

---

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE

---

Le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit pour la première fois dans le cadre d'une programmation triennale des dépenses de l'État, présentée au Parlement en juillet, lors du débat d'orientation des finances publiques, et soumise à son approbation par le projet de loi de programmation des finances publiques qui l'accompagne. Il poursuit deux objectifs majeurs répondant aux engagements pris devant les Français :

- **le redressement structurel des finances publiques** dans un contexte économique pourtant particulièrement difficile. Par rapport à la prévision pour 2008, le déficit budgétaire est contenu en 2009, grâce à un effort de maîtrise sans précédent des dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État ;

- **la préparation de l'avenir en redéployant les moyens au profit d'une croissance de moyen terme forte et respectueuse du développement durable**, par la revalorisation du travail, l'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche, le renforcement de notre compétitivité et la mise en œuvre des objectifs du « Grenelle de l'environnement ».

### **I – Une maîtrise des dépenses de l'État sans précédent**

Le projet de budget repose sur la stabilisation des dépenses de l'État en volume (soit une progression limitée à 2 % par rapport à la LFI 2008 conformément à la prévision d'inflation retenue dans le PLF 2009), sur un périmètre élargi aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne et aux nouvelles affectations de recettes.

Cet effort de maîtrise de la dépense se prolonge de manière inédite, jusqu'en 2011, dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle détaillée. Les dépenses de l'État, ventilées par missions budgétaires, évolueront globalement chaque année comme l'inflation. Il s'agit là d'une contribution décisive pour diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique (+ 1,1 % au-delà de l'inflation sur le champ de l'ensemble des administrations publiques).

L'objectif poursuivi dans le PLF 2009 et, au-delà, dans le cadre de la programmation 2009-2011 est d'autant plus ambitieux :

- que la progression des dépenses héritées du passé (charges de la dette et pensions) est plus dynamique qu'auparavant et préempte une part croissante des marges de manœuvre

de l'État (plus de **70 % des marges de manœuvre en 2009** contre moins de 30 % sur un passé encore récent) :

- les dépenses de pensions devraient ainsi augmenter de 2,4 milliards d'euros en 2009 ;
- la charge de la dette progresserait, à périmètre constant, de 2,7 milliards d'euros en 2009 par rapport à la LFI 2008 alors qu'elle était à peu près stable entre 2003 et 2007 (+ 0,5 milliard d'euros en moyenne par an) ;

- que le prélèvement au profit de l'Union européenne progresse de 0,5 milliard d'euros ;

- que les concours de l'État en direction des collectivités locales, qui progresseront désormais au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'État (soit comme l'inflation) pèsent à hauteur de 1,1 milliard d'euros ;

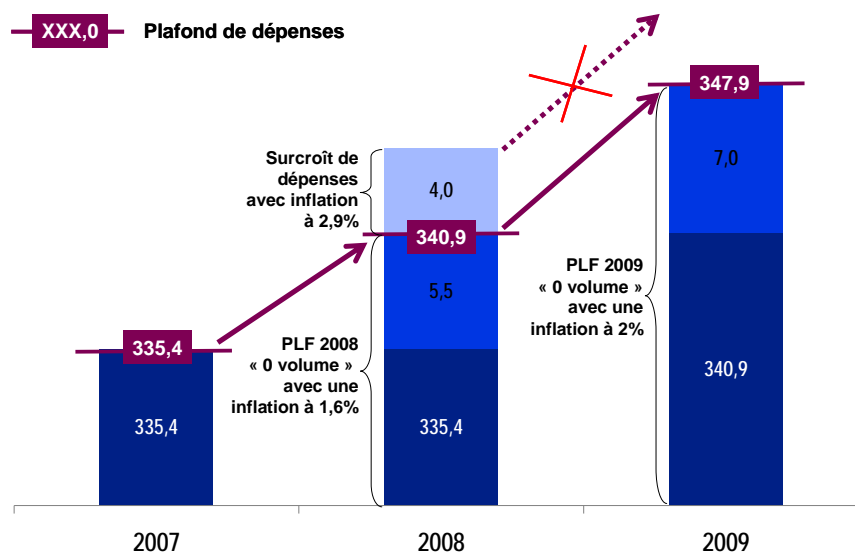
- qu'il s'accompagne enfin d'un effort renforcé (+ 1 milliard d'euros) pour remettre à niveau des dotations traditionnellement sous-dotées. Cet effort, engagé dès 2008 (remise à niveau des crédits de l'aide médicale d'État, des opérations de maintien de la paix et opérations militaires extérieures par exemple) est poursuivi, qu'il s'agisse de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales, de l'hébergement d'urgence ou des opérations de maintien de la paix.

La marge de manœuvre (7 milliards d'euros) est donc quasi intégralement absorbée par la progression des charges de la dette, des pensions et des prélèvements sur recettes. **Les moyens mis à disposition des ministères, qu'il s'agisse de leur masse salariale, de leurs interventions, de leur fonctionnement et de leurs investissements, sont donc stabilisés en euros courants**, contre une progression moyenne de 3 milliards d'euros par an entre 1997 et 2007.

#### PLF 2009 : évolution des dépenses de l'Etat

(En milliards €)	LFI 2008	PLF 2009 (structure constante)	Modifications de périmètre	PLF 2009 (structure courante)
<b>DEPENSES DU BUDGET GENERAL (1)</b>	<b>271,3</b>	<b>276,8</b>	<b>1,7</b>	<b>278,5</b>
dont charge de la dette	41,2	43,9	0,4	44,3
dont pensions	33,6	36,0		36,0
dont personnel, fonctionnement, investissement et interventions	196,5	196,9	1,3	198,2
<b>PRELEVEMENTS SUR RECETTES (2)</b>	<b>69,6</b>	<b>71,2</b>	<b>0,1</b>	<b>71,3</b>
dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	51,2	52,3	0,1	52,4
dont prélèvement au profit de l'Union européenne	18,4	18,9		18,9
<b>AFFECTATIONS DE RECETTES A DES OPERATEURS DE L'ETAT (3)</b>		<b>-0,1</b>		
<b>TOTAL DES DEPENSES "NORME ELARGIE" = (1) + (2) + (3)</b>	<b>340,9</b>	<b>347,9</b>	<b>1,9</b>	<b>349,8</b>
<i>Evolution des dépenses en volume</i>		<i>0,0%</i>		
<i>Evolution des dépenses en valeur</i>		<i>2,0%</i>		

La construction du « 0 volume » sur la base du montant des dépenses arrêté en LFI 2008 représente une contrainte d'autant plus forte que l'inflation en 2008 – dont dépend de manière directe un certain nombre de dépenses – s'écarte substantiellement de la prévision retenue dans la LFI 2008. La stabilisation des dépenses dans le PLF 2009 recouvre, en réalité, **une progression inférieure de 1,2 % en volume sur les années 2008-2009.**

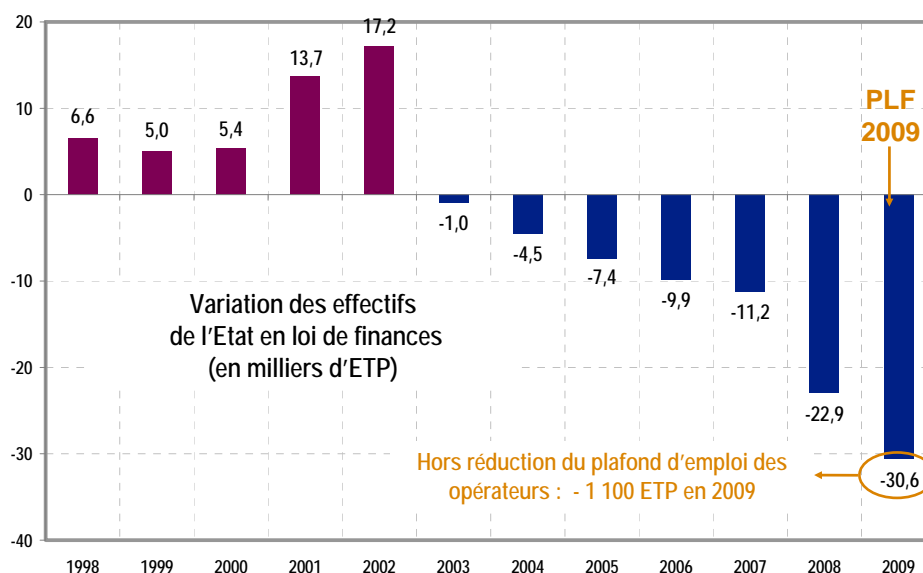


Cette évolution particulièrement modérée des dépenses de l'État se couple avec des priorités budgétaires fortes, qui réorientent les dépenses de l'État vers la préparation de l'avenir. Ceci n'est possible que grâce à la réalisation d'économies importantes sur des dépenses insuffisamment productives.

Ces réformes des organisations et des modes d'intervention des ministères, qui sont en cours de mise en œuvre et se déploieront progressivement pendant les trois prochaines années ont été identifiées dans le cadre des travaux de **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Durant un an, un travail inédit de passage en revue des dépenses publiques a permis de remettre en cause l'existant en s'interrogeant systématiquement sur les objectifs poursuivis. Trois conseils de modernisation ont réuni autour du président de la République et du Premier ministre tous les ministres et ont permis d'entériner 330 réformes, couvrant l'ensemble des politiques de l'État. Chaque ministère a à présent une feuille de route exigeante, qui améliorera la qualité de ses interventions et dégagera des marges de manœuvre.

La démarche pluriannuelle introduite dans le budget trouve dans ce large mouvement de réformes de fond une cohérence supplémentaire. L'identification préalable des réformes est le gage de la soutenabilité des plafonds de crédits fixés aux ministères, en même temps que la visibilité procurée par le budget triennal leur permet de conduire les réformes de structure sur la durée.

Ces réformes, sur lesquelles repose la construction du budget pluriannuel 2009-2011, permettent, en particulier, de **réaliser dès 2009 d'importants gains de productivité avec 30 627 suppressions de postes** (ETP). Il s'agit d'un effort sans précédent, sensiblement supérieur à celui réalisé en LFI 2008 (- 22 900). Ainsi, l'effectif d'agents non remplacés en 2009 équivaut quasiment au total des efforts réalisés entre 2004 et 2007. L'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est ainsi pratiquement atteint dès la première année du budget triennal (45 % de non-remplacement).



## II – Des priorités au service d'une croissance forte et respectueuse du développement durable

**L'effort sans précédent en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la compétitivité est poursuivi**

**Plus de 2 milliards d'euros de moyens supplémentaires** seront consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche en 2009, soit un effort supérieur à l'engagement de progression de 1,8 milliard d'euros annoncé par le président de la République. Ceux-ci se répartissent entre moyens budgétaires (+ 1 035 millions d'euros en autorisations d'engagement), dépenses fiscales (+ 655 millions d'euros) et financements innovants en faveur de l'immobilier universitaire (environ + 330 millions d'euros).

Cet effort permettra d'accompagner les chantiers engagés pour améliorer l'attractivité des carrières des chercheurs et enseignants-chercheurs, dynamiser la gestion des ressources humaines et soutenir l'effort important en faveur des universités (condition de vie des étudiants, remise à niveau de l'immobilier, réforme du mode d'allocation des moyens).

La réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) votée dans la loi de finances pour 2008, qui porte désormais sur l'intégralité des dépenses de recherche, prises en charge jusqu'à 50 % la première année et 30 % au-delà, se traduit par un effort supplémentaire de 620 millions d'euros en 2009.

La suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) en trois ans, proposée dans le PLF, participe de l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises.

### **La politique de développement durable initiée par le Grenelle de l'environnement trouve toute sa traduction dans le budget pluriannuel**

La mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement pourra s'appuyer sur la mobilisation de moyens importants : sur le plan budgétaire (1,2 milliard d'euros sur la période 2009-2011 dont 0,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires spécifiquement affectés aux priorités du Grenelle) et fiscal (notamment avec la mise en place d'un prêt à taux zéro pour financer les travaux de rénovation thermique dans les logements). L'engagement de l'État sera conforté par le renforcement de l'intervention de ses opérateurs, en particulier l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

### **La création du revenu de solidarité active (RSA) marque une avancée considérable en faveur du travail et de la lutte contre la pauvreté**

La mise en place du RSA constitue un tournant dans les politiques sociales : il réconcilie efficacité économique et progrès social en encourageant systématiquement les revenus du travail. Son financement est assuré par la mobilisation de deux ressources :

- une nouvelle contribution sur les revenus du patrimoine et de placement établie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au profit du fonds national des solidarités actives (FNSA) ;
- une contribution de l'État, financée par les économies dégagées sur la prime pour l'emploi (qui résultent notamment de l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA), sur l'intéressement à la reprise d'activité et sur la prime de retour à l'emploi. Cette contribution, ainsi que la compensation aux départements du financement du complément isolement de la nouvelle prestation (qui se substitue à l'allocation parent isolé) assure la neutralité de la réforme sur l'équilibre du budget.

### **L'effort consacré aux missions régaliennes de l'État est consolidé**

Dans le prolongement des efforts déjà engagés, la progression des moyens du ministère de la Justice (+ 2,6 % par rapport à 2008 à périmètre constant) vise notamment à poursuivre le programme d'augmentation des capacités d'accueil pénitentiaires ainsi qu'à accompagner la réforme de la carte judiciaire.

Pour le ministère de la Défense, conformément aux priorités définies dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, l'accent sera plus particulièrement mis sur la modernisation des équipements des Forces armées et sur l'amélioration de la condition militaire.

**Les priorités sont ainsi clairement définies et financées par redéploiement.** Tous les ministères, même prioritaires, sont engagés dans une démarche de recherche de gains de productivité et de rationalisation de leurs interventions, pour réaliser cet objectif.

L'effort qui sera porté sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention permettra de réorienter massivement les moyens sur l'investissement (en particulier au ministère de la Défense avec la priorité clairement affichée en faveur de l'équipement militaire). Cette évolution sera confortée par **le recours facilité aux modes de financement innovants**, (dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche et des transports par exemple), grâce aux modifications récemment apportées au cadre juridique des contrats de partenariat.

### **III. Le déficit est contenu, malgré une conjoncture économique peu porteuse pour les recettes**

#### **1. Un déficit 2008 revu à la hausse sous l'effet de la conjoncture**

La construction du PLF 2009 tire les conséquences de la dégradation des perspectives budgétaires en 2008. **Le déficit prévisionnel en 2008 est ainsi revu à 49,4 milliards d'euros** contre une prévision initiale de 41,7 milliards d'euros en LFI 2008 (en hausse de 7,7 milliards d'euros). Ce résultat s'explique par :

- **une progression des dépenses de l'État supérieure de 4 milliards d'euros** au niveau voté en loi de finances, en raison d'une augmentation exceptionnellement élevée de la charge de la dette dans le contexte d'un choc d'inflation (+ 2,7 milliards d'euros uniquement dus au coût de la charge d'indexation des OAT-i). La progression des dépenses en 2008 reste néanmoins inférieure à l'inflation (2,9 %) ;

- **une moins-value de 5 milliards d'euros sur les recettes fiscales**, traduction du ralentissement de l'activité économique. Même si les acomptes versés jusqu'à présent apparaissent en ligne avec la prévision inscrite en LFI, le produit de l'impôt sur les sociétés (IS) est revu à la baisse de 1,4 milliard d'euros, pour tenir compte d'une prévision de recettes moindre sur le versement du dernier acompte. Les recettes de TVA s'établiraient à un niveau inférieur de 0,8 milliard d'euros par rapport à la LFI, en raison d'emplois taxables un peu moins dynamiques que prévu et d'un niveau élevé de remboursements. La révision à la baisse de l'impôt sur le revenu (- 1,3 milliard d'euros) est la conséquence des moindres recouvrements constatés en 2007 (exécution inférieure de 1,4 milliard d'euros à la prévision associée au PLF 2008).

- **une amélioration de 1,2 milliard d'euros des comptes spéciaux et des recettes non fiscales.**

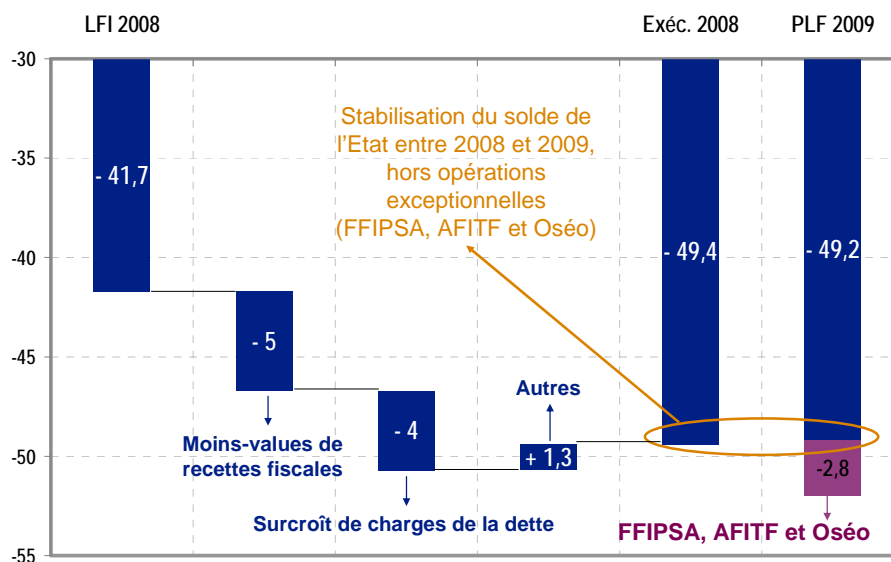
#### **2. Une dégradation contenue du déficit budgétaire par rapport à 2008**

**Le déficit budgétaire prévu en 2009 s'élève à 52,1 milliards d'euros. Il est cependant stabilisé par rapport à 2008 hors deux mesures de périmètre destinées à régulariser le financement d'entités publiques déficitaires :**

- la réforme du financement du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) pèse ainsi défavorablement sur le solde de l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros (du fait de la reprise de la dette du FFIPSA et du transfert à la sécurité sociale de l'intégralité de la taxe sur les véhicules de société) ;

- des dotations budgétaires sont également inscrites pour 1,3 milliard d'euros afin de combler le déficit de financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) et d'Oséo, dont le budget reposait précédemment sur la consommation de dotations en capital épuisées en 2009.

Ces deux opérations, neutres sur les dépenses et le déficit publics au sens des critères de Maastricht, affectent cependant l'évolution du solde budgétaire de l'État.



**Retraité de ces opérations, le solde budgétaire atteindrait - 49,2 milliards d'euros en 2009**, soit une amélioration de 0,2 milliard d'euros par rapport au déficit prévu pour 2008. Cette quasi-stabilité résulte :

- **du jeu des stabilisateurs automatiques sur les recettes fiscales** : les recettes fiscales nettes connaîtraient une progression spontanée modérée de 6,6 milliards d'euros (+ 2,4 % par rapport au niveau prévu en 2008). Cette prévision correspond à une élasticité des recettes au PIB de 0,8, largement inférieure à celle constatée en 2007 (1,3) et à celle attendue en 2008 (1,5). Cette progression spontanée est réduite de 2,9 milliards d'euros par la montée en charge des mesures prises antérieurement (montée en charge de la loi TEPA pour 1,8 milliard d'euros notamment) ;

- **de mesures prises pour limiter la dégradation du déficit** : outre la stricte maîtrise des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (+ 7 milliards d'euros par rapport à la LFI 2008, soit + 3 milliards d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2008 hors mesures de « périmètre »), les mesures fiscales présentées dans le cadre du PLF ne pèseront pas sur le solde ;

<b>INCIDENCES DES MESURES FISCALES EN 2009</b>		<b>(milliards d'euros)</b>
<u>MESURES DU PLF 2009</u>		<u>0,01</u>
Suppression de l'IFA		- 0,34
Abaissement aux minima communautaires de la taxe à l'essieu		- 0,05
Diminution de la défiscalisation accordée aux biocarburants		0,40
<u>INCIDENCE SUR 2009 DES MESURES ANTÉRIEURES</u>		<u>-2,90</u>
Loi TEPA		-1,80
<i>dont déductibilité des intérêts d'emprunt</i>		-0,95
<i>dont exonération des heures supplémentaires</i>		-0,67
<i>dont allègement des droits de successions</i>		-0,18
Crédit d'impôt recherche		-0,62
Autres		-0,47

- **de l'évolution des recettes non fiscales, en légère diminution** de 0,1 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2008 et de 0,2 milliard d'euros par rapport à l'exécution. Cette apparente stabilité du produit recouvre toutefois des évolutions de sens contraire assez marquées : la forte augmentation du produit des dividendes (+ 1,8 milliard d'euros) permet d'amortir la baisse probable des prélèvements sur la Coface (- 1,4 milliard d'euros) et la Caisse des dépôts (- 1,2 milliard d'euros) ;

- **de la détérioration des comptes spéciaux**, sous l'effet de la progression des prêts aux États étrangers.

#### EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT

(En milliards €)	LFI 2008	REVISE 2008	PLF 2009
<b>TOTAL DES DEPENSES "NORME ELARGIE" (D)= (1) + (2)</b>	<b>340,9</b>	<b>344,9</b>	<b>349,8</b>
<b>TOTAL DES RECETTES (R)= (3) + (4)</b>	<b>299,7</b>	<b>294,8</b>	<b>298,5</b>
Recettes fiscales nettes (3)	276,9	271,9	275,9
Recettes non fiscales (4)	22,8	22,9	22,7
<b>SOLDE DU BUDGET GENERAL (BG)= (R) - (D)</b>	<b>-41,2</b>	<b>-50,1</b>	<b>-51,3</b>
Solde des budgets annexes (BA)	0,0	0,0	0,0
Soldes des comptes spéciaux (CS)	-0,5	0,6	-0,8
<b>SOLDE DE L'ETAT (S)= (BG) + (BA) + (CS)</b>	<b>-41,7</b>	<b>-49,4</b>	<b>-52,1</b>
<i>Consolidation du financement du FFIPSA</i>			1,5
<i>Consolidation du financement de l'AFITF/Oséo</i>			1,3
<b>SOLDE DE L'ETAT APRES RETRAITEMENTS</b>	<b>-41,7</b>	<b>-49,4</b>	<b>-49,2</b>