

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e 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 des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007

Mercredi 25 juin 2008
Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 101

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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



Le **Président Didier Migaud** : Nous recevons une nouvelle fois M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cette fois sur le projet de loi de règlement du budget pour 2007.

La discussion du projet de loi de règlement doit être un moment essentiel du débat budgétaire. Telle est la volonté de la commission des Finances qui a commencé à agir pour qu'il en soit ainsi. J'en veux pour preuve les réunions de neuf commissions élargies qui se sont tenues ces deux dernières semaines. C'était une première et, malgré les difficultés tenant au calendrier et à la tenue en parallèle de la séance publique, elles ont donné lieu, sur la base des rapports annuels de performances, à des échanges approfondis, directs et fructueux entre les ministres responsables et les députés. Trois missions feront l'objet d'un débat en séance publique la semaine prochaine.

Notre Commission a également auditionné le premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, à la fois sur la certification des comptes et sur le projet de loi de règlement.

J'ai relevé la difficulté qu'il y a à porter une appréciation sur le solde en exécution quand on le compare à celui prévu dans la loi de finances initiale, ou bien à celui réalisé au titre de l'exercice précédent. Le résultat n'est alors pas le même selon que l'on tient compte, ou non, de régularisations de dépenses – comme le treizième mois de pension comptabilisé en 2006 –, de recettes exceptionnelles telles que la vente d'une partie des participations de l'État dans EDF, ou de reports de charges. Nous manquons d'un référentiel budgétaire permettant de définir un mode de calcul du solde. Le déficit qui nous est présenté est en amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale et de 4,3 milliards par rapport au solde en exécution de 2006. Mais paradoxalement, dans le même temps, la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens du traité de Maastricht est passée de 2,4 % à 2,7 % du PIB.

La Cour des comptes a relevé un effet de ciseau provenant d'une stagnation des recettes fiscales nettes et du dynamisme des dépenses au sens large. Vous connaissez le point de vue de la Commission sur les dépenses fiscales : ce sont des dépenses de guichet, vite incontrôlables, souvent créées hors loi de finances. Nous proposons d'instaurer une norme spécifique à ces dépenses et nous soulignons l'intérêt qu'il y aurait à réserver à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale le monopole de telles mesures. Je vous renvoie, monsieur le ministre aux missions d'information de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales ou sur les exonérations de cotisations sociales, et à la disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de la discussion du projet de révision constitutionnelle.

Enfin, s'agissant des impayés de l'État à l'égard de la sécurité sociale, vous avez proposé d'apurer cette dette – ce dont nous nous réjouissons – et matérialisé votre engagement par un versement à la fin de 2007 de 5 milliards d'euros au régime général de sécurité sociale. Cette démarche de clarification et de sincérité budgétaire a été approuvée et saluée. Mais cette dette se reconstitue. Elle est de 2,5 milliards, auxquels il convient d'ajouter 1,5 milliard de dette envers les autres organismes de sécurité sociale. Quelles règles de gouvernance comptez-vous adopter pour régler la question de manière définitive ?

M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique : Le changement d'appellation de la loi de règlement répond au vœu du Parlement qui souhaite traduire les changements profonds introduits par la LOLF. L'examen de la loi de

règlement doit devenir un moment plus important du débat parlementaire, consacré à rendre compte. Rendre compte, ce n'est pas seulement rendre des comptes, c'est aussi informer sur les résultats. Les commissions se sont largement impliquées dans l'évaluation des résultats.

En 2007, le déficit budgétaire arrêté dans le projet de loi de règlement s'établit à 35,7 milliards d'euros. J'ai eu l'honnêteté de ne pas retenir ce chiffre dans la communication du Gouvernement car il inclut des recettes exceptionnelles : le produit de cessions de titres EDF, pour 3,7 milliards, enregistré provisoirement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour financer le plan Campus. En dehors de cette opération, le déficit budgétaire atteint 38,4 milliards. C'est un montant proche de celui retenu dans la loi de finances rectificative pour 2007 – 38,3 milliards – et, en tout état de cause, inférieur de 3,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Pour couper court à la discussion sur le montant du déficit, je conteste les correctifs qui ont été apportés, tendant à gonfler le déficit, en particulier le retraitement de l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale. Je ne comprends pas le raisonnement qui consiste à augmenter de 5,1 milliards les dépenses budgétaires de l'exercice 2007 pour traduire l'annulation de la dette de l'État au 31 décembre 2006. Cette dette n'a pas à figurer dans le traitement comptable et budgétaire de l'année 2007. La remise des créances de la sécurité sociale sur l'État constitue la contrepartie de l'annulation d'une dette détenue par la Caisse de la dette publique. C'est donc une opération de bilan. À supposer que l'on puisse effectuer un retraitement, c'est aux exercices antérieurs à 2007 qu'il faudrait l'imputer. Quoi qu'en pensent les experts, je rappelle en tant que ministre des comptes publics que cette opération est pleinement assumée sur le plan politique. Elle devait être faite car elle est importante pour la crédibilité de l'État dans ses relations avec la sécurité sociale, même si elle ne change pas grand-chose au déficit maastrichtien. La reconstitution de la dette, en revanche, c'est une autre affaire.

L'amélioration du déficit en 2007 est le résultat, d'une part, de la bonne tenue des recettes de l'État – plus 4,1 milliards d'euros par rapport à la LFI – en dépit d'une conjoncture moins favorable que prévu, d'autre part, d'une meilleure maîtrise des dépenses du budget général. Le plafond de dépenses arrêté par le Parlement a été strictement respecté. Certes, je n'ignore pas les conséquences du choix que nous avons fait l'année dernière de ne pas détricoter la loi de finances initiale. Les insuffisances de la budgétisation de certains postes ont conduit à la reconstitution d'une dette envers la sécurité sociale dès 2007. Mais nous avons décidé de jouer le jeu de la LOLF et de ne pas rebattre en cours d'année les cartes distribuées aux ministères. La LFI pour 2008 marque d'incontestables progrès dans l'évaluation des dotations, même si des progrès restent encore à réaliser.

L'analyse de l'exécution budgétaire est éclairée par les résultats qu'offre le volet comptable du projet de loi de règlement. Je tiens à saluer le travail des administrations qui a permis de concrétiser cet apport important de la LOLF. Les comptes de ce deuxième exercice sont à nouveau le résultat d'une année d'effort pour consolider les acquis de ce qui a été appelé le *big bang* comptable et pour faire progresser la qualité de l'information financière. Le certificateur, c'est-à-dire la Cour des Comptes, nous a accompagnés dans cette démarche d'amélioration. Pour l'ensemble des ministères, plus de 90 % des recommandations formulées par la Cour dans son rapport de l'an dernier ont été mises en œuvre. Elles se traduisent par un enrichissement significatif des opérations enregistrées au bilan et des informations portées en annexe. Par exemple, les immobilisations ont fait l'objet d'un recensement plus systématique et leur valorisation a été améliorée. L'actif du bilan a ainsi été réévalué à 555 milliards d'euros, contre 534 milliards en 2006. D'importants travaux ont été engagés depuis l'an

dernier, afin de mieux identifier les provisions et les dettes non financières de l'État, ce qui a conduit, au-delà de l'augmentation de la dette financière, à revoir à la hausse le montant du passif qui s'établissait à 1 211 milliards d'euros. Les progrès réalisés ont été reconnus par la Cour qui a levé trois réserves sur treize, mais elle en a aussi introduit de nouvelles, non substantielles. Il faut reconnaître que la Comptabilité publique et la Cour sont entrées dans un processus de progrès parallèle : le certificateur affine lui aussi ses méthodes de certification. La certification porte incontestablement ses fruits.

Pour autant, le chantier comptable est loin d'être achevé. Les efforts devront être poursuivis pour améliorer la qualité de l'information. C'est tout le sens des engagements que nous avons renouvelés auprès de la Cour. C'est une tâche de longue haleine qui doit nous inciter à ne pas relâcher l'effort de transparence, de fiabilité et de sincérité de nos comptes.

L'interprétation du résultat comptable enregistré en 2007 – un déficit de 41,4 milliards d'euros –, et surtout de son évolution par rapport à 2006 où le déficit se montait à 31,6 milliards d'euros, mérite des explications car il pourrait être tentant de contester l'amélioration du déficit budgétaire en mettant en avant la dégradation du résultat comptable. En 2006 a eu lieu la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il ne s'est rien produit de tel en 2007. La seule différence du produit de cession représente les trois quarts de l'écart. Pour le reste, les différences ne sont pas significatives et les tentatives de rapprochement avec le déficit budgétaire sont rendues très délicates du fait des provisions et des amortissements, notions évidemment absentes de la comptabilité budgétaire.

Au-delà des comptes, l'enjeu véritable du projet de loi de règlement porte sur la mesure de la performance de l'action publique. Avec la LOLF, le Parlement a voulu revaloriser la loi de règlement pour en faire un moment de vérité budgétaire, pendant lequel le Gouvernement rend compte de sa gestion et le Parlement peut juger des résultats de l'action gouvernementale. Nous avons un peu manqué le premier rendez-vous, celui de l'année dernière, à cause du calendrier électoral. Cette année, le processus, sans être parfait, sera meilleur. Vous en avez d'ailleurs apporté la preuve avec l'organisation d'une dizaine d'auditions de ministres en commission élargie, ce qui ne s'était pas fait l'année dernière. En outre, trois ministres s'exprimeront en séance publique. Votre président, dont on sait qu'il partage la paternité de la LOLF, n'y est sans doute pas étranger.

Dans leur ensemble, les rapports annuels de performances intègrent mieux la démarche de performance. Nous n'en sommes après tout qu'au deuxième exercice. Cela représente un changement culturel très profond pour les administrations. Il ne s'agit plus de vanter les taux de consommation des crédits, mais de conforter la mise en œuvre d'une stratégie avec les moyens qui ont été alloués par le Parlement. L'exploitation des indicateurs de performance témoigne de résultats satisfaisants. Seuls 20 % des indicateurs ne peuvent être exploités, et le taux de réalisation des objectifs atteint 60 % pour les 80 % restants, parmi lesquels 20 % traduisent des progrès significatifs, même si la cible n'est pas atteinte. Je vous renvoie aux synthèses des rapports annuels de performances.

L'année dernière, 50 % des indicateurs étaient exploités, cette année 80 %. En matière de sécurité et de justice, l'objectif de réduction des crimes et délits en zone police est dépassé – moins 4,2% au lieu d'une fourchette de moins 1 %-2 % – ; le taux d'élucidation des affaires a été de 34,2 % pour un objectif de 33,5 % ; les poursuites des parquets sont en ligne avec les prévisions ; et les évasions ont été moins nombreuses que prévu, puisqu'il n'y en a eu qu'une pour 60 000 détenus. La recherche de résultat n'est pas exclusive de la préoccupation de maîtrise de la dépense publique. Il est possible de faire mieux au bénéfice du citoyen et de

l'usager au meilleur coût pour le contribuable. C'est le sens de la révision générale des politiques publiques. Les RAP montrent que les ministères savent parfaitement exploiter les leviers de la LOLF dans leur gestion en redéployant les crédits. Ils commencent à le faire. La réduction des effectifs n'est pas antinomique d'une amélioration des résultats. L'exercice 2007 se solde par une suppression de 15 500 ETPT, conforme à l'objectif initial de 15 000, et supérieure aux 9 500 suppressions en 2006. Les efforts peuvent encore être amplifiés et la RGPP nous permettra d'aller plus loin.

S'agissant du déficit budgétaire, celui de 2006 était certes majoré d'un treizième mois de pension, mais nous travaillons sur les opérations comptabilisées. Il y a eu des opérations exceptionnelles en 2006, il y en a eu aussi en 2007 qui rendent la comparaison plus difficile. Je conviens néanmoins qu'il faut essayer de stabiliser les référentiels. Mais rien dans les règles n'ayant changé entre les deux exercices, ils sont comparables, à la cession des titres EDF près.

Le déficit maastrichtien est de 2,7 % du PIB, contre 2,4 % prévu. Cet écart provient, pour 0,2 point, d'une dégradation inattendue du besoin de financement des collectivités locales – qui se répercute non sur le déficit budgétaire, mais sur le déficit global – et, pour 0,1 point, de retraitements comptables de recettes imposés par Eurostat qui réduisaient le déficit budgétaire, mais pas le déficit maastrichtien. Il s'agit essentiellement des recettes annuelles de la Coface qu'Eurostat, dans son calcul du déficit, a plafonnées au montant du résultat de la Coface. Franchement, c'est plus que contestable puisqu'il s'agit bien d'argent encaissé qui appartient à l'État.

Il est vrai que la dette de l'État envers la sécurité sociale se reconstitue. Le montant des dettes exigibles à la fin de l'année 2007 était de 1,7 milliard d'euros. La Cour des comptes l'évalue à 2,5 milliards en ajoutant aux factures impayées les charges à payer aux organismes de sécurité sociale au titre de l'allocation pour adulte handicapé et de l'allocation pour parent isolé pour le mois de décembre qui sont versées au mois de janvier, et que la Cour a rattachées à l'exercice 2007. Nous les avons, en ce qui nous concerne, comptabilisées en 2008, sans changer la norme. Pour éviter que la dette n'augmente à nouveau, il faut progresser dans la qualité de la budgétisation initiale. Nous avons certes fait des progrès en 2008, par exemple dans l'évaluation de l'aide médicale d'État qui était systématiquement et fortement minorée. Les gestionnaires des ministères ont reçu une circulaire leur donnant instruction de ne pas imputer les dettes envers la sécurité sociale sur des crédits gelés. Au fur et à mesure, nous allons régler cette dette. J'ai bien l'intention de le faire dans le projet de loi de finances pour 2009.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : L'exécution de la loi de finances pour 2007 aura été plutôt satisfaisante puisque le déficit est inférieur de près de 3,5 milliards d'euros à la prévision faite en loi de finances initiale, qui était de 42 milliards. Cela provient de la bonne tenue des recettes fiscales spontanées et d'une meilleure maîtrise des dépenses – la norme d'une diminution de 1 % en volume était particulièrement ambitieuse –, avec toutefois une sous-budgétisation manifeste des flux financiers à destination de la sécurité sociale. Je l'ai dit au Premier président de la Cour des comptes, il n'y a pas lieu de majorer le déficit de 2007 des 5,1 milliards qui représentent une dette constituée depuis le début des années 2000 jusqu'en 2006. Le déficit est bien de 38,4 milliards d'euros.

Néanmoins, des inquiétudes subsistent. Si les estimations de recettes sont solides, on se rend compte que les mesures nouvelles décidées avant la loi de finances initiale pour 2007 ont été considérablement sous-estimées, en particulier les crédits d'impôt sur le revenu au titre

du développement durable – on retrouve la problématique des dépenses fiscales que l'on n'arrive pas à évaluer *a priori* – et la création du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés. Comment s'y prendre pour mieux apprécier l'impact des différentes dépenses fiscales qui jalonnent des textes qui ne sont pas des lois de finances et qu'il est très difficile d'estimer dans un tel contexte ? Par ailleurs, une disposition vient d'être votée par le Sénat dans le cadre de la réforme constitutionnelle, selon laquelle toute dépense fiscale ou exonération de cotisations sociales ne pourra entrer en vigueur sans avoir été validée par une loi de finances ou de financement. Avec la navette, cette disposition va être examinée par l'Assemblée. Nous partageons la préoccupation des sénateurs et les propositions de notre rapport sur les niches fiscales vont dans le même sens. Quelle est votre appréciation sur la problématique des dépenses fiscales, sur la proposition de réforme de la Constitution, et sur la fragilité préoccupante du dispositif du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés ?

S'agissant des dépenses, nous nous préoccupons de la reconstitution de la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, que vous mettez sur le compte de l'insuffisance des prévisions budgétaires. Nous en étions conscients et je rappelle que, même si nous n'avions pas beaucoup de temps en juillet dernier, nous avons tout de même tenu à auditionner le responsable des différents programmes de la mission « Travail, emploi », M. Jean Gaeremynck, qui nous avait confirmé cette sous-budgétisation. Vous nous déclarez qu'il n'y aura rien de tel en 2008. La dette de l'État est-elle en voie d'apurement ? Ou allons-nous constater à la fin de 2008 qu'elle sera passée de 1,7 milliard à 2 milliards, voire davantage ?

En exécution, on observe une baisse de l'utilisation de la fongibilité asymétrique entre 2006 et 2007, de 380 millions à 260 millions. C'est dommage parce que cette souplesse est la contrepartie des obligations de résultat exigées des gestionnaires de programme. Plusieurs responsables de programme nous ont indiqué qu'aussitôt qu'ils faisaient des économies de personnel, Bercy gelait, voire annulait, les crédits correspondants et les diminuait d'autant l'année suivante. Nous allons nous lancer dans la programmation pluriannuelle. Comment allez-vous intéresser les responsables de programme à la bonne gestion dans ce nouveau cadre ?

Le Président Didier Migaud : La Cour des comptes nous a expliqué qu'au 1,7 milliard, voire aux 2,5 milliards, s'ajoutait 1,5 milliard de dette de l'État envers les autres organismes de sécurité sociale. Qu'en est-il exactement ?

M. Éric Woerth : Pour améliorer l'appréciation des dépenses fiscales, je suis très favorable à ce qui a été voté au Sénat. L'idée n'est pas de donner un monopole à la loi de finances ou de financement mais de faire valider les dépenses fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées dans un texte en loi de finances ou de financement.

Le Rapporteur général : Autrement dit, pour la loi relative au temps de travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, il aurait fallu un collectif ?

M. Éric Woerth : Oui. Ou attendre. Quoi qu'il en soit, c'est une règle de bonne gestion, qui permettrait d'encadrer la créativité en matière de crédit d'impôt. Ce serait aussi un gage de discussion avec les parlementaires les plus avertis en matière de finances publiques. Cela étant, cette restriction ne doit pas dispenser de mieux évaluer les conséquences financières des textes en discussion. Je me souviens être intervenu à propos du « bonus-malus » écologique automobile, qui correspond à une dépense budgétaire. La mesure devait être neutre pour les finances publiques. Évidemment, elle ne l'est pas. C'est une bonne

nouvelle pour l'environnement, mais pas pour les finances publiques. Il faut trouver les moyens de mieux évaluer la dépense fiscale. De même, pour le crédit d'impôt « chaudière », on peut parler de surchauffe. Il est mal calibré car il est devenu quasi universel. Les surprises coûtent cher.

Il est très difficile d'intégrer la dépense fiscale dans la norme de dépense.

Le Rapporteur général : Il ne faut pas ! On va polluer la norme de dépense.

M. Éric Woerth : Exactement. Il faut créer un objectif de dépense fiscale, qui soit discuté et permette les comparaisons et les mesures de correction. C'est un problème culturel car il faut bien considérer qu'il s'agit de dépenses. Autre piste qui a déjà été citée : l'idée de limiter les dispositifs dans le temps, de les évaluer avant de les reconduire, s'ils le méritent.

Je n'ai aucune idée de ce que représentera l'acompte de l'impôt sur les sociétés du mois de décembre 2008. Malheureusement, personne n'en sait rien jusqu'au dernier moment. Pour l'instant, l'impôt sur les sociétés entre correctement. Peut-être pourrait-on améliorer la prévision en interrogeant un panel d'entreprises. On le fait plus ou moins en interrogeant la direction financière de certaines entreprises. Il faudrait le faire plus systématiquement car l'état de nos connaissances n'est pas satisfaisant. D'ailleurs, les entreprises ne le savent pas elles-mêmes car elles définissent leur stratégie fiscale très tardivement.

En ce qui concerne les sous-budgétisations, il est tentant de voter une norme de dépense satisfaisante mais plus délicat de voter ensuite la loi de règlement. Nous essayons de rompre avec des habitudes anciennes pour construire des prévisions plus proches de la réalité. En 2008, nous avons fait des progrès qui devront être poursuivis en 2009.

Je ne sais pas ce qu'il en sera de la dette de l'État envers la sécurité sociale à la fin de l'année, même si nous ferons tout pour qu'elle ne dépasse pas le niveau qu'elle a atteint à la fin de 2007. Si elle doit progresser, l'augmentation sera bien moindre qu'en 2007. Par ailleurs, j'ai bien l'intention de régler la facture dès 2009 car, de toute façon, cela ne change rien au déficit public.

Les remarques du rapporteur général sur la fongibilité valent pour 2007, un peu moins pour 2008. La fongibilité par redéploiement de crédits de personnel a porté sur 300 millions d'euros en 2007. Il est vrai que Bercy a freiné le mouvement, non par défiance envers les gestionnaires, mais parce que la loi de finances initiale pour 2007 avait eu tendance à gonfler les crédits du titre 2. Le ministère a voulu éviter de créer un effet d'aubaine.

M. Jérôme Cahuzac : Je reviens sur l'effet de la régularisation du calendrier de versement des pensions des agents de l'État sur la loi de règlement. La Cour des Comptes estime, quant à elle, que la loi de règlement devrait tenir compte de cette mesure, dont elle évalue l'impact à 1 milliard d'euros. Si vous estimez avoir répondu à cette question, je m'en contenterai.

Les impayés, selon la Cour des Comptes, correspondent à un service rendu avant le 31 décembre et qui n'a pas été réglé à cette date. Je cite, pour mémoire : 500 millions au titre de la politique de la ville, 500 millions au titre de l'agriculture, 2,5 milliards au titre de la sécurité sociale, 2,67 milliards au titre de la défense nationale ; soit un total de 7,3 milliards. Estimez-vous, monsieur le ministre, qu'il s'agit effectivement d'impayés ? Et, si oui, sont-ils dans la loi de règlement pour 2007 en augmentation ou en diminution par rapport à l'année précédente ?

Vous avez indiqué qu'il n'y avait pas eu, en 2007, de recettes exceptionnelles telles que la privatisation des sociétés d'autoroutes. Il me semble pourtant que l'on trouve 900 millions versés par Autoroutes de France. Ils sont certes présentés comme des résultats d'exploitation, mais la Cour relève qu'il s'agit du solde du produit de la privatisation. Peut-on alors estimer que 2007 a été très différent de 2006 ? Par ailleurs, le Gouvernement a demandé à EDF un acompte exceptionnel au titre de 2008 de 900 millions d'euros. Même si la pratique n'est pas vraiment originale, ne pensez-vous pas qu'elle prolonge des méthodes de gestion critiquables ?

En ce qui concerne la Caisse de la dette publique, la loi de finances initiale prévoyait qu'elle rachèterait pour 8 milliards d'euros de dette en capital. Apparemment, il n'en a rien été, les dotations ayant servi à hauteur de 5,1 milliards à racheter la dette envers la sécurité sociale. Or ce n'était pas la mission à l'origine de la Caisse, qui devait plutôt servir à diminuer le déficit public de notre pays à l'égard de ceux qui lui prêtent pour assurer les fins de mois. Reconnaissez en outre que la procédure était pour le moins originale puisque l'ACOSS a émis des billets de trésorerie qui ont été souscrits par la Caisse de la dette publique qui a annulé sa créance sur l'ACOSS, laquelle a à son tour annulé sa créance sur l'État. Il me semble que la Cour des comptes n'est pas totalement infondée à considérer qu'il aurait fallu majorer le déficit de 2007 à due concurrence. En outre, elle indique que c'est bien le produit de la privatisation des autoroutes qui a permis de payer ces billets de trésorerie. Bref, c'est la vente d'actifs qui a servi à payer des dettes de fonctionnement. Quel jugement porte le ministre des comptes publics sur une procédure qui revient à céder des actifs pour financer des dépenses de fonctionnement ?

Je voudrais revenir également sur l'opération EDF. Lorsque le Président de la République a annoncé la cession d'actifs pour financer le plan Campus, le cours de l'action était à 85,7 euros alors que la vente s'est faite à 82,1 euros. Le gain théorique était de 3,9 milliards, il a été de 3,74 milliards, soit un manque à gagner de 160 millions. C'est l'ordre de grandeur de votre estimation du surcoût du bonus-malus écologique contre lequel vous vous êtes insurgé. Ne serait-il pas plus sage à l'avenir de vendre avant de faire des annonces, plutôt que l'inverse ? Cette cession, qui représente à peu près 0,2 point de PIB, ne minore-t-elle pas le déficit public qui passerait alors de 2,7 % du PIB à 2,9 % ?

L'évolution du besoin de financement a de quoi inquiéter. En 2006, le déficit et la charge de la dette atteignaient 115 milliards d'euros, contre 104 milliards en 2007. Mais la Cour annonce pour 2008 le chiffre de 145 milliards d'euros, soit une augmentation de 40 % du besoin de financement ! La charge de la dette augmenterait en un an de 83 milliards à 103 milliards. Dès lors, ne considérez-vous pas qu'avoir utilisé les ressources de la dette publique pour racheter la dette envers la sécurité sociale a été une erreur ? À l'époque où les taux étaient plus bas, n'aurait-il pas mieux valu racheter de la dette, plutôt que de le faire maintenant ?

M. Jérôme Chartier : Votre rapport, monsieur le ministre, fait état d'un afflux massif de demandes de remboursement de TVA au début de l'année 2007. Sont-elles liées à des tentatives de fraude à grande échelle ? Si oui, les avez-vous identifiées ? Avez-vous réussi à les juguler ? Quelle évolution peut-on attendre au début de l'année 2008 ?

Confirmez-vous les chiffres donnés pour l'indicateur sur les délais de paiement qui seraient passés de quarante et un jours en 2006 à vingt-quatre jours en 2007 ?

Quel est votre commentaire sur l'augmentation de 16 % à 27 % du taux de couverture de la dématérialisation des documents dans le secteur public local tels que les états mensuels de paye des agents des collectivités locales ou les pièces justificatives, qui est tout aussi spectaculaire ?

M. Charles de Courson : Monsieur le ministre, la liberté dont je fais preuve dans mes propos vient de ce que j'ai voté contre la loi de finances initiale.

La question, c'est de savoir si la réduction du déficit est réelle ou non car, selon la présentation adoptée, le déficit se réduit ou s'aggrave. Le résultat patrimonial passe de 2006 à 2007 de moins 31,6 milliards d'euros à moins 41,4 milliards, soit une dégradation de près de 10 milliards. Pourtant, en exécution, le solde s'améliore : moins 41,4 milliards en 2006 contre moins 38,4 milliards. Après examen, je ne partage ni l'avis du ministre, ni celui de la Cour des comptes sur la dette à l'égard de la sécurité sociale. On ne va pas s'en prendre au seul ministre qui a fait un effort de sincérité ! De toute façon, c'est non pas 5,1 milliards qu'il faudrait réintégrer, mais 2,5 milliards qui correspondent aux dettes réapparues au cours de l'année 2007 et qui ne sont pas comptabilisées dans le déficit de 38,4 milliards. Si l'on en tient compte, on obtient près de 41 milliards, soit le déficit de l'année précédente.

En outre, il y a un très grave problème sur les recettes. La Cour des Comptes a tenté de calculer, à périmètre constant, de combien avaient augmenté les recettes fiscales nettes. Elles sont passées de 267,9 milliards en 2006 à 284,3 milliards en 2007, ce qui représente une augmentation de plus de 6 %. Les recettes non fiscales ont progressé de 24,6 milliards à 28,1 milliards, soit une hausse de 14 %. La Cour a raison de remarquer que les recettes exceptionnelles se sont élevées à 6,6 milliards en 2007 – contre 7,6 milliards l'année précédente représentant la privatisation d'Autoroutes de France, moins 920 millions qui ont été conservés pour être versés en 2007 ; le dividende exceptionnel d'EDF de 920 millions ; la soulte de la SNCF au titre de l'adossment du régime de retraite pour 640 millions ; 400 millions de versements de la Coface. N'oubliez pas les 620 millions pris en charge par le Crédit Foncier pour faire face à la fermeture des plans d'épargne logement et qui n'ont pas été budgétés. Globalement, on reste à un niveau de déficit élevé malgré une très forte augmentation, à périmètre constant, des recettes fiscales liées à l'impôt sur les sociétés. Cela signifie que l'on continue à avoir un niveau de dépense élevé. Je n'en veux pas au ministre, il n'y est pour rien. Il a exécuté un budget qu'il n'a pas élaboré. Mais pèse sur lui la nécessité d'une politique extrêmement rigoureuse.

La loi de règlement montre que, une nouvelle fois, on n'a pas réussi à maîtriser les dépenses. Autrement dit, pour tenir l'objectif de 2012, il faudra d'ici là faire un effort considérable. Il s'amorce mais, monsieur le ministre, vous manœuvrez un paquebot qui met du temps à freiner. En 2007, la dépense a continué à dérapier et on n'a pas redressé les finances publiques. Le changement s'amorce seulement en 2008. Partagez-vous ce diagnostic, monsieur le ministre ?

M. Jean-Pierre Brard : Il n'y a aucune raison d'exonérer Éric Woerth de toute responsabilité. Si ce n'est pas lui qui a élaboré le budget pour 2007, c'était son frère !

Je m'associe à la remarque de Charles de Courson à propos du déficit patrimonial, même si je suis moins sévère que lui envers la Cour des Comptes. Comment le Gouvernement compte-t-il réduire ce déficit ?

La loi TEPA n'a pas été mentionnée. Combien a-t-elle vraiment coûté ?

Enfin, concernant la fraude à la TVA, je persiste à penser que nous ne sommes pas assez vigilants, notamment à la fraude intracommunautaire avec les carrousels. De temps en temps, une affaire sort, mais la coopération au sein de l'Union n'est pas suffisante. Nos fins limiers ne sont pas assez mobilisés alors que le phénomène coûte des sommes faramineuses à l'État.

Le Président Didier Migaud : Comment expliquez-vous, monsieur le ministre, que, malgré un redressement affiché, les comparaisons internationales ne soient pas à l'avantage de la France ? Notre classement a rétrogradé : pour les déficits publics, nous sommes passés de la onzième place à la quatorzième, sur quinze pays membres de la zone euro ; notre dette publique, en volume, est désormais au cinquième rang, au lieu du huitième l'année précédente.

M. Éric Woerth : S'agissant de la comptabilisation du treizième mois de pension en 2006, vous pouvez le retirer mais, de toute façon, les chiffres sont connus, c'est une question d'interprétation.

En ce qui concerne les impayés et les charges d'impayés, la notion de service fait est relativement nouvelle. La comptabilité budgétaire ne la mesurait pas puisque n'étaient comptabilisés que les règlements. Les comparaisons dans le temps sont donc difficiles. Ce qui importe, c'est de ne pas changer le périmètre dans les années qui viennent, pour ne pas fausser l'interprétation des différents types de déficit.

Les ressources procurées par Autoroutes de France et EDF, 900 millions dans les deux cas, sont clairement des recettes. Le projet de loi de finances a considéré, en ce qui concerne Autoroutes de France, qu'il s'agissait d'un dividende et cette imputation n'a pas été remise en cause par Eurostat. EDF a versé à l'État un acompte sur dividende, et elle recommencera en 2009, contrairement à Autoroutes de France. Ce n'est pas scandaleux, et beaucoup d'États procèdent ainsi. Il ne s'agit pas d'une recette exceptionnelle.

Quant au remboursement de la dette envers la sécurité sociale, l'opération a été rondement menée. On peut discuter des modalités, mais il fallait apurer cette dette et elle l'a été par des circuits financiers bien identifiés. M. Jérôme Cahuzac a critiqué que les ventes d'actifs aient financé de la dette. Mais la dette, c'est toujours du fonctionnement ! Les 1 200 milliards de dette correspondent à une accumulation de dépenses de fonctionnement. D'ailleurs, si l'État avait dû régler lui-même les 5,1 milliards, il aurait recréé de la dette qui aurait pu être remboursée grâce à des recettes de privatisation. L'opération a été conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF.

La vente de titres EDF n'a pas à figurer dans les recettes maastrichtiennes, donc dans le calcul des 2,7 % du PIB de déficit.

Quant à la charge de la dette, il est certain qu'elle augmentera en 2008, ne serait-ce qu'à cause de l'inflation puisqu'une partie de la dette est indexée sur elle. Elle sera donc supérieure à ce qui était prévu dans la loi de finances initiale.

Les recettes de TVA, 131,5 milliards d'euros, ont été inférieures de 2 milliards par rapport aux prévisions. Nous ne savons pas si cette baisse provient de la fraude – il y en a sans doute – ou simplement d'une baisse de l'assiette. La fraude à la TVA me préoccupe. Je suis allé voir les responsables du fisc anglais et j'ai rencontré le ministre des finances allemand pour développer un outil de coopération européen. La réponse est plutôt frileuse car on a

toujours peur de partager des données fiscales. Il faudra sûrement créer un organisme qui ne soit pas une administration, et qui soit suffisamment souple. Aujourd'hui, il existe un processus d'échange qui s'appelle Eurocanet – European Carousel Network – mais qui est très informel. Il faudra plus de formalisme, des outils plus réactifs pour permettre aux fiscaux nationaux d'intervenir auprès d'entreprises éphémères qui se font rembourser de la TVA et qui disparaissent. C'est d'ailleurs ce qui a inspiré la notion de fragrance fiscale. Pour le moment, les recettes de TVA sont en ligne avec les prévisions.

Quant à la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, je ne peux pas vous en dire davantage. Il n'y a rien de particulier à signaler. Les délais de paiement que vous signalez me surprennent aussi. Je m'étonne que l'administration paie si vite. Nous allons examiner ces indicateurs de plus près. Je signale seulement qu'en 2006, les applications informatiques ont rencontré des difficultés si bien que les paiements ont été retardés.

Le Rapporteur général : Cela a correspondu à l'entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature.

M. Éric Woerth : Monsieur de Courson, vous l'avez vous-même remarqué, il y a des recettes exceptionnelles tous les ans. Leur montant en valeur absolue est certes important, mais pas en valeur relative. Il suffit que leur présentation soit claire.

Quant à la gestion des dépenses, la RGPP a changé la donne en modifiant en profondeur la teneur des discussions avec les ministères et les différents services publics. Cela étant, après l'amorce opérée en 2008, l'exercice 2009 sera extrêmement tendu et, je l'espère, réaliste en vue de réduire le déficit public. Un effet de ciseau, qui se produirait entre les recettes et les dépenses, serait préoccupant. Mais, comme les prélèvements obligatoires sont très élevés, on peut espérer à terme que leur diminution créera dans l'économie les conditions du développement qui génère de nouvelles recettes – à fiscalité inchangée. C'est le pari fait avec la diminution de l'impôt sur le revenu, celle d'une partie de la taxe professionnelle et la défiscalisation des heures supplémentaires. C'est une conviction économique et politique.

M. Charles de Courson : J'attire l'attention sur le fait que le produit de la vente des actions EDF, destinée à financer le plan Campus, a été encaissé alors que les dépenses sont encore à venir. Elles pèseront sur les budgets 2009 et 2010. Ce genre de pratique n'est pas sain.

M. Éric Woerth : L'opération EDF permettra de payer les annuités des partenariats public-privé mais elle n'aura pas de conséquence maastrichtienne. Les 3,7 milliards sont un capital, qui produit des intérêts que nous utilisons, mais dont il n'a pas été tenu compte pour obtenir le déficit de 38,4 milliards. Sinon, il viendrait minorer le déficit, ce qui serait bien agréable.

Pour réduire le déficit, monsieur Brard, il faut réduire le niveau de dépense en améliorant la gestion de la dépense.

Notre situation relative se dégrade parce que nous n'avons pas choisi le même chemin que les autres. Les Allemands sont allés beaucoup plus vite que nous. Ils ont gelé les dépenses de toute nature, y compris les pensions. Je ne suis pas sûr que la France soit prête à l'accepter, surtout quand je vois le tollé que déclenche telle ou telle mesure mineure par rapport à ce qui s'est fait en Allemagne. Nous avons opté pour une réforme structurelle, la RGPP et la réforme des politiques publiques. Certains pays ont augmenté les impôts :

l'Allemagne a relevé son taux de TVA. Nous avons fait un autre choix, compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires chez nous. On verra en 2012 si nous avons réussi à redresser nos finances. La clé de la réussite, c'est vraiment la réduction de la dépense.

Le coût de la loi TEPA en 2007 est estimé à moins de 2 milliards.

M. Hervé Mariton : Quels sont en 2008 les éléments de nature à creuser l'écart entre déficit budgétaire et déficit maastrichtien ? En outre, des débats récents ont porté sur les déficits structurels.

M. Thierry Carcenac : Je suis rapporteur du programme « Gestion fiscale et financière de l'État ». Même si la LOLF se met en place, l'information est en train de disparaître. La Cour des comptes dénonce à juste titre un effritement dangereux dans ce domaine. Le RAP, que je suis chargé de contrôler, n'a pas été suffisamment bien renseigné et je ne suis sûrement pas le seul à avoir fait ce constat.

Si les objectifs de votre ministère sont atteints, si les indicateurs de programme sont servis, à une exception près, je considère qu'ils ne sont pas pertinents. À partir de là, il n'est guère possible d'avoir une vision claire de votre activité. Celle-ci apparaît davantage tournée vers le service que vers le contrôle. À cet égard, je rejoins Jean-Pierre Brard dans sa remarque à propos de la TVA. L'administration est plus préoccupée des délais de réponse et de restitution au contribuable que du contrôle des données qui lui sont fournies.

Vous avez annoncé que la moitié des gains provenant de la baisse des effectifs serait affectée aux agents. Il serait bon d'y voir un peu plus clair. Certes, la diminution est forte en catégorie C, elle va même au-delà de l'objectif fixé. Mais, parallèlement, l'augmentation des dépenses de personnel est bien supérieure, notamment à cause du coût d'entrée dans la catégorie A+. Dans ces conditions, on n'a pas forcément une vision très nette des gains de productivité ni de la gestion des ressources humaines. L'objectif de réduction des effectifs dans votre ministère est très ambitieux puisqu'il est prévu d'ici à 2011 une diminution d'au moins 20 000 ETPT, sur 127 000. Et le suivi dépenses informatiques ne permet pas de se faire une idée précise sur les programmes Helios, dédié au service public local, et Copernic, qui procède à la refonte du système d'information fiscale, car les dépenses externalisées sont éparpillées et disséminées dans le budget. Il ne faudrait pas que l'administration perde des agents, mais finisse par payer plus cher à cause des dépenses informatiques. La fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique est une réforme ambitieuse. Il faudrait pouvoir mesurer son impact budgétaire, notamment en matière immobilière.

M. Michel Bouvard : Des difficultés persistent pour évaluer les effectifs des opérateurs de l'État au sens de la LOLF, même si des progrès ont été accomplis. Quelles dispositions peuvent être prises ?

Les crédits de report du ministère de la défense restent à un niveau élevé, qui ne permet pas de respecter totalement les dispositions de la loi organique. Comment peut-on y remédier ?

Enfin, la Cour des Comptes constate que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France confirme malheureusement son rôle d'outil de débudgétisation. Elle se consacre surtout à la route alors qu'elle avait vocation à favoriser le transfert des ressources

de l'État vers d'autres modes de transport. À compter de l'année qui vient, elle devra faire face à une impasse de 900 millions par an. Qu'envisagez-vous ?

En ce qui concerne l'ACOSS, Augustin de Romanet et moi-même vous avons saisi, monsieur le ministre, de la question de la dette à cause du renchérissement du coût de la ressource, la Caisse des dépôts ayant dû l'année dernière, pour financer la trésorerie de l'ACOSS, faire appel à la BCE pour obtenir des ressources complémentaires.

M. Éric Woerth : Nous avons limité les risques de divergence d'interprétation des déficits entre Bruxelles et nous. Quant au déficit structurel, c'est une notion à laquelle je ne crois pas vraiment parce que les calculs peuvent varier. La Cour des comptes estime qu'en 2007, il fallait ajouter 0,2 point aux 2,7 % du PIB parce que le PIB était au-dessus de son niveau potentiel. C'est un exercice intellectuel. On est déjà contrôlé comme jamais par Eurostat. Chaque opération est pesée, soupesée, contrariée. Si on se met à raisonner sur d'autres types de déficit, on n'y comprendra plus rien. Il y a déjà le résultat budgétaire, le résultat comptable, le résultat maastrichtien, et nous devrions ajouter le résultat théorique ! Il faut stabiliser les règles et analyser les évolutions, sans gagner en sophistication. On pourrait tout aussi bien mettre en cause les traitements imposés par Eurostat, en particulier aux recettes de la Coface, qui nous coûtent 0,1 point de déficit. Ce qui compte, c'est le déficit effectif.

Nous n'avons pas de chiffrage du plan de fermeture de trésoreries ; il n'est pas arrêté. Il évolue en fonction des propositions qui viennent du terrain, et résulte de concertations étroites. Il m'est arrivé plusieurs fois de ne pas donner suite à une proposition de fermeture de trésorerie parce que la concertation locale n'avait pas été assez poussée. Il faut s'adapter aux nécessités du service. Je suis prêt à venir faire le point devant vous sur l'organisation de la direction générale des finances publiques, et sur les outils informatiques, ou bien à vous écrire.

Il faut en effet contrôler les effectifs des opérateurs, comme ceux de l'État. Nous nous en parlons lors des réunions budgétaires avec chaque ministre. Au fur et à mesure, nous affinerons notre connaissance.

M. Charles de Courson : Les services de la commission des Finances avaient fait le pointage des quelque 200 opérateurs et ils avaient trouvé une augmentation des effectifs de plus de 11 000 personnes pour l'exercice 2007. Connaissez-vous les chiffres définitifs ?

M. Éric Woerth : Nous allons surveiller non seulement les effectifs des opérateurs, mais aussi l'immobilier. Et il y aura des sanctions financières pour ceux qui n'auront pas dressé leur inventaire immobilier dans le délai imparti. Pour l'AFITF, la réponse se trouvera dans le budget pour 2009. Quant aux crédits de report, ils concernent pour moitié la défense. Et c'est le résultat de la loi de programmation militaire. Enfin, nous rembourserons l'ACOSS car la charge d'intérêt est en effet très élevée – 400 millions d'euros – et elle est supportée par la sécurité sociale.

Le Président Didier Migaud : Monsieur le ministre, je vous remercie au nom de la Commission.

