D'ailleurs, des propositions en ce sens ont déjà été faites au comité des finances locales mais les membres de l'opposition et ceux de votre majorité ont repoussé la création -souhaité par le Gouvernement- d'un groupe de travail sur ce sujet. Pour cause ! Toutes les évolutions proposées tendent à nier que le FCTVA rembourse les collectivités.

Vous suggérez un taux différencié selon les bénéficiaires ou la nature des dépenses, voire de transformer ce dispositif en dotation globale d'investissement. En clair, le Gouvernement veut geler

l'évolution du fonds pour en faire une simple subvention à la merci de l'État. Ce serait une réelle régression.

En outre, une telle réforme donnerait le coup d'arrêt aux investissements des collectivités territoriales alors qu'elles assument les trois quarts des investissements publics.

Toutes les autres dotations d'investissement ou d'équipement étant gelées pour 2009, il faut conserver intact le rôle du FCTVA, d'autant plus qu'en ces temps de crise, le soutien à l'investissement est indispensable.

**Mme la présidente.** – Amendement n°5, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Dans cet article, remplacer les mots :

n'excède pas, chaque année et à périmètre constant,

par les mots :

est égale, chaque année et à périmètre constant, à

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Ainsi, la rédaction de l'article est parfaitement conforme à l'exposé des motifs qui mentionne la norme « zéro volume », excluant ainsi une progression nominale inférieure à l'inflation.

L'année 2009 bénéficierait d'un régime plus favorable aux collectivités territoriales en raison de la stagnation que nous connaissons et pour prendre en compte leur contribution à l'investissement, soulignée à l'instant par M. Angels.

**Mme la présidente.** – Amendement n°30, présenté par le Gouvernement.

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Le Gouvernement ne souhaite pas revenir sur l'évolution inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009. Les concours de l'État aux collectivités territoriales augmenteraient donc l'année prochaine de 0,5 % en volume.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – La majorité de la commission est solidaire du Gouvernement pour accepter la norme zéro volume en guise de règle aussi globale que possible, le FCTVA étant intégré dans la masse globale.

Je rappelle que chaque collectivité ayant réalisé des investissements conservera tous les droits à remboursement, deux ans après avoir réalisé ces opérations.

La commission repousse les amendements n°23, 16 et 24. Elle soutient l'amendement n°30.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Pour des raisons que nous avons déjà évoquées, le Gouvernement est défavorable aux amendements n°23, 16 et 24. En

revanche, il est favorable à l'amendement n°5 qui clarifie la rédaction de l'article. J'observe toutefois que le rapporteur général n'a rien proposé d'analogue pour le budget de l'État... (*Sourires*)

*L'amendement n°23 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°16.*

**Mme la présidente.** – Je mets aux voix l'amendement n°24.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Nous voterons cet amendement de repli car le FCTVA doit rembourser les collectivités territoriales. En majorité, les élus partagent cet avis. Il en va de même du comité des finances locales.

Intégrer ce fonds dans l'enveloppe normée aurait des effets très négatifs sur l'investissement des collectivités territoriales, tout en diminuant d'autres dotations.

**Mme Nicole Bricq.** – Nous n'avons présenté que deux amendements mais ils portaient sur les principes. Les questions posées par nos collègues de la majorité traduisent l'inquiétude des élus locaux.

Certes, l'amendement n°24 trouverait mieux sa place au sein de la loi de finances pour 2009 mais il aborde un point au cœur des finances locales. Dans les jours à venir, nous aurons un débat difficile sur ce sujet au Sénat.

*L'amendement n°24 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°5 est adopté, ainsi que l'amendement n°30.*

*L'article 6, modifié, est adopté.*

## Article 7

*Au cours de la période mentionnée à l'article premier, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base évolue chaque année de 3,3 % en valeur, à périmètre constant, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°17, présenté par M. Fischer et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

La programmation des finances publiques, et notamment les lois de financement de la sécurité sociale, tend à donner à l'ensemble des régimes obligatoires de base les moyens leur permettant de répondre aux besoins pour la santé publique, la protection de la famille, la prise en charge de la cessation d'activité, du handicap et de la dépendance.

Ces moyens donnent priorité à l'égalité d'accès aux soins et à l'égalité de traitement entre les assurés.

**M. Thierry Foucaud.** – Que penser de cet article 7 sinon que l'on demandera encore une fois aux assurés de financer la sécurité sociale ? Il faut sortir de la logique de maîtrise comptable des dépenses initiée depuis le plan Juppé, logique qui n'a pas empêché une dérive durable de nos comptes sociaux.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – La commission est défavorable car cet amendement, très littéraire, très vague, n'est pas un texte de nature normative.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis.

*L'amendement n°17 n'est pas adopté.*

*L'article 7 est adopté.*

## Article 8

*Au cours de la période mentionnée à l'article premier, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°18, présenté par Mme Beaufilet et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**Mme Marie-France Beaufilet.** – Prévoir que les surplus de recettes -aujourd'hui hypothétiques- seront exclusivement destinés à réduire le déficit, c'est priver le Parlement de son droit de les affecter à d'autres objectifs. En outre, nous dénonçons de longue date cette logique de maîtrise purement comptable. Cet argumentaire vaudra pour l'amendement n°19.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Bien que cet article soit, je le concède, très théorique dans la conjoncture actuelle, il invite à une gestion plus vertueuse. Donc défavorable à l'amendement de suppression.

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis.

*L'amendement n°18 n'est pas adopté.*

*L'article 8 est adopté.*

## Article 9

*I. - Au titre de la période mentionnée à l'article premier, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'État ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'État par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :*

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

*II. - Au titre de la période mentionnée à l'article premier, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute*

*nature, cotisations et contributions sociales établies au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes de ces régimes par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :*

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

**Mme la présidente.** – Amendement n°19, présenté par Mme Beaufilet et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**Mme Marie-France Beaufilet.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°6, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Au début des I et II de cet article, après les mots :

Au titre

insérer (deux fois) les mots :

de chaque année

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Pour que la règle en matière d'impact de toutes mesures nouvelles -alourdissement ou allègement d'une recette fiscale ou sociale- soit davantage opérante, il faudrait l'appliquer année par année plutôt que sur une période triennale, sans quoi nous serions tentés de prendre des mesures agréables les deux premières années en repoussant les plus ingrates à la troisième année et rien ne serait fait...

**Mme la présidente.** – Amendement n°7, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Dans le I et le II de cet article :

A.- Remplacer (deux fois) les mots :

par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

par les mots :

tant que le déficit des administrations publiques de l'année précédente est supérieur à 1,5 point de PIB.

B. - Supprimer les tableaux constituant les seconds alinéas des I et II de cet article.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Nous nous interrogeons sur le fonctionnement du dispositif proposé... Toute mesure tendant à réduire les recettes de l'État et de la sécurité sociale serait interdite si les recettes de l'État et de la sécurité sociale, conformément à un principe de responsabilité, sont inférieures à celles prévues par la programmation. L'intention est bonne mais la mise en œuvre semble difficile... D'abord, parce que les chiffres des recettes sont indiqués en valeur absolue. Que se passerait-il si l'inflation s'écartait des prévisions ? Ensuite, parce qu'il faudrait attendre un an, sinon deux, pour compenser les allègements. Imaginons que l'on crée

un crédit d'impôt, qu'il ait du succès durant dans ans. Devra-t-on lui couper les jarrets la troisième année ?

Peu de temps m'ayant été imparti pour réfléchir, je propose une règle simple : pas de sacrifice sur les recettes de l'État et de la sécurité sociale tant que le solde global n'est pas suffisamment amélioré. « Suffisamment », qu'est-ce à dire ? me demandera-t-on. J'ai retenu le seuil de 1,5 % de PIB, soit la moitié de l'objectif des 3 % fixés par le traité de Maastricht. Donc, tant que le déficit est supérieur à 1,5 %, abstenons-nous de faire des cadeaux... Monsieur le ministre, il s'agit d'un amendement d'appel à la réflexion.

**Mme la présidente.** – Amendement n°31, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du I cet article :

	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes de l'État	269,1	277,9	289,3	301,9

**M. Éric Woerth, ministre.** – Nous traduisons l'impact des nouvelles hypothèses sur les recettes de l'État et de la sécurité sociale.

**Mme la présidente.** – Amendement n°32, présenté par le Gouvernement.

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du II de cet article :

	2009	2010	2011	2012
Recettes des régimes obligatoires de base	430,2	448,0	468,5	487,6

**M. Éric Woerth, ministre.** – Défendu.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Avis défavorable à l'amendement n°19, favorable aux amendements n°31 et 32. Nous sommes impatients de savoir ce que pense le Gouvernement de notre amendement n°7...

**M. Éric Woerth, ministre.** – Avis défavorable à l'amendement n°19. Concernant l'amendement n°6, nous pensons que conserver la période triennale donne davantage de souplesse. Quand une niche fiscale est votée, il faut la gager. Mieux vaut la gager dans son ensemble car elle peut accélérer, monter en puissance. Par ailleurs, une niche fiscale n'est pas calculée de la même façon selon qu'elle porte sur la TVA ou sur l'impôt. Bref, restons-en au texte du Gouvernement, d'autant que nous poursuivons le même objectif. Retrait ?

J'en viens à l'amendement n°7. Le principe n'est pas contestable mais l'application malaisée. On y perd, de plus, en souplesse budgétaire. Nous supprimons cette année l'imposition forfaitaire annuelle, l'IFA, que nombre d'entreprises et de gros

commerçants jugent injuste. Cette mesure, qui coûtera cher à l'État...

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

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Il faut trouver la ressource correspondante !

**M. Éric Woerth, ministre.** – ...ne pourrait être prise si votre amendement était adopté.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Non pas, il suffirait de la gager !

**M. Éric Woerth, ministre.** – Cet amendement pourrait se retourner contre nous. Pour que nous puissions continuer à en discuter avec sérénité, je vous invite à le retirer.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Il est formidable de commencer à supprimer l'IFA car les PME l'attendent depuis longtemps. Mais cet amendement n'y ferait en rien obstacle : il suffirait de gager la mesure. Le Parlement a trop souvent consenti des réductions d'impôt sans se soucier de les compenser par un supplément de recettes. Prenons la taxe professionnelle, si vous reprenez la feuille de route établie en 2003, vous constaterez qu'il n'y a aucune chance de la tenir !

Il faut expliquer à nos concitoyens que nous ne sommes pas des magiciens : quand on consent un avantage au nom de l'intérêt économique, il faut bien que quelqu'un mette la main à la poche pour assurer l'équilibre des finances publiques !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Sur l'amendement n°6, je suis assez convaincu par les arguments du ministre. Sur l'amendement n°7, moins... Mais j'aurai grand plaisir à en débattre plus avant ! Je le retire donc aussi.

**Mme Nathalie Goulet.** – Dommage !

*L'amendement n°6 est retiré, ainsi que l'amendement n°7.*

*L'amendement n°19 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°31 est adopté, ainsi que l'amendement n°32.*

*L'article 9, modifié, est adopté.*

## Article 10

*Au titre de la période mentionnée à l'article premier, les créations ou extensions :*

*1° De dépenses fiscales ;*

*2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement,*

*sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1° et 2°, pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°20, présenté par Mme Beaufile et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

Dans les trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'ensemble des dispositifs de dépense fiscale, d'allègements de cotisations sociales, de remboursements et de dégrèvements d'impôts est l'objet d'une analyse critique.

Toute mesure ne présentant pas de pertinence sociale et économique avérée est l'objet d'une suppression dans la plus proche loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale.

**Mme Marie-France Beaufile.** – La dépense fiscale, c'est la mise en cause du principe d'égalité devant l'impôt. Ce sont plus de 80 milliards consacrés aux remboursements et dégrèvements d'impositions de toute nature ; ce sont plus de 40 milliards de pertes de recettes sociales imparfaitement compensées ; ce sont nombre de mesures diverses non chiffrées, qui s'accumulent année après année. Report des déficits pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, régimes particuliers d'imposition des revenus fonciers, plus-values des particuliers et des entreprises, des sociétés foncières : il est temps de procéder à une évaluation critique de ces engagements financiers.

Nos commissions des affaires sociales, comme la Cour des comptes, s'interrogent sur ces politiques d'allègement du coût du travail. La crise a montré que le véritable problème était l'accès au crédit. Les partenaires financiers des collectivités territoriales relèvent leurs taux. On observe les mêmes travers dans le crédit aux entreprises, malgré les engagements de la profession. Le secteur bancaire doit prendre ses responsabilités.

Les 32 milliards d'allègements de cotisation serviraient à préserver 800 000 emplois par an, soit 50 000 euros par an et par emploi ! Preuve qu'il y a matière à réfléchir sur ces mesures !

**Mme la présidente.** – Amendement n°8, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

Au début de la première phrase de cet article, après les mots :

Au titre

insérer les mots :

de chaque année

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Cet article encadre opportunément les niches fiscales et sociales : c'est un progrès de méthode notable. La commission souhaite que la compensation entre un

nouveau régime et la réduction d'un régime existant se fasse année par année et non sur toute la période.

**Mme la présidente.** – Amendement n°9, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

A. - Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

II. - Sauf mention contraire, chaque mesure relevant du 1° ou du 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article premier n'est applicable qu'au titre des trois années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

B. - En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. -

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Afin d'inciter le Gouvernement à évaluer les nouvelles niches, nous préconisons une extinction automatique du dispositif au bout de trois ans, ce qui contraindrait le Parlement à le revoter.

Défavorable à l'amendement n°20. Que l'ensemble des niches fasse l'objet d'une analyse critique, voire soit supprimé, pourquoi pas ? Ce serait la solution la plus radicale, la plus transparente. Encore faudrait-il en contrepartie baisser les taux des impôts concernés. (*Mme Marie-France Beaufile le conteste*) Un impôt à l'assiette élargie et au taux réduit, ce serait l'idéal !

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – C'est ce qui aurait pu se passer pour l'impôt sur le revenu en 2006. Nous avons raté l'occasion !

**M. Éric Woerth, ministre.** – Même avis que la commission sur l'amendement n°20 : le projet de loi de finances, qui prévoit une évaluation des niches, devrait largement vous satisfaire.

Favorable à l'amendement n°9, si vous le rectifiez pour porter le délai de trois à quatre ans : cela permet de prévoir un dispositif balai. Enfin, favorable à l'amendement n°8.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – J'accepte volontiers la rectification.

**Mme la présidente.** – Amendement n°9 rectifié, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances.

A. - Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

II. - Sauf mention contraire, chaque mesure relevant du 1° ou du 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article premier n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

B. - En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. -

**Mme Nicole Bricq.** – Il est absurde de fixer un délai à des crédits d'impôt, dont certains sont utiles au bien-être social ou à l'activité économique. Le Parlement doit plutôt se donner les moyens de les évaluer, de faire le tri entre les niches utiles et inutiles, qui sont des avantages catégoriels injustifiés, sans se lier les mains par avance !

**Mme Marie-France Beaufils.** – Les outils à la disposition des parlementaires pour mesurer l'efficacité des allègements fiscaux sont insuffisants. Une mesure systématique serait efficace si l'impact de ces dispositifs était analysé.

L'amendement de la commission ne répond que partiellement à notre préoccupation.

*L'amendement n°20 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°8 est adopté.*

*L'amendement n°9 rectifié est adopté.*

*L'article 10, modifié, est adopté.*

## CHAPITRE IV

### LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

#### Article 11

*I. - Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :*

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

*2° Au plus tard le 15 octobre, l'objectif annuel de coût des réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2° de l'article 10 retenu pour l'exercice à venir et l'exercice en cours, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations et abattements.*

*II. - A cette occasion, il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures visées à l'article 10 adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.*

*III. - Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 10, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°21, présenté par Mme Beaufils et les membres du groupe CRC.

Supprimer les II et III de cet article.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je l'ai déjà défendu.

*L'amendement n°21, repoussé par la commission et par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 11 est adopté.*

#### Article 12

*Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et au plus tard avant le débat d'orientation budgétaire, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. En cas d'écart par rapport à la programmation des finances publiques fixée à l'article 2, il précise les mesures envisagées pour l'année en cours et les années suivantes afin d'en assurer le respect.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°22, présenté par Mme Beaufils et les membres du groupe CRC.

Supprimer la seconde phrase de cet article.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je l'ai défendu.

*L'amendement n°22, repoussé par la commission et par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 12 est adopté.*

#### Explications de vote

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Je tiens à féliciter le Gouvernement pour cette loi de programmation pluriannuelle, que nous demandions depuis de longues années. Vous nous l'avez présentée dans un contexte très difficile, la crise financière vous a obligé à modifier les hypothèses macroéconomiques, l'exercice en valait la peine.

Nous avons eu un petit conflit, cependant, lorsque vous nous avez proposé de faire entrer les collectivités sous la nouvelle toise : ici, au Sénat, représentants des collectivités territoriales de la République, nous ne saurions accepter un tel principe. Vous souhaitez que les collectivités locales, tout comme les organismes de sécurité sociale, participent à l'effort de réduction du déficit et de l'endettement, j'espère que nous trouverons une formule idoine en CMP.

L'UMP votera ce texte et vous apporte tout son soutien. Deux problèmes demeureront cependant. D'abord, le fonds de compensation de la TVA. Vous avez dit qu'il s'agissait d'un remboursement et non d'une dotation...

**Mme Nicole Bricq.** – Il l'a dit !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – C'est une déclaration importante. Autre problème, la réforme de la taxe professionnelle. Certains la prédisent rapide...

**M. Philippe Marini**, *rapporteur général*. – Rien ne presse !

**M. Jean-Pierre Fourcade**. – Je crois, d'expérience, qu'elle sera difficile et qu'elle exigera du dialogue, avec la majorité et avec l'opposition. Quoiqu'il en soit, nous vous félicitons d'ores et déjà pour ce texte courageux !

**Mme Nicole Bricq**. – Nous voterons contre ce texte, j'ai déjà dit pourquoi. Le Gouvernement révisé à la baisse les prévisions de croissance et d'inflation, nous pensons qu'il devra les réviser encore avant même la fin de l'année : les chiffres avancés ne sont guère crédibles ! Ensuite, ce texte maintient une logique fiscale contre laquelle nous nous sommes déjà élevés.

Il ne faudrait pas que la réforme constitutionnelle se dénature : elle a été faite pour donner plus de pouvoir au Parlement mais nous avons vu qu'à l'occasion de ce texte, le Gouvernement tentait d'inclure les collectivités contre notre avis. Merci à notre rapporteur général et au président de la commission d'avoir défendu jusqu'au bout leur position mais nous serons très vigilants sur la solution retenue en CMP !

**M. Thierry Foucaud**. – Ce texte a été transformé en profondeur, on a vu le Gouvernement passer d'un objectif d'équilibre des comptes à celui de réduction du déficit. La crise financière dans la zone euro est la meilleure illustration des risques que nous n'avons cessé de dénoncer. Il faut mobiliser les ressources publiques pour répondre aux besoins collectifs plutôt que pour redresser la rentabilité du capital ! Nous devons tourner le dos à une libéralisation sans limite du marché et investir dans le service public, garant de la réponse aux attentes de la population et de la cohésion sociale.

Ce texte répond au seul souci d'une maîtrise comptable de la dépense, nous devons, demain, discuter de nouvelles mesures d'austérité pour atteindre les objectifs que le Gouvernement et la majorité veulent imposer. Comme en 1994 sur la loi d'orientation, nous voterons contre ce texte !

**M. Jean Arthuis**, *président de la commission des finances*. – Nous voici au terme de la première loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le débat sur les prélèvements obligatoires, parce que nous l'avons joint, s'en est trouvé quelque peu estompé mais nous y reviendrons dès l'examen de la loi de finances pour 2009. Nous y reviendrons parce que nous devons d'ores et déjà nous assurer qu'au sortir de la crise, nos entreprises et nos territoires soient compétitifs.

Nous débattons la semaine prochaine du PLFSS. Nous savons que de plus en plus de prothèses dentaires sont façonnées en Asie. Nous donnerons l'avantage aux génériques, tout en sachant que de plus en plus de ces médicaments sont produits en Inde. Aussi, pour s'assurer de notre compétitivité

globale, nous devons oser examiner l'ensemble de nos prélèvements obligatoires : nous devons nous livrer à cet exercice sans tabou, en nous posant la question de savoir si nos prélèvements obligatoires sont, ou non, compatibles avec l'exigence de compétitivité globale dans des économies ouvertes. Aussi, monsieur le ministre, serons-nous insistants dans ce débat, en particulier sur la taxe professionnelle et sur le financement des branches famille et santé de la sécurité sociale.

La première vertu de cette programmation budgétaire, cependant, c'est de nous projeter dans trois ans : la loi de programmation est un réducteur d'illusion et si les objectifs que nous nous fixons aujourd'hui ne sauraient être véritablement normatifs, au moins nous indiquent-ils la voie à suivre. En ce sens, l'exercice vaut-il acte de sincérité et de vérité.

Monsieur le ministre, merci d'avoir donné rendez-vous au Sénat pour actualiser les hypothèses macroéconomiques incluses dans le projet de loi de finances et de financement pour 2009. Nos débats sont fondés sur des données actualisées, c'est une première !

*Le projet de loi est adopté.*

## **Conseil constitutionnel (Règlement du Sénat)**

**Mme la présidente**. – M. le Président du Sénat a reçu de M. le Président du Conseil Constitutionnel, par lettre en date du 6 novembre 2008, le texte d'une décision du Conseil constitutionnel qui déclare conforme à la Constitution la résolution modifiant l'article 3 du Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat.

Acte est donné de cette communication.

Cette décision du Conseil constitutionnel sera publiée au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

## **Conseil constitutionnel (Élections sénatoriales)**

**Mme la présidente**. – En application de l'article 40 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, M. le Président du Conseil constitutionnel a communiqué à M. le Président du Sénat le texte de deux décisions rendues le 6 novembre 2008 par lesquelles le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes concernant les élections sénatoriales du 21 septembre 2008 dans le département de l'Aube et en Polynésie française.

Acte est donné de cette communication.

Ces décisions du Conseil constitutionnel seront publiées au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

*Prochaine séance, mercredi 12 novembre 2008 à 16 heures.*

*La séance est levée à 19 h 30.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

## ORDRE DU JOUR

**du mercredi 12 novembre 2008**

**Séance publique**

**A 16 HEURES ET LE SOIR**

1. Élection au scrutin secret de deux Vice-présidents du Sénat.

*Le scrutin se déroulera dans la Salle des Conférences et sera ouvert pendant une heure.*

*Délai limite pour le dépôt des candidatures :  
Mercredi 12 novembre 2008, à 11 heures*

*Conformément à l'Instruction Générale du Bureau, le délai limite pour la transmission des délégations de vote expire à 14 heures.*

*Ces délégations doivent être transmises dans le délai précité au secrétariat du service du Secrétariat général de la Présidence.*

2. Discussion du projet de loi (n° 80, 2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

Rapport (n° 83, 2008-2009) de MM. Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot et Mme Sylvie Desmarescaux, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 84, 2008-2009) de M. Jean-Jacques Jégou, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

En outre, **au plus tard à 19 heures** : désignation de Secrétaires du Sénat.

---

## DÉPÔT

La Présidence a reçu de Mme Jacqueline Panis une proposition de loi relative à la pénalisation de l'usurpation d'identité numérique.