

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 Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, et de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur le projet de loi de finances pour 2008 2

Mercredi

26 septembre 2007

Séance de 12 heures 30

Compte rendu n° 20

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE
2006-2007

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



Le **Président Didier Migaud**, après avoir souhaité la bienvenue à Mme et à M. les ministres pour présenter le PLF pour 2008 adopté ce matin en conseil des ministres, informe la Commission qu'il a demandé à M. **Éric Woerth** de lui faire parvenir les chiffres de plafonnement des impositions en fonction du revenu – le « bouclier fiscal » –, ventilés géographiquement et qu'ils lui sont parvenus, ce dont il le remercie. Le document relatif à la répartition par régions des demandes sera communiqué aux membres de la Commission.

Élaborer un PLF n'est jamais facile surtout, comme c'est le cas cette année, lorsque les données macro-économiques ont subi plusieurs variations. Les comptes publics comprennent le budget de l'État et celui de la sécurité sociale ; il doit tenir évidemment compte de l'ensemble du contexte mondial et, en l'occurrence, de l'impact de la crise financière. Un débat aura d'ailleurs lieu à ce propos mardi prochain. Il est donc particulièrement intéressant de connaître la manière dont les ministres apprécient la situation.

M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, déclare que ce PLF, premier de la législature et du quinquennat, poursuit deux objectifs majeurs : le redressement des finances publiques et la mise en œuvre d'une politique de croissance par la valorisation du travail et de l'investissement. Une démarche de redressement a été engagée sous la précédente législature sans pour autant que la progression des dépenses ait été infléchie : l'État n'a pas été suffisamment réformé et les marges de manœuvre ont en outre manqué. Ce projet est, quant à lui, à la fois responsable, volontaire et innovant.

Lorsque les dépenses publiques représentent plus de la moitié de la richesse nationale, son efficacité est cruciale pour l'ensemble de l'économie. L'objectif est de diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique pendant les cinq ans à venir – il s'agit de la ramener à un peu plus de 1 % en volume alors qu'elle était supérieure à 10 % pendant les dix dernières années. Si la croissance est libérée, l'équilibre des finances publiques pourra être restauré avant la fin du quinquennat et, peut-être, dès 2010.

Première marque de fabrique de ce PLF : investir massivement dans la baisse des prélèvements.

Une grande discipline dans l'évolution globale des dépenses est donc nécessaire, lesquelles suivront la règle du 0 % en volume – elles ne progresseront donc certes pas plus vite que l'inflation mais, pour la première fois, cette règle s'appliquera sur un périmètre élargi qui dépasse les dépenses du budget général pour couvrir aussi les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités locales. Ces prélèvements ont bien vocation à financer les dépenses publiques. C'est donc sur un ensemble de 335 milliards en 2007 que cette règle s'appliquera.

Avec une hypothèse d'inflation à 1,6 %, il ne sera par ailleurs possible de dégager que 5,5 milliards de dépenses supplémentaires. La croissance du budget, sur ce périmètre, a été de 1,1 % en volume et en moyenne entre 1999 et 2006 et de 0,2 % en 2007. Le PLF 2008 permet d'afficher une légère amélioration du déficit budgétaire et de financer intégralement la baisse des prélèvements prévue par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) à hauteur de 9 milliards pour l'État.

Ce budget assure également le financement de baisses d'impôts décidé antérieurement, dont celui de la taxe professionnelle. Globalement, le surcroît de recettes fiscales, estimé à 18 milliards, est utilisé aux deux tiers pour baisser les impôts et les charges et à un tiers pour financer un accroissement des dépenses.

Le PLF a évidemment été élaboré en cohérence avec le PLFSS. Avec un déficit budgétaire ramené à 41,7 milliards et un déficit du régime général revenu à 8,9 milliards, l'engagement de la France visant à faire baisser le déficit public à 2,3 points de PIB en 2008 est tenu. Dès cette année, le déficit des administrations publiques sera ramené à 2,4 points de PIB au lieu des 2,5 affichés en LFI. Cet effort permet de ramener le poids de la dépense publique dans le PIB de 53,4 % en 2006 à 52,6 % en 2008. Les prélèvements obligatoires seront allégés, passant de 44,2 % du PIB en 2006 à 43,7 % du PIB l'an prochain.

Deuxième marque de fabrique : le financement de vraies priorités.

Il faut tout d'abord compter avec les dépenses du passé : les pensions se sont accrues de 2 milliards et la charge des intérêts de la dette de 1,6 milliard. Il était en outre indispensable de remettre à niveau les crédits destinés à plusieurs dispositifs sociaux – minima sociaux et aide au logement – afin de cesser de constituer chaque année des dettes à l'endroit de la sécurité sociale. Leur dotation progresse dans le PLF de 1,2 milliard par rapport à 2007. Ces trois postes saturent presque à eux seuls la progression de 5,5 milliards autorisée pour la dépense.

Les priorités sont l'enseignement supérieur et la recherche, qui bénéficient de 1,8 milliard de moyens supplémentaires. Si l'on ajoute les dépenses d'investissement, les dépenses qui préparent l'avenir, hors les dépenses militaires, progressent de 6 % en s'élevant à 39 milliards. Des efforts importants sont également réalisés pour l'éducation nationale avec les études dirigées et la scolarisation des enfants handicapés, mais également pour la justice, avec l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

Tous les ministères se sont engagés dans une démarche de réformes structurelles et de recherche de la performance. Les effectifs de l'État sont réduits dans des proportions très supérieures à ce qui avait été fait jusqu'à présent avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois, soit 22 900 non-remplacements. Ces réductions d'emploi ne seront par ailleurs pas détournées par des créations dans des établissements publics.

Au sein des dépenses d'intervention, des efforts de rationalisation sont opérés, notamment à travers une réduction raisonnée et progressive du nombre des emplois aidés. Les collectivités locales sont davantage associées à l'effort de tenue des dépenses publiques avec, pour la première fois, une indexation des concours de l'État sur les prix seuls, soit, la norme que l'État s'impose à lui-même. En contrepartie, elles seront davantage associées aux décisions de l'État qui peuvent avoir un impact financier sur leurs comptes.

Troisième marque de fabrique : des choix clairs et cohérents en matière de fiscalité.

Tous obéissent à une priorité d'équité ou de simplification : ainsi de la modernisation de la fiscalité des dividendes, de la simplification et de l'harmonisation des règles relatives au pacte d'actionnaires, de la décharge de solidarité fiscale entre les époux.

Quatrième marque de fabrique : ce PLF s'accompagne de nouvelles méthodes d'action et de réforme au service de la clarté et de l'efficacité.

La présentation du budget est plus claire – documents transmis au Parlement, enseignements tirés des premiers rapports annuels de performance, indicateurs mieux documentés etc. Il procède, en outre, à une clarification inédite des relations entre l'État et la sécurité sociale.

L'augmentation de la dette à l'égard du régime général impliquant une révision des règles du jeu, trois grandes mesures ont été prévues : l'État paiera l'intégralité de la dette vis-à-vis de la sécurité sociale constatée au 31 décembre 2006 – 5,1 milliards seront ainsi remboursés au régime général dans les prochains jours ; ce phénomène d'accumulation de la dette de l'État ne doit pas se reproduire et pour ce faire, la budgétisation des dispositifs gérés par la sécurité sociale mais financés par l'État a été remise à niveau ; toutes les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires déjà existantes et celles sur les heures supplémentaires inscrites dans la loi TEPA seront intégralement compensées à la sécurité sociale par un transfert de recettes de plus de 5,1 milliards en 2008.

Ce PLF est le fruit d'une grande collégialité et c'est dans le même état d'esprit qu'il conviendra de travailler pour que la révision générale des politiques publiques soit un succès. Il est indispensable de revisiter chaque dépense de façon systématique à la lumière de son efficacité et le Parlement aura un rôle éminent à jouer dans cette nouvelle démarche. Ce PLF est le premier jalon sur le chemin de l'assainissement durable et nécessaire des finances publiques. Il est fondé sur une double démarche : lucidité et optimisme.

La plus belle équipe de France, ce sont les 63 millions de Français !

Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, rappelle que, s'agissant des dispositions fiscales, trois éléments doivent être en particulier considérés, et tout d'abord l'innovation.

À cet égard le premier outil mis en place est la modification du régime des plus-values concernant les apports de brevets.

Deuxième outil : en ce qui concerne les créations d'entreprises, le régime de la jeune entreprise innovante sera étendu aux entreprises créées par des étudiants et, plus généralement, par des chercheurs universitaires. En outre, le régime fiscal de cession de brevets est aménagé en étant désormais aligné sur le régime applicable à la concession de brevets, soumis à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 15 %.

Enfin, le crédit impôt recherche répondra désormais aux impératifs de simplification et d'extension. Les apports de ces modifications seront de 800 millions en 2009 et de 1,3 milliard en régime de croisière.

Second élément à considérer: l'augmentation du pouvoir d'achat.

La loi TEPA accorde ainsi un crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par les particuliers pour l'acquisition de leur résidence principale, crédit d'impôt qui a été doublé à la suite de la décision du Conseil constitutionnel visant à cantonner ce crédit aux intérêts d'emprunts souscrits après son entrée en vigueur. Autre mesure : la revalorisation des seuils et des limites de la PPE de 1,3 %.

Troisième élément : essayer de parvenir, dans les meilleurs délais, au plein emploi.

La mesure de la loi TEPA sur les heures supplémentaires entrera en vigueur à compter du 1^{er} octobre. Une exonération de charges sociales et d'impôt est donc prévue pour les salariés ainsi qu'une diminution forfaitaire de la cotisation sociale employeur au bénéfice des sociétés à concurrence de 1,50 euro pour les sociétés de moins de vingt salariés et de 0,50 euro pour les entreprises de plus de vingt.

Le prévisionnel de croissance retenu pour le calcul du PLF est inclus dans une fourchette de 2 % à 2,5 %, soit, le même que celui retenu en novembre 2006. Pour les calculs, le point médian de 2,25 % a été retenu. La consommation, en juin, juillet et août, a d'ailleurs été très élevée, de même que la production industrielle et les créations d'emplois.

La dette publique sera réduite en raison de la requalification de la dette ferroviaire par Eurostat : la dette publique rapportée au PIB pendant l'exercice de 2006 était de 64,2 %, elle sera également en 2007 de 64,2 %, l'objectif étant de la ramener en 2008 à 64 %.

Le **Rapporteur général** remercie les ministres pour cette présentation rapide et dense.

Ce PLF est très cohérent puisqu'il s'inscrit dans une stratégie de relance de la croissance et de la compétitivité, mais également de rétablissement des comptes publics. Elle se déroule en deux étapes : en juillet, la loi TEPA, avec la revalorisation du travail et le renforcement de l'attractivité fiscale de la France ; ce PLF pour 2008, fondé sur des règles de bonnes gouvernances : la stabilisation de la dépense publique, la prudence dans l'évaluation des recettes, une réduction systématique, en exécution, du déficit. Les résultats sont au rendez-vous : le déficit était de 50 milliards en 2002 ; en 2006, il était de 36 milliards.

S'agissant des dépenses, il est notable que l'élargissement du périmètre de maîtrise de la dépense aux prélèvements sur recettes – qui représente 60 milliards de plus et qui était une demande de la commission des Finances – ait été retenu. En outre, des priorités claires ont été affirmées : justice, recherche, enseignement supérieur. Enfin, ce PLF se caractérise par un souci constant d'une meilleure gestion de l'argent public, comme c'est notamment le cas avec l'objectif du doublement du non-remplacement des départs en retraite de fonctionnaires.

Pour ce qui est des recettes, la prudence est de mise : si la loi TEPA aura une incidence forte sur 2008, ce PLF ne comporte aucune nouvelle mesure visant à réduire les recettes. Le niveau de réserve sera donc préservé, la mesure la plus emblématique étant la réforme profonde du crédit impôt recherche.

La prévision de déficit est quant à elle légèrement inférieure à celle de 2007 mais tout sera fait pour qu'en exécution, le niveau de déficit soit inférieur à 42 milliards afin de stabiliser la dette et de dégager un excédent primaire.

Quid de l'exécution du PLF de 2007 ? La prévision de recettes ayant été prudente, le surplus de recettes est-il toujours évalué entre 2 et 5 milliards ? Un décret d'avance étant en préparation, quels crédits devront être abondés et quels redéploiements sont-ils envisagés ? Pour la première fois, il sera sans doute nécessaire de compléter les crédits au titre des intérêts de la dette, mais à quelle hauteur ? La projection de recettes de 2008 retient-elle comme base la prévision de 2007 ou une prévision révisée et si oui, à quelle hauteur ? Quelles sont les hypothèses en terme de taux d'élasticité par rapport à la croissance ? Quel sera l'impact de la

TEPA, revu à la baisse par rapport au mois de juillet ? Étant entendu que le périmètre est élargi – de 270 à 330 milliards –, quels instruments de régulation et de mise en réserve de crédits seront mis en œuvre ?

Le **Président Didier Migaud** rappelle que les instituts de conjoncture ont des hypothèses de croissance plus pessimistes. Néanmoins, le Gouvernement reprenant l'hypothèse retenue par le gouvernement précédent pour 2007, ne sous-estime-t-il pas, pour 2008, le « choc de confiance » dont il a été question en juillet dernier ? En quoi consiste donc la rupture ?

En outre, le pourcentage de 2,25 % de croissance peut être considéré comme insuffisant mais il est loin d'être négligeable : comment, dès lors, avec une dépense publique maîtrisée, la dette et le déficit peuvent-ils être aussi importants ? L'inflation, en 2007, sera sans doute de 1,3 %. Pourquoi avoir retenu 1,6 % en 2008 ?

La LOLF impose de définir en LFI les crédits mis en réserve. Le Gouvernement reprendra-t-il les mêmes règles que l'an dernier ? Comment les appliquer dans le cadre de la contribution européenne ou des dotations des collectivités locales ?

Enfin, le Gouvernement s'est engagé à remettre un rapport sur le plafonnement des niches fiscales et une cotisation minimale, mais quelles sont vraiment ses intentions ? Des réponses seront-elles effectivement apportées ?

M. le ministre considère que l'essentiel repose en effet dans l'exécution du budget et que le Gouvernement se montrera en la matière très vigilant. L'exécution de 2007 sera sans doute meilleure que la prévision, notamment sur les recettes, la fourchette de 2 à 5 milliards étant maintenue. Les plus-values sur l'impôt sur les sociétés devraient être importantes, de même que les recettes issues de la TVA brute.

Un prochain décret d'avance comportera les coûts résultant du passage du cyclone Dean ainsi que les mesures prises en faveur de l'emploi. Un décret d'annulation de crédit est prévu. S'agissant des recettes, l'hypothèse d'élasticité est de 1,3, inférieure à l'élasticité constatée jusqu'à présent : cela représente 18,5 milliards de recettes fiscales en plus sur l'ensemble du budget. S'agissant de l'élargissement du périmètre, il importe évidemment de créer des instruments de régulation. La réserve de précaution, quant à elle, s'appliquera au budget général et sera sur le titre II de 0,5 % et de 6 % sur l'ensemble des autres dépenses. Sur les 18 milliards de recettes supplémentaires, deux tiers seront donc consacrés à l'investissement et un tiers à l'augmentation des dépenses, dont les dépenses de pensions et le réaménagement des dépenses sociales.

Mme le ministre précise que le chiffrage du TEPA a été élaboré sur la base du stock d'heures supplémentaires connues en 2006. Au titre de l'exercice de 2008, sur 8,878 milliards auxquels il convient de rajouter les 650 millions complémentaires perçus par la sécurité sociale au titre des augmentations de cotisations résultant du passage pour les entreprises de moins de vingt salariés de 10 % à 25 % pour la rémunération de chaque heure supplémentaire payée à compter du 1^{er} octobre 2007 – dont on retire 220 millions correspondant au doublement du crédit d'impôts sur les intérêts d'emprunt sur la première année d'acquisition de la résidence principale – le coût total, pour l'État et la sécurité sociale, est de 9,98 milliards. En régime de croisière, le total sera de 14,687 milliards.

Pour l'exercice 2007, le pourcentage de croissance retenu se situait entre 2 % et 2,5 %. Compte tenu des chiffres des premier et deuxième trimestres de 2007, de même que des prévisions concernant les troisième et quatrième trimestres, il se situera plutôt en bas de fourchette. Depuis, ce n'est pas tant est un « choc de confiance » qui est intervenu mais un choc financier ayant affecté les marchés boursiers, surtout américains. Sans surestimer ses répercussions, la fourchette de 2 % à 2,5 % semble justifiée.

Par ailleurs, la prévision d'inflation à 1,6 % résulte de plusieurs facteurs : l'estimation de place sur l'inflation est aujourd'hui de 1,7 % ; le président de la Banque centrale européenne lui-même semble continuer à s'inquiéter des risques potentiels de relance de l'inflation ; on assiste à une augmentation significative du prix du baril de pétrole ; enfin, même en s'appuyant sur une estimation raisonnable de l'effet du choc de confiance, on ne peut sous-estimer l'éventuelle augmentation de la demande, laquelle aurait pour conséquence – sauf si notre production industrielle continue à progresser au rythme actuel – de légères tendances inflationnistes.

M. le ministre ajoute, à propos de la cotisation minimale de taxe professionnelle, qu'un rapport doit être rendu le 15 octobre. Il ne peut donc en être question dans le PLF présenté aujourd'hui.

S'agissant de la charge de la dette, évoquée par le rapporteur général, le budget pour 2007 prévoyait 200 millions d'euros de plus qu'en 2006, ce qui portait le total à environ 39 milliards d'euros. L'hypothèse d'un léger dépassement ne peut être écartée, mais il n'existe rien d'inquiétant à ce jour.

M. Jérôme Chartier, s'exprimant au nom du groupe UMP, demande tout d'abord quelle est l'estimation budgétaire des effets des mesures de non-remplacement des départs à la retraite. Comment a-t-on abouti au chiffre de 716 millions en année pleine ? Existe-t-il, sur cette base, des projections sur les années suivantes.

Avec 44 % du PIB en 2007, la France est le quatrième pays de l'Union européenne en termes de taux de prélèvements obligatoires. Il faut donc se réjouir de l'abaissement de ce taux dans le PLF pour 2008. À cet égard, le Gouvernement a-t-il engagé une réflexion sur le principe de compétition fiscale, aux termes duquel la façon dont on prélève une recette revêt autant d'importance que le montant proprement dit de la recette ?

Il est également satisfaisant que le Gouvernement retienne le principe d'investissement pour l'avenir et établisse le montant correspondant pour 2008 en additionnant l'investissement hors équipements militaires, la recherche et l'enseignement supérieur. Il serait néanmoins opportun de disposer, conformément à une promesse importante du Président de la République et comme cela est fait pour les collectivités territoriales, d'une estimation précise du volume d'investissements dans le budget de l'État. Si l'on additionne l'investissement en matière de défense et les chiffres du PLF, on atteint environ 23,5 milliards d'euros. Il est cependant plus que probable que, si l'on effectuait une recherche mission par mission, le total serait beaucoup plus élevé. La détermination de ce montant contribuerait grandement à la clarté de la présentation du budget.

M. Jérôme Cahuzac au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, souligne, à l'instar du Président Didier Migaud, les paradoxes du PLF pour 2008.

L'estimation de croissance de 2 à 2,5 % repose sur les analyses d'organismes extérieurs. Or ces mêmes organismes démentent les prévisions du Gouvernement pour 2007. Comment est-il possible de s'appuyer sur leurs prévisions pour l'année prochaine sans retenir celles qu'ils formulent pour cette année ?

Deuxième paradoxe : le Gouvernement espère une croissance très forte au dernier trimestre de 2007, de l'ordre de 1,1 à 1,3 %, afin d'atteindre en année pleine le niveau annoncé. Une telle croissance trimestrielle correspond à une croissance de 5 % en rythme annuel. Or le Gouvernement ne prévoit qu'un taux de 2 à 2,5 % pour l'année suivante. Il y a lieu de s'étonner que le « choc de confiance » ne se traduise pas, au minimum, par un choc de croissance.

Le troisième paradoxe a trait à la dette. Le directeur de l'Agence France Trésor, auditionné il y a peu par la commission des Finances, a affirmé qu'à la fin du premier trimestre de cette année notre stock de dette s'élevait à un peu plus de 65 % du PIB. Les documents officiels communiqués par le Gouvernement indiquent pour leur part que ce stock sera de 64,2 % à la fin de 2007. Faut-il comprendre que l'on pense pouvoir abaisser le stock de près d'un point de PIB en neuf mois, alors que les comptes de la sécurité sociale – qui, si l'on ajoute le FFIPSA, le FSV et les déficits des hôpitaux, devraient accuser un déficit non pas de 11 ou 12 milliards, mais de 15 milliards d'euros en 2007 – ne laissent présager aucune amélioration ?

En outre, l'estimation avancée par Mme Christine Lagarde du coût actualisé du paquet fiscal, soit 9 milliards d'euros cette année et 15 milliards les années suivantes, n'est guère différente des coûts annoncés jusqu'à présent. Pourquoi, dès lors, produire ces chiffres avec tant de solennité ?

M. Éric Woerth a également indiqué que les possibilités de dépenses supplémentaires s'élevaient à 5,5 milliards d'euros. Les dirigeants de Suez et de Gaz de France, auditionnés par la Commission la semaine dernière, ont confirmé que la fusion de leurs deux groupes permettrait une optimisation fiscale d'un milliard d'euros. Ce montant peut-il s'imputer sur les dépenses supplémentaires ? Est-ce opportun ?

Le Gouvernement annonce le remboursement, à hauteur de 5 milliards d'euros, des dettes de l'État envers la sécurité sociale. Or la Cour de comptes estime que cette dette s'élevait fin 2006 à 9,1 milliards. Le Gouvernement conteste-t-il cette estimation ? Considère-t-il qu'il s'agit là d'un remboursement pour solde de tout compte et que la sécurité sociale ne pourra pas compter sur les 4,1 milliards d'euros restants ?

Par ailleurs, une diminution de 20 % de la compensation de la taxe professionnelle a été annoncée à divers organismes représentant les collectivités locales. Le Gouvernement confirme-t-il ce chiffre, qui se traduirait par une baisse considérable de la péréquation, et donc de l'équité, entre les territoires ?

On attend 800 millions d'euros des suppressions d'emplois dans la fonction publique en 2008. Les augmentations de rémunération annoncées sont-elles imputées sur cette somme dès l'année prochaine, ou le mécanisme ne sera-t-il mis en œuvre qu'ultérieurement ?

La dernière question, transmise par M. Pascal Terrasse, concerne l'exonération dont bénéficient aujourd'hui les établissements médico-sociaux en zone de revitalisation rurale. Il a été question de remettre en cause ces avantages. Le Gouvernement peut-il apporter des précisions sur ce sujet ?

M. Jean-Pierre Brard, au nom du groupe de la gauche démocrate et républicaine, remarque que les arguments de la stratégie de relance de la croissance, de la compétitivité, de l'amélioration des comptes publics, sont brandis depuis six ans sans aucun résultat. Plus le Gouvernement dit avancer vite, plus il fait du sur-place ! À titre d'exemple, il annonce un effort important en matière d'enseignement supérieur et de recherche mais ne prévoit aucune création de poste.

Il serait intéressant de connaître ses projets de privatisation, de vente de participations dans les sociétés nationales, ou encore de vente du patrimoine public. On aimerait d'ailleurs connaître le montant précis des recettes issues de la vente de ce patrimoine.

On souhaiterait également des précisions sur l'état de l'« autoréduction » de l'impôt, évoquée par le ministre du Budget au sujet des bénéficiaires du bouclier fiscal. Le Gouvernement n'a pas été très clair à ce sujet lors du débat sur le projet de loi TEPA.

Quels sont ses projets pour réduire encore la taxe professionnelle ? Où est en le projet d'impôt minimal ? Sera-t-il limité aux contribuables imposés dans la plus haute tranche de l'IR et aux assujettis à l'ISF ?

Enfin, Mme le ministre peut-elle confirmer que le budget pour 2008 est, pour reprendre le terme qu'elle a employé devant les médias, un budget d'austérité ?

M. Charles de Courson, au nom du groupe Nouveau Centre, souligne que le déficit du budget de l'État prévu pour 2008 peut encore être qualifié d'excessif. Avec 41,7 milliards d'euros, il est supérieur au déficit d'exécution pour 2007, qui est estimé à 38,3 milliards, et quasiment égal au chiffre du PLF 2007, qui était de 42,2 milliards. La majorité présidentielle s'étant engagée à supprimer le déficit à la fin de la mandature, il faudra, durant les quatre années restantes, réaliser 10 milliards d'euros de réduction par an. Cela représente des efforts considérables.

Compte tenu de ces remarques, et sachant que les hypothèses macroéconomiques sont plutôt optimistes, la sagesse ne commanderait-elle pas de réaliser, avec l'aide de la commission des finances, 3 à 4 milliards d'euros d'économies au minimum dès 2008 ?

Le groupe Nouveau Centre a déjà formulé des propositions en ce sens lors du débat d'orientation budgétaire et ses membres se battent depuis des années contre le fallacieux concept fabiusien de la norme correspondant à la dépense « nette-nette ». Un effort a certes été fait dans la présentation du budget de l'État, puisque l'on y réintègre des prélèvements sur recettes : collectivités locales et Union européenne.

Qu'en est-il des propositions complémentaires formulées par le Nouveau Centre pour élargir encore la démarche ? Il faut en effet intégrer les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui sont des dépenses de l'État et progressent de 14,1 à 16 milliards, ainsi que les autres remboursements sur lesquels on impute toute une série de dépenses, dont la prime pour l'emploi, laquelle passe de 11,8 à 12,8 milliards. Une telle extension fait passer le total de 360,9 milliards à 369,3 milliards, soit une différence de 2,3 %.

L'idée était également de présenter les dépenses fiscales nouvelles correspondant à des crédits d'impôts. En première estimation, celles-ci devraient s'élever à 400 millions supplémentaires pour l'enseignement supérieur et 1,3 milliard au titre des mesures diverses, ce qui porte la différence à 2,5 ou 2,6 %. L'objectif de réduire puis de supprimer le déficit dans les cinq ans qui viennent s'en trouve éloigné d'autant.

En 2006, la dette s'élevait à 64,2 % du PIB. D'après les chiffres du Gouvernement, cette proportion pourrait rester inchangée en 2007, sachant que l'état du marché a conduit à renoncer à certaines cessions d'actifs. L'estimation pour 2008 est de 64 %, ce qui représente une très faible baisse, de l'ordre de 3 milliards d'euros. On ne peut donc reprocher au Gouvernement de faire trop d'économies : il faut au contraire qu'il aille au-delà et ajoute au 4 à 5 milliards prévus 3 à 4 milliards supplémentaires d'économies. Quelle est sa position à ce sujet ? Acceptera-t-il des initiatives de la commission des Finances allant en ce sens ? Dans la durée, en effet, la situation n'est pas tenable.

M. le ministre indique tout d'abord à M. Jérôme Chartier que les économies liées à la réduction des effectifs de fonctionnaires devraient s'élever à environ 720 millions d'euros en année pleine. La réduction de 22 900 postes prévue pour 2008 ne correspond qu'à 450 millions : ce n'est qu'en 2009 que l'on sera en année pleine. L'objectif du non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux est plus que jamais maintenu. Il permettrait 900 millions à un milliard d'euros d'économies.

Conformément à l'engagement du Président de la République, la moitié des sommes dégagées sera rendue aux fonctionnaires, mais on ne peut affirmer aujourd'hui de quelle façon : il faut d'abord en discuter avec les organisations syndicales, notamment dans le cadre des différentes conférences actuellement engagées. Il conviendra également de discuter de l'instrument de mesure permettant de s'accorder sur les chiffres : il s'agit là d'un préalable important.

Ainsi que M. Jérôme Chartier l'a relevé, les taux de prélèvements obligatoires diminueront en 2008, comme ils ont déjà diminué en 2007. Cette baisse était au cœur de la campagne du Président de la République. La façon de percevoir l'impôt est par ailleurs très importante. Ainsi, la retenue à la source sur les cotisations sociales ou le prélèvement libératoire sur les dividendes, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les obligations, répondent à une perception moderne de la fiscalité.

La lutte contre la fraude revêt également une grande importance. La mise en place de systèmes efficaces de contrôle dirigés contre les véritables délinquants financiers jouera un rôle dissuasif important, tant dans le domaine fiscal que dans le domaine social.

Dans la présentation des dépenses d'avenir, deux types de dépenses ont été agrégés : d'une part les dépenses d'équipement – hors équipement militaire –, qui seront de l'ordre de 13 milliards d'euros dans le PLF pour 2008, contre 12,4 dans le PLF pour 2007 ; d'autre part les dépenses en matière de recherche et d'enseignement supérieur, qui s'élèveront à 26 milliards contre 24,3 milliards en 2007. On aboutit donc à 39 milliards d'euros sur l'exercice 2008, auxquels on ajoutera, si on les considère comme des dépenses d'investissement, les 15 milliards d'euros annuels prévus par la loi de programmation militaire. Ce sont donc 54 milliards d'euros qui vont vers l'investissement et vers l'avenir. Une telle vision est souhaitable, car elle n'oppose pas dépense d'investissement et dépense de fonctionnement.

S'agissant des effets fiscaux de la fusion entre Gaz de France et Suez, évoqués par M. Jérôme Cahuzac, le ministère du Budget ne peut préjuger des rentrées de l'impôt sur les sociétés. Il faut en revanche saluer le succès de cette opération.

La diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle est en effet sensible. Dès lors que le périmètre du contrat passé avec les collectivités locales ne progressera « que » du montant de l'inflation, et sachant que la DGF, qui représente l'essentiel des montants, continuera à progresser selon ses propres normes – inflation et 50 % de l'accroissement du PIB – on est forcé de recourir à des variables d'ajustement. Si la dotation de compensation était la seule touchée, elle serait abaissée de 46 %. On a donc choisi une baisse de 20 %, d'autres dotations étant mises à contribution. Le Gouvernement sera néanmoins ouvert à toute proposition du Parlement sur le sujet, à condition que les 1,6 % soient respectés.

Quant aux 5,1 milliards d'euros de dettes de l'État envers la sécurité sociale, ils ont été constatés au 31 décembre 2006. Le chiffre de 9 milliards avancé par M. Jérôme Cahuzac comprend sans doute des éléments relatifs au FFIPSA ou à d'autres organismes. Le remboursement de 5,1 milliards, qui n'a pas été contesté par la commission de contrôle des comptes de la sécurité sociale, sera réalisé au mois d'octobre. Le Gouvernement n'a pas l'intention de voir une dette de cette sorte se constituer à nouveau.

Enfin, les mesures relatives aux exonérations des établissements médico-sociaux dans les zones de revitalisation rurale relèvent du PLFSS.

À l'intention de M. Jean-Pierre Brard, le Gouvernement ne peut que réaffirmer qu'il diminue tout à la fois les déficits publics, les taux de prélèvements obligatoires, la dette et le montant global de la dépense publique. La dépense consécutive à la loi TEPA est une dépense d'investissement. Les mesures ne sont pas encore en vigueur : c'est en 2008 et en 2009 qu'elles feront sentir leurs effets. Mais il fallait se donner ces moyens pour ne pas construire sur du sable. C'est par le biais de cet investissement que l'État sera en mesure de maîtriser ses dépenses et ses déficits.

L'« autoliquidation » mérite réflexion : elle représente, dans un premier temps, un coût pour l'État – en ce sens, elle n'était peut-être pas très opportune cette année –, mais c'est aussi une simplification. Il convient d'en débattre sans tabou.

Au total, ce budget ne procède pas d'une approche « austère ». Plutôt que de rigueur, on parlera d'une approche tout à la fois rigoureuse, ambitieuse, courageuse...

M. Charles de Courson a pour sa part mis l'accent sur le déficit, mais le vrai déficit est le déficit de travail. Telle est l'idée maîtresse de ce budget : on ne produit pas suffisamment de richesse en France. C'est le déficit de travail qui conduit au déficit financier. En s'attaquant au premier, on résoudra le second. La maîtrise de la dépense est bien entendu très importante, mais ce n'est pas le seul outil. Si l'on ne peut se satisfaire de la situation actuelle, il faut prendre en compte le cadre général dans lequel elle s'inscrit.

Du reste, les économies réalisées doivent être structurantes : c'est ce principe qui sous-tend la révision générale des politiques publiques entreprise par le Gouvernement. Le comité de modernisation présidé par le Président de la République rendra ses premiers arbitrages prochainement. Il en résultera des plans annuels ou pluriannuels visant à réaliser ces objectifs de fond, et un deuxième arbitrage interviendra au printemps. En tout état de

cause, il faut se méfier des mesures de réductions des dépenses pratiquées à la hache, qui souvent mènent à des dépassements budgétaires et à une incapacité d'exécuter la loi de finances. Attention également aux dépenses contre-cycliques qui ne s'appuient pas sur des réformes structurelles.

Mme le ministre précise que sa lettre de mission prévoit bien une réflexion sur les prélèvements obligatoires. Celle-ci sera donc mise en œuvre. À ce sujet, on relèvera que la France est passée du 35^e au 31^e rang dans le classement mondial de l'attractivité, qui mesure notamment l'attractivité fiscale.

Le travail d'évaluation de la TVA sociale effectué par Bercy a été soumis par le Premier ministre à l'examen du Conseil économique et social. La réflexion sur ce prélèvement et sur d'autres prélèvements de même type va donc s'intégrer dans la réflexion générale sur la fiscalité. Il est à noter que la baisse des prélèvements obligatoires est bien réelle, passant de 44,2 à 44 puis à 43,7 % du PIB.

M. Jérôme Cahuzac a dénoncé le paradoxe qui consisterait à retenir les prévisions de certains organismes pour 2008 et à les ignorer pour 2007. La différence est pourtant minime, puisque la croissance qu'ils prévoient pour 2007 varie entre 1,7 et 1,9 %, tandis que le Gouvernement pense que l'on se situera dans le bas de la fourchette établie entre 2 et 2,5 %. Or même les meilleurs experts ne peuvent déterminer le chiffre à 0,1 % près.

En outre, ni le FMI ni l'OCDE ni la Commission européenne n'ont pris en compte l'écart étrange qui existe entre l'estimation de croissance particulièrement faible de l'INSEE pour le deuxième trimestre 2007 et le volume important des créations d'emplois effectivement constatées sur la même période. On peut s'étonner qu'une économie connaissant seulement 0,3 % de croissance crée plus de cinquante mille emplois. Cette donnée, à laquelle on ajoutera les chiffres de la consommation et de la production industrielle, laisse à penser que la croissance sera bien meilleure aux troisième et quatrième trimestres.

Au surplus, si les troisième et quatrième trimestres comptent beaucoup moins que les deux premiers dans le calcul de la croissance annuelle, ils soient très importants pour la détermination des deux premiers trimestres de l'année suivante. On peut donc espérer que la croissance sera également meilleure dans la première moitié de 2008.

Pour ce qui est de la dette publique, le calcul qu'on en fait à la fin de tel ou tel trimestre n'est pas totalement pertinent. En effet, certaines disponibilités réalisées au fil de l'année dans les agences s'accumulent, et l'on s'efforce de les apurer le plus rationnellement possible. Il n'y a donc pas de contradiction entre le chiffre de 65 % du PIB délivré au mois d'avril et les 64,2 % auxquels le Gouvernement compte arriver à la fin 2007, dans le respect absolu des principes comptables.

À propos des incidences fiscales de la fusion entre Suez et Gaz de France, d'une part la question relève de la confidentialité des dossiers fiscaux, d'autre part l'administration fiscale n'a pas encore été saisie d'un éventuel report déficitaire et ne peut donc se prononcer.

M. Jérôme Cahuzac objecte que les dirigeants ont confirmé le chiffre devant la commission la semaine dernière.

Mme le ministre estime que ceux-ci préjugent peut-être un peu trop du processus.

S'agissant des privatisations, évoquées par M. Jean-Pierre Brard, les comptes et le rapport de l'Agence des participations de l'État seront soumis et commentés très prochainement. En général, une marge comprise entre 5 et 10 milliards d'euros est prévue en ce qui concerne les éventuelles cessions de participations. C'est dans le cadre de cette enveloppe à caractère forfaitaire que l'on procède aux cessions, selon l'état du marché et selon la gestion du patrimoine de l'État. En 2007, une seule cession de participations est intervenue, celle qui concernait France Télécom. Elle a permis d'encaisser 2,7 milliards d'euros, c'est-à-dire moins que ce que permettait l'enveloppe prévue.

M. le ministre précise que les ventes d'actifs ont une incidence sur le volume de la dette, et donc sur la charge qui en résulte dans le budget. Mais il ne s'agit pas d'une recette budgétaire au sens strict.

Mme le ministre, revenant sur le terme « austérité », propose de parler plutôt, à propos de ce budget, de « témoignage d'une gestion rigoureuse des finances publiques, dans le cadre d'une démarche volontariste pour une croissance vigoureuse ».

M. Hervé Mariton relève avec satisfaction les propos très positifs des ministres sur le taux de prélèvements obligatoires. Ces dernières années, on est arrivé trop souvent en fin d'exercice, compte tenu de la réévaluation des recettes, à un taux réel significativement supérieur à celui qui avait été présenté en loi de finances.

Cette difficulté renvoie à la question, soulevée par le rapporteur général, de la base prise en compte. En 2007, des recettes supplémentaires sont attendues comme en 2006 : comment prendre en compte ce phénomène pour établir la base des calculs pour 2008 ? Cette sorte de sous-évaluation des recettes peut en effet aboutir à un dérapage du taux de prélèvements obligatoires.

S'agissant de la PPE, qu'en est-il des perspectives de réforme du dispositif ?

Lors de la présentation du PLF pour 2007, le ministre du Budget avait indiqué un objectif de la dépense de 0 % en valeur. Cet objectif s'est ensuite quelque peu estompé, mais il a de nouveau été invoqué pour 2008. Quelles sont les perspectives que l'on peut tracer au-delà de 2008 ? Peut-on, à tout le moins, se projeter en 2009 ? Avec le périmètre élargi défini par le ministre, est-il possible de conserver l'ambition du « zéro valeur » ?

En ce qui concerne le périmètre, le rapporteur général avait dressé des tableaux dans son rapport de l'an dernier. La charte de budgétisation contient également des éléments qui ne sont pas toujours pris en compte dans la présentation du budget. Le Parlement est donc en droit de demander des indications précises au Gouvernement sur l'évolution du périmètre de budgétisation. Les difficultés rencontrées sont nombreuses et portent sur des sommes importantes ; il s'agit, par exemple, de savoir si la contribution aux charges d'infrastructures pour RFF est soumise ou non à la TVA. Un tableau engageant le Gouvernement sur l'évolution du périmètre est nécessaire.

Enfin, il a été précisé que tout le produit des cessions serait consacré au désendettement. Cela signifie-t-il que l'on a fait le choix politique de ne consacrer aucune part de ce produit à des opérations en capital que l'État pourrait décider de mener ou à des dotations ? Dans les années qui viennent se profile le problème du financement de l'AFIT, par exemple.

M. Frédéric Lefebvre se félicite de l'orientation de ce budget et note avec satisfaction la baisse du rythme de croissance de la dépense publique. L'effort consenti sur les effectifs de l'État est un signe de cette volonté.

La révision générale des politiques publiques engagée par le Président de la République permettra d'aller plus loin dans la lutte contre les dépenses inutiles, tout en soutenant des dépenses qui sont de nature à renforcer l'activité et le potentiel de croissance de notre économie. Cependant, au moment où le Parlement débat de ce budget, l'Espagne, elle, débat de la meilleure utilisation de ses excédents. Onze pays européens présentent des excédents de leur solde public.

Le Premier ministre a donc eu raison de rappeler que le Parlement français n'a pas voté un budget en équilibre depuis trente-trois ans. À cet égard, que pense le Gouvernement de la date butoir de 2012 pour atteindre l'équilibre ? M. Frédéric Lefebvre signale qu'il a transmis à M. Édouard Balladur, président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire le principe de cet équilibre budgétaire dans la Constitution.

Il convient également de s'accorder sur une définition stricte des dépenses d'investissement, qui seules peuvent donner lieu à un endettement.

M. Yves Censi se félicite également de l'attitude vertueuse que le Gouvernement adopte à l'égard du déficit. Face à des enjeux financiers considérables, il se montre à la fois rigoureux et informé.

S'agissant de la révision générale des politiques publiques, la réflexion peut être étendue à l'ensemble des mesures fiscales sur les produits et services financiers. Le Parlement dispose en effet de trop peu d'informations et ne peut prendre des décisions stratégiques avec la précision requise. Le projet de loi TEPA, par exemple, n'était pas assorti des études d'impact nécessaires.

Par ailleurs, quelles décisions le Gouvernement compte-t-il prendre au sujet de la dette de l'État envers le FFIPSA ?

Enfin, on manque d'informations sur ce que pourraient être les conséquences du budget de l'enseignement scolaire. On a parlé de mesures en faveur des « orphelins de 16 heures », mais quelles en seront les répercussions sur le coût des transports scolaires en milieu rural, qui risque d'être multiplié par deux ?

M. Jean Lassalle, pour répondre au vœu du Président de la République de trouver des recettes supplémentaires pour l'avenir et de supprimer des dépenses nuisibles, suggère que l'on renforce l'efficacité du service diplomatique, consulaire, culturel, éducatif et de coopération. L'enjeu est grand pour le pays, qui doit regagner l'influence qu'il a en grande partie perdue, notamment en ce qui concerne la diffusion de la langue française et l'aide au développement, qui permettra de fixer des populations dans leur pays.

Les moyens nécessaires à cet effort pourraient être dégagés en supprimant, dans le programme « Écologie, développement et aménagement durables », les crédits affectés à la mise en place du réseau Natura 2000, qui n'est rien d'autre qu'une entreprise de spoliation de notre territoire et qui affaiblit gravement notre agriculture. Or l'on sait que dans quelques années, la France ne sera plus capable de produire le lait et le blé qui lui sont nécessaires.

À l'intention de M. Hervé Mariton, **M. le ministre** affirme que l'objectif de « zéro valeur » pour l'évolution de la dépense ne semble pas réaliste aujourd'hui, d'autant que le budget repose désormais sur une norme élargie. Cependant, un certain nombre de dépenses du PLF respectent le « zéro valeur ». La révision générale des politiques publiques est la seule façon de revoir l'ensemble de l'affectation des dépenses.

Par ailleurs, le budget prévoit 260 millions d'euros supplémentaires pour répondre à l'augmentation de la prime pour l'emploi, du fait de la réactualisation de l'ensemble des barèmes.

Quant au périmètre, il est étendu dans le PLF pour 2008 aux affectations de recettes aux opérateurs. Le suivi des dépenses sera de plus en plus précis, conformément au vœu de M. Hervé Mariton.

En ce qui concerne les taux de prélèvements obligatoires, une élasticité est en effet prévue. Sur les 18,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires, environ 3,8 proviennent d'une révision de croissance spontanée des recettes sur 2007, et plus de 14 milliards des prévisions de croissance spontanée pour 2008, avec un taux d'élasticité établi à 1,3. Le taux d'élasticité constaté en 2006 étant de 2 et celui de 2007 de 1,6, l'hypothèse de travail semble raisonnable.

M. Frédéric Lefebvre suggère d'inscrire l'équilibre dans la Constitution. Sur ce sujet, il convient de laisser le comité présidé par M. Édouard Balladur aller au bout de sa réflexion. Ce n'est pas rien que d'arrêter des règles de gestion dans la Constitution : l'évolution en matière de gestion peut en effet se révéler plus rapide que celle des règles juridiques.

Quoi qu'il en soit, la politique de la France s'inscrit dans un contexte, notamment européen, qui l'oblige de plus en plus à respecter des critères de bonne gestion, sans que ceux-ci visent nécessairement l'équilibre absolu ou la résorption totale de la dette – une telle contrainte serait totalement contre-cyclique. L'important est de rester responsable et raisonnable, de manière à ne pas tomber dans un excès de dépenses publiques qui tuerait la croissance.

S'agissant du FFIPSA, il sera proposé en loi de finance rectificative le remboursement des 619 millions d'euros dont l'État est redevable au titre du reliquat du BAPSA. Pour le reste, le Gouvernement propose un calendrier et une concertation. Il convient de respecter les particularités du monde agricole tout en assurant une bonne gouvernance. La dette et les déficits s'accroissant chaque année, il faudra donc opérer des choix. Des éléments précis sur ce sujet ont été transmis à la commission de contrôle de la sécurité sociale et au président de la MSA.

En matière d'aide publique au développement, la France tient ses engagements autant que sa situation financière le permet. Un nouveau programme intègre d'ailleurs le codéveloppement dans le PLF. En outre, à la suite des propositions du Président de la République, les études dans les lycées français à l'étranger évoluent vers la gratuité. Après 5 millions en 2007, ce sont 20 millions d'euros qui seront dégagés en 2008 et l'effort sera poursuivi en 2009 pour étendre la gratuité aux secondes, premières et terminales.

La question de Natura 2000 doit être abordée avec MM. Jean-Louis Borloo et Michel Barnier. De même, sur les problèmes précis du budget de l'enseignement scolaire, M. Yves Censi pourra s'adresser à M. Xavier Darcos.

Le **Président Didier Migaud** remercie Mme le ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi et M. le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, et leur souhaite bon courage pour la suite des débats.

*

* *