

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan**

– Audition de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2006 et sur le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire ..... 2

Mardi

10 juillet 2007

Séance de 12 heures 30

Compte rendu n° 6

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud**  
*Président*



**Le Président Didier Migaud** souhaite la bienvenue à M. le ministre et lui donne la parole en indiquant qu'il sera ensuite procédé à des échanges avec les commissaires.

**M. Éric Woerth**, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique insiste d'emblée sur le fait que le débat d'orientation budgétaire et le projet de loi de règlement étaient, non pas, comme ils pouvaient le paraître de prime abord, déconnectés, mais au contraire intimement liés puisque le second est désormais présenté selon une logique non plus de moyens, mais de résultats, lesquels résultats vont, par principe et par logique, nourrir les perspectives d'avenir. La nouvelle présentation en mode LOLF marque le point d'orgue des réformes inscrites dans la nouvelle loi organique et il salue le rôle d'impulsion joué par la commission des finances, notamment par le rapporteur général dans l'élaboration de cette nouvelle constitution budgétaire.

Deux raisons ont présidé à la création d'un ministère responsable de l'ensemble des finances des administrations publiques.

La première est d'ordre organisationnel. Comme les contraintes qui pèsent sur les finances publiques sont globales, elles doivent être pilotées de façon coordonnée, notamment en matière de désendettement. Les stratégies concernant les recettes et leur affectation doivent être étroitement articulées entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Il en va de même des mesures de maîtrise des dépenses, domaine dans lequel un effort de tous est demandé pour répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de santé et de retraite, dans un contexte de vieillissement de la population.

La seconde raison est un besoin de clarification des relations entre la sécurité sociale et l'État. Une première étape a été franchie avec la reconnaissance des créances des régimes de sécurité sociale dans le bilan de l'État en 2006. M. le ministre a précisé que la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale a un impact sur la trésorerie des différents régimes mais ne pèse pas dans les comptes de ces derniers puisqu'ils sont en droits constatés. La clarification améliorera les rapports entre les deux institutions mais ne changera rien à la consolidation de l'ensemble. M. le ministre entend engager dès cette année l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale et envisage de mettre en place des règles de gouvernance et des procédures pour que la dette, une fois remboursée, ne se renouvelle pas. Il veillera en particulier à ce que les gestionnaires de programmes ne puissent pas utiliser les crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations à d'autres fins.

Le déficit budgétaire de l'État se sera élevé, en 2006, à 39 milliards d'euros – 35,7 milliards hors régulation comptable des pensions puisqu'ont été payés treize mois sur douze – contre 45,7 milliards prévus dans la loi de finances rectifiée. Cette amélioration par rapport aux prévisions est le fruit d'une stricte maîtrise des dépenses sur le budget général. Pour la quatrième année consécutive, l'autorisation parlementaire a été respectée et la progression des dépenses en comptabilité budgétaire contenue au niveau de l'inflation, c'est-à-dire à zéro volume.

Le respect du plafond des dépenses s'accompagne de celui du plafond d'emplois, qui témoigne d'un effort important de maîtrise des effectifs. La baisse du nombre d'emplois en équivalent temps plein est de 9 500 sur 2006, contre 5 300 prévus en loi de finances initiale.

La maîtrise de la dépense et celle des effectifs sont deux éléments clés de la crédibilité de la politique budgétaire, et seront assidûment poursuivies.

L'amélioration du montant de déficit est aussi le fruit d'une dynamique marquée des recettes fiscales de plus de 10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, essentiellement concentrée sur l'impôt sur les sociétés. Conformément à la règle fixée en loi de finances initiale, l'intégralité du surplus de recette a été consacrée à la réduction du déficit budgétaire, et donc à une moindre augmentation de la dette.

L'intérêt du projet de loi de règlement définitif du budget de 2006 dépasse de beaucoup un simple enregistrement – même s'il est très positif – de ces résultats. Il entérine une véritable révolution comptable et devient l'étape clé de l'amélioration des performances de l'action publique. Le président de la Cour des comptes n'a pas hésité à parler d'un *big bang* comptable. M. le ministre tient d'ailleurs à rendre hommage à tous les artisans de cette réforme. Toutes les administrations gestionnaires et comptables ont réalisé un travail considérable, dont témoigne la qualité des premiers comptes.

Pour la première fois, les comptes de l'État sont présentés, non selon une simple comptabilité de caisse, mais selon une comptabilité générale avec, à l'égal des entreprises ou des associations, un bilan, un compte de résultat et un tableau des flux de trésorerie. Ces comptes présentent un double intérêt : d'abord, ils donnent une vision beaucoup plus précise et détaillée du résultat d'exercice budgétaire, ensuite, ils rendent compte de façon beaucoup plus juste des patrimoines de l'État.

Cette réforme comptable offre plus de fiabilité, plus de transparence dans les comptes, et donc plus de démocratie et de contrôle.

Des efforts devront être poursuivis pour améliorer la qualité de l'information et parvenir à terme à lever les réserves faites par la Cour des comptes. C'est le sens des engagements pris vis-à-vis du certificateur. C'est une tâche de longue haleine qui doit nous inciter collectivement à ne pas relâcher l'effort.

L'enjeu d'un nouveau rendez-vous dans la procédure budgétaire est de permettre de prendre la mesure des performances au-delà des résultats comptables. Le rapport annuel de performance, avec les programmes de règlement annexés, marque un moment clé permettant de juger de l'efficacité de chaque politique, des résultats atteints et des moyens mis en œuvre. Ces innovations ont vocation à sortir de l'ombre pour devenir le moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire et, par conséquent, un point de passage majeur dans le cycle de la procédure budgétaire.

Les premières analyses de l'exercice auxquelles se sont livrées l'ensemble des administrations ont mis en lumière quelques imperfections.

Comme tout premier exercice, tout n'est pas parfait. Les systèmes d'information des ministères ne sont pas encore totalement en place. Des difficultés en gestion dans l'imputation des dépenses se sont fait connaître. La nouveauté de l'exercice implique également de la part de l'administration un changement culturel très important. Il lui est dorénavant demandé de présenter la stratégie mise en place à l'appui des moyens alloués et de rendre compte des résultats.

Le bilan et les enseignements que l'on peut tirer de ce premier exercice sont cependant très satisfaisants. Les rapports de performance fournissent de nombreuses indications.

La première est l'utilisation par les responsables de programme des crédits dans le nouveau cadre de gestion de la LOLF. Le succès de l'appropriation des nouvelles souplesses de gestion a été total. Les nouvelles modalités de mise en réserve de crédits ont parfaitement répondu aux attentes, en donnant aux ministères la visibilité nécessaire sur les crédits disponibles, en toute transparence vis-à-vis du Parlement. Les ministères ont pleinement exploité les leviers qui leur ont été offerts par la LOLF dans la gestion de leurs crédits au service de leurs priorités. Ils ont pu ainsi financer la plupart des besoins qui sont apparus en cours d'année par redéploiement au sein des programmes, en dégagant notamment des marges de manœuvre sur la masse salariale.

La deuxième indication est le coût réel des politiques publiques. Avant la LOLF, on pouvait seulement connaître le montant des dépenses exécutées sur le budget de chaque ministère. Avec la LOLF, on raisonne désormais en politique publique, qu'elle soit mise en œuvre par un ou plusieurs ministères et on en connaît le coût effectif et non plus prévisionnel. Par exemple, on est en mesure de dire qu'un effort budgétaire de 36,3 milliards d'euros a été consacré à la mission défense, que 22 milliards ont été alloués à la recherche et à l'enseignement et 15,8 milliards à la sécurité.

Les rapports annuels de performance fournissent même une esquisse complète des politiques publiques grâce à l'apport de la comptabilité générale. Les dépenses budgétaires sont en effet complétées par les charges se rattachant à chaque programme, en particulier les dotations aux amortissements et les provisions. Par exemple, le montant des dépenses budgétaires sur les transports – 9,4 milliards – est corrigé à 7,3 milliards sur la base des coûts complets pour tenir compte de l'amortissement des investissements sur la durée. C'est donc une image beaucoup plus juste du coût des politiques publiques qui est mise à disposition du Parlement et des citoyens, même si des progrès restent à réaliser.

Enfin, les nombreux indicateurs de performance permettent de connaître les résultats des politiques publiques. C'est une avancée majeure qui intéresse tout le monde : les citoyens, les contribuables, les usagers, la presse.

Les citoyens peuvent constater que le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires est une réalité. Il était prévu un taux d'évasion de 3,6 pour 10 000 détenus dans les projets annuels de performance. Ce taux est deux fois moindre – 1,9 – dans le rapport annuel de performance, et on espère encore l'améliorer.

Le contribuable peut se féliciter que le taux de remplacement des enseignants absents pour congés maladie ou maternité ait été de 96,3 % en 2006 contre 90 % prévus dans les projets annuels de performance.

L'utilisateur peut observer que le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée est de moins de dix minutes en 2006 contre douze minutes prévues dans les projets annuels de performance.

Tous les objectifs fixés n'ont, bien évidemment, pas été atteints. Mais, pour un premier exercice, le bilan est plutôt satisfaisant. Sur l'ensemble des indicateurs de performance qui peuvent être analysés, on relève un taux de réalisation de 60 % des objectifs. Pour 20 %, on note de réels progrès, mais pas à la hauteur des cibles et, pour les 20 % restants, aucune réelle amélioration n'est observée.

Compte tenu des données dont on dispose actuellement, en cours d'année, la situation 2007 devrait être globalement en phase avec les prévisions de début d'année et aboutir à un déficit de 2,4 points du produit intérieur brut pour l'ensemble des administrations publiques. Les recettes fiscales supplémentaires devraient être de 2 à 5 milliards d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances, grâce, en particulier, au dynamisme de l'impôt sur les sociétés. Comme c'est un impôt volatile, la fourchette est assez large. Une discipline sans faille sera maintenue sur les dépenses de l'État en respectant le niveau de la dépense voté. Le déficit budgétaire devrait donc être inférieur à celui voté en loi de finances initiale.

La principale mauvaise nouvelle, déjà évoquée devant la commission des comptes de la sécurité sociale en compagnie de Mme Roselyne Bachelot il y a quelques jours, est la dégradation de la situation financière du régime général, laquelle est totalement inacceptable. Le déficit attendu, de 12 milliards d'euros, est supérieur de 4 milliards à celui voté en PLFSS et se trouve au niveau de celui de 2004 quand les comptes de la branche maladie atteignaient des déficits records. Il est à noter cependant que la composition du déficit n'est pas la même qu'en 2004 puisqu'il était alors essentiellement dû à l'assurance maladie alors qu'en 2007, cette branche en représente à peu près la moitié. Les résultats de la réforme de 2004 sont quasiment effacés. Après avoir poussé une réforme de maîtrise des dépenses, on retombe, tel Sisyphe, dans des déficits inacceptables.

Face à cette situation, le retour à l'équilibre est un impératif. On n'a pas le droit de reporter cette responsabilité sur la génération suivante.

Conformément aux engagements pris pendant la campagne présidentielle et réaffirmés avec force par le Président de la République à Bruxelles, l'objectif du Gouvernement est de revenir dès que possible à une dette inférieure à soixante points du PIB et à un solde public équilibré. Il veut instaurer des marges de manœuvre suffisantes pour favoriser la croissance et préparer dès aujourd'hui les enjeux du vieillissement de la population.

Cette stratégie s'appuie sur deux piliers : premièrement, des mesures fiscales ambitieuses permettant de revaloriser le travail, de créer un choc de confiance et de relancer durablement la croissance ; deuxièmement, une maîtrise sans précédent de la dépense publique qui prendra une part tout aussi importante au rétablissement de la confiance, en permettant de réduire la dette publique, de préserver l'équité intergénérationnelle et d'améliorer l'efficacité de l'État et des services publics.

Ces deux piliers sont en totale cohérence. Pour faire face à l'ensemble des défis présents et à venir – mondialisation, vieillissement de la population, cohésion sociale – il faut trouver de nouvelles ressources et, pour cela, rationaliser les dépenses actuelles pour dégager des marges de manœuvre, et augmenter les recettes – non pas par des prélèvements nouveaux qui étoufferaient le développement de l'économie, mais en relançant la croissance.

La clé de l'assainissement des finances publiques est assurément la maîtrise des dépenses publiques. Les baisses d'impôt ne seront vraiment efficaces et la confiance ne sera durablement au rendez-vous que si elles s'accompagnent d'une ambition de même ordre sur la maîtrise de la dépense. Si elles étaient financées à crédit, le poids des charges d'intérêt réduirait considérablement les efforts faits sur les autres postes de dépenses. Comme le montrent certains exemples dans d'autres pays de l'OCDE, les consolidations réalisées par la maîtrise de la dépense sont plus durables que celles qui passent par un relèvement des prélèvements obligatoires. Deux exemples sont donnés en annexe au document fourni : le Canada et l'Allemagne.

La maîtrise de la dépense doit réunir plusieurs conditions.

Premier impératif, elle doit être partagée par tous les acteurs de la sphère publique : État, administration de sécurité sociale, collectivités territoriales. C'est un point crucial. L'État ne peut pas être le seul à faire des efforts. Comme l'a annoncé le Premier ministre, les collectivités locales vont être plus équitablement associées, avec la mise en place d'une conférence des exécutifs dès la semaine prochaine, s'inspirant des pistes évoquées par la Conférence nationale des finances publiques et, notamment, de celles figurant dans le rapport présenté par Gilles Carrez. Le calendrier resserré de la session extraordinaire de l'été 2007 n'a pas permis de réunir cette Conférence avant le dépôt de ce rapport. M. le ministre exprime le souhait qu'elle se réunisse en septembre et qu'elle se consacre particulièrement au redressement des comptes de la France.

Deuxième impératif : la maîtrise de la dépense, étendue à l'ensemble de la sphère publique, ne peut connaître aucun report. Différer l'ajustement ne le rendrait que plus dur, avec l'effet boule de neige des intérêts de la dette, particulièrement forts dans le contexte actuel de relèvement des taux.

Troisième et dernier impératif : cette maîtrise doit évidemment s'inscrire dans la durée.

La progression de la dépense publique devra être divisée par deux par rapport aux tendances du passé. Cela correspond à une évolution moyenne légèrement supérieure à 1 % par an en volume sur l'ensemble de la sphère publique, contre 2,25 % en moyenne sur les dix dernières années. L'effort est considérable.

Le double objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et de dette inférieure à soixante points du PIB d'ici 2012 est présenté sous l'hypothèse d'une croissance de l'activité durablement portée à 2,5 %.

Il est clair que les ambitions du Gouvernement en termes de croissance ne s'arrêteront pas à ce chiffre. Toutes les politiques mises en place visent à gagner au moins un point de croissance à terme par rapport aux 2 % de croissance qu'on a pu connaître dans le passé.

L'équilibre des finances publiques sera naturellement facilité par une croissance plus forte. Le surplus de recette engendré par une croissance plus forte sera affecté à la poursuite du désendettement aussi longtemps que le retour de la dette à 60 % du PIB ne sera pas acquis. Comme l'a dit le Président de la République, hier soir, on doit s'efforcer d'être près de l'équilibre dès 2010, si les fruits de la croissance sont plus importants.

L'objectif d'assainissement des finances publiques ne doit pas subir un revers passager pouvant affecter la croissance. Il faut une vision prudente des choses. Or certaines conditions sont imprévisibles, comme un retournement soudain de la conjoncture internationale, par exemple.

L'ambition du Gouvernement dans la maîtrise des dépenses permet simplement de préserver une marge de sécurité puisque, même avec une croissance du PIB ne dépassant pas 2,25 %, l'objectif d'une dette à 60 % du PIB serait atteint en 2012.

La réussite ne sera possible qu'avec l'implication de tous les acteurs.

S'agissant de l'État, tout d'abord, une norme « zéro volume » au plus s'appliquera dans un périmètre élargi. C'est une nouvelle étape dans la maîtrise du déficit budgétaire. En effet, cette norme élargie inclura les prélèvements sur recettes pour les collectivités locales. C'est un objectif ambitieux qui est demandé à l'État. De 2002 à 2007, la croissance de la dépense de l'État était en volume de 0,7 %. En 2007, elle est de 0,2 % et, en 2008, il est prévu qu'elle soit à 0 % d'augmentation en volume. L'objectif est d'autant plus ambitieux que l'évolution des dépenses inéluctables – charges de la dette et des pensions – est défavorable. La remontée des taux d'intérêt fait croître la charge de la dette alors qu'elle était quasiment stable depuis quatre ans. Les pensions, quant à elles, progressent fortement, avec le choc démographique majeur que connaît la fonction publique.

L'effort sur les autres dépenses devra donc être encore plus exigeant.

Un taux de 0 % en volume en 2008 est plus exigeant que 0 % en volume par le passé, et même que moins 1 % en volume en 2007, car la LFI 2007 permettait une augmentation de 3 milliards d'euros de dépenses hors charges d'intérêt pensions et rémunérations. Compte tenu de la hausse des taux d'intérêt, il faut que, sur ce périmètre, la dépense soit stabilisée en euros courants dans les années à venir pour respecter la stabilité de l'ensemble de la norme.

Les administrations de sécurité sociale, pour leur part, bénéficieront de la maîtrise des dépenses de santé et de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi. Il n'est pas possible de continuer à renvoyer le financement des dépenses de santé courante actuelles sur la génération suivante ou même, plus vraisemblablement, sur celle encore d'après. Il est normal que les dépenses de santé augmentent en parts de PIB à cause du vieillissement et de l'amélioration de la technologie. Mais il est impératif d'en assurer le financement. La franchise actuellement à l'étude permettra de déconnecter la croissance de l'ONDAM de ces nouveaux besoins. En moyenne, la croissance de celle-ci devrait être au plus de 2 % en volume sur la période. C'est un objectif ambitieux – mais réaliste – qui implique que le Gouvernement examine et renforce les leviers de la maîtrise médicalisée avec l'ensemble des acteurs.

Les dépenses de la branche famille devront également participer à l'effort global de la maîtrise de la dépense.

Le scénario proposé repose aussi sur l'hypothèse que les collectivités locales stabilisent leur endettement en modérant leurs dépenses. C'est tout le sens du nouveau pacte que le Gouvernement veut passer avec les collectivités territoriales afin d'améliorer leurs relations financières avec l'État.

La Conférence nationale des exécutifs et collectivités locales permettra d'associer les collectivités à l'élaboration des normes qui les concernent, en liaison avec le Comité des finances locales, qu'il s'agisse des normes techniques qui, chaque jour, augmentent le coût de gestion des collectivités, des normes environnementales ou encore des normes de revalorisation du point de la fonction publique. En contrepartie, les règles gouvernant les dotations aux collectivités locales devront être réformées. Dès 2008, les concours qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité se verront appliquer la même norme que les autres dépenses de l'État.

C'est avec ces exigences sans précédent sur la dépense que le Gouvernement arrivera à atteindre les objectifs d'assainissement des finances publiques au cours de la nouvelle législature.

Trois leviers principaux permettront de mener à bien la réalisation des objectifs énumérés précédemment.

Le premier, annoncé ce matin par le Premier ministre, est la révision générale des politiques publiques. Depuis 2005, sous l'impulsion de Jean-François Copé, plusieurs vagues d'audits de modernisation ont été lancées. Elles ont accompagné le processus de mise en œuvre de la LOLF et permis de commencer à rationaliser la dépense publique et à améliorer le service public. La démarche n'avait pas uniquement pour but de faire des économies mais visait également à améliorer le rapport entre les moyens et la qualité des services publics.

Il est temps pour le Gouvernement de passer à une vitesse très nettement supérieure et à mettre en place une démarche tout à fait novatrice dans notre pays, inspirée des meilleures pratiques étrangères, c'est-à-dire une révision générale de l'ensemble des politiques publiques. L'ensemble de la dépense publique et de ses opérateurs sera passé au crible selon les trois dimensions de la performance : efficacité, économie et qualité du service.

La révision générale permettra, d'une part, d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite dans la fonction publique d'État et, d'autre part, de programmer des réformes intelligentes et structurantes assurant une diminution durable et bien ciblée de la dépense de l'État.

La révision générale servira ensuite à établir une programmation pluriannuelle détaillée des dépenses, donnant aux gestionnaires et aux parlementaires davantage de visibilité sur leurs crédits et davantage de responsabilité dans la gestion et le contrôle de la dépense.

Le champ de la révision ne sera pas limité aux seules dépenses de l'État. Elle portera aussi sur les politiques sociales qui sont partagées avec les partenaires sociaux, ou d'autres acteurs, comme l'assurance maladie, la famille ou la formation professionnelle.

Les propositions de réforme structurantes issues de cette révision, à laquelle participeront les deux rapporteurs généraux des finances, seront approuvées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunira autour du Président de la République l'ensemble des ministres. Ce conseil se réunira pour la première fois dans le courant de l'automne sur la base d'un certain nombre de propositions.

La revue des politiques publiques devrait être achevée avant le prochain débat d'orientation budgétaire. Sera alors mis en place un dispositif de contrôle régulier de la mise en œuvre des réformes décidées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques. Les décisions seront portées par l'ensemble du Gouvernement, dans un processus piloté par le Président de la République, en lien avec les commissions compétentes des Assemblées et avec la Cour des comptes.

Le deuxième levier est l'évolution de la procédure budgétaire. Avec la LOLF, le Parlement a voulu revaloriser le projet de loi de règlement pour en faire un moment de vérité budgétaire. En donnant une dimension nouvelle à cette loi, la LOLF permet au Parlement – et, au-delà, à nos concitoyens – de mieux contrôler l'action du Gouvernement. Le Parlement, à n'en pas douter, s'appropriera totalement cette réforme comme il en a donné la preuve l'année dernière en organisant l'audition de ministres et de responsables de programmes sur l'exécution du budget 2005 en préfiguration de l'exercice qui s'annonçait.

Au vu de ces nouveaux enjeux, la procédure budgétaire évoluera pour concentrer l'attention sur l'examen du projet de loi de règlement et en faire une contrepartie à l'examen du budget lui-même. Ce contrepois entre la réalisation, d'un côté, et la prévision, de l'autre, aura pour avantage d'instaurer les conditions d'exercice d'une vraie responsabilité de chacun des ministres. Ceux-ci seront jugés, non plus uniquement en fonction de la taille du budget qu'ils obtiennent, mais en fonction de la mise en œuvre des politiques publiques dont ils sont responsables, c'est-à-dire en fonction de leurs performances par rapport aux moyens alloués. Comme dans toute entreprise, le moment de la présentation des résultats doit être traité au même niveau que celui de la présentation d'un budget initial – dans la plus stricte transparence et vérité.

En 2009, le budget sera présenté au nom de l'ensemble du Gouvernement par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et le débat budgétaire sera concentré et recentré. Cette évolution pourrait même commencer, si le Parlement en était d'accord, dès le PLF pour 2008. Le ministre s'est déclaré favorable à ce qu'une réflexion à ce sujet soit engagée dans les semaines suivantes, en étroite concertation avec les commissions et avec l'ensemble du Parlement.

Le troisième levier sur la maîtrise de la dépense est la lutte contre la fraude. La baisse des prélèvements et la lutte contre les dépenses inutiles doivent être accompagnées de la plus grande transparence. C'est un problème d'équité, de morale, de justice. On ne peut pas à la fois demander plus de rigueur dans la maîtrise des dépenses et ne pas se concentrer sur ceux qui décident de s'exonérer des contraintes de l'action publique. Le ministère va accélérer la mobilisation de tous les services – administration fiscale comme organismes de sécurité sociale – au service de cette priorité.

Lutter contre la fraude revient à expliquer à quoi sert l'argent public, à renforcer le consentement à l'impôt et à faciliter les démarches des contribuables et des cotisants de bonne foi. L'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale poursuivront leurs efforts pour que leur stratégie de contrôle ne soit pas fondée sur la défiance. Ce n'est pas la défiance généralisée qui permettra de lutter contre la fraude, mais bien une relation de confiance de l'ensemble des acteurs et un ciblage très précis sur la fraude véritable.

Tels sont les principaux axes de travail structurants que le Gouvernement entend suivre pour mener à bien le chantier qu'il s'est fixé, qui est l'assainissement durable des finances publiques. Cet assainissement suppose une mutation du rapport des différents acteurs à la dépense publique. Il ne s'agit plus de considérer uniquement la dépense publique comme une réponse à un besoin. Il faut la conditionner à un objectif précis et lui communiquer une obligation d'efficacité.

Un assainissement durable de nos finances publiques sera propice au rétablissement de la confiance, tant le dérapage des dépenses publiques entretient une inquiétude latente dans l'opinion publique, qui est de plus en plus sensible aux enjeux financiers.

**Le Président Didier Migaud** souligne que 2007 était une année particulière et que les conditions d'examen du projet de loi de règlement de 2006 n'étaient à l'évidence pas satisfaisantes. Il convient donc de mener une réflexion sur les modalités d'examen non seulement des projets de loi de règlement mais aussi des projets de loi de finances initiale, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les deux.

La Conférence des Présidents de l'Assemblée a évoqué ce sujet ce matin et elle a demandé au Président de la commission des finances de faire, avant la fin du mois de juillet, des propositions afin d'améliorer l'organisation des débats, en particulier en augmentant le nombre des missions faisant l'objet d'un examen en commission élargie, qui pourrait passer de six l'an dernier à neuf ou dix cette année.

A l'issue d'une réflexion avec le Rapporteur général et avec des représentants des autres commissions et des groupes politiques, le Président fera des propositions à l'occasion d'une prochaine réunion du Bureau de la commission.

Il conviendra aussi de travailler, avec le ministre, sur le rythme des travaux de la Commission sur l'année calendaire.

Au total, on ne saurait exiger que l'État se réforme sans que la commission modifie elle-même des méthodes de travail aujourd'hui inadaptées.

Le **Rapporteur général** remercie le ministre pour cette présentation des comptes passés, actuels et à venir. Il se réjouit également que le Président de la Commission ait refusé de procéder à l'audition du ministre la semaine dernière, sur la seule loi de règlement. On mesure aujourd'hui tout l'intérêt de lier comptes 2006, loi de règlement, exécution à mi-année 2007 et orientations budgétaires.

S'agissant de 2006, il faut souligner à quel point l'exécution budgétaire a été remarquable du point de vue tant des dépenses, puisque la norme – cette fois de 266 milliards d'euros – a été tenue pour la quatrième année consécutive, que des recettes, puisque la prévision, certes très prudente, a été dépassée de près de 10 milliards d'euros, qui ont été affectés en totalité à la réduction du déficit. Par rapport à la prévision, le déficit en exécution a donc diminué de près de 11 milliards d'euros, ce qui ne s'était jamais vu !

Avec 35,7 milliards d'euros de déficit du budget de l'État en 2006, deux principes essentiels sont respectés : l'excédent primaire – si l'on enlève les charges d'intérêts, les charges nouvelles ne sont pas supérieures aux recettes – et la stabilisation de la dette en pourcentage du PIB.

L'exécution 2007 devrait normalement se dérouler dans les mêmes conditions qu'en 2006. Pour les recettes, la prévision est à nouveau très prudente puisqu'on a minoré de 5 milliards d'euros la base d'exécution 2006. Le ministre peut-il donner des précisions sur l'exécution en recettes à mi-année de ce budget ? Dispose-t-il en particulier d'éléments sur le versement au mois de juin des acomptes de l'impôt sur la société ? Peut-il confirmer les probables plus-values en matière de recettes ?

Pour les dépenses on observe, comme en 2006, un sous financement, en particulier de la mission travail-emploi. Des promesses de revalorisation ont également été faites, par exemple pour les bourses universitaires. Fin mai, le rythme des dépenses était très supérieur à ce qu'il était en 2006. Dans ces conditions, le ministre pense-t-il que l'on pourra tenir, à partir de la réserve de précaution et par redéploiements, dans l'enveloppe prévue à moins 1 % en volume ? Où en est-on d'ailleurs de l'utilisation de la réserve de précaution ? Des décrets d'avance sont-ils prévus pour les prochaines semaines ?

S'agissant toujours de l'exécution 2007, quel sera l'impact du projet travail, emploi et pouvoir d'achat (TEPA) que l'Assemblée examine dès cet après-midi ?

En 2006, le déficit a été suffisamment bas pour ne pas faire progresser la dette par rapport au PIB. Elle a même baissé de deux points, en raison de la réduction de 25 milliards de fonds de roulement et de la cession d'actifs, notamment autoroutiers. Quelles sont les prévisions du ministre pour les cessions d'actifs en 2007 ? Quel est son objectif cible pour la dette, en pourcentage du PIB ?

En ce qui concerne enfin 2008, de combien devraient progresser les dépenses liées au passé : frais financiers liés à la dette et pensions ? On s'apprête, d'après ce que vient de dire le ministre, à passer d'une norme à moins 1 % de dépenses en volume à une norme à 0 %. Cela peut sembler moins rigoureux, mais cette norme porte sur un montant bien plus important car elle inclut les prélèvements sur recettes, c'est-à-dire les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Cette approche est-elle retenue uniquement pour l'année qui vient ou est-elle destinée à structurer le rétablissement des finances publiques à l'horizon 2010 ou 2012 ?

Quel est par ailleurs l'objectif cible du ministre en matière de dette pour fin 2008 ? Peut-il s'engager à ce que soient à nouveau respectés les principes d'un excédent primaire et d'un déficit stabilisant la dette ?

**Le Président Didier Migaud** rappelle qu'un certain nombre des mesures prises l'an dernier étaient destinées à faire baisser optiquement l'endettement. Les premiers résultats de l'exercice 2007 montrent qu'elles étaient peu pertinentes, en particulier la réduction de l'encaisse de précaution de l'État. Le ministre entend-il revenir sur ces décisions ?

Le Président souhaite également que le ministre précise comment sera financé l'impact qu'auront les mesures du paquet fiscal dès 2007. Même si cet impact demeure faible cette année, il s'agit de mesures lourdes en année pleine – Mme Lagarde les a estimées à 13 milliards d'euros – et l'on peut se demander pourquoi le ministre a choisi de ne pas présenter de collectif budgétaire.

Pour 2008, le Premier ministre a rappelé l'engagement du Président de la République de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Dans ces conditions, M. Woerth peut-il préciser combien de départs en retraite sont prévus et quelle économie en est attendue ?

**M. le ministre du Budget** répond au Rapporteur général qu'en effet, les recettes 2007 avaient été calibrées de façon prudente et que l'on pouvait espérer de bonnes nouvelles d'ici la fin de l'année.

Pour l'impôt sur les sociétés, les recettes supplémentaires devraient être de 3 à 6 milliards d'euros par rapport à ce qui avait été inscrit en loi de finances initiale. Les acomptes du mois de juin traduisent un dynamisme plus fort que prévu. Mais il convient bien sûr d'attendre le mois de décembre pour avoir une vision précise. En revanche, les recettes de TVA devraient diminuer d'un milliard d'euros, en raison du nombre important de remboursements au titre de 2006 et d'un dynamisme des emplois taxables moindre que prévu. Les autres impôts sont à peu près conformes à ce qui avait été voté et l'on peut donc escompter au total un surplus de recettes entre 2 et 6 milliards d'euros.

La réserve de précaution a été jusqu'ici peu entamée et il faut continuer à l'utiliser très peu si l'on veut tenir l'objectif de 2,4 points de PIB pour 2007. Il a été rappelé à l'ensemble des ministres que ces 4 milliards d'euros devaient être le plus possible préservés, en dehors des ajustements nécessaires.

Le coût fiscal du projet TEPA pour 2007 a été évalué à 1,5 milliard, portant essentiellement sur les heures supplémentaires. Mais ce texte va aussi entraîner un surcroît de consommation et de croissance dont il est difficile de mesurer la portée sur trois ou quatre mois. S'il doit y avoir un coût, il sera absorbé de façon prudente, grâce à la réserve de précaution et en tenant les dépenses de façon encore plus serrée que prévu.

**Le Président Didier Migaud** demande que le ministre confirme que le gouvernement ne financera en aucune façon le paquet fiscal par les plus-values fiscales.

**M. le ministre du Budget** indique que le prélèvement européen sur recettes serait moins important que prévu et que cela, combiné à la réserve de précaution, à la réduction des dépenses et à l'augmentation des recettes fiscales, permettrait en 2007 d'absorber sans difficulté l'impact de ce projet de loi. Pour l'instant, l'augmentation des recettes fiscales permet de supporter l'augmentation des dépenses de sécurité sociale et les mesures d'urgence proposées par l'assurance-maladie en tiennent compte.

Le **Rapporteur général** rappelle que l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2007 a fixé pour principe que tous les surplus de recettes fiscales seraient affectés à la baisse du déficit. Ce principe demeure respecté et c'est d'ailleurs une des raisons qui expliquent pourquoi un collectif n'est pas nécessaire.

**M. le ministre du Budget** souligne que le document qui a été distribué montre que l'on prévoit une stabilisation de la dette publique entre 2007 et 2008 à hauteur de 63,7 % du PIB.

En ce qui concerne les dépenses qui paraissent très difficiles à réduire, l'intégration de la hausse prévisible des taux d'intérêt laisse envisager une charge d'intérêts de la dette supplémentaire d'environ 1,5 milliard d'euros. La charge liée à l'augmentation des pensions devrait quant à elle augmenter de 2 milliards. Voilà qui montre la difficulté à tenir l'objectif du 0 % en volume, qui représente environ 4 milliards de plus, dont 3,5 milliards consacrés à faire face aux engagements liés à la dette et aux pensions. Il faudra donc être particulièrement vigilant sur tout le reste des dépenses, qui devront respecter un objectif de 0 % en valeur.

Bien évidemment, le Gouvernement a l'intention de faire en sorte que l'application de la norme aux collectivités territoriales s'inscrive dans la durée. Il faut modifier les rapports entre l'État et collectivité territoriale car il est normal que ces deux partenaires responsables agrègent leurs comptes afin d'assumer cette responsabilité devant les citoyens et devant les partenaires européens de la France. Il faut organiser les transferts entre l'État et les collectivités en prenant en compte un certain nombre de nécessités. Ainsi, il est proposé que dès 2008 ces transferts ne progressent qu'à hauteur de l'inflation.

Le nombre de départs en retraite attendus dans la fonction publique d'État est actuellement estimé à 70 000 personnes. Le ministre a demandé à l'Inspection générale des finances de préciser cette évaluation.

Dès le projet de loi de finances pour 2008 un schéma d'emplois plus contraignant sera présenté : même si des progrès considérables ont déjà été accomplis en 2006 et en 2007, c'est la seule solution pour contenir la masse salariale. Cet effort doit être accompli parce que les choses vont être de plus en plus difficiles en ce qui concerne les pensions, mais aussi parce que l'État, comme tout employeur, est amené à s'interroger sur l'évolution de la démographie.

On ne saurait oublier qu'embaucher aujourd'hui un fonctionnaire de 30 ans c'est s'engager pour 50 ans, pension comprise.

Même si c'est extrêmement difficile, il est possible de réduire fortement la première année le nombre des fonctionnaires d'État – car c'est bien de cela qu'il s'agit et non, comme on l'entend parfois, de diminuer le nombre des infirmières. Mais au-delà, un puissant mouvement de modernisation des administrations est indispensable. C'est le but de la revue générale des politiques publiques.

Les mesures de trésorerie prises l'an dernier étaient conjoncturelles. La trésorerie doit être gérée au fur et à mesure. Ce qui est important, c'est de comparer la dette publique à des dates équivalentes et l'on verra donc où l'on en est à la fin 2007.

**M. Michel Bouvard** se félicite, au nom du groupe UMP, de la bonne exécution de la loi de règlement 2006, le déficit étant ramené de 45,7 à 39 milliards d'euros. C'est d'autant plus remarquable que le rattachement exhaustif des charges et produits voulu par la LOLF a alourdi l'exercice 2006 de plus d'un milliard d'euros. Cette réduction du déficit est également permise par une progression des produits fiscaux, en particulier de l'impôt sur la société et de la TVA, qui montre la bonne santé de l'économie et qui favorise le respect de la norme 0 % en volume.

Il conviendrait toutefois de préciser comment cette norme s'appliquera aux opérateurs publics, notamment en ce qui concerne le respect du plafond d'emploi. On a en effet constaté, en 2006, que si l'on avait réduit de 9 000 le nombre des emplois d'État, on avait, dans le même temps, assisté à une véritable inflation des emplois chez ces opérateurs. Il convient donc de mettre un terme à ce phénomène de vases communicants.

Même s'ils ont peu de temps, en cette année électorale, pour examiner la voie de règlement, les membres de la commission doivent aussi se réjouir de la qualité des documents qui leur sont présentés, car ils sont de véritables mines d'information et permettent une véritable évaluation de ce qu'a été l'exécution budgétaire.

C'est en particulier le cas des documents de cadrage, essentiels pour permettre plus de lucidité dans l'approche de la dépense sur la durée, mais aussi des documents relatifs aux rapports annuels de performance. Il conviendrait toutefois de procéder à un dépoussiérage des indicateurs, trop nombreux et souvent désuets, et d'améliorer sensiblement les systèmes d'information, dont la MEC a permis de constater la grande faiblesse, dans certains ministères comme dans les administrations déconcentrées.

L'exécution du budget 2007 se déroule dans des conditions satisfaisantes, ce qui est la preuve de la sincérité des engagements qui ont été pris. Certains programmes paraissent toutefois sous dotés. Outre la mission travail-emploi, qu'à évoquée le Rapporteur général, c'est aussi le cas de la mission tourisme et patrimoine. Peut-on espérer qu'un décret d'avance permettra d'honorer les autorisations de programme et d'engagement ?

**M. Jean-Louis Idiart** regrette que les premiers débats de cette législature soient organisés de façon aussi précipitée et désordonnée. S'il est vrai que les documents sont intéressants et lisibles, comme la Commission l'a demandé, le télescopage des textes ne lui permet pas de travailler sereinement : elle consacre trop peu de temps à des textes qui lui sont présentés de façon mêlée.

On sait dans quel contexte s'inscrivent ces projets : dès aujourd'hui, le Gouvernement va commencer à dépenser beaucoup – 11 milliards d'euros cette année, 13 à 15 milliards par an par la suite – au profit de certaines catégories privilégiées. Parallèlement, il s'apprête, par exemple au nom des efforts nécessaires pour résorber le déficit des comptes sociaux, à ponctionner les catégories les moins aisées.

On peut par ailleurs s'étonner que le Président de la République, retrouvant hier soir ses anciens collègues européens de l'économie et des finances, leur ait annoncé que la France ferait tout pour respecter ses engagements en 2010 mais qu'il fallait s'attendre à ce qu'elle y parvienne plutôt en 2012. Pourquoi envisager un report s'il n'est pas indispensable ? Tout simplement parce que le choix politique qui a été fait est de servir tout de suite certaines catégories tout en en pénalisant d'autres.

Il est par ailleurs incohérent que le ministre ait insisté sur la nécessité de lutter contre la fraude tout en annonçant la suppression de postes de fonctionnaires : comment les douanes et les services fiscaux traqueront-ils les fraudeurs s'ils ne disposent pas des effectifs nécessaires ?

De même, si l'on ne peut que souscrire à l'objectif assigné à Martin Hirsch – dans une confusion constitutionnelle totale – de réduire d'un tiers le nombre des pauvres en cinq ans, il faudrait quand même que le ministre précisât quels efforts budgétaires seront consentis pour cela...

Il serait également intéressant qu'il indiquât comment il entend convaincre les départements, obligés d'embaucher pour faire face à leurs nouvelles tâches, de consentir des efforts de rigueur, alors qu'il est envisagé de leur faire supporter de nouveaux transferts.

**M. Charles de Courson** déplore de devoir se montrer moins optimiste que le ministre quant à la présentation des comptes 2006, à l'exécution 2007 et à la prévision 2008.

En 2006, ce sont les 10,2 milliards de plus-values de recettes qui expliquent entièrement la baisse du déficit. On peut donc considérer que cette diminution a été obtenue grâce à une augmentation de 0,6 point du poids des prélèvements obligatoires.

Le rapport de la Cour des comptes montre par ailleurs que l'on en est à 1,9 % d'augmentation de la dépense nette, tandis que la dépense brute, la seule qui importe vraiment puisqu'elle tient compte des prélèvements et des dépenses fiscales, augmente de 4 %. Cela confirme l'impérieuse nécessité d'abandonner cet indicateur, adopté jadis par Laurent Fabius, de la dépense nette, qui ne reflète pas la réalité du budget de l'État. Dans ces conditions, le ministre peut-il préciser ce qu'il entend par « critères élargis » ?

Si l'on s'intéresse à la maîtrise des dépenses de l'État, il faut tenir compte du non-paiement en 2006 d'un certain nombre de dépenses dues. Ainsi, pour la sécurité sociale, le rapport de la Cour des comptes montre que la dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale a encore augmenté de 900 millions en 2006 pour atteindre 9,1 milliards d'euros.

Pour 2007, on espère entre 2 et 5 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Heureusement, car il va falloir financer les mesures de la loi TEPA, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, mais aussi faire face à toute une série de sous-estimations que souligne la Cour des comptes : AME (Aide Médicale d'État), sous dotée de 300 à 400 millions d'euros chaque

année ; OPEX (Opérations Extérieures), pour lesquelles on demande année après année au ministre de la Défense de redéployer 400 à 500 millions d'euros ; mission travail-emploi, sous dotée de 1 à 1,6 milliard d'euros ; primes d'épargne, sous dotées d'un peu moins d'un milliard d'euros. Dans ces conditions, le ministre a raison de prôner la préservation de la réserve de précaution, qui sera en totalité nécessaire pour faire face à ces sous dotations.

Aussi, si le Gouvernement parvient tant bien que mal à tenir l'exécution en dépenses 2007, il lui faut se garder de tout triomphalisme !

Pour 2008, le groupe Nouveau centre ne trouve pas le ministre assez rigoureux : ce n'est pas un objectif de 0 % en volume mais de 0 % en valeur qu'il faudrait fixer, en particulier pour faire face au dérapage des dépenses sociales, d'autant que le véritable indicateur devrait être les dépenses brutes de l'État et des ODAC (Organismes divers d'administrations centrales). Le « concept élargi » intègre-t-il bien l'ensemble des dépenses du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du trésor et des ODAC ? C'est seulement ainsi que la commission des finances disposerait d'un véritable indicateur de la rigueur budgétaire.

On en est à 2 milliards de dérapages au titre de la sécurité sociale sur l'exécution 2004. Chacun savait d'ailleurs que l'objectif fixé était intenable. Pour les retraites, le dérapage des départs anticipés persiste, avec 10 à 20 000 départs de plus que ce qui était prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale, soit un milliard d'euros en plus.

Pour tenir les finances publiques, pour rétablir l'équilibre, au moins de fonctionnement, dans cinq ans, conformément aux engagements qui ont été pris devant le peuple français, sans augmenter les prélèvements obligatoires, il faut mener une politique budgétaire encore plus rigoureuse. C'est si l'on s'engage dans cette voie que le débat d'orientation budgétaire aura été efficace.

**M. Pascal Terrasse** rappelle que M. de Villepin s'était engagé à ce que les dépenses des organismes de sécurité sociale n'augmentent pas de plus de 2,5 %. Pour sa part, M. Woerth vient d'annoncer un objectif de 2 % d'augmentation des dépenses, dont on peut penser qu'il produira aussi peu d'effets... Faut-il rappeler qu'en quatre ans le déficit s'est creusé de près de 40 milliards d'euros ? La commission des comptes de la sécurité sociale considère d'ailleurs qu'il s'agit moins d'un déficit comptable que d'un déficit de ressources, notamment en raison des exonérations de cotisations. Il serait donc particulièrement intéressant de savoir quel sera l'impact des nouvelles exonérations massives des heures supplémentaires.

Des engagements ont été pris sur le plan « solidarité – grand âge » financé par la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Mais les ressources de cet organisme ne suffisent plus à financer à la fois les engagements antérieurs et ceux qui ont été pris par le Président de la République en ce qui concerne le cinquième risque. Le ministre peut-il donner son sentiment à ce propos ?

Par ailleurs, quel sera l'impact des exonérations supplémentaires de cotisations sur les heures supplémentaires sur l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) qui a déjà bien du mal à joindre les deux bouts, en raison de difficultés de trésorerie ?

Le ministre a indiqué que le non remplacement des fonctionnaires partant en retraite ne concernerait pas les infirmières. Mais comment ignorer que la lutte contre le déficit de la

sécurité sociale aura d'importants effets sur l'hôpital public, qui est pourtant déjà dans une situation dramatique ? Comment réduira-t-on les frais de fonctionnement autrement qu'en supprimant des personnels ?

Pour justifier l'idée d'intégrer les comptes des collectivités territoriales dans ceux de la nation, le ministre a parlé de responsabilité conjointe, mais pourrait-il préciser quel sera l'impact des normes, des règlements et des lois qui pèsent inévitablement sur les collectivités ?

Enfin, en tant que rapporteur sur le tourisme, M. Pascal Terrasse a souhaité, comme M. Michel Bouvard, que des décrets d'avance permettent de respecter les engagements pris par le gouvernement précédent.

**M. Pierre Alain Muet** se montre, comme M. de Courson, pessimiste sur la situation des comptes 2006. En effet, le déficit de l'ensemble des comptes publics n'est pas de 2,5 milliards d'euros mais de 2,8 milliards si l'on tient compte de certaines mesures comme la soulte sur la poste, la taxation anticipée de plans d'épargne-logement, le décalage d'un acompte de l'impôt sur les sociétés.

De même, alors que le déficit ne permettait pas une réduction de la dette, celle-ci a été obtenue par d'importantes cessions d'actifs – à hauteur de 16 milliards d'euros –, dont la Cour des comptes rappelle justement qu'elles ne sont pas reconductibles. On peut dès lors se demander si le Gouvernement envisage des mesures similaires pour réduire – légèrement – le déficit en 2007 et en 2008.

Pour l'avenir, le ministre considère qu'il sera possible à terme de réduire les déficits grâce à la stratégie fiscale et à une maîtrise sans précédent des comptes publics. S'agissant de la stratégie, fort peu d'économistes semblent pourtant convaincus que le paquet fiscal aura un quelconque effet sur la croissance. Peut-être la distribution d'avantages aura-t-elle un léger impact sur la demande des milieux les plus aisés, mais l'on n'en attend pas grand-chose du côté de l'offre...

Quant à la maîtrise des comptes publics, au lieu de faire référence en bloc aux dix dernières années, il faut distinguer deux périodes. De 1997 à 2002, l'accroissement des recettes a été à peu près constamment supérieur d'un point à celui des dépenses, permettant une réduction du déficit d'un demi point par an. Dans le même temps, la dette a été réduite d'un point et demi. En revanche, de 2002 à 2007, on a assisté à une augmentation de dix points de la dette tandis que les déficits ne diminuaient plus. Le rapport de la Cour des comptes montre d'ailleurs que les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté beaucoup plus fortement qu'au cours des cinq années précédentes. Et mieux vaut ne pas parler des recettes : la croissance a été tellement faible que, en dépit d'un point de hausse des prélèvements obligatoires, le déficit n'a pu être réduit.

Point n'est donc besoin de se rendre au Canada pour constater qu'il est possible d'améliorer l'état des finances publiques en maintenant un point d'écart entre la croissance des dépenses et celle des recettes. Peut-être conviendrait-il simplement de continuer à appliquer cette règle simple.

**M. Daniel Garrigue** tient à souligner l'excellente exécution de la loi de finances de 2006. La situation de 2007 se situe à l'opposé de celle connue en 2002 où la croissance était

arrêtée, le chômage progressait et les déficits explosaient. Aujourd'hui le chômage recule, le déficit de l'État est contrôlé, et la LOLF est effectivement mise en œuvre.

Ses deux questions concernent la dette publique.

Il se demande d'abord pourquoi le pourcentage de la dette publique par rapport au PIB continue de progresser. Sa progression n'a atteint l'an dernier que 39 milliards d'euros alors que l'on estime généralement qu'à 35 milliards, il n'y a pas accroissement de la dette publique.

Ensuite il veut connaître l'impact prévisible de la hausse des taux sur le poids de la dette publique.

**M. le ministre du Budget** répond d'abord à M. Bouvard que le but est bien d'assurer une progression zéro en volume pour les dépenses des opérateurs publics, même s'ils sont dans des situations diverses et variées. Cela concernera tant les relations entre l'État et les opérateurs que les obligations de ces derniers qui devront améliorer le rapport coût-efficacité de leurs actions.

Pour ce qui est du nombre des indicateurs retenus pour le rapport annuel de performance, tout ne figure pas cette année dans les documents publiés car il s'agit de la première année de l'exercice. Les choses s'amélioreront forcément au fil du temps. Un tableau de bord aussi complexe ne demande qu'à être enrichi ; il le sera même par les opérateurs qui opéreront eux-mêmes une sorte de hiérarchisation des indicateurs.

Les systèmes d'information constituent un énorme chantier, ouvert parfois depuis des années, comme cela est le cas pour CHORUS, pour HELIOS, le projet informatique dédié aux collectivités locales ou, encore, pour le dossier médical personnalisé.

**M. Pascal Terrasse** parle de 2010.

**M. le ministre du Budget** ne dit pas le contraire !

**M. Pascal Terrasse** relève alors sa lucidité en soulignant que cela constitue un changement !

**M. le ministre du Budget** répond qu'il s'agit surtout d'un changement majeur dans la maîtrise des dépenses médicales, car il est indispensable de disposer des outils appropriés si on veut les maîtriser. On ne peut pas demander sans cesse aux administrations de se réformer et de se moderniser pour améliorer leur productivité sans leur donner les outils nécessaires pour surmonter leurs retards et leurs difficultés.

Il est normal que, dans un budget, il y ait des programmes sous-dotés. M. le ministre ne peut pas se prononcer à ce propos pour ce qui concerne le tourisme, mais il est évident que cela est le cas pour le patrimoine. En ce qui concerne les emplois aidés la courbe est ascendante et la progression est supérieure à ce qui était attendu. Il conviendra de trouver des solutions de régulation.

Si les conditions de travail de la Commission n'ont pas été excellentes, M. le ministre en est désolé, mais il lui a semblé préférable d'attendre de pouvoir mettre à sa disposition des documents parfaitement à jour au regard des discussions les plus récentes.

Actuellement le travail est dense mais il en aurait sans doute été de même si l'opposition avait gagné les élections, car il faut bien mettre en œuvre le programme annoncé. Cela est peut-être lourd sur le plan du travail, mais on verrait mal les nouveaux élus se mettre immédiatement en vacances !

**M. Jean-Michel Idiart** se demande cependant si ce n'est pas une mauvaise habitude.

**M. le ministre du Budget** a entendu le Président de la commission des Finances indiquer qu'il allait falloir trouver un rythme et adopter un bon calendrier de travail.

Il a été souligné qu'il y avait beaucoup de déficits. C'est vrai et c'est bien pourquoi M. le ministre est ici ! Il y a des tâches plus agréables, comme celle de remettre des médailles aux Jeux Olympiques, mais il faut bien essayer de faire face et de réduire ces déficits. Le chemin choisi est celui du réalisme et le rendez-vous de 2010 sera tenu si la croissance est au rendez-vous, sinon il faudra sans doute attendre 2012.

M. le ministre ne veut pas relever les allégations selon lesquelles le Gouvernement agirait plutôt pour telle ou telle catégorie : les efforts sont demandés à tous les Français. À cet égard la lutte contre la fraude va être amplifiée, car on ne peut pas tolérer que certains trichent alors que l'on demande de plus en plus aux gens. Cette lutte contre la fraude devrait d'ailleurs être financée directement par les gains de productivité.

M. le ministre ne connaît pas la lettre de mission de M. Hirsch mais il conçoit que le RSA est un sujet très important. L'avenir dira s'il s'agit d'un outil efficace. Il faudra surtout travailler sur le reste à charge pour l'État

Quant aux priorités, elles seront financées, dans le budget pour 2008, par un surcroît d'investissements dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, en liaison avec le projet de loi sur l'enseignement supérieur préparé par Valérie Pécresse.

En ce qui concerne les collectivités locales une démarche de responsabilisation est indispensable, car il n'est pas possible de poursuivre selon les schémas du passé. Dans un ensemble consolidé on ne saurait admettre qu'un secteur laisse filer les dépenses plus vite que ne croît la richesse nationale alors que les autres font leur possible pour les maîtriser. Il y a bien des tensions au sein des collectivités locales, mais elles doivent réagir car, de décisions individuelles en décisions individuelles, on aboutit à un accroissement des prélèvements obligatoires et des déficits.

M. de Courson a fait montre de pessimisme, mais d'un pessimisme positif ! En 2006, il y a bien eu davantage de recettes et de prélèvements obligatoires, mais l'élasticité de ces prélèvements par rapport à la croissance a été positive.

**M. Pascal Terrasse** rappelle que cela avait déjà expliqué ainsi en 2000 !

**M. le ministre du Budget** répond qu'il s'agit d'une bonne formule.

**M. Pascal Terrasse** estime que M. le ministre dit maintenant le contraire.

**M. le ministre du Budget** réfute cette affirmation.

Il indique à M. de Courson que la dette de l'État envers la sécurité sociale n'a pas été de 9 milliards d'euros mais de 7, dont 5 envers le régime général, après régulation de fin

d'année. Ainsi qu'il l'a déclaré devant la commission des comptes de la sécurité sociale, il souhaite que la dette de l'État envers la sécurité sociale soit ramenée à ce niveau de 5 milliards d'euros avant fin octobre, période où doivent être payées les pensions. Sinon le plafond de la dette de l'ACOSS – 28 milliards d'euros – sera dépassé.

Il a également l'intention de se pencher sur ce que font d'autres ministères qui accordent de très importantes exonérations de charges sociales. Il convient de s'assurer que ces mesures font ensuite l'objet du versement des compensations correspondantes et n'aboutissent pas à accroître le montant de la dette de l'État envers la sécurité sociale.

Cela étant, les comptes de la sécurité sociale ne dépendent pas que de la dette de l'État et du non paiement des compensations pour exonérations de charges sociales. La réalité est structurelle ; il faut donc y faire face de manière structurelle, ce qui demande une réforme structurelle qui aille au-delà de mesures d'urgence. Cette question sera au centre des débats sur le PLFSS pour 2008.

En ce qui concerne la question de la limitation de la progression des dépenses – zéro en volume ou zéro en valeur – , M. de Courson a estimé que le Gouvernement n'était pas assez ambitieux et demandé que les dépenses soient davantage serrées pour atteindre la progression zéro en valeur.

Il ne semble cependant pas possible de s'en tenir au zéro en volume pour les pensions. On peut simplement agir sur le niveau des intérêts de la dette. Néanmoins le zéro en valeur est déjà la réalité pour les autres dépenses de l'État, ce qui constitue un effort significatif. Il sera très difficile d'arriver à une progression zéro en volume au cours des prochaines années : ce serait un effort considérable de limiter la progression des dépenses de personnel à zéro en valeur.

Pour ce qui est de la progression de 2 % de l'ONDAM, M. le ministre ne considère pas qu'il soit irréaliste. Le programme de stabilité prévoyait 0,8 % et le taux a été de 1 % l'an dernier.

**M. Pascal Terrasse** parle de 2,5 %

**M. le ministre du Budget** répond qu'il s'agit du taux en valeur puisqu'il a été de 2,6 % en euros courants. Avec 2 % en valeur on se situe donc au-dessus de ce taux constaté l'an dernier. Néanmoins il convient d'être réaliste et de ne pas fixer un taux dont chacun sait qu'il ne sera pas possible de le tenir.

Pour **M. Jean-Louis Idiart** le résultat est là.

**M. le ministre du Budget** répond que c'est sans doute parce que l'objectif retenu avait été trop ambitieux. Il faut essayer de fixer une norme à la fois réaliste et ambitieuse. Il est probable que l'ONDAM pour 2008 devra être inférieur au taux d'augmentation des dépenses constatées en 2007, mais au-dessus des prévisions faites pour 2007 qui avaient été trop optimistes.

Pour la CNSA, ainsi que cela a été annoncé au cours de la campagne présidentielle, les dépenses nouvelles devront être financées par des recettes nouvelles.

En ce qui concerne les franchises sur l'ensemble de la protection sociale, aucune décision n'a encore été prise, car il existe plusieurs possibilités.

M. le ministre n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'hôpital devra licencier des infirmières. Il lui semble possible de tenir le rythme de progression de l'ONDAM et de conserver le personnel hospitalier à son niveau, d'autant qu'il n'est déjà pas en nombre suffisant.

S'agissant des collectivités locales, beaucoup trop de dépenses sont imposées par l'État. En la matière il faut engager des discussions responsables et provoquer une responsabilisation plus importante au niveau local afin d'assurer un partage plus collectif de l'effort. L'État doit s'engager norme par norme et mettre en place un système de compensation.

**M. Pascal Terrasse** approuve.

**M. le ministre du Budget** en est bien conscient car, gestionnaire d'une collectivité locale, il en souffre aussi.

M. Muet, contrairement à M. de Courson, a fait preuve d'un pessimisme négatif ! Il a déjà répondu en ce qui concerne la stratégie fiscale, mais il tient à insister sur l'archaïsme de certaines positions. Il remarque d'ailleurs que, entre 1997 et 2002, le nombre des fonctionnaires a considérablement augmenté et que les compensations dues pour la mise en place des 35 heures ont coûté 35 milliards d'euros.

Certes il y a également eu des erreurs entre 2002 et 2007, mais cette période a été marquée par la volonté de maîtriser la dépense publique : pendant cinq années consécutives a été assurée une progression zéro en volume.

Enfin M. le ministre rappelle à M. Garrigue qu'il a déjà répondu sur la dette. En tout état de cause, il faut établir les comparaisons au même moment dans l'année.

Pour ce qui est des taux d'intérêt, selon les prévisions des économistes et les travaux des services de Bercy nous sommes dans un cycle d'augmentation. Il faut savoir que cela accroît la charge des intérêts de 1,3 à 1,5 milliard d'euros.

**Le Président Didier Migaud** remercie M. le ministre et lève la séance.

