

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, ouverte à la presse, de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur les nouvelles estimations des recettes fiscales pour 2008 et les perspectives d'évolution des finances publiques au cours de la période 2009-2012

Mardi

20 janvier 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 58

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. le président Didier Migaud. Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Monsieur le ministre, il y a quinze jours, lorsque l'Assemblée a examiné le premier collectif pour 2009, vous nous avez dit que les chiffres qui vous parvenaient sur les recettes de l'impôt sur les sociétés et de la TVA pour 2008 n'étaient pas à la hauteur de vos attentes et qu'en conséquence vous alliez devoir modifier vos prévisions pour 2009 et, au-delà, pour la période 2010-2012 – sans toutefois savoir exactement dans quelles proportions.

Cette situation, inconfortable pour le Gouvernement, l'est tout autant pour le Parlement, amené à se prononcer sur des montants de recettes, de dépenses et des soldes qu'il savait n'être pas les bons. Et il en était déjà ainsi pour le projet de loi de programmation des finances publiques.

Vous nous présentez aujourd'hui les nouvelles estimations, tout juste finalisées ; je vous remercie d'avoir réservé la primeur de cette communication à notre Commission.

J'imagine que vous aurez à cœur de démontrer la fiabilité de vos chiffres ; en effet, le Gouvernement maintient une perspective de croissance pour 2009 entre 0,2 et 0,5 %, alors que, dans des estimations publiées hier, la Commission européenne prévoit pour notre pays une nette récession, avec un recul du produit intérieur brut de 1,8 %, et ce malgré le plan de relance en cours d'adoption.

Dans ce contexte, au-delà du bilan des recettes fiscales pour 2008, nous attendons de vous des précisions concernant la trajectoire des finances publiques de 2009 à 2012, étant entendu que chaque solde a son importance : celui de l'État, mais aussi ceux de la sécurité sociale et des administrations locales, dont les finances devraient être directement impactées par le plan de relance. Avez-vous révisé l'évolution des normes de dépenses des trois catégories d'administrations publiques ? En particulier, maintenez-vous à 1,25 % en volume la progression annuelle des dépenses des collectivités territoriales ? Si leur solde n'est pas modifié, qu'attendez-vous de leur part ? Quelles seront les conséquences sur leur besoin de financement et leur fiscalité ?

Le solde des administrations de sécurité sociale était prévu négatif à hauteur de 0,1 % de PIB à l'automne, et de 0,3 dans le programme de stabilité. Quelle est votre estimation actuelle ?

L'année 2009 s'annonce très difficile, avec une progression rapide du chômage ; c'est bien sur elle qu'il faut concentrer les efforts.

À combien évaluez-vous l'impact du plan de relance en 2009 ? Actuellement, nous disposons de chiffres contradictoires : 0,6 % de PIB selon le dossier de presse, 0,8 selon le chiffre communiqué à la Commission européenne, et 0,3 selon le calcul de l'Observatoire français des conjonctures économiques, l'OFCE.

Enfin, pourriez-vous nous dire un mot du besoin de financement de l'État ? Il y a quelques semaines, vous avez affirmé qu'en raison de la baisse de l'inflation, la charge de la dette en 2009 correspondrait aux prévisions de la loi de finances initiale, et ce malgré l'accroissement du déficit budgétaire. Maintenez-vous cette analyse ? Pouvez-vous préciser les

conditions actuellement faites aux emprunts de l'État français ? Que deviendront-elles si, en 2009, le montant du déficit public s'approche des prévisions de la Commission européenne, soit 5,4 points de PIB ?

Telles sont, monsieur le ministre, les questions que nous nous posons sur la réalité de l'exécution 2008, ses conséquences sur 2009, ainsi que les perspectives pluriannuelles, dans la mesure où la loi de programmation doit nous permettre de mesurer les effets des décisions prises et d'anticiper une reprise que nous souhaitons la plus rapide possible.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, nous avons convenu de cette rencontre dans la mesure où, malgré les rectifications successives, les recettes financières pour 2008 n'étaient pas à la hauteur de nos attentes. Je suis aujourd'hui en mesure de vous les présenter en détail, la période complémentaire s'étant achevée vendredi dernier, 16 janvier, au soir. Ces informations vous sont donc communiquées dans un délai record.

L'année 2008 s'est achevée sur un déficit budgétaire de 56,2 milliards d'euros, en augmentation de 14,5 milliards par rapport à la loi de finances initiale, et de 4,7 milliards par rapport au collectif voté en décembre dernier. Cette dégradation est intégralement imputable à la conjoncture, qui pèse fortement sur les recettes fiscales.

Les moins-values de recettes traduisent ainsi une dégradation très sensible de la conjoncture en fin d'année. Elles sont concentrées sur les recettes fiscales, qui sont en moins-value de 11,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 4,5 milliards d'euros par rapport au collectif de décembre.

L'ampleur des moins-values par rapport aux dernières prévisions, pourtant relativement récentes, est significative ; elle s'explique par leur concentration sur les deux derniers mois de l'année et sur les deux impôts les plus sensibles à la conjoncture : la TVA et l'impôt sur les sociétés. Un tel incident était attendu sur l'acompte de décembre de l'impôt sur les sociétés, mais non sur la TVA.

Les recettes de TVA nette s'élèvent en effet à 129,8 milliards d'euros, somme inférieure de 3,3 milliards d'euros au collectif de décembre et de 5,2 milliards d'euros aux projections de la loi de finances initiale. Il y a deux explications à cela.

Tout d'abord, le rythme de traitement des remboursements de crédits de TVA par l'administration fiscale s'est accéléré à la fin de l'année. L'impact sur les encaissements de TVA nette de l'année est de 800 millions d'euros ; toutefois, suivant la règle comptable, cela n'a pas d'influence sur le déficit public et ne devrait pas se reproduire en 2009.

Ensuite – et c'est plus inquiétant –, les recouvrements de TVA ont été en net recul en novembre et décembre : leur valeur est inférieure de 2,5 milliards d'euros aux prévisions du collectif, et se trouve même en deçà du niveau de novembre et décembre 2007. À y regarder dans le détail – bien que l'on ne dispose pas encore de tous les agrégats –, ce recul s'expliquerait, dans une faible mesure, par une demande accrue de délais de paiement de la part des entreprises et, dans une large mesure, par une baisse de l'assiette taxable. En effet, l'analyse sectorielle de la TVA déclarée par les entreprises met en évidence des baisses

importantes dans des secteurs comme le commerce de gros, les services aux entreprises et l'industrie des biens intermédiaires, ce qui tend à indiquer que la dégradation concerne davantage le comportement des entreprises – baisse de l'investissement, déstockage –, que la consommation finale des ménages.

Quant à l'impôt sur les sociétés, ses revenus sont en diminution de 2,2 milliards d'euros par rapport au collectif et de 4,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Cette moins-value tient en particulier à de moindres versements d'acompte de décembre, ce qui traduit des anticipations de résultats moins favorables qu'en 2007. Ce phénomène concerne les sociétés du secteur financier, ce qui était largement anticipé, mais aussi celles d'autres secteurs, comme l'énergie. Il est notamment dû à des provisions passées pour dépréciations d'actifs financiers.

En revanche, les recettes des autres impôts sont en ligne ou en légère plus-value par rapport aux dernières prévisions : léger excédent – 200 millions d'euros – par rapport à la prévision du collectif pour l'impôt sur le revenu, en raison d'une amélioration du taux de recouvrement ; pour la TIPP, les recettes sont en légère dégradation par rapport à la loi de finances initiale, mais en ligne avec l'évaluation du collectif ; quant aux autres recettes fiscales, elles dépassent de 800 millions d'euros la prévision du collectif notamment en raison du dynamisme des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.

Les recettes non fiscales sont, quant à elles, très proches des dernières évaluations, puisqu'elles sont inférieures de 200 millions d'euros à la prévision du collectif. Des moins-values sur les recettes tirées des jeux, des amendes de police et de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés sont compensées par diverses recettes, en particulier, et cela mérite d'être relevé, par les premières recettes tirées de la rémunération de la garantie accordée par l'État à Dexia et à la société de financement de l'économie française, la SFEF, pour 200 millions d'euros.

J'en viens maintenant aux dépenses : elles ont progressé comme l'inflation, en ligne avec les prévisions du collectif.

Les dépenses au sens de la norme élargie, c'est-à-dire incluant les prélèvements sur recettes, s'élèvent à 344,9 milliards d'euros, somme de 4 milliards d'euros supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale, mais de 300 millions d'euros inférieure à celles du collectif.

Comme cela avait été annoncé lors du collectif, ce dépassement est imputable essentiellement à l'augmentation des charges de la dette. Toutefois, la diminution significative des taux courts depuis l'automne a permis de contenir à 3,3 milliards d'euros le dépassement des charges d'intérêt par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Le reste du dépassement par rapport à la loi de finances initiale se partage entre le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pour 300 millions d'euros, et le budget général.

Il convient de noter que la progression des dépenses de l'État en 2008 est restée conforme à l'objectif « zéro volume ». Elles ont en effet augmenté à périmètre constant de 2,8 % par rapport à 2007, ce qui correspond à l'estimation actualisée de l'inflation pour 2008 – rappelons que la loi de finances pour 2008 se fondait sur une hypothèse de 1,6 %. Il ne faut pas s'étonner outre mesure de cette coïncidence des chiffres car c'est bien le surcroît d'inflation qui explique l'essentiel du dépassement des charges de la dette.

S'agissant, enfin, des comptes spéciaux, l'évolution limitée de leur solde, avec un excédent de 700 millions d'euros au lieu des 900 millions prévus dans le collectif de fin d'année, masque des évolutions en sens contraire.

Le compte de pensions et le compte des participations financières de l'État sont en léger excédent – 400 millions d'euros pour le premier, 300 millions pour le second –, en raison de recettes plus élevées que prévues.

À l'inverse, le compte d'avances aux collectivités territoriales finit l'année avec un déficit de 400 millions d'euros, alors que les prévisions tablaient sur un excédent similaire. Cette moins-value de 800 millions d'euros est principalement imputable à la taxe professionnelle : il semble que les entreprises aient davantage limité leurs versements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Deux facteurs sont susceptibles d'expliquer ce phénomène, sans qu'il soit encore possible de les pondérer : d'une part, une recherche d'optimisation de trésorerie dans une période où le financement est difficile – en d'autres termes, les entreprises n'ont pas payé – ; d'autre part, une dynamique plus faible que prévu de la valeur ajoutée, qui conduit celles-ci à atteindre plus rapidement le seuil de 3,5 %.

Ces résultats de l'exécution 2008, combinés aux premières estimations des recettes de la sécurité sociale, vont nous conduire à réviser la prévision de déficit pour 2009 contenue dans le collectif, ainsi que la trajectoire de solde de la loi de programmation. Comme les règles de procédure nous l'imposent, cette révision se fera au Sénat en ce qui concerne le collectif et à l'occasion de la CMP pour la loi de programmation. Néanmoins, comme je m'y étais engagé devant vous, monsieur le président, c'est à votre Commission que je réserve la primeur de ces informations.

Pour 2008, il faut ajouter à la détérioration du solde budgétaire l'impact de moins-values des recettes sociales, la masse salariale ayant été moins dynamique que prévu d'environ 0,5 %. Cela représente 1,7 milliard d'euros de recettes en moins pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, et 1,2 milliard d'euros pour le seul régime général. L'ajustement des recettes de l'État et de la sécurité sociale conduit ainsi à réviser de 0,3 point de PIB la prévision de déficit de l'ensemble des administrations publiques pour 2008, pour la porter à 3,2 points de PIB. Cela reste une prévision, car je ne dispose pas encore de toutes les données, en particulier celles concernant les collectivités locales. Ce n'est qu'à la fin du mois de mars, après sa publication par l'INSEE, que nous connaîtrons le chiffre précis. On peut cependant penser que celui de 3,2 est très proche de la réalité.

Pour 2009, le déficit budgétaire du collectif que vous avez voté il y a deux semaines s'établissait à 79,3 milliards d'euros, et la prévision de déficit public était de 3,9 points de PIB après prise en compte du plan de relance. Toutefois, l'analyse exacte des recettes encaissées en 2008 nous conduit à revoir à la baisse les prévisions de recettes pour 2009.

Les recettes fiscales sont ainsi révisées de 7 milliards d'euros pour l'État, ce qui porte le déficit budgétaire à environ 86,5 milliards d'euros.

Les recettes de TVA sont revues à la baisse, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, afin de tenir compte de la réalité des encaissements de TVA brute en 2008. En revanche, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le surplus de remboursements constaté fin 2008 étant lié à une accélération du rythme de traitement administratif, il n'aura pas de répercussion sur la prévision de 2009.

Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont revues fortement à la baisse, à hauteur de 4,5 milliards d'euros. Ce montant est supérieur à la moins-value constatée fin 2008 par rapport au dernier collectif, car nous souhaitons être prudents : la diminution constatée des acomptes versés en décembre 2008 laisse craindre une moins-value supplémentaire à l'occasion du versement du solde de l'impôt dû au titre de 2008 à la suite de la clôture de leurs comptes par les entreprises. Dans le plan de relance, nous avons offert aux entreprises la possibilité d'avancer celui-ci d'avril à janvier : nous connaissons donc assez vite le résultat. Au total, la prévision de recettes pour l'impôt sur les sociétés pour 2009 s'établit désormais à 37,9 milliards d'euros, soit un niveau proche des recettes perçues en 2002-2003 et inférieur de 25 % au maximum de 2007.

Les prévisions de recettes des autres impôts ne sont pas modifiées, car il ne m'a pas paru prudent de tirer des conséquences pour 2009 des plus-values constatées en 2008.

Quant aux prévisions de recettes de la sphère sociale, elles sont réduites de 1,7 milliard d'euros, ce qui traduit directement l'effet en base de la moins-value de 2008.

Au total, le déficit public pour 2009 serait aggravé de près de 9 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB, pour atteindre 4,4 points de PIB. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, à ce stade, nous n'avons pas revu nos prévisions macroéconomiques : les dernières prévisions de la Commission européenne, qui donnent pour la France un déficit de 5,4 points de PIB pour 2009 et une croissance de moins 1,8 %, ne sont pas les nôtres.

Une chose est sûre : si la croissance est négative, nous laisserons jouer les stabilisateurs automatiques, mais nous ne compenserons pas les manques à gagner de recettes fiscales ou de cotisations sociales. On peut estimer qu'un point de croissance en moins se traduira par un accroissement du déficit public d'environ 0,5 point de PIB. La différence entre la prévision de la Commission et la nôtre renvoie à des hypothèses de croissance différentes, non à une compréhension différente de la politique budgétaire menée.

Pour les années 2010 à 2012, le déficit serait impacté de la même manière qu'en 2009 par les révisions de recettes, soit d'environ 9 milliards d'euros. Il s'inscrirait donc à 3,1 points de PIB en 2010, à 2,3 points en 2011 et à 1,5 point en 2012.

Si cette prévision nous fait revenir assez rapidement en deçà des 3 points de PIB et nous permet de viser un déficit limité en 2012, ce n'est pas par angélisme : c'est, d'une part, parce que nous croyons toujours possible une reprise en 2010 et, d'autre part, parce que le plan de relance est borné dans le temps. L'effet de relance est ciblé essentiellement sur 2009 et nous avons proscrit toute dépense supplémentaire pérenne. Nos finances publiques ont trop souffert de la stratification de dépenses nouvelles décidées dans des périodes de basses conjonctures, et sur lesquelles on ne revient jamais ! Si l'on veut avoir un effet rapide sur l'activité tout en préservant la soutenabilité financière de l'État – dont on mesure aujourd'hui l'intérêt –, c'est bien de dépenses ciblées, significatives, mais bornées dans le temps que nous avons besoin.

Pour conclure, je relèverai trois faits saillants de l'analyse de l'exécution 2008.

Premièrement, la dépense, corrigée des effets du pic d'inflation observé en cours d'année, est globalement tenue. C'est le signe que, dans la crise, nous n'abandonnons pas nos objectifs fondamentaux de maîtrise des finances publiques. Il en sera de même en 2009 : si le plan de relance doit être mis en œuvre d'une façon résolue et rapide, je suis tout aussi résolu à garantir la maîtrise des dépenses courantes des ministères.

Deuxièmement, le déficit s'accroît très sensiblement, en raison de l'impact de la conjoncture sur les recettes fiscales. Cela traduit l'engagement que nous avons pris de ne pas ajouter la crise à la crise, et de ne pas chercher à compenser par des mesures pesant sur les ménages ou les entreprises la diminution des recettes due au ralentissement de l'économie. Nous avons pris le parti d'en tirer d'emblée les conséquences dans l'évaluation du déficit 2009 : le collectif sera amendé en ce sens au Sénat.

Troisièmement, l'analyse plus détaillée des moins-values de recettes, concentrées sur l'impôt sur les sociétés, sur la TVA sur l'investissement et les consommations intermédiaires, et sur la taxe professionnelle, met en évidence que la situation des entreprises est davantage dégradée que la consommation des ménages. Cela conforte la stratégie du plan de relance, qui privilégie le soutien à l'activité des entreprises et à l'investissement par rapport à la consommation.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Force est de reconnaître que la situation est extrêmement mouvante : il suffit d'observer l'évolution des chiffres dans d'autres pays pour admettre que les finances publiques ont des aspects quelque peu insaisissables, du moins en ce qui concerne les recettes.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, nous avons procédé depuis le mois de septembre à plusieurs ajustements, dans une totale transparence. Malheureusement, les prévisions de recettes doivent encore être revues à la baisse. Nous attendions avec une certaine inquiétude l'acompte de décembre de l'impôt sur les sociétés, et cette inquiétude est confirmée. Eu égard aux bons résultats de la consommation finale – meilleurs que dans bien d'autres pays –, nous étions moins inquiets s'agissant de la TVA ; pourtant, ses recettes diminuent également de manière sensible en novembre et décembre. Pourquoi ? Vous avez pour partie répondu à cette question : on noterait, au niveau des entreprises, des phénomènes d'augmentation des délais de paiement et d'anticipation des remboursements.

Dans cette situation très difficile, il importe de garder en ligne de mire le rétablissement aussi tôt que possible de nos comptes publics. Dans cette optique, l'essentiel, c'est la dépense.

Monsieur le ministre, vous avez déclaré qu'en 2008 les 4 milliards d'euros de dépassement par rapport à la règle, que nous suivons depuis plusieurs années, voulant que la dépense évolue au même rythme que l'inflation, avaient une seule et unique origine : l'impact de l'inflation sur les charges de la dette, notamment sur la fraction du capital de la dette qui est indexée sur l'inflation. Il s'agirait donc moins d'un problème de charges d'intérêt que de provisionnement du coût de cette indexation, qui pèse désormais de manière conséquente sur la dette à long terme. S'agissant de la dépense 2008, pouvez-vous nous confirmer qu'à l'exception de ce problème, nous sommes restés dans le cadre de la règle à respecter ?

Pour contenir la dépense, il convient de jouer sur la réserve de précaution. Outre les annulations survenues lors du collectif, il restait environ 3 milliards d'euros. Comment ce solde a-t-il été utilisé ? Le calibrage de la réserve de précaution pour 2009 permettra-t-il de respecter la règle susdite ?

Lors de l'examen du collectif budgétaire, nous avons noté que la totalité des dépenses prévues au titre du plan de relance étaient des dépenses non récurrentes, des dépenses d'investissement, d'anticipation. Nous travaillons également sur un texte de programmation pluriannuelle. Ne serait-il pas sain de faire figurer pour les années 2011-2012 les économies à trouver en contrepartie de l'anticipation des dépenses 2009-2010 ? Nous devons impérativement disposer d'instruments de pilotage permettant de ne pas perdre de vue l'objectif du retour à l'équilibre, quelle que soit la conjoncture. Ce plan de relance est, je l'ai déjà dit, remarquablement équilibré, associant des mesures de trésorerie, de soutien aux entreprises, et des mesures d'investissement, non récurrentes ; il faut cependant aller jusqu'au bout de la logique et s'engager au-delà de cette période, dans la perspective d'une sortie de la crise courant 2010, en travaillant sur l'assainissement de nos dépenses – dans la mesure où, du côté des recettes, on ne peut que constater des moins-values.

En matière de recettes, d'ailleurs, ayons la modestie de reconnaître que la prévision est un art extrêmement difficile, en particulier s'agissant de l'élasticité à la croissance, qui peut aller de taux négatifs jusqu'aux taux de 2,5 voire 3 % obtenus en 1999-2000. L'expérience le montre : il faut prendre en compte l'effet « assiette » en totalité. Or nous constatons une moins-value de 5 milliards par rapport au dernier ajustement, en décembre. Il faut, monsieur le ministre, que vous la preniez en compte totalement en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et la TVA, ce qui doit conduire à une augmentation équivalente de la prévision de déficit pour 2009.

En matière d'imposition sur les revenus du patrimoine, la surprise est bonne. Toutefois, on observe là un effet de bosse. Il faut être prudent et ne pas le reconduire pour 2009.

S'agissant de la stratégie à adopter, nous avons tout intérêt à voter la loi de programmation pluriannuelle, modifiée d'après les indications que vous nous avez données, car elle comporte le volet très important de la dépense triennale. Au moment où vont être engagées les discussions budgétaires pour 2010, il faut donner un signal aux différents ministères afin qu'ils comprennent que, s'il y a un plan de relance, il convient également de respecter les règles de gestion établies, dans le cadre triennal, à partir de crédits « normaux ».

Avec le président de la Commission, nous avons souhaité que soient intégrées dans la loi de programmation certaines règles de bonne gouvernance en matière de dépense fiscale. Vous avez accédé à notre demande, ce dont je vous remercie. Dans cette période d'incertitude, il convient d'avoir des repères : le premier est la nécessité de faire évoluer la dépense au rythme de l'inflation, hors les dépenses spécifiques non récurrentes du plan de relance ; le second est la non-augmentation des dépenses fiscales : si je suis aujourd'hui convaincu d'une chose, c'est que les baisses d'impôt ne sont pas à l'ordre du jour !

M. Henri Emmanuelli. Elles ont déjà été faites !

M. le rapporteur général. Elles n'ont été faites qu'à la marge, monsieur Emmanuelli.

Aujourd'hui, il faut absolument protéger nos recettes : ce qui est à craindre, ce sont moins des mesures globales qu'une accumulation de dispositions telles que les dégrèvements de taxe professionnelle, qui sont certes intéressantes pour les entreprises, mais qui se traduisent par des dépenses fiscales impossibles à maîtriser.

Mon ultime question portera sur la dette.

Avec 43 milliards d'euros de charges d'intérêt, soit 2 milliards de moins qu'en 2008, pensez-vous pouvoir tenir la prévision d'un déficit de 86,5 milliards d'euros en 2009, sachant que, pour 2008, on est passé de 42 milliards à plus de 56 ? Des simulations seraient nécessaires pour savoir de combien devraient diminuer l'inflation et les taux d'intérêt pour absorber ce surplus en volume.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger de nouveau sur la situation des administrations publiques locales.

En 2007, leur besoin de financement était de 0,4 point de PIB. Dans un tableau figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques, vous donnez les chiffres suivants : 0,3 en 2008, 0,3 en 2009 et 0,2 en 2010, tout en précisant que « les dépenses d'investissement verront leur rythme de croissance se tasser en début de période sous l'effet du cycle électoral : la mise en œuvre des nouveaux plans d'investissements par les exécutifs récemment élus devrait conduire à un lissage des dépenses dans le temps ».

Voilà qui soulève plusieurs questions.

Tout d'abord, comment 2008 peut-elle être plus favorable que 2007 alors que le volume des dépenses d'investissement a été aussi élevé et qu'il y a eu vraisemblablement davantage de modération fiscale en 2007 ? Le besoin de financement devrait plutôt avoir augmenté !

Par ailleurs, dans le plan de relance, tout est fait pour inciter les collectivités territoriales à augmenter leurs dépenses d'investissement.

M. le rapporteur général. Nous avons toutefois modifié la période de référence.

M. le président Didier Migaud. Certes, mais cela devrait quand même avoir des conséquences sur les besoins de financement des collectivités territoriales ! Tout bouge au niveau de l'État et de la sécurité sociale, et rien ne bougerait au niveau des collectivités territoriales ! Monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner quelques précisions sur vos évaluations ?

M. le ministre. Pour les collectivités territoriales, nous avons maintenu nos prévisions. Leurs dépenses d'investissement, en 2009, progresseront au moins des 2,5 milliards correspondant à l'avance du reversement assuré par le FCTVA, le fonds de compensation de la TVA. Cette somme, financée par l'État, ne contribuera pas au déficit des collectivités. Mais peut-être celles-ci choisiront-elles d'aller plus loin. J'ajoute que, compte tenu de l'augmentation non négligeable des bases, les recettes des collectivités ont progressé en 2008.

Il est clair que les déficits tendent à accroître le volume de dette. Il faut certes distinguer dette brute et dette nette : une partie de la dette, consentie pour financer l'économie, est gagée par des actifs. Mais la dette va progresser : fin 2008, la dette brute

s'établissait à environ 67 %, au-dessus de notre prévision ; fin 2009, elle atteindra 69 ou 70 %. Dans le PLFR pour 2009, la charge d'intérêts approche les 43 milliards. Par rapport à la LFI, le solde budgétaire tombe de moins 79,3 milliards à moins 86,5 milliards, ce qui creuse de 7 milliards supplémentaires le besoin de financement de l'État, soit une charge de quelque 150 millions d'euros sur des titres de court terme. Les taux d'intérêt courts ont cependant chuté de 2,8 à 2,3 % en quelques semaines, ce qui génère une économie de 750 millions d'euros. L'économie liée au taux d'intérêt est donc supérieure au manque à gagner lié au volume d'endettement. Par prudence, nous n'avons évidemment pas modifié les prévisions.

Avec une inflation de 2,8 %, le rythme de progression des dépenses de 2,8 % enregistré en 2008 reste dans la norme fixée conjointement, après intégration du dépassement de 4 milliards d'euros, dû pour 3,3 milliards à la charge de la dette, pour 300 millions aux prélèvements européens et pour 300 millions à des dépenses courantes. Nous sommes donc bien à « zéro volume », ce qui constitue plutôt une bonne nouvelle. En 2009, nous essaierons encore d'éviter un dérapage de la dépense courante. Le dépassement constaté est essentiellement imputable au fait que la consommation des reports de crédits s'est améliorée. C'est difficile à percevoir, je le sais bien, mais les bulles de reports de crédit commencent enfin à être apurées : en 2002, ils atteignaient 14 milliards d'euros ; aujourd'hui, nous prévoyons un montant de 3,5 milliards.

Sur les 7,5 milliards de la réserve de précaution, 2,5 milliards ont été utilisés en 2008. Il a fallu dégeler certains crédits. Nous avons par ailleurs procédé à des annulations afin de gager l'ouverture de nouveaux crédits, à hauteur d'1,5 milliard, et 1,5 milliard ont aussi été purement et simplement annulés. En 2009, la réserve de précaution est un peu inférieure : nous l'avons ramenée de 6 à 5 %, hors dépenses de personnel. L'objectif est de tenir le « zéro volume », ce qui nécessite de bien se conformer à la loi de programmation. Les difficultés ne doivent pas conduire à balayer cette dernière d'un revers de main – même si des ajustements à la marge peuvent être envisagés chaque année – car elle prévoit l'attribution des crédits par mission, sur la base d'un accord obtenu entre tous les ministères, et constitue le point de repère qui nous permettra de construire le budget de 2010. Les conditions ont certes changé, notamment en matière d'inflation, de taux d'intérêt ou de niveau de chômage, mais, globalement, les crédits arrêtés par mission dans la programmation pluriannuelle conservent une utilité majeure.

M. Jérôme Chartier. Je souligne l'incontestable effort de sincérité dans lequel s'est engagé le Gouvernement : depuis le début de cette crise financière et économique, il y a trois ou quatre mois, tous les chiffres sont donnés, aucune mauvaise nouvelle n'est dissimulée.

La notation de la France par les agences spécialisées a-t-elle évolué ?

La France emprunte-t-elle aujourd'hui à des conditions convenables sur le marché ?

Le Premier ministre a promis ce matin 5 ou 6 milliards d'euros dans le cadre d'un plan en faveur du secteur de l'automobile, fortement exposé à la crise. Disposez-vous d'autres éléments d'informations sur ce sujet ? Vos estimations de dépenses intègrent-elles cette somme de 5 ou 6 milliards ? M. Carlos Ghosn a évoqué une suspension possible de la taxe professionnelle pour les entreprises du secteur automobile. Est-il envisageable que le Gouvernement suive cette piste ?

Avez-vous intégré dans vos estimations budgétaires les conséquences de la dégradation des comptes sociaux en 2008, que vous avez décrite avec beaucoup d'honnêteté et de transparence ?

M. Jérôme Cahuzac. Votre sincérité est *ex post* : vous présentez devant la commission des finances des réalités connues, parfois déjà publiées dans la presse. Mais je vous donne acte que tous vos prédécesseurs n'ont pas eu cette lucidité. De loi de finances initiale en loi de finances rectificative, d'audition en audition, votre méthode se confirme : reconnaître ce qui ne peut plus être nié, mais maintenir fermement des prévisions auxquelles vous êtes peut-être le seul à croire.

Tout dépend de la croissance attendue dans le pays pour 2009. Vous maintenez votre prévision de croissance de 0,2 à 0,5 % alors que la Commission européenne annonce moins 1,8 % : la France est le seul pays pour lequel le différentiel entre la prévision de la Commission européenne et celle du Gouvernement national est aussi important. Comment expliquez-vous ce différentiel de plus de deux points ? L'une des deux hypothèses est forcément farfelue. Peut-être la Commission européenne ne s'est-elle trompée que pour la France, mais permettez-moi d'envisager l'autre hypothèse. Tout cela n'est évidemment pas neutre pour la croissance de la masse salariale.

Vous estimez que la diminution de la masse salariale, en 2009, sera identique à celle constatée en 2008 puisque vous prévoyez une dégradation des comptes sociaux de 1,7 milliard d'euros cette année, comme l'an dernier. Croyez-vous vraiment que le chômage n'augmentera pas davantage en 2009 qu'en 2008 ? Là encore, vous seriez le seul, la Commission européenne avançant des éléments beaucoup plus inquiétants.

L'avance du versement du FCTVA aux collectivités permettra aux collectivités – ou plutôt à certaines d'entre elles, car toutes ne pourront pas en bénéficier – de financer des investissements. Convenez que cette mesure aurait été inutile si vous nous aviez écoutés lors de l'examen de la LFI et si vous n'aviez pas introduit les versements du FCTVA dans l'enveloppe normée, ce qui a limité l'évolution réelle des dotations d'État aux collectivités de 0,6 % pour une inflation de 2,7 %. Mais peut-être n'est-il pas trop tard pour revenir sur votre décision.

Maintenez-vous votre ligne politique, c'est-à-dire le refus de la relance par la consommation et le refus d'un deuxième plan de relance ?

M. Charles de Courson. Dans la LFI, l'évolution des prix était évaluée à 2 % et elle a été réajustée à 1,5 %. En France comme un peu partout ailleurs, les milieux économiques constatent même que certains prix décroissent, par exemple pour le pétrole, les produits agricoles ou le textile. Si l'écart entre la prévision et la réalisation en matière d'inflation s'établissait à un point, quel serait l'ordre de grandeur de l'impact sur notre déficit ?

Disposez-vous d'indications relatives au degré de provisionnement des entreprises, notamment des entreprises non bancaires ? Le produit de l'impôt sur les sociétés est en baisse de 25 % par rapport au point haut de 2007 ; nombre d'entreprises provisionnent, pas seulement pour prendre en compte des problèmes de paiement, mais aussi pour préparer des restructurations.

Beaucoup d'entreprises de distribution affirment que leur chiffre d'affaires stagne, voire régresse, notamment à cause d'une baisse des prix. Où en sont les derniers indicateurs relatifs à l'évolution en valeur de la consommation des ménages ?

Les distributeurs de carburants, pétroliers comme grandes surfaces, affirment qu'ils ont connu, d'août à la fin de l'année 2008, une très forte chute en volume sur l'essence et le gazole. Je suis donc étonné que vous ne réajustiez pas les prévisions de recettes de la TIPP, la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

La chute des revenus du capital a des incidences de deux ordres sur les finances publiques : par le canal de l'impôt sur le revenu et par celui des recettes de la sécurité sociale. Or il est question d'une chute de 15 à 20 % des revenus du capital.

Enfin, les conseils généraux font face à des chutes de 20 à 30 % des droits de mutation alors que le Gouvernement, dans son rapport sur la programmation, était parti d'une hypothèse de moins 10 %.

M. Pierre-Alain Muet. À propos des comptes publics de l'exercice 2008, vous portez à notre connaissance ce que nous savons déjà. Pour l'exercice 2009, nous ne pouvons faire comme si nous ignorions tout de la croissance en moyenne annuelle. Nous serons définitivement fixés sur le point de départ au milieu de février, lorsque l'INSEE publiera les comptes des trois derniers mois de 2008, mais les enquêtes de conjoncture montrent que, durant le quatrième trimestre de 2008, la demande s'est effondrée et la production industrielle a chuté d'un point. L'année 2009 commence donc au moins un point sous le niveau de 2008. Pour obtenir une croissance positive en 2009 en moyenne annuelle, il faudrait une formidable reprise, enclenchée dès aujourd'hui, ce qui n'est pas le cas, au contraire. Les chiffres de la Commission européenne ne font que traduire la réalité connue de tous les conjoncturistes : une récession massive et malheureusement un rythme de croissance de moins 1,8 à moins 2 % du PIB.

Un point de croissance équivaut à un demi-point de déficit, ce qui explique la différence entre votre prévision de déficit et celle de la Commission européenne. Cependant, dans une situation aussi grave, marquée par une crise massive, en vous aveuglant face à la réalité économique, vous risquez d'inquiéter encore plus les acteurs économiques. On peut comprendre qu'un gouvernement, dans une situation de petit ralentissement économique, se montre prudent et essaie de rassurer. En l'occurrence, vous donnez au contraire l'impression d'être complètement déconnectés de la réalité économique. Le débat en devient surréaliste : vous nous dites que le Gouvernement va laisser jouer les stabilisateurs automatiques, mais il faudrait aller beaucoup plus loin !

Quand réviserez-vous les chiffres de croissance de l'exercice 2009 ? Face à l'ampleur de la crise, alors que tout le monde sait que notre économie s'enfonce dans la dépression, le Gouvernement ne peut continuer de tenir un discours lénifiant !

Entre le rapporteur général, qui invite à utiliser la réserve de précaution, et le ministre, qui se retranche derrière les stabilisateurs automatiques, quelle est la cohérence ? Qui a raison ?

M. le ministre. Monsieur Chartier, à propos de la dette et de la notation de la France, je vous invite à écouter Christine Lagarde, car ces sujets relèvent de sa compétence.

Je vous dirai simplement que la notation de la France n'a pas changé et que ses dernières émissions de dette se sont plutôt bien passées : nous empruntons à 2 % sur le court terme, à 3,5 % sur le long terme, et il n'y a pas de raison que la situation change dans les mois qui viennent. Nous prêtons néanmoins le plus grand intérêt à la question, cela va sans dire.

Je ne sais pas quelles seront les modalités de l'aide au secteur automobile annoncée tout à l'heure devant les états généraux de l'automobile par le Premier ministre. En tout cas, une grande partie de ce soutien spécifique, compte tenu de sa nature, ne devrait pas se retrouver dans le déficit au sens maastrichtien du terme. Le Gouvernement, je pense, apportera des précisions dans peu de temps.

M. Jérôme Cahuzac. Les dividendes versés par Renault et Peugeot, à ma connaissance, ont respectivement augmenté de 20 et 50 %. Selon vous, quelle politique les entreprises privées prêtes à émarger à hauteur de plusieurs milliards d'euros aux fonds publics devraient-elles adopter en matière de dividendes ?

M. le ministre. Ces dividendes portent sur les résultats de l'année dernière, c'est-à-dire avant la crise. En outre, il faut bien assurer la rémunération du capital. Mais le Président de la République a très clairement déclaré à plusieurs reprises qu'il n'est pas question que soient redistribués sous forme de dividendes le montant des aides accordées par l'État au secteur bancaire, au secteur automobile ou à tout autre secteur. De même, du point de vue déontologique et moral, il est évidemment inacceptable que des dirigeants sollicitant des aides de l'État pour leur entreprise touchent des bonus. C'est, je pense, la seule façon de faire comprendre à l'opinion publique l'action du Gouvernement contre la crise. Or nous ne pourrions gagner qu'avec l'opinion publique car une crise, au fond, est d'abord une crise de confiance. Le Gouvernement, à ce sujet, est très clair depuis le début et le restera.

M. Jérôme Cahuzac. Ni la Société générale ni le Crédit agricole ne semblent avoir entendu !

M. le ministre. Une réunion sur la question, avec les représentants des banques, doit commencer dans vingt minutes.

Nous avons bien intégré la dégradation des comptes sociaux consécutive au ralentissement de l'activité et à la régression de la masse salariale, ou du moins à la faiblesse de sa progression, en portant le déficit du régime général à 12,6 milliards d'euros.

Nous n'avons révisé ni les perspectives de croissance ni les perspectives de masse salariale. Si la masse salariale diminuait, le déficit de la sécurité sociale suivrait : 0,1 point de masse salariale représente un manque à gagner d'environ 200 millions d'euros. Le report du transfert de 0,3 point de cotisations sociales de l'UNEDIC vers le régime d'assurance vieillesse – le moment venu, nous bataillerons de nouveau sur ce dossier – est un autre facteur qui pèse dans l'augmentation du déficit du régime général.

Monsieur Cahuzac, je répète que nous ne revoyons pas nos prévisions de croissance. Mais, au fond, ce n'est pas tellement le sujet : un débat budgétaire ne tourne pas autour de la croissance ou de l'inflation, qui ne sont que des éléments apportant des clés de mesure. Si nous partons de la même prévision de croissance, nous parvenons au même résultat que la Commission européenne. Celle-ci a donc le même regard que nous sur notre politique budgétaire : contrairement à l'année dernière, elle a bien intégré que nous sommes à peu près à « zéro volume » de progression sur les dépenses courantes, que c'est l'effet croissance qui

conduit à creuser le déficit. Ce n'est pas négligeable pour la sortie de crise. Lorsque nous connaîtrons les résultats du quatrième trimestre de 2008, nous aviserons. En tout cas, une actualisation des prévisions macroéconomiques est officiellement prévue pour avril. Mme Lagarde jugera et j'imagine que vous serez les premiers informés. Aujourd'hui, les prévisions de croissance varient de 0,2 à moins 1,8 %, ce n'est pas un mystère. La Commission en déduit un taux de déficit public de 5,4 %. L'important est de déterminer la politique budgétaire à mener face à la crise et, à cet égard, tous les éléments vous sont présentés dans la transparence : il s'agit de soutenir l'investissement et la trésorerie des entreprises, de maintenir la dépense courante et de ne pas compenser la diminution des recettes.

Je suis en désaccord avec votre remarque sur l'enveloppe normée des collectivités locales car le soulagement dont bénéficient les collectivités locales est plus important que les effets de la crise. La majorité de l'Assemblée et du Sénat ont constaté que les dépenses des collectivités locales avaient évolué et la mesure adoptée continue de prévaloir. Nous procédons simplement, à titre exceptionnel, au doublement de la compensation versée par le FCTVA aux collectivités qui décideront d'investir un peu plus.

De même, les règles de Maastricht restent en vigueur, le traité permettant des mesures exceptionnelles en période exceptionnelle. Il ne faut pas abandonner l'idée d'assainissement de nos finances publiques, mais c'est un peu plus difficile quand l'économie mondiale va si mal. Nous nous efforçons donc d'adapter notre politique par des dépenses d'investissement, qui favorisent la demande sans fragiliser l'avenir.

Monsieur de Courson, il est assez compliqué de mesurer les conséquences de l'inflation sur le budget, d'abord parce qu'elles jouent dans les deux sens. Une baisse de l'inflation a des effets négatifs sur la TVA – 1 point d'inflation représente environ 1,3 milliard de TVA – et sur la masse salariale. De l'autre côté, moins d'inflation, c'est moins de charges financières pour le budget de l'État. Une modélisation est d'autant plus difficile qu'il faut tenir compte des causes de la diminution des prix, qui sont très variables et jouent différemment sur le budget. En tout cas, une baisse de l'inflation tend à resserrer les dépenses de l'État, ce qui sera vraisemblablement le cas en 2009.

En 2008, avec la baisse de la consommation, les encaissements de TIPP ont été inférieurs de 529 millions aux prévisions. Par contre, le produit de la TVA a augmenté de 872 millions d'euros, compte tenu notamment de l'effet prix des mois de mai, juin et, surtout, juillet. Le solde de l'écart entre les prévisions et les réalisations est donc très faible : 343 millions d'euros. Le Président de la République a souhaité affecter la totalité du surplus de TVA à des mesures sectorielles en faveur de certaines professions et à la progression significative de la prime à la cuve. Je précise que ces chiffres doivent encore être validés par la commission Durieux. Pour l'année en cours, nous n'avons guère modifié le système. Les quelque 24 milliards d'euros provenant de la TIPP, vous le savez, concourent au financement de l'État pour 16 ou 17 milliards d'euros et à celui des collectivités territoriales pour le reste.

Pour l'ISF, nous avons conservé à peu près la même prévision : 4,17 milliards d'euros. Nous avons déjà intégré un ralentissement des droits de succession ; après les mesures de la loi TEPA – en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat –, qui jouent pour 1,8 à 2,2 milliards, ils devraient s'établir à 7,9 milliards d'euros. Nous avons ramené les prévisions de droits de mutation de 1,3 à 1 milliard.

Je ne crois pas que le Gouvernement soit lénifiant, monsieur Muet. Je m'efforce de vous donner des informations exactes tout en étant le plus réactif possible, au rythme de la crise. C'est tout l'enjeu du plan de relance. Mais il est normal que nombre d'incertitudes demeurent en décembre à propos des recettes fiscales.

M. le président Didier Migaud. Nous sommes convaincus, monsieur le ministre, que nous nous reverrons au cours de l'année !

M. le rapporteur général. La dotation globale de fonctionnement, la DGF, est considérable : 40 milliards d'euros. Si nous avons appliqué en 2009 les règles en vigueur depuis 1993, elle aurait évolué de 1,4 %. Une décision essentielle a été prise début novembre : maintenir sa progression à 2 %, ce qui représente un gain par rapport à l'inflation pour le concours majeur de l'État aux collectivités locales. Si l'on ajoute le doublement du versement du FCTVA pour les collectivités qui arriveront à investir un peu plus que les années précédentes, les chiffres prouvent que l'effort de l'État au bénéfice des collectivités locales progressera très fortement.

M. Bernard Carayon. Quels seuils de progression des investissements des collectivités locales seront retenus pour le remboursement anticipé du FCTVA ?

Dans une circulaire du 19 décembre 2008, le Premier ministre rappelle un engagement du Président de la République : la possibilité que les entreprises bénéficiaires d'un marché d'État obtiennent des avances afin d'améliorer leur trésorerie. Cette mesure est-elle étendue aux marchés des établissements publics administratifs, notamment des centres hospitaliers ?

M. Jean-Pierre Gorges. Dans notre pays, le taux d'épargne des ménages est très élevé, entre 14 et 17 %. Le problème actuel est de l'ordre de la crise de confiance.

Quand le calcul économique établit que le taux de rémunération du Livret A devrait être de 2 %, le Gouvernement le fixe à 2,5 %, amplifiant ainsi l'écart avec le taux d'inflation. Je trouve cet écart contradictoire avec l'énergie consacrée par le Gouvernement à la relance de l'activité, d'une part parce qu'il est nécessaire de pousser les gens à consommer, d'autre part parce que ce placement constitue la matière première pour fabriquer le logement social. J'aurais été Président de la République, j'aurais plutôt abaissé le taux à 1,5 %.

M. le ministre. Monsieur Gorges, les 2,5 % correspondent à l'appréciation de l'opinion publique. Passer de 4 à 2 % ne serait pas anodin, et il serait illusoire de se camoufler derrière une formule de calcul. Le mouvement à la hausse avait d'ailleurs été limité la dernière fois. Nous continuerons d'adapter le taux du Livret A en gérant l'opinion et la confiance, avec la préoccupation que les gens continuent de consommer.

Monsieur Carayon, l'investissement supplémentaire ouvrant droit au doublement du versement du FCTVA sera mesuré par rapport à la moyenne des exercices 2005, 2006 et 2007. Le texte sera examiné au Sénat à partir de demain.

Nous mettons en place la possibilité de verser une avance supplémentaire aux entreprises bénéficiaires de marchés d'État. Cela ne concerne pas les établissements publics administratifs, notamment les hôpitaux, ni les collectivités locales. Il n'en demeure pas moins que le plan de relance comporte des mesures en faveur des hôpitaux, notamment des hôpitaux psychiatriques.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, monsieur le ministre.

*

* *

