



ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

COMPTE RENDU N° 42 *(Application de l'article 46 du Règlement)*

Mardi 24 janvier 2006
(Séance de 10 h 45)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

SOMMAIRE

	pages
– Audition de M. Jean-François COPÉ, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, sur les premiers résultats de l'exécution budgétaire 2005.....	2
– Informations relatives à la Commission.....	8

La commission des Finances a procédé à l'audition de M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, sur les premiers résultats de l'exécution budgétaire 2005.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a souligné que, pour la troisième année consécutive, les dépenses de l'État ont été strictement tenues, le plafond de dépenses voté par le Parlement respecté – et même au-delà, car le volume effectif lui est de 21 millions d'euros inférieur – et, ce, sans sacrifier les dépenses d'investissement, lesquelles progressent de 7 %. De plus, les reports ont diminué presque de moitié, passant de 9,7 milliards d'euros début 2005 à environ 5 milliards début 2006, au lieu de 14,1 milliards d'euros, record historique, en début de législature.

Dès le début de l'année 2005, le Gouvernement s'est donné les moyens de maîtriser les dépenses, en mettant en place une réserve de précaution de près de 4 milliards d'euros sur les crédits – hors reports – de la loi de finances initiale et de 2,5 milliards d'euros sur les crédits reportés. La réserve a ensuite été majorée d'un milliard en milieu d'année, puis annulée pour l'essentiel, puisque le montant total des annulations s'est élevé, sur l'exercice, à plus de 6 milliards d'euros.

Pour autant, il n'était pas question de compromettre l'avenir et les objectifs de plus long terme en sacrifiant les dépenses d'investissement. Le respect de la loi de programmation militaire, allant au-delà des crédits prévus par la loi de finances initiale, avec la consommation de 250 millions d'euros de reports, en est une illustration emblématique. S'agissant des reports, il a fallu faire preuve de détermination pour en casser la mécanique. La hausse de l'investissement public a eu pour corollaire un effort très important sur les dépenses de fonctionnement qui sont quasiment stabilisées en valeur (+ 0,2 %) et ceci en dépit de l'augmentation de diverses dépenses inéluctables.

Même si l'activité économique a été moins soutenue que prévue initialement, les recettes de l'État se sont bien tenues. Non seulement la catastrophe annoncée par certains au milieu de l'année n'a pas eu lieu, mais les plus-values fiscales atteignent, tous impôts confondus, 500 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

L'impôt sur le revenu est en progression de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale, et l'ensemble des impôts assis sur des actifs a connu des progressions notables en 2005, en lien avec les évolutions constatées des prix de l'immobilier : c'est notamment le cas du produit des donations et successions, ainsi que de l'ISF, générant respectivement des plus-values d'un milliard et de 300 millions d'euros.

L'impasse sur la TVA, estimée à 1 milliard d'euros au moment du débat d'orientation budgétaire de juin 2005, se limite finalement à 600 millions, reflétant la vigueur de la consommation : un fléchissement de près d'un point de la croissance du PIB ne s'est traduit que par une baisse de 0,5 % du produit total de la TVA.

L'impôt sur les sociétés est en retrait de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision : le bénéfice fiscal en 2004 a en effet progressé moins fortement que prévu, ce qui illustre la déconnexion entre les résultats fiscaux et les résultats comptables des entreprises, et justifie

l'étude commandée à l'Inspection générale des finances sur les meilleurs modes d'appréhension de la création de valeur par les entreprises.

S'agissant enfin de la fiscalité pétrolière, la perte apparente de rendement de la TIPP est de 1,25 milliard d'euros, mais elle s'explique pour moitié par son transfert partiel aux régions et aux départements. C'est un débat qu'il faut dépolitiser et dépassionner, en soulignant que l'État ne s'est pas « enrichi » avec l'augmentation des prix du pétrole, le surplus de TVA induit par la hausse du prix du pétrole ayant été plus que compensé par la moins-value enregistrée par le produit de la TIPP. Le retour à la « TIPP flottante », réclamé par certains, ne se justifie donc pas.

La progression du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a été particulièrement dynamique : + 1,5 milliard d'euros. L'augmentation globale des prélèvements sur recettes, soit 2,1 milliards d'euros, a été heureusement plus que compensée par le dynamisme des recettes non fiscales, à hauteur de 2,8 milliards : 750 millions au titre de la progression des dividendes, 535 millions au titre de l'amende versée par les opérateurs de téléphonie mobile, 1 milliard au titre d'opérations internationales, 250 millions au titre de frais d'assiette et de recouvrement.

Par ailleurs, avec le régime de fongibilité de la LOLF, il n'est pas possible de gérer les crédits issus des fonds de concours européens au sein des programmes. Pour assurer une « traçabilité » satisfaisante, leur gestion a été « basculée » au 1^{er} janvier 2006 sur des comptes de tiers. Par cohérence, les crédits disponibles à l'issue de la gestion 2005, soit 750 millions d'euros, ont également été virés en comptes de tiers, ce qui se traduit par une minoration des recettes nettes à due concurrence, et donc par une dégradation des comptes publics.

Il résulte de tous ces éléments que le solde budgétaire s'établit à - 43,5 milliards d'euros, soit 3,3 milliards de moins que la dernière prévision de déficit associée au collectif, qui était de 46,8 milliards d'euros, soit aussi 1,6 milliard d'euros de moins que le déficit inscrit dans la loi de finances initiale, qui était de 45,1 milliards, soit encore une amélioration de 400 millions d'euros par rapport à l'exercice 2004, malgré une croissance économique moins forte. Le Gouvernement fait donc plus que tenir ses engagements, et il y a toutes les raisons de croire que la France pourra confirmer, le 1^{er} mars prochain, qu'elle respecte le seuil de 3 % du PIB. La crédibilité du retour à l'équilibre budgétaire, annoncé pour 2010 par le Premier ministre voici deux semaines lors de la première Conférence des finances publiques, s'en trouve renforcée.

Cette amélioration de 3,3 milliards d'euros du solde budgétaire s'explique par trois éléments d'importance sensiblement équivalente. Le premier est la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés, qui a donné lieu à polémique, mais repose sur une logique simple. Lorsque les entreprises estiment que leur résultat au titre d'un exercice sera moins bon que celui de l'exercice précédent, elles ont la faculté de réduire leur dernier acompte d'impôt ; par symétrie, la mesure proposée au Parlement par le Gouvernement prévoyait que celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros majoraient, dans le cas contraire, ledit acompte, considéré comme représentatif de la véritable capacité bénéficiaire des entreprises. Le rendement de cette disposition de justice était estimé, au moment du vote de la loi de finances rectificative, à 1,3 milliard ; elle a rapporté, en réalité, 2,3 milliards. Le deuxième élément est le fait que les recettes fiscales ont été de 1 milliard d'euros plus élevées que prévu lors de la présentation

du collectif. Le troisième consiste, pour 1 milliard d'euros environ également, en l'agrégation de différents facteurs d'amélioration, notamment les recettes non fiscales et l'excédent du compte d'avance aux collectivités locales avec l'amélioration du taux de recouvrement des impôts, locaux ou nationaux, grâce à la modernisation de la collecte.

L'année 2005 aura été avant tout l'année de la réforme fiscale ; l'année 2006 sera celle de l'efficacité de la dépense, et la Conférence des finances publiques sera, à cet égard, essentielle. Le premier chantier est celui de l'exécution budgétaire 2006, qui s'inscrit dans une logique nouvelle, celle d'un budget construit selon la LOLF. Après une première tranche d'audits portant sur 20 milliards d'euros de dépenses, une deuxième tranche va être lancée, qui portera sur 17,5 milliards d'euros. Un nouveau site gouvernemental rassemble une très large information sur le coût des politiques publiques, les objectifs et indicateurs associés, les résultats des audits, ainsi que des analyses comparatives internationales et des liens vers des sites étrangers.

Le second chantier sera celui de la préparation du budget 2007 : après avoir stabilisé en volume les dépenses de l'État pendant trois années consécutives, le Gouvernement les réduira de 1 % en volume, c'est-à-dire qu'elles ne progresseront que de 0,8 % en valeur. Pour ce faire, il faut à la fois revoir l'appareil productif de l'État et ses interventions, c'est-à-dire le bien-fondé de ses politiques publiques sectorielles. Les réunions sur les économies structurelles qui se tiendront à partir du mois prochain dans chaque ministère devront être l'occasion de lancer de véritables « revues de programme » à l'instar de ce qui a été fait avec succès au Canada.

S'agissant enfin du plafonnement des niches fiscales, il faut rappeler que la décision du Conseil constitutionnel n'a nullement sanctionné le dispositif sur le fond, mais pour son manque de simplicité. Il faut admettre qu'au fil des dépôts, il était devenu trop complexe. L'objectif demeure, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2007, d'éviter qu'à travers le cumul de dispositions fiscales dérogatoires, un contribuable aisé ne parvienne à se soustraire à sa participation aux charges communes.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a jugé que l'exécution du budget 2005 a été remarquable : un taux de mise en réserve considérable, des annulations de crédits portant sur près de 6 milliards d'euros, un collectif de fin d'année gageant la totalité des crédits nouveaux et ne générant aucun report supplémentaire. L'exercice 2006 peut ainsi être abordé dans les meilleures conditions possibles, mais le fait que, pour la troisième année consécutive, les dépenses soient maîtrisées ne rend pas forcément la suite plus facile, car il devient plus délicat de trouver des marges de manœuvre.

Les prévisions de recettes se sont révélées réalistes, démentant les critiques de ceux qui, en juillet 2005, n'hésitaient pas à annoncer 5 à 6 milliards d'euros de moins-values fiscales, et il est donc permis de considérer comme raisonnables les prévisions pour 2006. La modification apportée par la loi de finances rectificative pour 2005 au régime d'acomptes de l'impôt sur les sociétés était indispensable, et il aurait d'ailleurs fallu y procéder depuis longtemps, car elle permet de stabiliser le produit de cet impôt malgré les évolutions erratiques des bénéfices des grands groupes. La polémique à laquelle a donné lieu cette mesure est d'autant plus incompréhensible que le déficit budgétaire ne s'en trouve réduit que de 1 milliard d'euros. Quant à la TIPP, son produit est également en diminution, ce qui pèse fortement sur la capacité des départements à financer des dépenses sociales qui sont, elles, en

forte progression. L'ISF, en revanche, a rapporté nettement plus qu'en 2004, malgré les cris d'orfraie poussés en 2003 par l'opposition contre les indispensables réformes destinées à protéger les PME françaises contre le risque de rachat par des sociétés étrangères et, partant, de délocalisations.

Quelques questions méritent néanmoins d'être posées au Gouvernement. L'objectif de limiter les reports à 5 milliards d'euros en 2006 sera-t-il tenu ? S'agissant des 5,5 milliards d'euros qui seront mis en réserve, comment l'effort sera-t-il réparti entre les différents ministères de façon à épargner les politiques prioritaires, comme celle en faveur des banlieues ? Ne sera-t-il pas difficile de réduire les dépenses de 1 % en volume en 2007, compte tenu du poids incompressible des dépenses de personnel et des frais financiers ? Au-delà, enfin, de l'horizon 2007, il faudra à la fois maîtriser davantage encore la dépense, mener une politique de l'emploi de nature à soutenir la croissance, mieux mobiliser les actifs immobiliers non stratégiques, mais ne conviendra-t-il pas, aussi, de faire une pause dans les réformes fiscales ?

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé quelles conséquences le Gouvernement entendait tirer de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré le maintien de toute mission mono-programme pour 2006, et s'est inquiété de voir la LOLF se traduire par la mise en place de « tuyaux d'orgue » entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Quant aux niches fiscales, des propos comme ceux du ministre de la Culture sur le crédit d'impôt en faveur de l'industrie cinématographique laissent craindre que leur réduction soit compromise. S'il faut, par ailleurs, se réjouir de ce que le Gouvernement intensifie les audits de l'administration, le Parlement a aussi son rôle à jouer en la matière, et il serait bon que ses équipes de fonctionnaires soient renforcées à cette fin par des membres des corps d'inspection, qui constituent un potentiel aussi riche que sous-utilisé. Il convient enfin de rappeler, dans la perspective du débat qui va s'ouvrir sur la fiscalité locale, qu'il n'est qu'à moitié vrai que la hausse de celle-ci s'explique par le fait que l'État ne tient pas ses engagements : c'est une demi vérité, car il en prend à sa charge une part croissante de dépenses, par le jeu des dégrèvements et des exonérations, dont les élus locaux eux-mêmes ne mesurent pas l'ampleur financière.

M. Didier Migaud a jugé hors de propos l'optimisme du Rapporteur général, et plus encore l'autosatisfaction du ministre délégué : qui fera croire aux Français que la situation des comptes publics est excellente, ou même s'améliore, alors que le déficit reste pratiquement au même niveau qu'en 2004 et que l'endettement continue d'augmenter ? Qui plus est, ce résultat est obtenu au prix de beaucoup d'artifices comptables, ce que ne manquera pas de faire apparaître, dans quelques mois, le rapport de la Cour des comptes : certaines dépenses budgétaires sont transformées en dépenses fiscales, des charges croissantes sont transférées aux collectivités locales, et la soule d'EDF, qui fait suite à celle de France Télécom, est un expédient qui ne vaut qu'une fois. Quant à la modification du régime d'acomptes de l'impôt sur les sociétés, son rendement semble avoir été délibérément sous-estimé, comme d'ailleurs nombre de recettes fiscales, dans la loi de finances rectificative, à seule fin d'annoncer une « bonne nouvelle » quelques semaines plus tard. En vérité, le Gouvernement court désespérément derrière les résultats enregistrés sous la législature précédente : le déficit, compris entre 2,4 % et 2,6 % du PIB en juin 2002 selon l'audit des finances publiques, a toutes les peines du monde, après avoir connu un pic à 4 %, à redescendre aujourd'hui à 3 %.

Il serait intéressant, enfin, de savoir comment se répartit la progression de l'investissement entre dépenses civiles et dépenses militaires, et d'avoir accès au contenu des audits diligentés par le Gouvernement.

Le ministre délégué a répondu que tous étaient publics, et disponibles sur le site *www.performance-publique.gouv.fr*.

M. Jean-Pierre Brard a dit ne pas partager l'engouement du Président Pierre Méhaignerie pour les corps d'inspection, dont les membres sont trop souvent coulés dans un même moule. Quant au fait que l'exécution budgétaire soit conforme aux prévisions, cela ne sera guère de nature à mettre du baume au cœur des Français...

Les transferts de ressources aux collectivités locales sont forfaitisés, alors qu'ils sont censés couvrir des dépenses en croissance continue, ainsi que l'avait démontré en séance publique M. Etienne Pinte.

S'agissant de l'ISF, son rendement fortement accru prouve une seule chose : c'est que les riches ne se sont jamais si bien portés, car cette progression, qui serait plus forte encore si le Gouvernement et sa majorité ne s'étaient acharnés à émasculer cet impôt, ne saurait être entièrement mise sur le compte de la valorisation des résidences principales.

Plusieurs questions particulières sont préoccupantes. Quel est l'état d'avancement du versement des subventions, complémentaires et nouvelles, destinées aux associations de terrain qui interviennent dans les quartiers en difficulté ? Où en est le processus de suppression des missions mono-programme ? Où en est le versement des crédits de fonctionnement de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ? Où en est, enfin, le recouvrement de la dette fiscale des Témoins de Jéhovah ? L'État ne pourrait-il se nantir sur les biens immobiliers de cette secte, tel le terrain qu'elle a acheté à Deyvillers, dans les Vosges ?

M. Patrice Martin-Lalande a indiqué que, contrairement à certaines rumeurs erronées, le produit de la redevance audiovisuelle a bien augmenté en 2005, grâce à la réforme de son mode de collecte, de 90 millions d'euros comme prévu en loi de finances initiale, et même de 15 à 20 millions d'euros supplémentaires, qui pourront financer la télévision numérique terrestre et les travaux de rénovation de la Maison de la Radio. L'audiovisuel public disposera, au total, de 2,736 milliards d'euros. Le coût de la collecte a été réduit de 100 millions d'euros, ce qui témoigne de l'exemplarité de la réforme.

M. Hervé Novelli s'est félicité de ce que la norme du « zéro volume » ait été respectée, mais a regretté que l'on se contente, pour 2006, d'une baisse de 1 %, au lieu de progresser plus vite vers le « zéro valeur ».

M. Daniel Garrigue a demandé si le fait que la France soit repassée sous la barre des 3 % du PIB est de nature à améliorer ses relations avec la Commission européenne dans le cadre du Pacte de stabilité, et a invité le Gouvernement à se donner, compte tenu des perspectives démographiques et du poids des régimes de retraite, un calendrier de désendettement dépassant l'horizon 2009.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que le Gouvernement, à l'instar du gouvernement précédent, depuis 2002, en était réduit à « racler les fonds de tiroirs » pour équilibrer le budget. Certains transferts de charges, pour être indirects, n'en sont pas moins insidieux : la ponction opérée sur la Mutualité sociale agricole, par exemple, a conduit celle-ci à réduire ses aides aux adhérents âgés, lesquels se tournent donc vers l'APA, c'est-à-dire vers les départements – et la même opération est rééditée à l'encontre du Crédit immobilier, qui devra, faute de fonds propres suffisants, réduire ses prêts aux départements pour l'amélioration de l'habitat. La décentralisation du RMI est loin d'être couverte, comme chacun sait, par l'évolution de la TIPP, les contrats d'avenir coûteront 20 % plus cher aux départements que les formules précédentes, et l'interdiction des coupures de courant, louable en elle-même, rejaillira sur les dépenses d'aide sociale et, partant, sur la fiscalité locale. Le Gouvernement ne retient du rapport de M. Michel Pébereau que ce qui l'arrange, et réduit le déficit de l'État sur le dos des départements : ce n'est pas une « demi-vérité » que de le dire. L'Assemblée devrait créer une mission d'information pour évaluer l'ensemble des charges transférées aux collectivités locales.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que l'État, au cours des dix dernières années, avait davantage reversé aux collectivités locales qu'il ne leur avait transféré de charges.

M. Pierre Hériaud s'est réjoui de la poursuite de la baisse des déficits, mais a souligné que le « zéro valeur » exige 3,5 milliards d'euros supplémentaires d'économies.

M. Jean-François Copé, ministre délégué, a apporté aux différents intervenants les réponses suivantes :

– les audits visent à substituer à une logique d'économies uniformes une logique d'économies sélectives et justifiées, portant aussi bien sur les dépenses de fonctionnement que de personnel. La seconde vague d'audits, qui va être lancée dans les prochaines semaines, s'attaquera notamment à de lancinants sujets tels que l'organisation des examens ou les décharges d'enseignement. Il sera difficile, en revanche, d'accéder au souhait du Président Pierre Méhaignerie que des inspecteurs généraux soient mis à la disposition du Parlement, car tous les corps d'inspection sont mobilisés par ces audits, et devront même être renforcés par des cabinets privés ;

– les mises en réserve seront faites de manière à préserver les priorités de l'action du Gouvernement, notamment en direction des banlieues ;

– les 5 milliards d'euros maximum de reports se décomposeront en 2 milliards pour la défense, 1 milliard pour les fonds de concours et 2 milliards pour les budgets civils ;

– les collectivités locales bénéficieront de 600 millions d'euros supplémentaires, dont 450 millions au titre de la régularisation pour 2004 ;

– sauf à modifier la LOLF, ce qui n'est pas, *a priori*, souhaitable, il faudra veiller à ce que chaque mission comporte au moins deux programmes ;

– le Gouvernement n'est pas hostile aux niches fiscales, mais à leur cumul excessif ;

– l'accusation rituelle, quoique généralement plus nourrie de la part de M. Didier Migaud, de recourir à des « artifices comptables » ne saurait masquer le fait que les dépenses

ont progressé de 0,6 % par an entre 1998 et 2002, et ont été stabilisées en volume depuis cette date. Quant à la soulte d'EDF, elle avait été annoncée et son montant est conforme aux prévisions ;

– l'augmentation de 7 % de l'investissement se répartit entre 5 % pour le militaire et 2 % pour le civil ;

– le dossier de la dette fiscale des Témoins de Jéhovah fait l'objet de la plus grande attention de la part du Gouvernement ;

– il est confirmé que la redevance audiovisuelle ne donnera lieu à aucune « perte en ligne » : tous les financements prévus en loi de finances initiale, sinon en loi de finances rectificative, seront présents, et la réforme de la collecte s'avère être un succès, qui s'ajoute à ceux, en matière d'impôt sur le revenu, de la télédéclaration – après les difficultés de 2005, le portail du ministère pourra accueillir cette année 10 millions de contribuables –, de la relance amiable et, demain, de la déclaration préremplie, qui constituera une véritable révolution ;

– la norme du « zéro valeur » n'a jamais été annoncée comme devant être respectée dès cette année : il s'agit de tendre progressivement vers celle-ci, en commençant par diminuer les dépenses de 1 % en volume ;

– les relations entre la France et la Commission européenne ne peuvent être qu'améliorées par le retour au respect de la règle des 3 % du PIB, qui est un élément majeur de crédibilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;

– le Gouvernement se donne pour objectif de revenir à l'équilibre budgétaire dès 2010 et de montrer ainsi que l'on peut avoir un service public plus efficace à meilleur coût. Pour cela, il faut réduire les dépenses, et les audits en sont un moyen privilégié, car seules de véritables revues de programme permettent d'apprécier dans le détail l'efficacité des politiques publiques, au lieu d'inquiéter inutilement en proclamant *in abstracto* que seul un départ à la retraite sur deux sera remplacé.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié le ministre délégué et l'a incité à clarifier au plus tôt les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

*
* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 58-2 de la LOLF une enquête de la Cour des Comptes relative à l'efficience et à l'efficacité des universités.

La commission a nommé *M. Jean-Michel Fourgous* Rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de programme pour la recherche (n° 2784).