
LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

SOMMAIRE

- Présentation générale
- Les mesures fiscales
- Les effectifs et la politique salariale de l'État
- La politique immobilière de l'État
- La performance de l'action publique
- L'exemplarité de l'État

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrit dans un contexte exceptionnel. La crise frappait, il y a à peine un an, le système financier mondial avant de s'étendre, avec une ampleur inégalée depuis la Seconde guerre mondiale, à l'ensemble de l'économie. Sous l'impulsion du Président de la République, le Gouvernement a adopté des mesures pour faire face à l'urgence de la crise. La loi de finances pour 2009, complétée par deux lois de finances rectificative adoptées aux mois de février et d'avril, a mis en œuvre tous les moyens, budgétaires et fiscaux, au service du soutien de l'économie et des Français les plus fragilisés par la crise.

Cette action commence à porter ses fruits. Les chiffres récemment publiés laissent ainsi entrevoir les premiers signes d'une reprise économique. Ce début de redressement de la conjoncture mérite toutefois d'être confirmé. En dépit d'une décélération du rythme des suppressions d'emplois, l'évolution du chômage risque de peser, en particulier, dans les prochains mois, sur la reprise.

Le projet de loi de finances pour 2010 prend place dans cette période de transition. Il a, dès lors, deux objectifs majeurs :

- **accompagner et conforter la sortie de crise économique** en prolongeant, au-delà des paiements qui restent à couvrir sur les opérations d'investissement engagées au cours de l'année 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie, les dispositifs nécessaires à la consolidation de la reprise, en particulier en faveur de l'emploi et dans le secteur de la construction automobile ;

- **préparer dès maintenant la croissance de demain** car, si le modèle français a résisté mieux que d'autres à la crise, celle-ci n'en a pas moins confirmé certaines faiblesses qui doivent être surmontées. La compétitivité des entreprises, la recherche et l'enseignement supérieur et le développement durable constituent autant de priorités stratégiques pour tirer pleinement les fruits de la reprise.

Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit cette double ambition dans le respect de l'objectif, qui guide la politique budgétaire du Gouvernement depuis 2007, d'une stricte **maîtrise des dépenses de l'Etat** (hors plan de relance de l'économie). Les dépenses de l'Etat, appréciées depuis 2009 sur un périmètre élargi, sont ainsi stabilisées au niveau de l'inflation prévue pour 2010 (1,2 %). La construction du projet de loi de finances pour 2010 s'est appuyée, en particulier, sur la programmation pluriannuelle définie dans la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009.

I – Accompagner et conforter la sortie de crise

1. L'effort initié par le plan de relance de l'économie est prolongé en 2010.

Quatre orientations sont poursuivies en 2010 pour consolider la reprise de l'économie, représentant un effort budgétaire de 7 milliards d'euros au total :

Assurer l'achèvement du financement des opérations lancées en 2009

Pour maximiser l'impact de court terme sur l'économie, la totalité des autorisations d'engagement a été ouverte en 2009 pour assurer le lancement de toutes les opérations d'investissement prévues dans le plan de relance de l'économie.

1,8 milliard d'euros compléteront en 2010 le financement en crédits de paiement des projets déjà engagés sur les programmes « Programme exceptionnel d'investissement public » et « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ».

Reconduire les mesures en faveur de l'emploi

La situation prévisionnelle du marché de l'emploi en 2010 nécessite de maintenir les mesures d'accompagnement qui ont commencé à être mises en œuvre en 2009 dans le cadre du Fonds d'investissement social (FISO). Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit en conséquence de porter à 1,4 milliard d'euros la dotation au profit du FISO, pour reconduire le financement des mesures engagées en 2009 et, par ailleurs, donner une traduction immédiate aux mesures en faveur des jeunes annoncées par le Président de la République.

Par ailleurs, 410 millions d'euros sont ouverts afin de reconduire l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE), qui leur permettra d'accompagner, pendant une durée de 12 mois, les embauches réalisées au cours du premier semestre 2010.

Permettre une extinction progressive de dispositifs ciblés

L'impact de certains dispositifs sur la situation de certains secteurs et les conséquences qu'aurait leur interruption définitive en fin d'année 2009 obligent à concevoir une sortie progressive en 2010. C'est le cas, en particulier, de la reconduction de la « prime à la casse », dont le montant sera toutefois revu de 1 000 à 700 euros au 1^{er} janvier 2010 puis à 500 euros à compter du 1^{er} juillet de l'année prochaine. 240 millions d'euros sont ouverts à ce titre en 2010.

Soutenir l'effort de recherche des entreprises dans la crise

Le remboursement anticipé et accéléré du crédit d'impôt recherche (CIR), mis en œuvre à la fin de l'année 2008 dans le cadre du plan de relance de l'économie, sera prolongé à titre exceptionnel pour les dépenses engagées en 2009 par les entreprises. Le coût de la mesure est estimé à 2,5 milliards d'euros en 2010.

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit, par ailleurs, dans le secteur automobile, 100 millions d'euros de prêts afin de soutenir l'innovation dans le domaine du véhicule propre.

2. La réforme de la taxe professionnelle procurera, en complément, un gain de trésorerie de 7 milliards d'euros aux entreprises.

La réforme de la taxe professionnelle occasionne un coût de 11,7 milliards d'euros pour le budget de l'État, dont 7 milliards d'euros ne font que traduire l'effet du décalage d'un an du gain assujéti au paiement de l'impôt sur les sociétés.

Ce surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle vient utilement prolonger les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises mises en œuvre au cours de l'année 2009 (mensualisation du remboursement de la TVA, remboursement anticipé du CIR et remboursement des reports en arrière de déficit d'impôt sur les sociétés).

Par ailleurs, les entreprises bénéficieront, à compter de l'année prochaine, des premiers effets de l'amortissement accéléré des investissements déjà voté dans le plan de relance (400 millions d'euros en 2010).

II – Préparer dès aujourd'hui la croissance durable de demain

Sans attendre le résultat des travaux confiés à la commission présidée par M. ROCARD et A. JUPPE, le projet de loi de finances pour 2010 accentue encore l'effort sur les priorités qui conditionnent le retour à une croissance forte et durable : l'enseignement supérieur et la recherche ; le développement durable et la compétitivité des entreprises.

1. Un effort poursuivi sur la recherche et l'enseignement supérieur

Plus de 1,8 milliard d'euros supplémentaires sont consacrés en 2010 à l'enseignement supérieur et à la recherche, conformément aux engagements de progression annoncés par le Président de la République.

Cet effort se traduit par des moyens d'engagement supplémentaires (649 millions d'euros à périmètre constant et hors partenariats public-privé) en faveur des établissements et des dispositifs de recherche et d'enseignement supérieur et une augmentation de l'effort fiscal dominé par la montée en puissance du crédit d'impôt recherche (565 millions d'euros), à la suite de la réforme adoptée dans la loi de finances pour 2008.

S'y ajoutent des financements innovants pour l'immobilier des universités, à travers des partenariats public-privé (PPP) pour 421 millions d'euros, ainsi que les produits financiers tirés du placement des fonds destinés à l'opération « Campus » (164 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).

Avec les financements exceptionnellement mobilisés par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance de l'économie, c'est au total une progression de plus de 2,1 milliards d'euros par an dont bénéficient les moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche en moyenne depuis 2007.

2. L'accélération de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

L'année 2009 a permis le lancement de nombreux chantiers répondant aux engagements du Grenelle de l'environnement : mise en place de l'éco-prêt à taux zéro, qui est destiné à financer les gros travaux de rénovation thermique chez les particuliers, appel à projets de 800 millions d'euros pour aider au financement de 50 projets de transports collectifs en site propre, bouclage des plans de financement avec les collectivités locales de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV), création d'un fonds de soutien à la production de chaleur renouvelable...

2010 permettra d'accélérer la réalisation des chantiers déjà engagés. Dans le domaine des transports, la priorité affichée en faveur du développement durable se traduit par une politique ambitieuse de report modal principalement portée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). L'effort sera également renforcé sur la prévention des risques, notamment technologiques, et sur la protection de la biodiversité.

L'accélération du verdissement de notre fiscalité constitue l'autre axe majeur du projet de loi de finances pour 2010 avec la mise en place, dès le 1^{er} janvier 2010, de la taxe carbone. Cette taxe s'inscrit dans une logique de « signal prix » destiné à faire changer les comportements. D'autres mesures sont par ailleurs prévues dans cet esprit : l'anticipation d'un an, de 2012 à 2011, du durcissement des seuils du barème du « bonus-malus » sur les achats de véhicules ; l'orientation de l'avantage fiscal du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier sur les logements les plus performants énergétiquement...

3. L'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises

Le projet de loi de finances pour 2010 engage une réforme en profondeur du paysage de la fiscalité des entreprises, en supprimant, en un an, la taxe professionnelle (TP). Celle-ci serait remplacée par une contribution économique territoriale (CET) composée d'une part, d'une cotisation locale d'activité (CLA) assise sur les bases foncières et d'autre part, d'une cotisation complémentaire (CC) assise sur la valeur ajoutée, dont le barème serait progressif, de 0 % à 1,5 %, selon la taille de l'entreprise. La somme de ces deux cotisations serait plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée.

Il s'agit d'une réforme d'envergure de la fiscalité des entreprises puisque ne seront plus taxés, dans une logique antiéconomique, les investissements porteurs de croissance future. Cette réforme représente un allègement fiscal de 11,7 milliards d'euros en 2010 puis de 5,8 milliards d'euros par an (soit 4,3 milliards d'euros après impôt sur les sociétés).

La suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), engagée dans la LFI pour 2009, est par ailleurs poursuivie. La mesure représente un effort supplémentaire de 0,6 milliard d'euros dirigé vers les entreprises et, en particulier, les plus petites d'entre elles.

III – Poursuivre la stratégie de maîtrise des dépenses de l'Etat

Le projet de budget repose sur la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume (soit une progression limitée à 1,2 % par rapport à la LFI pour 2009 sur la base de la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2010). Cette norme s'apprécie, depuis 2009, sur un périmètre élargi aux prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales et aux nouvelles affectations de recettes.

Cette stabilisation des dépenses est un point d'ancrage essentiel dans le pilotage de notre politique budgétaire, alors que les marges de manœuvre sont significativement réduites par les effets de la crise et, en particulier, par la forte progression des dépenses sociales : +10 % d'augmentation des crédits de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » (+1,1 milliard d'euros hors dépenses de pensions) ; +5 % de hausse sur la mission « Ville et logement » (+0,4 milliard d'euros) et +6 % sur la mission « Santé » (+0,1 milliard d'euros) par exemple.

Malgré la diminution des taux d'intérêt, qui permet de contenir, en 2010, la charge de la dette (42,5 milliards d'euros) à un niveau inférieur de 0,5 milliard d'euros à celui prévu par la LFI pour 2009, la marge de manœuvre pour la progression des autres dépenses est également contrainte par :

- les dépenses liées aux pensions, qui restent particulièrement dynamiques : les charges de pensions progresseront de plus d'un milliard d'euros par rapport à la LFI 2009 ;
- le prélèvement au profit de l'Union européenne, qui progresse en 2010 de 0,6 milliard d'euros ;
- la poursuite de l'effort de remise à niveau de certaines dotations, notamment sur l'aide médicale d'État (+45 millions d'euros), l'hébergement d'urgence (+33 millions d'euros), les opérations de maintien de la paix (+46 millions d'euros), les opérations extérieures (+60 millions d'euros) ainsi que la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales, en particulier les dispositifs spécifiques à l'Outre-mer (+145 millions d'euros).

Pour autant, la maîtrise des dépenses de l'Etat n'est pas incompatible avec le respect de priorités budgétaires identifiées, notamment en faveur des missions régaliennes.

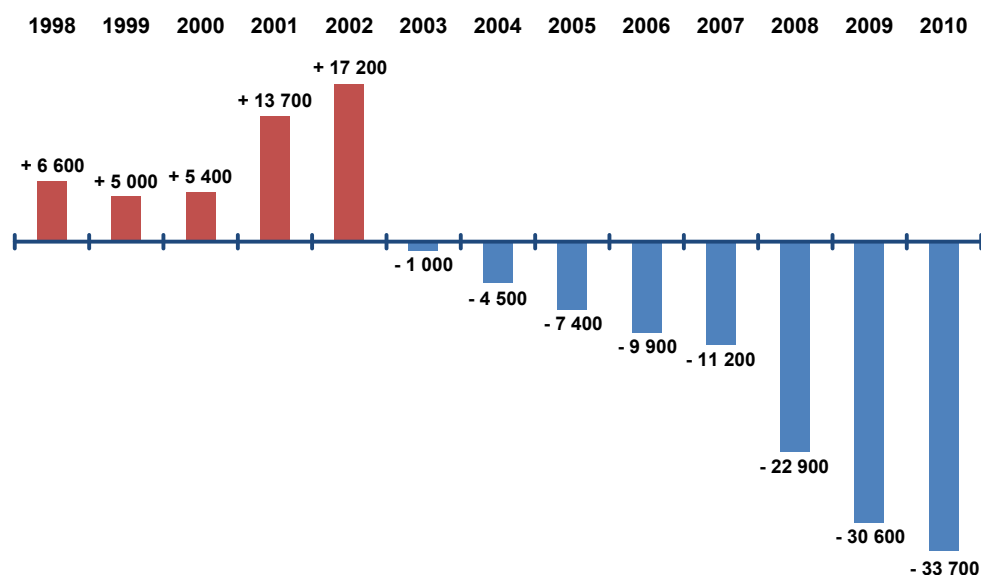
L'effort en faveur du ministère de la Justice se poursuit en 2010, avec une progression des crédits de 4 % et une augmentation des effectifs de 400 emplois, dans le cadre de la poursuite de l'augmentation des capacités du parc pénitentiaire et de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire.

Le ministère de la Défense bénéficie des moyens prévus dans la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014, avec un montant de crédits de 30,1 milliards d'euros (hors dépenses de pensions), correspondant, à périmètre identique, à l'annuité prévue par la LPM.

PERIMETRE NORME DE DEPENSE (En milliards €)	LFI 2009 + 2 LFR 2009	PLF 2010 structure constante	Mesures de transfert PLF 2010	Modifications de périmètre PLF 2010*	PLF 2010 structure courante
DEPENSES DU BUDGET GENERAL	277,1	280,2	0,0	1,0	281,1
dont fonctionnement, interventions et investissement	114,5	116,5	4,0	1,0	121,5
dont masse salariale (hors pensions et provisions)	84,1	84,7	-2,6	-0,1	82,0
dont pensions	35,3	36,3	-1,2	0,0	35,1
dont charges de la dette	43,0	42,5	0,0	0,0	42,5
dont provisions et réserves	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,1
PSR collectivités territoriales	52,2	52,9	0,0	31,7*	84,6
PSR Union européenne	18,9	19,5	0,0	-1,3	18,2
<i>Affectations de recettes</i>		<i>0,014</i>			
TOTAL DES DEPENSES "NORME ELARGIE"	348,2	352,6	0,0	31,3	383,9
Evolution en valeur		1,2%			
Evolution en volume		0,0%			
* : dont 31,6 milliards d'euros de compensation de la réforme de la TP aux collectivités locales					
HORS NORME DE DEPENSE (en milliards €)					
Plan de relance de l'économie	15,1	4,1			4,1
TOTAL DES DEPENSES	363,3	356,7		TOTAL	388,0

Le respect d'une stricte stabilisation des dépenses de l'Etat s'appuie en particulier sur la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre des travaux de **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**.

Un peu plus d'un an après les dernières annonces de décisions intervenues au cours du 3^e conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), les premiers résultats de la RGPP sont tangibles. Ces réformes, sur lesquelles repose la construction du budget pluriannuel 2009-2011, permettent d'amplifier le mouvement de réduction des effectifs en 2010 avec la **suppression de près de 34 000 emplois pour environ 68 000 départs à la retraite prévus** (contre 30 600 suppressions en 2009). En 2010, un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne sera donc pas remplacé.



L'amplification des suppressions d'emplois dans les administrations de l'État n'est pas isolée. Elle s'accompagne, si l'on exclut les recrutements rendus nécessaires en 2009 à Pôle emploi pour faire face au fort accroissement du nombre de demandeurs d'emplois, de la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs des opérateurs. Hors Pôle emploi, le plafond des emplois autorisés diminue d'environ 900 ETP en 2010, une fois corrigé des mouvements de transfert.

IV. Le déficit budgétaire prévu pour 2010 se réduit de 25 milliards d'euros.

1. Une révision à la hausse du déficit prévu pour 2009

Le déficit prévisionnel en 2009 est revu à 141 milliards d'euros contre une prévision de 125 à 130 milliards d'euros indiquée lors du débat d'orientation des finances publiques à l'été dernier. Le déficit enregistrerait une dégradation de l'ordre de 85 milliards d'euros par rapport au niveau constaté en 2008 (56,3 milliards d'euros). La détérioration du solde budgétaire trouve une double origine dans :

- **l'incidence de la crise sur l'évolution des recettes**, en particulier sur la TVA et l'impôt sur les sociétés (IS), dont les recettes sont les plus exposées à la conjoncture économique;
- **l'effet des mesures du plan de relance de l'économie** (39 milliards d'euros), tant sur les dépenses (16,4 milliards d'euros sur la mission « Plan de relance de l'économie ») que sur les recettes (15,8 milliards d'euros) et sur les prêts retracés sur les comptes de concours financiers hors budget général (6,4 milliards d'euros).

La révision à la hausse du déficit budgétaire prévu pour 2009 (de l'ordre de 10 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la fourchette annoncée lors du débat d'orientation des finances publiques), en dépit de premiers signes encourageants de reprise, s'explique en grande partie par :

- **le coût plus élevé des mesures du plan de relance** (à hauteur de 5,5 milliards d'euros) : ce dépassement se répartit à peu près également entre l'accélération du remboursement des crédits de TVA (+3 milliards d'euros) et le remboursement des crédits d'impôt d'IS (+2,7 milliards d'euros). Il s'agit en conséquence d'un surcoût ponctuel ;

- **un coût plus élevé des crédits d'impôt** (2 milliards d'euros), essentiellement lié au crédit d'impôt portant sur l'achat ou l'installation d'équipements visant des économies d'énergie (crédit d'impôt « développement durable »). Celui-ci explique à lui seul un dépassement de 1,3 milliard d'euros au-delà d'un coût initialement attendu à 1,5 milliard d'euros.

- s'agissant de la **TVA**, l'accélération du traitement des remboursements de crédits de TVA par les services de la direction générale des finances publiques et la réduction du taux de recouvrement de la TVA expliquent, à hauteur de 1 milliard d'euros chacun, une baisse supplémentaire des recettes de TVA.

Au total, les recettes de TVA s'élèveraient en définitive à 117 milliards d'euros en 2009 (en baisse de 13 milliards d'euros par rapport à 2008).

Les recettes d'impôt sur les sociétés toucheraient quant à elles un point bas avec un produit désormais attendu à 19 milliards d'euros (contre 49,9 milliards d'euros constatés en 2008). Outre le coût des mesures spécifiques du plan de relance (8,3 milliards d'euros), ce chiffre est avant tout la traduction d'une chute de l'ordre de 25 % du bénéfice fiscal des entreprises au titre de l'exercice 2008.

2. Une forte amélioration du déficit budgétaire en 2010

Le déficit budgétaire prévu en 2010 s'élève à 116 milliards d'euros, en diminution de 25 milliards d'euros par rapport à 2009.

En Md€	Lois de finances		PLF 2010				
	LFI 2009	LFR 2 2009	Révisé 2009	Constant 2009		Courant	
				2010 hors TP	2010 hors TP	Impact TP	Courant 2010
DEPENSES EN NORME ELARGIE	348,2	363,3	364,7	356,6	356,4	31,6	388,0
<i>dont dépenses hors relance</i>	348,2	348,2	348,2	352,5	352,3	31,6	383,9
<i>Impact relance</i>		15,1	16,4	4,1	4,1		4,1
RECETTES FISCALES NETTES	259,4	245,0	212,2	233,9	237,1	15,1	252,3
<i>dont recettes fiscales nettes hors relance</i>	268,6	255,3	228,0	236,8	240,0	15,1	255,1
<i>Impact relance</i>	-9,2	-10,3	-15,8	-2,9	-2,9		-2,9
RECETTES NON FISCALES	22,7	21,6	19,2	18,4	14,9		14,9
SOLDE COMPTES SPECIAUX - HORS FMI	-0,8	-7,7	-7,7	-0,1	-0,1	4,9	4,8
<i>dont comptes spéciaux hors relance</i>	-0,8	-1,0	-1,3	0,0	0,0	4,9	4,9
<i>Impact relance</i>		-6,7	-6,4	-0,1	-0,1		-0,1
SOLDE ÉTAT - HORS FMI	-67,0	-104,4	-141,0	-104,4	-104,4	-11,6	-116,0

Cette amélioration résulte principalement du contrecoup des mesures de relance : l'impact du plan de relance (y compris mesures sociales et prêts aux constructeurs automobiles) passe ainsi de 38,6 milliards d'euros en 2009 à 7,1 milliards d'euros en

2010 (4,1 milliards d'euros de crédits de la mission « Plan de relance de l'économie », 2,5 milliards d'euros au titre de la prolongation du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, 0,4 milliard d'euros pour l'impact de la mesure d'amortissement accéléré, et 0,1 milliard d'euros pour les prêts aux constructeurs automobiles).

En intégrant le surcoût temporaire en 2010 lié à la suppression de la taxe professionnelle (7,4 milliards d'euros), qui constitue pour les entreprises un apport supplémentaire et exceptionnel de trésorerie, **la sortie progressive du plan de relance contribue à la réduction du déficit budgétaire de 24 milliards d'euros entre 2009 et 2010.**

Hors relance, le solde budgétaire se réduit d'un milliard d'euros :

- les recettes fiscales (hors impact des mesures fiscales), non fiscales et les comptes spéciaux progressent (hors impact des mesures de relance) de 12 milliards d'euros, soit un niveau proche de celui observé en moyenne annuelle en période de croissance normale. Cette évolution, supérieure à celle du PIB, est tirée par le produit de l'impôt sur les sociétés qui, après une évolution très négative en 2009, rebondit en 2010 pour atteindre un niveau qui reste cependant inférieur d'un tiers à celui de 2008.
- la progression des dépenses (y compris prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne) est limitée à 4,3 milliards d'euros ;
- les mesures fiscales proposées dans le projet de loi de finances ou antérieures à celui-ci représentent un coût net (hors surcoût temporaire lié à la suppression la taxe professionnelle) de 6,8 milliards d'euros

INCIDENCE DES MESURES FISCALES EN 2010 (hors mesures de relance)	(milliards d'euros)	
	Impact sur les recettes fiscales	Impact sur le solde budgétaire
Mesures du PLF 2010	16,8	-9,9
Impact de la suppression de la taxe professionnelle	15,1	-11,6
Impact net de la création de la taxe carbone	1,5	1,5
Autres mesures	0,2	0,2
Incidence sur 2010 des mesures antérieures	-4,3	-4,3
Loi TEPA	-0,6	-0,6
Crédit d'impôt recherche	-0,5	-0,5
Suppression de l'IFA	-0,6	-0,6
TVA restauration	-1,8	-1,8
Autres	-0,8	-0,8
TOTAL	12,5	-14,2
TOTAL hors surcoût temporaire de la suppression de la TP	19,9	-6,8

La réforme de la taxe professionnelle

La réforme de la taxe professionnelle (TP) impacte profondément le budget de l'Etat en 2010 ; ses effets se décomposent de la manière suivante :

- les **frais d'assiette et de recouvrement** qui étaient perçus par l'État au titre de la perception de la taxe professionnelle disparaissent, ce qui a un impact négatif sur les recettes de l'État de - 2,3

milliards d'euros (ces frais d'assiette sont à compter de 2010 intégralement comptabilisés en recettes fiscales).

- la **suppression d'impositions liées à la TP** auparavant affectées au budget général réduit le rendement des recettes fiscales de - 2,7 milliards d'euros : la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle est supprimée (- 1,1 milliard d'euros) est remplacée par la cotisation nationale de péréquation sur la contribution locale d'activité (+ 0,2 milliard d'euros); la cotisation minimale de taxe professionnelle est supprimée (- 1,85 milliard d'euros) ;

- la suppression de la part « équipements et biens mobiliers » (EBM) de la TP induit la **suppression d'une partie des dégrèvements sur rôle et crédits d'impôt de taxe professionnelle** auparavant à la charge de l'État et des dégrèvements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (+ 2,7 milliards d'euros). Ce montant est inférieur au total des dégrèvements de TP (11,9 milliards d'euros en 2008) car une majeure partie des dégrèvements de TP, principalement ceux au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (PVA) sont réalisées avec un décalage d'un an (uniquement 5 % du PVA 2010 est ordonnancé en 2010) ;

- de **nouvelles taxes sont créées et temporairement affectées à l'État** (+ 17,1 milliards d'euros) : la cotisation complémentaire (+ 10,2 milliards d'euros) ; la cotisation locale d'activité (+ 5,6 milliards d'euros) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (+ 1,3 milliard d'euros).

- en complément, le produit de la taxe de la **taxe sur les installations nucléaires de base** est augmenté (+ 0,3 milliard d'euros) ;

- l'État continue à percevoir sur le compte d'avances aux collectivités territoriales le **produit de la taxe professionnelle sur titres antérieurs** (+ 4,85 milliards d'euros), correspondant pour l'essentiel au plafonnement à la valeur ajoutée des années précédentes ;

- enfin, les collectivités sont compensées par voie d'un **prélèvement sur les recettes de l'État** (- 31,6 milliards d'euros).

Au total, l'impact global de la réforme sur le solde budgétaire est de - 11,6 milliards d'euros en 2010 (- 11,7 milliards d'euros si l'on inclut le coût de la mesure adoptée dans la loi de finances rectificative pour 2008).

LES MESURES FISCALES

Les mesures fiscales du projet de loi de finances pour 2010 sont marquées par **l'ambition de réformer en profondeur la structure de notre fiscalité** : elles visent tout d'abord à encourager la compétitivité de notre économie en allégeant la charge fiscale pesant sur les dépenses d'avenir (investissement, innovation) ; elles ont également pour objet de mettre l'outil fiscal au service de l'environnement ; elles poursuivent enfin l'effort engagé en faveur d'une fiscalité des ménages plus juste et plus équitable.

Encourager l'investissement et l'innovation

Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit la politique du Gouvernement en faveur de la compétitivité des entreprises.

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement procède à la **suppression de la taxe professionnelle**, qui sera effective dès le 1^{er} janvier 2010. La taxe professionnelle repose aujourd'hui sur un principe économiquement absurde : plus une entreprise investit en France, plus elle est taxée, même lorsque ses investissements ne sont pas rentables. L'existence de la taxe professionnelle représente donc un handicap majeur pour les entreprises implantées en France, qui n'a aucun équivalent en Europe ni dans l'OCDE.

Cette réforme répond donc à un impératif économique : restaurer la capacité de nos entreprises à investir, à embaucher et à conquérir de nouveaux marchés, pour que notre économie puisse renouer avec une croissance forte et riche en emplois.

La taxe professionnelle serait **remplacée par une contribution économique territoriale** (CET) composée, d'une part, d'une cotisation locale d'activité (CLA) assise sur les **bases foncières, lesquelles sont minorées de 15 % pour les établissements industriels**, et, d'autre part, d'une cotisation complémentaire (CC) assise sur la valeur ajoutée des entreprises.

Afin de ne pas désavantager les PME, la **valeur ajoutée des entreprises** serait soumise à la cotisation complémentaire selon un **barème progressif allant de 0 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros à **1,5 %** pour les sociétés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros.

Pour garantir la baisse de la charge pesant sur les entreprises les plus imposées, **la contribution économique territoriale serait plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée.**

Des mesures d'aménagement spécifiques sont prévues pour limiter l'impact de la réforme sur certaines entreprises aujourd'hui peu imposées. Ainsi, afin de ne pas pénaliser les entreprises intensives en main-d'œuvre, la part de la valeur ajoutée

excédant 80 % du chiffre d'affaires ne serait pas comprise dans l'assiette d'imposition à la CC. En outre, un abattement de 1 000 euros serait octroyé aux petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. Enfin, un lissage temporaire et dégressif sur cinq ans serait mis en place pour les quelques entreprises qui verraient leur cotisation augmenter.

Inversement, certaines grandes entreprises de réseaux (énergie, télécom, ferroviaire), qui bénéficient très largement de la réforme, seraient soumises à une imposition forfaitaire spécifique : **l'imposition forfaitaire d'entreprises de réseau (IFER)**.

En définitive, en incluant l'effet du dégrèvement mis en place en loi de finances rectificative pour 2008, la réforme de la taxe professionnelle se traduirait, en régime de croisière, par une réduction de **5,8 milliards d'euros par an de la charge pesant sur les entreprises**. Cet allègement serait ramené à 4,3 milliards d'euros par an compte tenu des surplus d'impôts sur les sociétés engendrés. Toutefois, compte tenu du décalage des dégrèvements dus au titre de la taxe professionnelle 2009 et de l'effet sur l'impôt sur les sociétés, **le gain serait en 2010 de 11,7 milliards d'euros**, contribuant ainsi au rétablissement de la trésorerie des entreprises, durement touchée par la crise.

Cette réforme de grande ampleur se traduirait mécaniquement par une perte de recettes pour les collectivités territoriales, qui serait intégralement compensée, dans le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales. **Chaque collectivité territoriale bénéficierait d'une garantie individuelle de ressources.**

Afin d'assurer aux collectivités des ressources fiscales substantielles, le produit de la nouvelle contribution économique territoriale leur serait attribué, et l'État leur transférerait par ailleurs le solde de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), une fraction des frais de gestion qu'il perçoit sur le produit des impôts directs locaux et le reliquat de droits de mutations à titre onéreux actuellement affecté au budget général. Le produit de l'IFER, mise en place à l'occasion de cette réforme, serait également affecté aux collectivités territoriales.

Le schéma de répartition de ces nouvelles ressources entre collectivités locales serait laissé à l'appréciation du Parlement.

Par ailleurs, la suppression de la taxe professionnelle entraîne mécaniquement la suppression de la taxe additionnelle abondant les budgets des chambres de commerce et d'industrie (CCI). En conséquence, il est proposé pour 2010 d'asseoir le financement des CCI au moyen d'une taxe additionnelle à la CLA.

Autre mesure phare de ce projet de loi, le **remboursement immédiat et accéléré du crédit d'impôt recherche, mis en œuvre à la fin 2008 dans le cadre du plan de relance de l'économie, serait prorogé** pour les dépenses engagées par les entreprises au titre de l'année 2009. Cela représente un **effort supplémentaire de 2,5 milliards d'euros en faveur de l'innovation et de la recherche privée.**

Enfin, les deux directives européennes constituant le « **Paquet TVA** » seraient transposées dans le code général des impôts. Il s'agit de modifier les **règles applicables au lieu des prestations de services** – particulièrement les prestations de services en

ligne – et les modalités de remboursement de la TVA aux assujettis établis dans un État membre autre que celui du remboursement. Serait également transposée une troisième directive, complémentaire de la directive sur le lieu des prestations de services, qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude liée aux opérations intracommunautaires. Ces textes permettraient ainsi de **mettre fin à certaines distorsions de concurrence sur le territoire communautaire** (dans le secteur des prestations de services en ligne et du leasing notamment).

Mettre l'outil fiscal au service de l'environnement

Le Gouvernement poursuit l'effort engagé pour faire de la fiscalité un instrument au service de l'environnement, avec notamment la mise en place d'une taxe carbone destinée à orienter les entreprises et des ménages vers des comportements plus sobres en CO₂.

L'objectif est d'instaurer un signal-prix reflétant les coûts engendrés par les émissions de dioxyde de carbone. La taxe pèserait sur la consommation d'énergies fossiles, notamment l'essence, le fioul, le gaz et le charbon utilisés ou destinés à être utilisés comme carburants ou combustibles. Elle serait acquittée par les agents économiques non soumis au système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, y compris les ménages et les personnes publiques, qui représentent 70 % des émissions.

Le tarif de la taxe applicable à chaque catégorie de combustible et de carburant serait calculé sur la base d'un coût de la tonne de carbone initialement fixé à 17 euros, soit un produit de 4,5 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros supportés par les entreprises et 2,6 milliards d'euros supportés par les ménages (y compris TVA). Ce tarif a vocation à évoluer pour refléter intégralement, à terme, les externalités liées aux gaz à effet de serre, en cohérence avec les objectifs de réduction d'émissions souscrits par la France.

Des aménagements sont prévus pour tenir compte des contraintes propres à certains secteurs. Ainsi, **les professions agricoles et les pêcheurs** ne seraient soumis à la taxe que progressivement, par le biais d'un remboursement d'une partie du coût aux agriculteurs et de l'application d'un tarif minoré pour les pêcheurs.

S'agissant du **transport routier de marchandises** au moyen de véhicules de plus de 7,5 tonnes, la taxation de l'essence ou du gazole n'est pas adaptée compte tenu des risques de contournement et de distorsion de concurrence internationale. **Le signal-prix serait donc déplacé vers l'aval par la création d'un prélèvement spécifique sur l'utilisateur de la prestation de transport.**

Le produit de la taxe carbone prélevé sur les **ménages**, y compris via la TVA additionnelle induite, ferait l'objet d'une **redistribution intégrale et forfaitaire**, par la création d'un crédit d'impôt en faveur de l'ensemble des ménages. Pour les foyers imposables, le crédit d'impôt viendrait en diminution de l'impôt dû. Pour les foyers non imposables, ce crédit serait restitué et prendrait ainsi la forme d'un « chèque vert ». Il serait fixé à 46 euros pour une personne seule et 92 euros pour un couple. Ces montants seraient portés respectivement à 61 et 122 euros pour les contribuables qui ne résident pas dans une commune intégrée dans un périmètre de transport urbain. Ils seraient en

autre majorés de 10 euros par personne à charge. Le premier versement interviendrait dès février 2010.

Par ailleurs, **les dispositifs incitatifs mis en place dans le secteur du logement seraient recentrés sur les logements économes en énergie**. Le taux du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition de l'habitation principale, issu de la loi TEPA du 21 août 2007, serait ainsi progressivement réduit pour les logements neufs qui ne respectent pas la norme « bâtiment basse consommation » (BBC). Il en irait de même de la réduction d'impôt accordée au titre des investissements locatifs (dite « Scellier »), créée en loi de finances pour 2009, qui serait réduite de 5 % pour les constructions qui ne respectent pas cette norme.

De même, **l'abaissement des seuils du malus automobile** initialement programmé pour 2012, serait **anticipé d'un an** pour tenir compte de l'adaptation plus rapide que prévue du marché automobile. Le malus débiterait donc à 151 grammes de CO₂ par km dès le 1^{er} janvier 2011.

Le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les équipements de climatisation serait supprimé, au profit d'un assujettissement de ces appareils au taux normal : compte tenu de leur impact environnemental, il n'est plus justifié de donner à ces équipements un traitement fiscal préférentiel.

Enfin, les conseils régionaux disposeraient d'une marge supplémentaire de modulation de la fraction de taxe intérieure de consommation attribuée aux régions, dans la limite respective de 0,73 euro ou de 1,35 euro par hectolitre **pour le financement de grands projets d'infrastructures**. Cette faculté de modulation s'ajouterait à la modulation actuellement autorisée (1,15 euro par hectolitre pour le gazole et 1,77 euro par hectolitre pour l'essence).

Mettre les prélèvements sur les ménages au service de l'équité fiscale

Les **aides mises en place dans la cadre du sommet social du 18 février 2009** seraient exonérées d'impôt sur le revenu, de même que le revenu supplémentaire temporaire d'activité versé dans les départements d'outre-mer. Celui-ci verrait son régime aligné sur celui du futur revenu de solidarité active (RSA), qu'il a pour objet d'anticiper (exonération d'impôt sur le revenu et imputation sur la prime pour l'emploi).

Inversement, afin de ne pas accorder aux revenus de remplacements un régime fiscal plus favorable que celui appliqué aux revenus du travail, les **indemnités de départ à la retraite volontaire**, c'est-à-dire hors plan de sauvegarde de l'emploi, qui sont aujourd'hui exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite de 3 050 euros, **seraient fiscalisées**.

Serait prorogé le **crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des personnes les plus fragiles**, pour un an. Il en irait de même pour le crédit d'impôt au titre des avances remboursables ne portant pas intérêt pour financer l'acquisition d'une résidence principale – le **prêt à taux zéro (PTZ)** –, qui serait, d'une part, **prorogé pour trois ans et**, d'autre part, **maintenu à 65 100 euros maximum pour les prêts accordés entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2010**, puis à 48 875 euros pour les prêts allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2010.

Par ailleurs, compte tenu des modalités contemporaines d'engagement de nos forces armées, il est proposé **d'étendre aux décès survenus à raison d'opérations extérieures (« OPEX ») l'exonération de droits de mutation par décès attachée aux successions des militaires**, qui s'applique aujourd'hui en cas de décès en temps ou par fait de guerre.

LES EFFECTIFS ET LA POLITIQUE SALARIALE DE L'ÉTAT

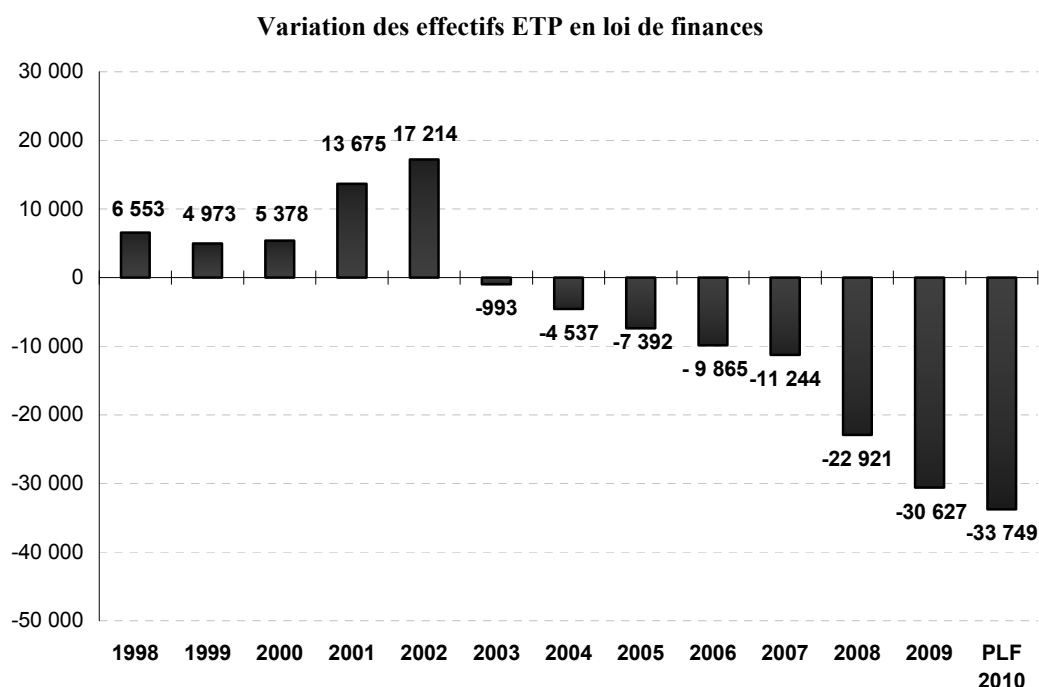
1. La réduction des effectifs de l'État se poursuit et s'amplifie

L'évolution des effectifs de la fonction publique de l'État, à travers l'application du principe du remplacement d'un agent pour deux départs à la retraite, constitue un levier d'action central pour maîtriser la masse salariale.

La loi de finances pour 2008 avait programmé une accélération des réductions d'effectifs, avec la suppression de près de 23 000 équivalents temps plein (ETP). En 2009, ce sont un peu plus de 30 600 départs à la retraite qui ne sont pas remplacés dans les services de l'État, soit 45 % des départs à la retraite.

Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié en 2010 avec près de 34 000 suppressions de postes pour environ 68 000 départs à la retraite. Ainsi, en 2010, en moyenne sur le budget de l'État, un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé.

Au total, sur la période 2007 à 2010, le nombre de postes non remplacés sera supérieur à 100 000, en prenant en compte les 28 000 postes effectivement non remplacés en 2008 au regard des 22 921 prévus en LFI 2008.



Les réformes mises en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques permettent de moderniser l'administration et de réaliser des gains de productivité, tout en améliorant la qualité des services publics rendus à l'utilisateur.

Les gains de productivité demandés aux ministères correspondent aux réformes engagées, à leur calendrier de mise en œuvre et aux priorités gouvernementales :

- au ministère de la Justice, ce sont 863 emplois qui seront créés afin de procéder au recrutement de personnels pénitentiaires dans les nouveaux établissements pénitentiaires et de résorber la surpopulation carcérale. Compte tenu des gains de productivité réalisés par les autres domaines d'intervention du ministère, la création nette d'emplois s'établit à 400 ;
- dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui constitue une priorité gouvernementale, aucune suppression de poste n'est programmée ;
- à l'inverse, les taux de non-remplacement seront plus élevés dans les ministères qui connaîtront d'importantes réformes de structure (ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, ministère de la Défense, ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État) : un peu plus de 13 500 suppressions de postes, soit le non-remplacement d'environ trois fonctionnaires sur quatre partant à la retraite.

Schéma d'emplois du PLF 2010 (en ETP)

I. BUDGET GENERAL	-33.493
Affaires étrangères et européennes	-255
Alimentation, agriculture et pêche	-730
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat	-3.020
Culture et communication	-125
Défense	-8.250
Ecologie, énergie, développement durable et mer	-1.294
Economie, industrie et emploi	-324
Education Nationale	-16.000
Enseignement supérieur et recherche	0
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	-13
Intérieur, outre mer et collectivités territoriales	-3.450
Justice et libertés	400
Santé et Sports	-137
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	-364
Services du Premier ministre	69
<i>dont Direction de l'action du gouvernement</i>	19
<i>dont Conseil et contrôle de l'Etat</i>	50
II. BUDGETS ANNEXES	-256
Contrôle et exploitations aériens	-188
Publications officielles et information administrative	-68
TOTAL GENERAL	-33.749

2. En dehors des secteurs de l'emploi et de la recherche, dont les moyens sont renforcés, les opérateurs de l'État continuent de participer à l'effort de réduction des effectifs

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs, dont la fixation a été prévue par la loi de finances pour 2008 s'élève au total à 336 163 ETP.

Évolution du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État entre 2009 et 2010 (en ETP)

Plafond des autorisations d'emplois 2009 retraité	Solde des créations-suppressions d'emploi	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emplois 2010 retraité
265 948	352	69 863	336 163

Hors mesures de périmètre (essentiellement le transfert de 60 617 personnels de l'État à 33 universités dans le cadre du passage à l'autonomie financière) et hors impact des 1 250 emplois créés à Pôle emploi pour faire face à la hausse du chômage, les emplois des opérateurs de l'État diminuent de -898 ETP. Cela représente un taux d'effort global (diminution rapportée aux effectifs totaux) de 0,34 % et de 0,72 % hors secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Le taux d'effort des opérateurs reste inférieur à celui du budget général de l'État (-1,6 %) dans la mesure où les opérateurs sous tutelle du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur (près de 60 % des effectifs des opérateurs) sont exonérés de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Par ailleurs, les départs à la retraite dans les opérateurs sont plus faibles que ceux constatés dans les services de l'État du fait de la création relativement récente de certains organismes et de la dynamique passée de recrutements.

3. Le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2010 (en ETPT)

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2010 à 2 007 745 « équivalents temps plein travaillé » (ETPT) contre 2 108 123 en 2009. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 2 020 252 ETPT contre 2 120 830 ETPT en 2009.

La diminution du plafond d'emplois, hors budgets annexes, s'explique par :

- la mise en œuvre de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : -16 091 ETPT, correspondant aux 33 493 suppressions de postes ETP de 2010 (hors budgets annexes) compte tenu des dates de départ étalées sur l'année, auxquels s'ajoute l'effet en 2010 des suppressions d'emplois de 2009 (effet dit « extension en année pleine ») à hauteur de -15 646 ETPT ;

- des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de -68 627 ETPT, lesquelles s'expliquent notamment par :

- les transferts du budget général vers les opérateurs, en particulier le passage à l'autonomie financière de 33 universités supplémentaires à compter du 1^{er} janvier 2010 et la création des agences régionales de santé (ARS) : -65 889 ETPT (dont -60 617 ETPT transférés vers les universités passant à l'autonomie financière en 2010 et -3 667 ETPT transférés vers les agences régionales de santé) ;

- des mesures de décentralisation et d'externalisation (-2 738 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer vers les collectivités territoriales ;

- une correction technique sur le plafond d'emplois du ministère du Travail à hauteur de -14 ETPT.

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois LFI 2009	Solde des créations et suppressions d'emplois	Correction technique du plafond d'emplois 2010	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2010
Affaires étrangères et européennes	15.866	-255	0	-47	15.564
Alimentation, agriculture et pêche	34.597	-829	0	27	33.795
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	148.194	-2.871	0	-37	145.286
Culture et communication	11.731	-112	0	-101	11.518
Défense	318.455	-8.250	0	-643	309.562
Écologie, énergie, développement durable et mer	70.167	-1.346	0	-2.597	66.224
Économie, industrie et emploi	15.702	-302	0	-303	15.097
Éducation nationale	977.863	-14.093	0	-104	963.666
Enseignement supérieur et recherche	115.509	-281	0	-61.715	53.513
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	613	-8	0	10	615
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	286.825	-3.450	0	-32	283.343
Justice et libertés	72.749	450	0	395	73.594
Santé et sports	6.814	-122	0	-291	6.401
Services du Premier ministre	7.931	74	0	333	8.338
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	25.107	-342	-14	-3.522	21.229
Budget général	2.108.123	-31.737	-14	-68.627	2.007.745
Contrôle et exploitation aériens	11734	-125	0	0	11.609
Publications officielles et information administrative	973	-68	0	-7	898
Budget annexes	12.707	-193	0	-7	12.507
Total État	2.120.830	-31.930	-14	-68.634	2.020.252

NB : Le plafond d'emplois du ministère du logement et de la ville de la LFI 2009 (3 505 ETPT) a été réparti entre le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (pour 3086 ETPT au titre de la politique du logement) et le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville (pour 419 ETPT au titre de la politique de la ville).

Comment l'État décompte-t-il ses agents ?

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'État est arrêté par le Parlement en « équivalent temps plein travaillé » ou **ETPT**, qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT permet d'apprécier la force de travail réelle de l'État en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi-temps, etc.), mais également sa durée de présence dans l'année.

Le décompte des ETPT est réalisé à partir d'une application interministérielle dénommée « Outil de décompte des emplois » (ODE). Celle-ci est alimentée à partir du fichier de paye de l'État et permet à tous les ministères de consulter à tout instant leurs consommations d'ETPT et de vérifier qu'ils respectent en fin d'année le plafond voté par le Parlement.

4. Une politique salariale stimulée par le retour aux fonctionnaires de la moitié des économies induites par la réduction des effectifs

Le Gouvernement inscrit sa politique salariale dans un double objectif :

- garantir le pouvoir d'achat des agents ;
- dynamiser les carrières et instaurer des modalités de rémunération au mérite et à la performance.

Le maintien du pouvoir d'achat des personnels est assuré par l'évolution de la valeur de point Fonction publique et l'évolution automatique des traitements. Par ailleurs, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) sera mise en œuvre en 2010 pour les fonctionnaires stationnant au sommet de leur grade.

Conformément à l'engagement présidentiel, la dynamisation des rémunérations sera accrue par le « retour » de 50 % des économies induites par le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite sous la forme de mesures catégorielles.

Le retour au titre des non-remplacements de 2010 s'établira à 475 millions d'euros (soit 10 % de plus qu'en LFI 2009, 430 millions d'euros). À ce montant s'ajoutera le financement de mesures catégorielles décidées antérieurement à 2009 à près de 180 millions d'euros. Ces crédits sont inscrits dans les budgets des ministères en fonction des gains de productivité réalisés.

Les ministères employeurs les utiliseront pour revaloriser leurs agents par divers leviers :

- l'adhésion à des mesures à caractère interministériel, comme la rénovation des grilles des fonctionnaires de catégorie B – avec un gain annuel pour les agents en débuts de carrière de 713 euros à 1 042 euros par rapport à la grille précédente – et celles des agents de catégorie A et de l'encadrement supérieur ;
- la réforme des comptes épargne temps (CET) : les agents bénéficieront de l'élargissement des possibilités d'utilisation des jours déposés sur leur compte. Ils pourront choisir d'utiliser dans les proportions qu'ils souhaitent les jours épargnés en jours de congé, se les faire payer ou encore les placer en épargne-retraite dans le régime additionnel de retraite de la fonction publique ;
- des plans de revalorisation ministériels, pour les enseignants, les militaires ...

Ces enveloppes catégorielles permettront également de développer en 2010 la rémunération au mérite sous une forme d'intéressement tant individuel que collectif :

- la poursuite de l'extension de la rémunération individuelle au mérite *via* l'extension de la prime de fonctions et de résultats aux cadres supérieurs des administrations centrales et déconcentrées à l'ensemble de la filière administrative et à certaines professions des filières techniques ;
- des dispositifs indemnitaires d'intéressement à la performance et aux résultats seront mis en place dans les différents ministères.

LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »
Autorisations d'engagement : 900 millions d'euros
Crédits de paiement : 900 millions d'euros

À la suite des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques, l'année 2009 a marqué un tournant décisif pour la politique immobilière de l'État. La mise en place d'une gestion unifiée par l'État propriétaire a été consacrée par les circulaires du Premier ministre aux ministres et aux préfets, datées du 16 janvier 2009. Ce nouveau dispositif, qui institue une séparation claire des rôles de propriétaire et d'occupant, fait suite à l'abrogation, par le décret du 1^{er} décembre 2008, du régime juridique de l'affectation, qui conférait des droits de quasi-propriété aux administrations occupantes.

1. La réforme de la gestion immobilière de l'État

L'optimisation de la gestion de l'immobilier est un facteur clé de la maîtrise des dépenses publiques et un enjeu patrimonial majeur. Elle a pour finalité de doter les administrations d'un parc immobilier caractérisé par des surfaces moins nombreuses, plus fonctionnelles, moins chères et mieux entretenues. Elle doit aussi permettre de participer à la politique de développement durable et d'accroissement de l'offre de foncier public en faveur de la construction de logements.

Elle est un levier essentiel de réforme de l'État, notamment pour améliorer les conditions de service aux usagers et le cadre de travail des agents. C'est notamment le cas pour permettre le regroupement des administrations locales au sein des nouvelles directions départementales interministérielles, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État : une première esquisse de l'implantation future de ces services sera réalisée, pour chaque département et sous l'autorité du Premier ministre, avant le 1^{er} janvier 2010.

2010 est en effet la première année de généralisation du nouveau dispositif d'État-propriétaire unique :

- les loyers budgétaires couvrent les immeubles (majoritairement constitués de bureaux) sur tout le territoire et représentent 1, 127 milliard d'euros ;
- pour la première année, ces loyers budgétaires font l'objet d'une indexation ;
- des conventions d'occupation, véritables baux publics, commencent à être conclues entre le service France Domaine et l'occupant. Elles précisent les obligations du propriétaire et de l'occupant, notamment en matière de ratio d'occupation et d'entretien.

2. Les trois priorités de la politique immobilière de l'État

La poursuite de trois objectifs majeurs va être intensifiée en 2010 :

- **La réduction des surfaces occupées par l'État.** Depuis 2007 et pour la première fois, les surfaces de l'État ont baissé. La réduction, cumulée sur 2007 et 2008, atteint 137 410 m². La transparence est assurée en ce domaine, avec la publication de l'évolution par ministère. L'intensification de cette baisse est essentielle, alors que l'effort de réduction des effectifs se poursuit et que l'administration territoriale de l'État se restructure. Pour mémoire, le ratio de surface utile nette par agent se situe encore à 15 m² pour les administrations centrales et entre 18 et 20 m² pour les administrations déconcentrées. Les nouvelles opérations devront respecter l'objectif gouvernemental de 12 m², afin de faire enfin baisser ce ratio.
- **La politique interministérielle d'entretien.** Celle-ci a été lancée en 2009, avec la création du programme «Entretien des bâtiments de l'État», sous la responsabilité du ministre du Budget. Ce programme poursuit sa montée en puissance : ses crédits passent de 77 millions d'euros en 2009 à près de 170 millions d'euros en 2010. Ils ont été complétés par une enveloppe de 150 millions d'euros de travaux dans le plan de relance, en 2009 et 2010. Ce dispositif est indispensable pour préserver les moyens d'un entretien du propriétaire efficace, planifié, préventif plutôt que curatif. La supervision des travaux est réalisée localement par les équipes des ministères chargés du Domaine (service France domaine de la DGFIP) et de l'Écologie. Des audits techniques des bâtiments (financés par le plan de relance à hauteur de 50 millions d'euros) sont en cours, pour identifier les travaux prioritaires et les plus utiles pour remplir les objectifs de la loi Grenelle I en matière de qualité des bâtiments publics (réduire les consommations d'énergie d'au moins 40 % et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 %, dans un délai de huit ans).
- **La mobilisation du patrimoine occupé par les 655 opérateurs de l'État.** Les objectifs de performance assignés à l'État l'ont également été aux opérateurs de l'État, dès lors qu'ils concourent à la mise en œuvre des politiques publiques et sont financés par des fonds publics. Le patrimoine occupé a enfin été recensé : il représente 4 millions de m² de bureaux et 11 millions d'hectares de terrain. Il sera valorisé sous la responsabilité de France Domaine avant fin 2009. Les opérateurs devront présenter un schéma de rationalisation immobilière avant mi-2010, qui devra être avalisé par France Domaine avant approbation par le conseil d'administration de l'opérateur. Ces exigences de meilleure gestion sont d'autant plus indispensables que ce patrimoine est majoritairement constitué de biens de l'État (52 % des biens recensés, en nombre). Des progrès majeurs ont déjà été enregistrés en ce domaine : conformément à la demande de l'État, l'Office national des forêts et France Domaine préparent un bail emphytéotique sur le parc des 2 500 « maisons forestières », alors que ce patrimoine ne donnait lieu jusqu'à présent à aucune rémunération pour l'État.

3. Le compte d'affectation spéciale «Immobilier» dans le PLF 2010

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est le socle de la mission. Il recueille les recettes provenant de toutes les cessions d'immeubles ou de droits immobiliers, réalisées par l'État. Il a pour objet :

- de contribuer au désendettement de l'État ;
- de financer les projets immobiliers majeurs de l'État, à commencer par le relogement (dans des conditions plus performantes) des services qui occupaient précédemment les bâtiments cédés, mais aussi le soutien aux projets que les ministères n'ont pas ponctuellement ou durablement les moyens de financer, alors qu'ils sont cohérents avec la modernisation immobilière et patrimoniale de l'État.

Le rythme des cessions immobilières s'est ralenti depuis mi-2008, compte tenu d'un marché moins favorable et du souhait de l'État de ne pas céder les biens dans de mauvaises conditions. En 2009, l'objectif de cessions, hors Défense, sera donc de 200 millions d'euros.

L'État poursuit par ailleurs les cessions immobilières liées à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, en particulier à la réforme du stationnement des forces et au regroupement des états-majors à Balard. À ce titre, des cessions de biens sont prévues en 2010, à Paris et en province, à hauteur de 700 millions d'euros.

LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 (cinquième budget présenté dans le cadre de la Lof), le volet performance des projets annuels de performances (PAP) a fait l'objet d'améliorations importantes.

L'effort de fiabilisation des indicateurs, engagé depuis plusieurs années, a été poursuivi. Les premières années d'application ont en effet révélé les limites de certains objectifs et indicateurs. Des modifications, fusions ou suppressions d'indicateurs ont notamment été proposées lorsque la fiabilité de l'information était insuffisante, lorsque l'indicateur était dénué d'impact opérationnel ou lorsque la cible était atteinte.

Un effort de convergence dans la définition d'indicateurs communs à différents programmes a été réalisé : les travaux se sont concentrés sur les indicateurs de contrôle des infractions, de taux d'insertion professionnelle, de coût unitaire de formation des élèves et de valorisation et de notoriété de la recherche publique que l'on retrouve dans plusieurs programmes.

Des indicateurs transversaux d'efficience des fonctions support ont été généralisés. Ces indicateurs portent sur la gestion des ressources humaines, du parc immobilier et sur l'efficience bureautique. Ils reposent désormais sur un mode de calcul homogénéisé.

Certains indicateurs, particulièrement représentatifs des politiques publiques de chaque ministère, ont été sélectionnés pour **illustrer la présentation stratégique de chacune des missions**. La liste de ces « indicateurs de mission » est présentée en annexe 1.

L'évolution proposée des objectifs et des indicateurs est une étape de plus dans l'amélioration du volet « Performance » des documents budgétaires et s'inscrit pleinement dans une démarche plus large d'amélioration du pilotage des politiques publiques.

Annexe 1 : Liste des « indicateurs de mission »

Action extérieure de l'Etat	Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne Taux de dématérialisation des procédures Nombre d'inscrits dans les cursus francophones Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères
Administration générale et territoriale de l'Etat	Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI (Plans Particuliers d'Intervention) Délai moyen de délivrance des titres
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Nombres de doses unités de pesticides Taux de renouvellement des chefs d'exploitation Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U)
Aide publique au développement	Lutte contre la pauvreté Concentration sur les priorités géographiques et sectorielles Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire
Anciens combattants, mémoire et liens avec la	Taux de satisfaction de l'"usager" de la Journée d'Appel de Préparation à la Défense Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité
Conseil et contrôle de l'Etat	Relations avec le Parlement Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock
Culture	Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle
Défense	Taux de réalisation des équipements Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées
Direction de l'action du Gouvernement	Taux d'exécution des lois Déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) sur le territoire métropolitain
Écologie, développement et aménagement durables	Mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement durable Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)
Economie	Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits
Engagements financiers de l'Etat	Taux de couverture moyen des adjudications Pourcentage des ressources du Fonds d'Epargne employé au financement du logement social
Enseignement scolaire	Taux d'accès au baccalauréat (champ public et privé) Proportion des jeunes âgés de 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire (champ public et privé) Taux d'accès au brevet (champ public et privé) Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Déploiement du guichet fiscal unifié Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance
Immigration, asile et intégration	Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil d'intégration qui obtiennent le Diplôme Initial de Langue Française (DILF) Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'Office Français de protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine
Justice	Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction Taux de réponse pénale Part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ou réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui suit la clôture de la mesure
Médias	Audience réelle Développement du portage de la presse Diffusion des titres les plus aidés
Outre-mer	Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM Taux d'insertion des volontaires du service militaire adapté (SMA) en fin de contrat Pourcentage des crédits de l'action n°01 "logement" engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière
Recherche et enseignement supérieur	Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale Production scientifique des opérateurs du programme Participation des opérateurs au programme cadre de recherche et développement (PCRD), financé par l'Union européenne
Relations avec les collectivités territoriales	Pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25% et 35% Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation
Santé	Proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées à un stade tardif, à savoir au moment du SIDA Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein dans la population cible Consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans Prévalence du tabagisme quotidien chez les jeunes
Sécurité	Evolution du nombre de crimes et délits constatés en zone gendarmerie et en zone police Evolution du nombre de crimes et délits constatés en délinquance de proximité en zone gendarmerie et en zone police Nombre d'accidents / tués / blessés (ATB) en zone gendarmerie et en zone police Taux global d'élucidation en zone gendarmerie et en zone police
Sécurité civile	Taux d'adhésion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à l'infrastructure complémentaire ACROPOL - ANTARES Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne "saison feux" Délai moyen d'intervention sur colis piégé Taux de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères
Solidarité	Part des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sans emploi qui reprennent une activité Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps
Sport, jeunesse et vie associative	Licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par publics prioritaires Rang sportif de la France Part de l'évaluation contrôlée dans l'ensemble des évaluations
Travail et emploi	Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion. Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement
Ville et logement	Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective Pourcentage de logements locatifs sociaux (en PLUS, PLAI et PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue Part des ménages primo-accédants sur le total des accédants
Contrôle et exploitation aériens	Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols Nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy Nombre d'écartés majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée Respect de la réglementation environnementale
Pensions	Coût unitaire d'une primo-liquidation Age moyen à la date de radiation des cadres Durée moyenne de cotisation

L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

En période de crise, une réduction du train de vie de l'État, souhaitée par les Français, est plus que jamais indispensable. L'État engage donc une action de rationalisation de son parc automobile et de révision des modalités d'attribution des logements de fonction. Les véhicules et les logements de fonction doivent en effet être des instruments de travail, et non des attributs de prestige.

La rationalisation du parc automobile de l'État

Le parc automobile de l'État compte environ 72 000 véhicules de service ou de fonction, en dehors des véhicules opérationnels (police, gendarmerie, douane, équipement), auxquels s'ajoutent environ 17 000 véhicules dans les établissements publics administratifs.

Ce parc est inadapté aux besoins de l'État, comme aux objectifs du Grenelle de l'environnement. En effet, les véhicules sont trop puissants, trop nombreux et trop anciens (21 000 véhicules ont plus de sept ans). Ils sont donc trop polluants, plus chers à l'achat puis en maintenance. Ce parc automobile est sous-utilisé : plus de la moitié des véhicules parcourt ainsi moins de 10 000 km par an. Cette situation est notamment liée au grand nombre de véhicules individuels.

Comme cela avait été réalisé au ministère de la Défense, une gestion plus professionnelle et plus unifiée du parc automobile de l'État sera donc mise en place. Elle permettra de faciliter l'évolution vers un parc automobile plus resserré, plus jeune, moins puissant, moins polluant et moins coûteux en entretien.

Comme dans les entreprises et conformément aux décisions de la révision générale des politiques publiques, une gestion de flotte externalisée a été mise en place. Ce dispositif s'étendra progressivement à tous les véhicules civils de l'État d'ici à 2011. Parallèlement, le nombre de véhicules de fonction sera réduit, au profit de « pools » de voitures, plus efficaces et moins coûteux. L'attribution des véhicules individuels sera mieux contrôlée et fondée sur une grille unique de modèles par fonction, pour tout l'État.

Afin d'accélérer le renouvellement du parc au profit de véhicules rejetant moins de 130 grammes de CO₂ par km, l'État aliénera tous les véhicules de plus de sept ans (soit environ 21 000 véhicules). Seuls deux sur trois seront remplacés, en achetant

prioritairement des petits modèles, moins coûteux à l'achat et en entretien, et des véhicules électriques.

La révision des modalités d'attribution des logements de fonction

L'État a attribué à ce jour près de 95 000 logements par « nécessité absolue de service » (dont environ 80 000 au profit de la gendarmerie). Ces logements ne donnent lieu au paiement d'aucune redevance d'occupation.

Par ailleurs, près de 7 000 logements, domaniaux ou locatifs, ont été attribués par « utilité de service » et donnent lieu au versement d'une redevance calculée selon des critères anciens, déconnectés de la valeur locative réelle et donc inégalitaires. La totalité de ces redevances ne représente qu'environ 50 % des loyers de marché correspondants.

L'attribution des concessions de logements doit être revue pour vérifier qu'elles sont toutes effectivement justifiées par la nécessité d'assurer la permanence d'une mission de service public.

Tout d'abord, les occupations de logements réalisées sans base juridique appropriée seront remises en cause.

Ensuite, l'État doit loger les fonctionnaires qui ont l'obligation de résider dans le logement mis à leur disposition, pour assurer la permanence de leur service, comme par exemple les gendarmes, les préfets ou les gardiens d'immeubles administratifs. Les bénéficiaires des nécessités absolues de service devront effectivement répondre à ce critère. S'agissant des bénéficiaires d'utilités de service, cette catégorie a vocation à disparaître et la situation des bénéficiaires devra être réexaminée à la lumière de ce même critère.

Les concessions de logements non nécessaires au service seront ainsi supprimées, au prochain changement de titulaire du poste.

Les logements dont les concessions seront supprimées feront ensuite l'objet de ventes (logements domaniaux) ou de résiliations de bail (logements loués). Si les logements ne peuvent être vendus ou ne peuvent être intégrés dans une opération de rationalisation immobilière de l'État, leurs occupants se verront proposer d'y demeurer sur la base d'une convention d'occupation, les amenant à payer un loyer de marché, en tenant compte de la précarité de l'occupation.

Cette réforme porte sur les logements mis à disposition de fonctionnaires par l'État. Elle ne concerne donc ni les logements mis à disposition par des collectivités locales, notamment au profit d'enseignants, ni les logements sociaux dont bénéficient des fonctionnaires auprès de bailleurs sociaux.