



PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA PÉRIODE 2009-2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du budget, des comptes
publics et de la fonction publique

NOR : BCFX0822494L/Bleue-1

PROJET DE LOI

de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 s'inscrit dans le nouveau cadre défini par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : l'article 34 de la Constitution prévoit en effet désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Cette nouvelle catégorie de lois permet de fixer par un vote du Parlement la stratégie nationale de finances publiques, aujourd'hui acte du seul Gouvernement élaboré à l'occasion du programme de stabilité adressé à nos partenaires européens. Elle donne également toute sa cohérence aux composantes de la dépense publique, en intégrant les finances de l'Etat, déterminées en loi de finances, celles de la sécurité sociale, déterminées en loi de financement de la sécurité sociale, mais également celles des autres administrations sociales et des collectivités territoriales, dans leur ensemble et de manière pluriannuelle. En outre, le projet de loi de programmation pour 2009-2012 détermine l'évolution détaillée des dépenses de l'Etat sur trois ans (2009-2011), afin de donner aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la conduite des réformes, engagées en particulier à travers la révision générale des politiques publiques.

Il s'agit cependant d'un projet de loi de programmation, qui préserve les domaines respectifs des lois de finances et de financement de la sécurité sociale annuelles : le législateur financier et le législateur financier social conservent leurs prérogatives, de même que le législateur ordinaire.

L'intention du Gouvernement est néanmoins de mettre en œuvre la programmation proposée, tout au long de la législature. Cette programmation est à la fois prudente, retenant des prévisions conservatrices en matière de croissance sur 2008-2009 de manière à démarrer la programmation sur des bases saines, et ambitieuse, car elle prévoit de ramener le besoin de financement des comptes publics en 2012 à une situation proche de l'équilibre - soit un niveau qui n'a pas été atteint depuis 1980 - en associant tous les acteurs de la dépense publique au redressement des comptes.

La loi de programmation est ainsi le support de la stratégie de retour à l'équilibre d'ici à 2012. Cette stratégie sera mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques. D'ores et déjà, lors du conseil Écofin de Nice, les Etats membres se sont mis d'accord sur le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance.

La stratégie proposée est claire : le redressement de nos finances publiques doit être atteint sans augmentation du poids des impôts et des charges, donc entièrement grâce à la maîtrise des dépenses, en divisant par deux leur rythme de croissance. Cet effort en dépenses se conjuguera avec une stabilisation temporaire du niveau des recettes et, en particulier, des prélèvements obligatoires, jusqu'au retour à l'équilibre.

Le projet de loi se compose de quatre chapitres :

- le chapitre I^{er} définit les objectifs généraux de finances publiques et contient la programmation du redressement des comptes publics sur la période 2009-2012, ainsi que celle de la dette publique ;

- le chapitre II porte sur la maîtrise des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale. L'article 5 contient notamment la programmation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général de l'Etat, mission par mission, pour 2009, 2010 et 2011 et l'article 7, celle de l'ONDAM ;

- le chapitre III porte sur la maîtrise des recettes et les règles de principe destinées à conforter la stratégie d'ensemble du Gouvernement, notamment la mise en place de règles de comportement destinées à maîtriser le développement des dépenses fiscales et des niches sociales ;

- le chapitre IV porte enfin sur les modalités de mise en œuvre de la loi et prévoit en particulier la présentation d'un bilan annuel à la fin de la session ordinaire, au moment du débat d'orientation des finances publiques.

Le projet de loi est accompagné d'un rapport, qu'il est proposé d'approuver à l'article 3. Ce dernier précise le contexte macro-économique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis sur l'ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation. Il fixe notamment les règles de fonctionnement du budget triennal, constitué par une programmation au niveau de la mission des dépenses du budget général de l'Etat.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du budget, des comptes
publics et de la fonction publique

NOR : BCFX0822494L/Bleue-1

PROJET DE LOI

de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Article 1^{er}

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.

CHAPITRE I^{ER}

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° Evolution du solde des administrations publiques

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

2° Evolution de la dette publique

En points de PIB	2008	2009	2010	2011	2012
Dette des administrations publiques	65,3%	66,0%	65,3%	63,9%	61,8%

Article 3

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article 1^{er}.

CHAPITRE II LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 4

La progression annuelle des dépenses de l'Etat n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

Article 5

En 2009, 2010 et 2011, les crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat respectent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

MISSIONS	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Action extérieure de l'État	2,50	2,58	2,50	2,52	2,55	2,52	0,12	0,13	0,14
Administration générale et territoriale de l'État	2,61	2,63	2,56	2,60	2,63	2,56	0,47	0,51	0,54
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,24	2,93	2,92	3,49	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Aide publique au développement	3,38	2,85	4,43	3,17	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,55	3,44	3,34	3,53	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Conseil et contrôle de l'État	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Culture	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,82	0,16	0,17	0,19
Défense	47,79	37,00	37,76	37,39	38,06	38,72	7,01	7,16	7,28
Direction de l'action du Gouvernement	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Écologie, développement et aménagement durables	10,25	10,25	9,39	10,07	10,20	9,34	0,90	0,91	0,95
Économie	1,91	1,93	1,94	1,90	1,92	1,93	0,22	0,23	0,25
Enseignement scolaire	60,01	61,67	62,95	59,99	61,65	62,93	15,15	16,61	17,85
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,63	11,39	11,41	11,37	11,54	11,53	2,26	2,44	2,57
Immigration, asile et intégration	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Justice	8,32	7,14	7,10	6,65	6,94	7,04	1,13	1,26	1,38
Médias	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Outre-mer	1,97	2,00	2,00	1,88	1,93	1,93	0,03	0,03	0,03
Politique des territoires*	0,39	0,35	0,32	0,37	0,38	0,38	0,00	0,00	0,00
Recherche et enseignement supérieur	24,56	25,45	26,27	24,16	24,96	25,87	2,16	2,42	2,65
Régimes sociaux et de retraite	5,18	5,45	5,75	5,18	5,45	5,75	0,00	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,41	2,46	2,51	2,34	2,40	2,44	0,00	0,00	0,00
Santé	1,13	1,15	1,17	1,16	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Sécurité	16,16	16,71	17,27	16,23	16,63	17,00	4,85	5,19	5,50
Sécurité civile	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,20	11,58	12,13	11,18	11,60	12,15	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative	0,80	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,13
Travail et emploi	11,73	10,74	10,60	11,82	10,74	10,51	0,15	0,17	0,18
Ville et logement	7,60	7,30	7,28	7,64	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'État	46,00	47,44	49,40	46,00	47,44	49,40	0,00	0,00	0,00
Provisions	0,23	0,66	1,15	0,23	0,66	1,15	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,05	1,06	1,07	1,05	1,06	1,07	0,00	0,00	0,00

* Le montant de la contribution au CAS pensions de la mission Politique des territoires n'est pas égal à zéro mais est inférieur à 10 M€.

Article 6

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'excède pas, chaque année, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

Article 7

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base évolue chaque année de 3,3 % en valeur, à périmètre constant, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi.

CHAPITRE III LA MAÎTRISE DES RECETTES

Article 8

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Article 9

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des ressources globales de l'Etat et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé à la présente loi et selon les modalités qui y sont décrites.

Article 10

Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, 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° ci-dessus, pour un montant équivalent, selon des modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

CHAPITRE IV
LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 11

I. - Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède :

1° L'objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales ;

2° L'objectif annuel de coût retenu pour les réductions, exonérations et abattements mentionnés au 2 de l'article 10.

II. - 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.

III. - Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 10, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Article 12

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