

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 et sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques 2
- Examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 (n° 1695) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 18
- Examen d'un rapport d'information sur la performance dans le budget de l'État (MM. Didier MIGAUD et Gilles CARREZ, Rapporteurs) 19
- Examen du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 20

Mercredi

24 juin 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 101

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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



La Commission auditionne M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 et sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous féliciter, au nom de la commission des Finances, pour votre reconduction dans vos fonctions ministérielles et l'élargissement de votre portefeuille. Je vous souhaite pleine réussite et j'espère que vous saurez porter notre message en faveur de la préservation des finances publiques – sans même parler de leur équilibre.

Nous vous entendons aujourd'hui sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008, qui sera examiné en séance publique le 29 juin, et sur la situation et les perspectives de nos finances publiques, en vue du débat d'orientation budgétaire qui aura lieu le 30 juin. Nous avons auditionné hier le Premier président de la Cour des comptes.

Je vous laisserai le soin de commenter l'exercice 2008 et d'actualiser les hypothèses émises pour 2009. Le déficit budgétaire, nous le savons, a augmenté l'année dernière. La Cour des comptes a minimisé l'impact de la crise financière sur ce résultat ; selon vous, qu'en est-il ? Quant à la dépense publique, son augmentation est estimée par la Cour à 3,4 %, et non à 2,8 %. Qu'en pensez-vous ?

La loi de programmation adoptée pour la période 2009-2012 avait fixé certaines règles de gouvernance. Sont-elles encore d'actualité, compte tenu des décisions récentes ? Ferez-vous en sorte qu'elles soient correctement appliquées, s'il est possible de le faire ? Je pense notamment à la nécessité de compenser la perte de recettes due à la réduction de la TVA sur la restauration.

Estimez-vous, comme le rapporteur général du Budget l'a exprimé hier, que des règles de gouvernance plus rigoureuses encore devraient être adoptées, comme en Allemagne ? Nous avons déjà eu ce débat lorsque certains membres de la commission des Finances ont proposé la fameuse « règle d'or ».

Pouvez-vous nous préciser ce que vous entendez par « déficit structurel », « déficit de crise », « mauvais déficit », « bon déficit » ? Il y aurait, avons-nous appris en début de semaine, trois sortes de déficit. Comment les distinguez-vous ?

Les nouveaux emprunts contractés en 2008 servaient déjà à financer les intérêts de la dette, mais aussi une partie des autres charges courantes de l'État, le solde primaire ayant été de nouveau négatif. Cette tendance va vraisemblablement s'accroître : lorsque, en avril dernier, le déficit pour 2009 était estimé à 104 milliards d'euros, on prévoyait des émissions d'emprunt à moyen et long terme à hauteur de 155 milliards et un encours de dette à court terme de 175 milliards à la fin de l'année. Qu'en est-il, pour 2009 et pour les années suivantes ?

Êtes-vous en mesure de nous en dire plus sur ce fameux « grand emprunt national » évoqué par le Président de la République il y a deux jours ? Quel sera son montant, quelle en sera la destination ? Quelle place prendra-t-il par rapport aux emprunts déjà existants – car, comme beaucoup l'ont rappelé, nous empruntons tous les jours ? Quelles seront ses modalités ? Financera-t-il des dépenses nouvelles ? Nous avons pourtant cru comprendre que le mot d'ordre était de dépenser moins.

Sans doute n'avez-vous pas une totale liberté de réponse en la matière, mais pourquoi choisirait-on un emprunt grand public plutôt qu'un emprunt classique ? Bercy a-t-il estimé le coût de chacune des formules ? Des évaluations existent, montrant que telle solution est moins bonne que telle autre. Il est vrai que nous avons une grande capacité à faire les mauvais choix dans l'utilisation des deniers publics...

Le Premier président de la Cour des comptes a souligné le risque d'emballlement de la dette et celui d'un mauvais positionnement de la France par rapport à ses voisins, notamment l'Allemagne. Peut-être voudrez-vous formuler des commentaires à ce sujet, avant que nous y revenions lundi et mardi en séance publique.

M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. La fin du mois de juin est le moment où nous nous retrouvons traditionnellement pour faire le point sur l'année écoulée et tracer les perspectives d'évolution de nos finances publiques. L'occasion, cette année, est toute particulière : jamais en temps de paix la politique budgétaire n'a été autant sollicitée.

Nous avons pris l'habitude d'ériger la politique monétaire en principal rempart contre les fluctuations d'activité. Mais il est apparu très vite, avec cette crise, que les seules mesures monétaires ne suffiraient pas et qu'il faudrait massivement utiliser l'instrument budgétaire. C'est d'ailleurs ce que font tous les États. Je voudrais rappeler cette simple vérité : si les déficits se creusent, c'est bien uniquement en raison de la crise. Certes, nos déficits étaient déjà élevés, mais leur augmentation constitue le coût de la crise – et le prix de la relance. Ce constat posé, le défi que nous avons à relever est clair : comment s'assurer que la politique budgétaire accompagne non seulement la reprise, mais aussi la croissance de long terme, tout en consolidant la « soutenabilité » de nos finances publiques ?

Vous en conviendrez aisément : à un moment où nous devons à la fois discuter de l'adéquation de notre politique budgétaire au contexte de crise et commencer à trouver les perspectives ultérieures de rééquilibrage des finances publiques, le débat d'orientation des finances publiques de cette année est tout à fait crucial, même s'il s'entoure de nombreuses incertitudes.

Pour 2008, le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'est élevé à 3,4 points de PIB, ce qui représente une dégradation de 0,7 point par rapport à 2007. Or la croissance n'a été que de 0,4 %, soit environ un point et demi de moins que l'estimation initiale. En temps normal, l'impact sur les déficits est d'à peu près la moitié de l'écart par rapport à la croissance potentielle ; or en 2008, la dégradation des déficits a été beaucoup plus importante.

Le déficit budgétaire arrêté dans le projet de loi de règlement s'établit à 56,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 14,6 milliards par rapport à la loi de finances initiale et de 4,8 milliards par rapport au collectif voté en décembre dernier. Cette

détérioration s'explique par deux facteurs : une dégradation des recettes fiscales – en baisse de 11,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale –, imputable à la conjoncture, et une progression des dépenses supérieure de 4 milliards d'euros à l'objectif de la loi de finances initiale pour 2008. Ce dépassement doit toutefois être relativisé car si on rapporte l'évolution des dépenses à l'inflation réellement constatée – c'est-à-dire 2,8 % au lieu des 1,6 % prévus dans la loi de finances initiale –, nous respectons bien la règle du « zéro volume ».

Je tiens à le souligner, nous ne nous sommes pas écartés de la norme de dépenses que nous nous sommes fixée en exécution : sur le périmètre qui nous engage, les dépenses ont progressé de 2,8 %, et non de 3,4 % comme l'affirme la Cour des comptes dans son rapport.

La méthodologie – les méthodologies, devrais-je dire – qu'emploie la Cour pour aboutir à ce chiffre m'apparaît discutable. En effet, en additionnant toutes les dépenses du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes, on est conduit à opérer des doubles comptes sur des dépenses particulièrement dynamiques – comme la charge de la dette ou les pensions – et à comptabiliser des dépenses qui, en réalité, n'en sont pas – les avances sur le produit des impositions aux collectivités locales, par exemple. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant d'observer une évolution plus rapide des dépenses.

L'autre méthode utilisée par la Cour est le retraitement de certaines dépenses. Or les retraitements effectués pour réintégrer le montant de l'avance auprès du Crédit foncier de France ou le montant de l'apurement d'une partie des dettes anciennes vis-à-vis d'organismes de sécurité sociale reviennent à imputer sur 2008 des dépenses relevant essentiellement des exercices antérieurs. Cette concentration sur un exercice empêche de raisonner à périmètre égal. Nous contestons cette méthode, comme nous l'avons écrit à la Cour. Sur le périmètre voté, l'augmentation du volume des dépenses est bien de 2,8 %, soit le montant de l'inflation.

Nous avons par ailleurs poursuivi la réduction des effectifs, en allant même un peu au-delà de ce qui était prévu, certains ministères ayant en quelque sorte « pris de l'avance ». Ainsi, la réduction atteint 28 000 équivalents temps plein contre 23 000 ETP prévus en LFI.

J'en viens au volet comptable du projet de loi de règlement. Autant la comptabilité de caisse apporte des résultats rapides, autant il faut des mois de patients travaux, en lien avec les équipes d'audit de la Cour, pour parvenir à fournir des comptes certifiés.

Les comptes de l'État obtiennent cette certification pour la troisième année consécutive, bien que la Cour soit de plus en plus exigeante dans ses travaux d'audit, et ce, à tous les stades de la procédure, qu'il s'agisse des missions de vérification intermédiaires ou des travaux d'audit précédant la certification. C'est du moins la façon dont j'interprète la stabilité du nombre des réserves formulées : la certification a été assortie de douze réserves, comme l'an passé, quatre réserves ayant été levées en tout ou partie. Nous allons poursuivre le travail afin, je l'espère, d'aboutir dans les meilleurs délais à une certification sans réserve. C'est néanmoins une tâche de longue haleine – je pense par exemple à la valorisation des plus de 650 opérateurs de l'État. Je voudrais à cette occasion rendre hommage à l'immense travail accompli dans un quasi-anonymat par les comptables publics de la Direction générale des finances publiques.

Par rapport à l'année dernière, les immobilisations ont fait l'objet d'un recensement plus fin, et leur valorisation a été améliorée. L'actif de l'État a ainsi été réévalué à 639 milliards d'euros, contre 555 milliards dans les comptes de l'exercice 2007. Cet

enrichissement de l'actif est notamment lié à la comptabilisation des fonds d'épargne et du compte des procédures gérées par la COFACE ou à la valorisation d'actifs incorporels tels que les quotas d'émission de CO₂ – pour 8 milliards – et les licences télécoms – pour 4 milliards. Je le souligne, car il s'agit d'une première, et peut-être même d'une première mondiale.

Par ailleurs, d'importants travaux ont été poursuivis, depuis l'an dernier, pour mieux identifier les provisions et les dettes non financières de l'État, ce qui nous conduit, au-delà de l'augmentation de la dette, à revoir à la hausse le montant du passif et à l'établir à 1 325 milliards d'euros.

Le résultat comptable enregistré en 2008 (– 73,1 milliards) et son évolution par rapport à 2007 – un peu plus de 30 milliards – méritent des explications. Tout d'abord, les reprises de dettes atteignent 13 milliards d'euros : 8 milliards pour la reprise de dette du FFIPSA ; 2,5 milliards à la suite de la liquidation de Charbonnages de France ; 2,5 milliards, enfin, au titre de l'ERAP. Ensuite, les provisions et amortissements enregistrent une progression de 9,1 milliards. Je signale notamment la comptabilisation d'une provision de plus de 4 milliards au titre des engagements souscrits dans le cadre du Fonds européen de développement pour la période 2008-2013. Enfin, les plus-values sur les cessions d'immobilisations financières sont en nette baisse par rapport à 2007 : moins 2,3 milliards, en lien direct avec les moindres cessions de participations enregistrées en raison de la crise.

En tant que telle, l'évolution de ces trois postes n'a rien de véritablement alarmant : les reprises de dettes ont un caractère ponctuel ; la progression des provisions et amortissements traduit une amélioration de leur recensement, sans réelle modification de nos engagements financiers ; la chute des cessions de participations est essentiellement due à la conjoncture. C'est en réalité l'année prochaine que nous constaterons davantage les effets de la crise sur le résultat comptable.

J'en arrive aux perspectives de nos finances publiques.

Le déficit public atteindrait entre 7 et 7,5 points de PIB en 2009. Cette dégradation d'un peu moins de quatre points de PIB d'une année sur l'autre est intégralement due à la crise, laquelle entraîne une baisse des recettes et justifie la mise en place de mesures de relance.

Je vous rappelle que notre prévision de baisse du PIB, identique à celle de l'INSEE, est de 3 %, soit près de 5 % en deçà de la croissance potentielle. En temps normal, l'effet de baisse de l'activité se traduirait par une hausse des déficits d'un peu moins de 2,5 points de PIB. Mais dans le contexte actuel, les recettes fiscales se replient bien plus vite que le PIB.

Pour ne prendre qu'un exemple, alors que les recettes d'impôt sur les sociétés atteignaient 50 milliards l'année dernière, elles retomberaient cette année entre 20 – hypothèse la plus probable – et 25 milliards, soit une baisse de plus de 50 %.

Cette « sur-réaction », par rapport aux normes habituelles, de certaines recettes à la baisse de l'activité explique pas loin d'un point de déficit supplémentaire. Il nous faudra bien sûr en analyser les raisons dans les mois à venir. Concernant l'impôt sur les sociétés, je crois pouvoir d'ores et déjà confirmer l'intuition que j'avais avancée dès le début de la crise, à savoir que cette recette pâtit non seulement de la baisse des résultats d'exploitation mais aussi de la baisse des résultats financiers des sociétés, et notamment des grandes entreprises. Par

exemple, nombre d'entreprises ont passé des provisions pour dépréciation de leur portefeuille de participations financières, ce qui réduit leur résultat fiscal. La chute brutale du prix des actifs financiers concomitante au ralentissement de l'activité explique donc en grande partie le phénomène.

À cela s'ajoute naturellement le coût budgétaire des mesures de relance, pour environ encore trois quarts de point de PIB.

La dégradation du déficit à hauteur de quatre points de PIB s'explique donc bien intégralement par l'effet de la récession sur les recettes et les dépenses sociales, ainsi que par le coût des mesures prises pour lutter contre la récession et relancer l'économie.

À l'inverse, les dépenses « hors crise », les dépenses ordinaires, sont parfaitement maîtrisées : les dépenses de l'État hors relance sont contenues au niveau voté par le Parlement ; l'objectif de dépenses d'assurance maladie sera cette année, pour la première fois depuis 1997, respecté ou quasiment respecté. Je m'emploie à ce qu'il le soit intégralement.

Le déficit de l'État atteindrait 110 à 115 milliards d'euros en comptabilité « maastrichtienne » et 125 à 130 milliards d'euros en comptabilité budgétaire. En effet environ 15 milliards ne pèsent pas sur le déficit maastrichtien, notamment les prêts au secteur automobile et les fonds versés au Fonds stratégique d'investissement. Dans les 125 à 130 milliards, le déficit « hors crise » représente un peu plus de 40 milliards et le déficit de crise environ 85 milliards, c'est-à-dire les deux tiers. En comptabilité maastrichtienne, le déficit de crise de l'État s'établit à environ 70 milliards. En ce qui concerne le déficit du régime général de la sécurité sociale, qui est de l'ordre de 20 milliards d'euros, environ 10 milliards doivent être imputés strictement à la crise.

Nous ne sommes évidemment pas les seuls à voir nos déficits augmenter fortement : l'Espagne vient de réactualiser ses prévisions à 9,5 points de PIB de déficit cette année, et d'après les dernières prévisions de la Commission européenne, les États-Unis passeraient à 12 points de PIB en 2009 et le Royaume-Uni à 11,5 points. Même le déficit allemand se dégraderait d'environ 4 points de PIB en 2009. Partant de plus bas, il reste inférieur à celui de la France, mais le rythme de dégradation est le même.

Le déficit public serait globalement stable entre 2009 et 2010. Le déficit budgétaire s'améliorerait avec la disparition d'une large part des dépenses de relance, qui seraient ramenées à 3,5 milliards d'euros, et la poursuite de la maîtrise des dépenses « hors relance » qui respecteraient le « zéro volume », malgré la révision à la baisse de l'inflation. Nous continuons à suivre le cap fixé par la loi de programmation des finances publiques, un instrument extrêmement utile dans cette période d'incertitude. Ces dépenses hors relance progresseront donc de 1,2 %. Nous suivons la règle « un départ sur deux remplacé » : les réductions d'effectifs atteindront 34 000 équivalents temps plein en 2010. Par ailleurs, les recettes de l'État se rétabliraient un peu avec le retour – modeste – de la croissance.

Mais cette amélioration du déficit budgétaire serait malheureusement compensée par la poursuite de la dégradation des comptes sociaux. En effet, le recul de la masse salariale de 0,5 % en 2010 pèserait à nouveau sur les recettes du régime général, des régimes complémentaires de retraite et de l'UNEDIC. Au total, le déficit s'établirait à nouveau entre 7 et 7,5 points de PIB.

On ne peut évidemment pas se réjouir d'un tel résultat, mais il est bien la traduction concrète de l'utilisation de la politique budgétaire face à la crise. Ces déficits sont, je le répète, une conséquence de la crise mais aussi une arme contre celle-ci.

Ils montrent au demeurant que le simple jeu des stabilisateurs automatiques a suffi à soutenir le revenu des ménages et la consommation. Selon l'INSEE, les transferts sociaux devraient croître de 4,4 % en 2009, ce qui est considérable. Voilà qui devrait clore définitivement la vaine querelle qui a animé nos débats ces derniers mois.

Quels seront le calendrier et la force de la reprise après une telle récession ? Comment évolueront les prix d'actifs, la productivité ? Toute stratégie doit tenir compte de l'incertitude qui règne, tout le monde en convient, sur ces sujets. Le Conseil européen a d'ailleurs clairement validé cette approche la semaine dernière. Le redressement doit se faire au rythme de la reprise de l'activité, qu'il ne faut pas affaiblir. Nous allons devoir continuer à être très réactifs, comme nous l'avons été depuis le début des difficultés, afin d'ajuster au mieux le rythme d'assainissement des finances publiques. Au début des années 1990, en voulant consolider trop tôt la croissance après quelques rares signes positifs – et notamment en augmentant prématurément la TVA –, le Japon l'avait tuée pour dix ans.

L'incertitude du calendrier de la reprise rend également prématuré l'établissement d'un plan détaillé de sortie de crise. En revanche, il est nécessaire d'en préciser dès à présent les grandes orientations. C'est ce à quoi s'est attaché le Président de la République dans son discours prononcé le 22 juin 2009 devant le Congrès.

Une première condition pour réussir l'assainissement à moyen terme des finances publiques est claire : les mesures de relance, passées ou à venir, doivent être temporaires. C'est ce à quoi le Gouvernement s'est attaché, rompant avec une erreur trop souvent commise par le passé. Afin de compenser les pertes de recettes dues à la dégradation de l'activité, il faudra également consacrer à la réduction du déficit le surcroît de recettes qui interviendra au rythme de la reprise. La partie du discours du Président de la République qui rappelait cette règle a pourtant été vite oubliée par les commentateurs.

Le Président de la République a défini une stratégie claire pour nos finances publiques.

Tout d'abord, la hausse des prélèvements obligatoires est exclue. Je sais que nous ne sommes pas totalement d'accord sur ce point, mais il ne s'agit en rien d'une position idéologique. Une telle option est certes envisageable dans d'autres pays, mais, je le rappelle, les prélèvements obligatoires représentaient encore en France, en 2008, environ 43 points de PIB. En Allemagne et au Royaume-Uni, ce ratio avoisine 37 points de PIB, et il est inférieur à 30 aux États-Unis. C'est bien la stimulation de la croissance potentielle qui permettra un assainissement durable des finances publiques, son augmentation se traduisant par un surcroît durable de revenu, et donc par une réduction pérenne des déficits et de la dette.

La lutte contre les déficits doit être poursuivie, tout en réorientant de manière résolue la dépense publique vers les dépenses d'avenir, c'est-à-dire vers les investissements productifs aptes à soutenir notre potentiel de croissance. Ces dépenses seront financées par un emprunt dédié, ce qui signifie que celui-ci ne pourra financer que les dépenses d'avenir prioritaires clairement identifiées, aucune fongibilité n'étant possible avec le financement de la dépense courante. Cela nous conduira – et c'est crucial – à rendre compte régulièrement sur les dépenses ainsi financées, et à apporter la preuve qu'elles ont un intérêt et un rendement

important pour les générations futures. Nous vous proposerons donc une définition précise de la dépense d'avenir, c'est-à-dire d'une dépense ayant un impact positif sur les dépenses publiques à venir.

Ces objectifs seront atteignables grâce à un effort renouvelé pour réduire le poids des dépenses courantes.

L'enjeu, c'est donc de parvenir à faire le partage dans les dépenses publiques, de procéder à l'évaluation des politiques publiques que vous appelez de vos vœux depuis longtemps. La RGPP a déjà permis des avancées décisives sur ce sujet, mais il faut aller encore plus loin, et se poser la question de l'efficacité de chaque dépense, et pas seulement de chaque mission du budget général. Ainsi, on ne peut affirmer que l'ensemble du financement de l'éducation nationale est une dépense d'avenir. Nous devons soigneusement distinguer les trois types de dépenses : dépenses courantes, dépenses d'avenir et dépenses de crise, c'est-à-dire destinées à sortir de celle-ci.

Deux chantiers parallèles s'ouvrent donc à nous : identifier les dépenses d'avenir et accélérer la réduction des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas, ou plus, suffisamment efficaces.

Pour opérer ces choix trop longtemps éludés, une large concertation incluant toutes les parties prenantes aura lieu. Elle débouchera rapidement sur des décisions. Le Gouvernement se réunira dès dimanche pour lancer ce débat, qui durera trois mois. Le montant et les modalités de l'emprunt nécessaire à financer les dépenses d'avenir ne seront déterminés qu'à l'issue de ce processus.

L'effort de maîtrise des dépenses les moins productives sera parallèlement intensifié. Il se fondera sur des réformes structurantes qui garantiront la pérennité des économies réalisées.

Dès 2007, j'avais privilégié les dépenses d'avenir dans la construction du budget. Nos débats sur la règle d'or avaient, déjà, été l'occasion de réfléchir à la définition de ces dépenses, de façon à les distinguer des dépenses courantes devant être systématiquement couvertes. Il nous faut maintenant systématiser cette approche. La logique qui a présidé au lancement de la RGPP doit ainsi être prolongée et étendue – je pense à la réforme de l'administration, à celle des retraites, à la réforme des collectivités locales, à la maîtrise des dépenses de santé. J'entends également conduire dans les mois qui viennent un examen critique des dépenses fiscales et des niches sociales.

Ces réformes permettront de réorienter l'effort public vers les dépenses d'avenir, la progression de l'ensemble des dépenses publiques restant limitée à environ 1 % par an de PIB en volume, soit deux fois moins que pendant la période 1997-2006. Je mettrai la même énergie à identifier les dépenses les plus productives pour notre pays qu'à continuer à supprimer celles qui ne sont pas, ou plus, efficaces. Je suis sûr de pouvoir trouver le soutien de votre Commission dans ces deux tâches.

En ce qui concerne les recettes, à l'horizon 2011, on peut raisonnablement miser sur une reprise plus forte de la croissance, et surtout sur des recettes plus dynamiques lors de la reprise de l'activité. Pour prendre à nouveau l'exemple de l'impôt sur les sociétés, il suffirait de retrouver le niveau atteint en 2007-2008, c'est-à-dire 50 milliards d'euros, pour obtenir une augmentation de 100 %. C'est ainsi plus d'un point de PIB qui serait retrouvé, sans

augmentation d'impôt, grâce à la reprise de l'activité. Cela peut prendre deux ou trois ans, mais le potentiel existe.

Entre la maîtrise de la dépense et ce dynamisme des recettes, on peut ainsi espérer une amélioration de l'ordre d'un point de PIB par an – plus rapide, même, si la croissance est plus forte.

Compte tenu des informations actuellement disponibles, le retour à trois points de PIB de déficit en 2012 n'est pas atteignable sans un rebond extrêmement fort de la croissance – qui ne peut être exclu, mais que l'on ne saurait prendre pour référence dans un débat d'orientation budgétaire. Dire cela, ce n'est pas renoncer au Pacte de stabilité, mais constater la réalité des effets de la crise. Nous conservons l'esprit du Pacte : nous ferons le meilleur effort d'assainissement possible des finances publiques, sans casser le retour de la croissance et en préparant la croissance de demain, pour retourner au plus vite sous la barre des trois points de PIB.

Je voudrais pour terminer exclure une solution « miracle » dont on entend parler ici et là, celle de l'inflation, qui nous sortirait d'affaire comme par magie. Cette solution n'est ni réaliste ni souhaitable. D'abord, elle remettrait en cause les fondements même de la construction européenne, de l'euro, du couple franco-allemand. Ensuite, elle se réfère à une période anachronique d'un point de vue financier. Jusqu'aux années 1970, en effet, les taux d'intérêt des bons du Trésor étaient réglementés, et on pouvait les fixer en dessous de l'inflation. Croit-on vraiment que l'on puisse agir ainsi durablement ? Ce serait une vaste entreprise de spoliation. Mais si l'assainissement des finances publiques par l'inflation est une solution illusoire, c'est aussi, plus concrètement, parce que l'inflation ne se décrète pas – comme le montre l'exemple du Japon – et parce que, tout étant indexé en France, plus d'inflation signifierait aussi plus de dépense !

Dans ces conditions, ma tâche est bien de trouver les voies et moyens d'une réduction des déficits d'une façon qui ne soit pas artificielle, c'est-à-dire de gagner en efficacité sur la dépense publique et de stimuler la croissance.

M. le président Didier Migaud. Pour l'application de principes généraux tels que la traque des dépenses inutiles ou la mise en valeur des dépenses d'avenir, la Commission vous apportera un soutien unanime. Les difficultés commenceront, toutefois, lorsqu'il s'agira de définir les unes et les autres...

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Monsieur le ministre, je vous félicite à mon tour de votre reconduction dans vos lourdes fonctions et vous assure de tout mon soutien dans cette période particulièrement difficile. Nul doute que vous continuerez à faire preuve de votre dévouement à la cause des finances publiques.

Je voudrais également féliciter vos administrations – ainsi que les auteurs de la LOLF – car cette loi de règlement marque une amélioration considérable de l'information, en particulier sur le compte général de l'État, le bilan et le hors bilan. Nous sommes très conscients de l'énorme travail que cela représente, et dont la meilleure preuve est d'ailleurs la certification des comptes par la Cour des comptes – qui délivre un message positif même si elle exprime des réserves.

Du côté des dépenses, le fait de disposer d'une comptabilité en engagements fait apparaître quelques sujets de préoccupations.

Sur les restes à payer, c'est-à-dire la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement effectifs, on passe de 76 à 78 milliards d'euros, soit une augmentation de 2 milliards, comme l'année dernière. Il conviendrait à ce sujet de disposer d'une comptabilité plus détaillée.

Par ailleurs, on constate malheureusement que la dette à l'égard des organismes sociaux, sur laquelle vous aviez fait un très gros effort de remboursement, se reconstitue pour partie, à hauteur de 600 millions d'euros environ.

Je partage assez largement votre position à propos des observations de la Cour des comptes : compte tenu de l'inflation, très supérieure à ce qui était prévu, le principe du « zéro volume » est à peu près respecté – sous les réserves que je viens d'indiquer. Mais il ne suffit pas de comparer l'exécution aux prévisions ; il est tout aussi intéressant de la comparer avec l'exécution du budget de l'année précédente. Or la comparaison avec l'exécution 2007 fait apparaître une progression en volume de 0,5 point. La croissance ayant été de 0,4 point en volume en 2008, on peut en conclure que malgré les efforts réalisés dans le cadre de la RGPP, la part, dans le PIB, de la dépense d'État – mieux maîtrisée que la dépense locale et la dépense sociale – reste constante. L'action sur la dépense a donc ses limites.

Notre inquiétude concerne désormais les recettes. Elles ne sont en effet pas suffisamment protégées. Alors qu'en 2004, les recettes fiscales se sont élevées à 267 milliards, elles n'ont atteint que 260 milliards en 2008. Cette perte de substance est certes liée en partie à des modifications de périmètre, du fait des transferts de compétences aux collectivités locales, mais elle provient aussi d'une politique de baisse des impôts, laquelle ne fait pas l'objet d'une maîtrise en fonction de l'évolution des déficits.

Cette baisse d'impôt a deux sources : les dépenses fiscales, d'une part, qui évoluent trois à quatre fois plus rapidement que les autres dépenses, et la réforme fiscale proprement dite. On ne peut pas se permettre aujourd'hui de faire des réformes fiscales d'ampleur sans les gager. Cela vaut pour la TVA sur la restauration, mais aussi pour la future réforme de la taxe professionnelle.

Sur les 12 milliards de baisse de recettes par rapport aux prévisions de 2008, la Cour des comptes évalue l'impact de la crise à 4 milliards. Pour ma part, j'arrive à 6 milliards. Le reste ne résulte pas de la crise, mais de la protection insuffisante de nos recettes. On en vient même, dans les prévisions, à surestimer l'assiette – qui s'étirole d'année en année – afin de masquer le phénomène. Ainsi, en ce qui concerne les transferts aux collectivités locales, l'erreur de prévision se chiffre en milliards. De même, s'agissant de l'impôt sur le revenu, le coût de la prime pour l'emploi a été sous-estimé de un milliard d'euros.

Aujourd'hui, on considère la recette comme un instrument destiné, à coups de modifications fiscales, à orienter les comportements, avant de la considérer d'abord comme une ressource destinée à garantir le financement des dépenses – dont on vient de voir à quel point elles sont rigides. J'insiste beaucoup sur ce point car nous avons devant nous des échéances importantes, avec notamment la réforme de la taxe professionnelle.

L'effondrement de certaines recettes – impôt sur les sociétés, TVA – auquel nous assistons en 2009 est, compte tenu de la crise, un phénomène normal. Mais entre la loi de finances rectificative de décembre 2008 et l'exécution, nous avons perdu 2,2 milliards sur l'impôt sur les sociétés et 3,2 milliards sur la TVA. Cet effondrement de la fin de l'année

2008 va malheureusement se prolonger en 2009. Nous devons donc être plus vigilants que jamais quant à la protection de nos recettes.

Notre niveau de prélèvements obligatoires est très élevé, la hausse des impôts n'est en aucun cas une solution à la crise, j'en suis pleinement d'accord ; mais cela ne veut pas dire qu'il faut financer des baisses d'impôt par le déficit. La réforme de la taxe professionnelle ne devra pas être financée par la dette.

Non seulement la dette augmente très rapidement, mais la part de dette à court terme explose, ce qui est particulièrement inquiétant. Ainsi, alors que le montant des bons du trésor à taux fixe atteignait 80 ou 90 milliards d'euros il y a deux ans, il risque aujourd'hui de dépasser les 200 milliards. C'est une bonne chose dans la mesure où les BTF sont souscrits à des taux extrêmement faibles, mais c'est aussi un facteur de grande fragilité car nous devons nous attendre à un retournement dans l'évolution taux d'intérêt.

Dans ce contexte, je voudrais vous interroger sur le grand emprunt national et les dépenses d'avenir.

En 2009, nous allons emprunter 250 milliards d'euros : 150 pour couvrir les déficits et 100 pour rembourser le capital de la dette. Le grand emprunt national ne peut que s'inscrire à l'intérieur de ce volume. De même, les dépenses que vous appelez « d'avenir » ne peuvent être des dépenses venant s'ajouter à celles que nous tentons, avec difficulté, de maîtriser. Il y aura donc des redéploiements. Comment seront-ils opérés ?

L'idée de dédier l'emprunt à des dépenses bien identifiées est très vertueuse. Il y a deux ans, Charles de Courson, qui est particulièrement attaché au respect de la « règle d'or », se voyait pourtant expliquer qu'il était impossible d'identifier suffisamment les dépenses pour établir une corrélation étroite entre l'emprunt et la dépense d'investissement. Il semble que la chose soit devenue possible aujourd'hui... À l'époque, vous preniez comme exemple les dépenses d'éducation. S'agit-il de dépenses d'avenir ? Si tel est le cas, elles seraient constituées de masse salariale à hauteur de 60 milliards d'euros. Je pose donc la question : comment articuler les dépenses d'avenir avec la gestion générale de la dépense, et quels sont les redéploiements envisagés ?

Vous avez rencontré hier Peer Steinbrück, votre homologue allemand. Il est exact qu'outre-Rhin, le déficit public risque d'atteindre 4 points de PIB en 2009. Mais dans le même temps, les Allemands ont modifié la Loi fondamentale pour introduire la notion de déficit structurel et le plafonner à 0,35 point de PIB, ce qui est très rigoureux. Et si leur déficit tend à exploser, il reste très inférieur au nôtre. Alors qu'en 2003-2004, l'Allemagne nous a demandé de l'aider à obtenir l'assouplissement des critères de Maastricht, ses comptes étaient rééquilibrés dès 2007. Cela prouve la très forte réactivité de la gouvernance allemande en termes de finances publiques. Didier Migaud et moi, qui voyons très régulièrement nos collègues de la commission des Finances du Bundestag, sommes frappés de voir que tous les députés, des *Grünen* au CDU en passant par le SPD, sont très attachés à l'équilibre des finances publiques. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que nous devrions à notre tour nous doter de règles de gouvernance plus contraignantes afin de parvenir plus rapidement à cet équilibre ? Dans l'état actuel des choses, si les Allemands parviennent à sortir de la crise en moins de deux ans, nous serions pour notre part dans une situation difficile.

M. le président Didier Migaud. Merci à notre excellent rapporteur général, dont je voudrais prolonger la question sur l'emprunt. Gilles Carrez pense que les dépenses d'avenir évoquées par le Président de la République seront englobées dans la norme d'évolution de la dépense publique et que le nouvel emprunt pourrait lui-même être inclus dans le volume d'emprunt prévu. Pour ma part, j'ai cru comprendre qu'il pourrait s'agir d'un nouveau plan de relance, au vu de l'insuffisance de l'actuel, entraînant donc une amplification de la dépense, ce qui justifierait un financement par un emprunt. J'aimerais, monsieur le ministre, que vous nous disiez quelle interprétation il convient de retenir.

M. le ministre. La dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale, c'est vrai, a commencé à se reconstituer, notamment en raison de l'augmentation beaucoup plus rapide que prévu du versement de prestations compensées par l'État, telle l'aide au logement. Nous avons bien entendu l'intention de poursuivre dans la voie de la gestion la plus rigoureuse possible.

Je partage l'attention portée par le rapporteur général à la sécurisation des retraites. Il est frappant que le niveau des recettes fiscales de l'État soit aujourd'hui à peu près le même qu'en 1999. Cela résulte, dans une très forte proportion, de la crise et de la chute des bases qu'elle entraîne, mais également des allègements fiscaux qui ont été votés au fil des années dans le but de soutenir la croissance.

Je souhaiterais qu'on compense la baisse de la TVA sur la restauration, mais je ne suis pas sûr qu'on y arrive ; il paraît politiquement difficile d'aller jusqu'à deux milliards.

En revanche, je crois avoir la même opinion que le président de la Commission et le rapporteur général au sujet de la taxe professionnelle, dont je souhaite une compensation intégrale : l'impôt lui-même est absurde, mais la recette ne l'est pas. Il faudra donc mettre en place un impôt plus intelligent, et à cet égard les propositions que vous avez faites me conviennent, mis à part sans doute ce qui concerne l'augmentation de l'IS. On peut envisager une taxe carbone, que nous avons déjà évoquée à de multiples reprises, et qui pourrait être évolutive. Rien n'est décidé encore, mais il faut sans nul doute protéger les recettes de l'État – que nous n'avons pas surestimées dans les lois de finances, monsieur le rapporteur général.

Du côté des dépenses, je me fixe comme règle que l'évolution globale de la dépense publique ne dépasse pas 1 % en volume. Elle est déjà très difficile à respecter ; nous y sommes parvenus en 2008, où l'augmentation de la dépense a été limitée à 0,8 %, ce qui représente un gain considérable par rapport au début des années 2000. Concernant les dépenses d'avenir, nous allons préciser notre vision, en proposant dans les jours qui viennent une définition. Celle-ci devra être assez exigeante : on ne saurait, par exemple, considérer que l'ensemble des dépenses de l'éducation nationale sont des dépenses d'avenir ; en revanche, il faudrait retenir certaines dépenses correspondant à des choix stratégiques pour l'avenir. Pour que la notion soit utile, elle doit impliquer une grande sélectivité, selon une grille que nous devrions être amenés à discuter avec les parlementaires.

La règle de gouvernance donnée par le Président de la République est l'équilibre des finances publiques sur l'ensemble des dépenses courantes. C'est pour financer les dépenses d'avenir qu'il a souhaité le lancement d'un emprunt. Nous allons devoir beaucoup travailler par redéploiements. Le gouvernement allemand vient d'annoncer 6 % de déficit pour 2010, ce qui montre bien que la situation est difficile partout. Le séminaire gouvernemental qui aura lieu dimanche sera l'occasion d'apporter certaines précisions.

M. Michel Bouvard. Monsieur le ministre, je m'associe aux félicitations qui vous ont été adressées. En cette période de turbulences, votre présence est rassurante ! Pour ma part, je ne vois que des avantages à l'entêtement qui est le vôtre dans une gestion plus performante des dépenses publiques.

Il faut tirer un « coup de chapeau » à votre administration sur la certification des comptes, auquel j'ajouterai, parce que c'est un sujet de satisfaction personnelle, le règlement du dossier des fonds d'épargne, grand progrès dans la clarification des relations entre l'État et la Caisse des dépôts.

En ce qui concerne la loi de règlement, les documents qui nous ont été remis sont en grande amélioration. J'éprouve néanmoins une inquiétude persistante au sujet du manque d'informations et des écarts très importants entre les dépenses fiscales prévues et constatées – globalement, mais aussi sur certaines lignes : pour la dépense fiscale liée au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, on passe de 1,260 milliard à 1,5 milliard ; pour le crédit d'impôt apprentissage, on passe de 300 à 420 millions... Il faut donc progresser dans l'appréciation de la dépense fiscale, même si, dans une logique de guichet, c'est très difficile. Il est encore plus inquiétant qu'il y ait toujours des pages complètes non renseignées sur des dépenses fiscales établies depuis de très nombreuses années. Je m'interroge sur la capacité que nous aurons à mettre en œuvre un véritable pilotage de la dépense fiscale fondée sur une évaluation de sa qualité. Dans la majorité comme dans l'opposition, monsieur le ministre, nous nous sommes réjouis de votre engagement de fixer un objectif de dépenses fiscales, permettant des réajustements dans le cadre du budget pluriannuel.

La Cour des comptes a posé le problème de l'évolution de la dépense fiscale, que le périmètre retenu fait passer en 2009 de 79 à 69 milliards d'euros, contre 73 milliards en 2008. Quelques explications seraient utiles sur la nature de la révision de la base et l'évaporation de 10 milliards d'euros de dépenses fiscales.

Pour l'avenir, on ne peut que souscrire à la poursuite des réformes, selon les priorités fixées par le Président de la République, en particulier sur la dépense sociale, les retraites, la réforme des collectivités territoriales. Mais il faut réorienter les dépenses vers l'investissement, comme plusieurs d'entre nous le réclament depuis longtemps. Cependant on ne peut pas envisager, dans la situation de déficit où nous sommes, une dépense d'investissement uniquement financé par un emprunt supplémentaire : des redéploiements sont nécessaires. Quelle méthodologie va-t-on retenir ? Comment la concertation de trois mois qui va être ouverte va-t-elle être engagée ? Comment les commissions des Finances et les rapporteurs spéciaux du Parlement vont-ils être associés ? Comment, dans les arbitrages budgétaires pour 2010, allons-nous intégrer la logique de la performance ? Celle-ci va-t-elle devenir un élément d'arbitrage dans les conférences budgétaires et dans le dialogue avec les responsables de programme ?

S'agissant de l'emprunt, j'ai bien entendu que rien n'était décidé quant à sa nature, mais il me paraît important de refaire le bilan de ce qu'ont coûté les emprunts qui ont fait appel à l'épargne populaire, et des transferts de liquidités qu'ils ont pu générer. Nous avons vu, pendant la période intense de la crise financière, l'utilité de garder des liquidités dans les fonds d'épargne ; un emprunt populaire entraînerait bien entendu des glissements. Où en est l'objectif fixé par l'un de vos prédécesseurs, aujourd'hui Président de la République, de mobilisation d'une partie des dépôts des compagnies d'assurances en faveur de l'investissement dans les entreprises ?

M. Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre, permettez-moi d'associer les membres du groupe SRC aux félicitations qui vous ont été adressées. Je voudrais vous remercier pour le sérieux avec lequel vous nous répondez, qui tranche avec l'attitude de certains de vos collègues.

En ce qui concerne la Caisse des dépôts, l'éventualité d'une mission de l'inspection des finances avait été évoquée, mais nous avons compris qu'il s'agit en fait d'une mission confiée à un seul inspecteur des finances, dont le but est exclusivement de réfléchir à l'affectation des résultats. Pouvez-vous nous confirmer ces informations – qui ont rassuré tous ceux qui s'inquiétaient de la finalité qu'aurait pu avoir une mission de l'inspection des finances – ?

Vous distinguez déficit structurel, déficit de crise et déficit d'avenir, correspondant aux trois types d'endettement. On peut être d'accord sur la typologie sans l'être nécessairement sur les frontières. Par exemple, en 2008, le déficit budgétaire est de 59 milliards d'euros, auxquels la Cour des comptes estime qu'il aurait fallu en rajouter quatre – dont trois milliards de dettes à l'égard de la Sécurité sociale et des dépenses d'armement engagées mais non payées. La Cour considère que la crise est responsable de ce déficit à hauteur de 4 milliards ; même si l'on pense, comme le rapporteur général, que c'est plutôt à hauteur de 6 milliards, le reste du déficit demeure beaucoup plus important que le déficit de l'année précédente, qui était de 39 milliards. Comment expliquer cette hausse du déficit, autrement que par un effondrement des recettes non lié à la crise et par des dépenses non maîtrisées ? Pour 2009, on annonce 150 milliards de déficit public, 10 pour les collectivités, 20 à 25 pour la sécurité sociale ; il reste à hauteur de 120 pour l'État. La Cour des comptes estime pour sa part le déficit structurel à 3,5 % du PIB, ce qui représente une forte augmentation. Comment l'expliquez-vous ? Les comparaisons avec l'étranger ne sont pas rassurantes : la Cour des comptes nous a indiqué hier qu'en Allemagne, le déficit structurel était de un point de PIB.

Il faudra donc se mettre d'accord sur les frontières. Sur les 250 milliards d'euros que notre pays va devoir emprunter cette année pour faire face à ses déficits, il y a 100 milliards pour rembourser le capital de la dette. Si les 150 milliards restants, dont je viens de parler, permettent déjà de couvrir les dépenses d'avenir, en quoi un grand emprunt est-il nécessaire ? À combien estimez-vous la part des dépenses d'avenir qui est déjà couverte et celle qui ne l'est pas ?

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé que tout licencié économique bénéficierait d'un contrat de transition professionnelle. Combien cela coûtera-t-il ? Comment cela sera-t-il financé ? Selon vous, est-ce une dépense d'avenir ?

On voit bien l'intérêt d'un emprunt placé auprès du public, mais on sait aussi que cela signifie un taux plus élevé et une attractivité fiscale. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Sur les plans d'épargne, je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre appréciation lorsque vous dites qu'il n'y a pas de sous-budgétisation. En 2010, y aura-t-il une budgétisation permettant d'apurer les dettes de l'année précédente ?

Concernant enfin les dépenses en faveur du développement durable, votre collègue en charge de ce domaine a précisé que les propos du Président de la République étaient relatifs à la recherche, et non à l'investissement. Mais même pour la recherche publique, en

LFI pour 2009, 440 millions d'euros ont été consacrés à la recherche sur le nucléaire et 280 au développement durable. Pensez-vous qu'il en ira de même en 2010 ? Confirmez-vous que les propos du Président de la République ne concernaient que la recherche ?

M. Charles de Courson. Dans le débat sur le règlement 2008, je ne suis, monsieur le ministre, ni du côté de la Cour des comptes ni du vôtre. La dépense nette du budget général augmente bien de 2,8 %. Mais le problème concerne la dépense brute, au sens le plus large : au total, elle passe de 479 à 501 milliards, soit une hausse de 5,1 %. C'est à tous les types de dépenses, y compris les dépenses fiscales, qu'il faut appliquer une norme.

En ce qui concerne les recettes, j'avais protesté lorsque M. Breton puis M. Copé nous avaient expliqué que, pour que les lois de règlement 2006 et 2007 soient correctes, on allait accélérer les versements d'IS. Vous en subissez les conséquences, monsieur le ministre... Il serait intéressant de savoir à hauteur de combien de milliards ces décisions ont contribué cette année à la chute de 90 % des rentrées d'IS sur le premier acompte.

Il y a aussi le dossier des dettes sociales, directes et indirectes. L'estimation de 22 milliards ne tient pas compte de la mutualité sociale agricole, dont le déficit de la branche retraite dépasse le milliard ; on peut penser qu'on atteindra environ 25 milliards au total. Que va-t-on faire de ces dettes ? Va-t-on continuer à faire semblant de les financer via des prêts de trésorerie de la Caisse des dépôts, va-t-on les intégrer dans la dette de l'État, va-t-on augmenter la CRDS ?

Quant à l'emprunt national, il est, nous dit-on, destiné à financer des dépenses d'avenir. J'en déduis qu'il ne s'agira que de dépenses d'investissement. La combinaison d'une réduction des dépenses de fonctionnement et d'une augmentation des dépenses d'investissement serait une première depuis de très nombreuses années. C'est en tout cas la seule justification possible d'un emprunt, et j'espère que cette conception rigoureuse prévaudra.

M. Jean-Pierre Brard. Je m'associe aux félicitations qui ont été formulées, mais en observant que l'élargissement de vos compétences est la prime dont vous bénéficiez pour votre intégrisme thatchérien sur le thème des politiques keynésiennes !

Dans l'ensemble des sujets que vous avez évoqués, l'essentiel est la chute des ressources de l'IS, qui traduit l'état de notre économie nationale. En revanche, vous n'avez pas parlé de la perte de recettes de TVA, depuis le début de l'année, par rapport aux prévisions, évoquée par Gilles Carrez. Pouvez-vous nous indiquer son ampleur, directement liée au niveau de la consommation, et donc à votre refus de soutenir le pouvoir d'achat ?

Vous n'avez pas du tout évoqué la prochaine loi de finances rectificative. Pourtant, au vu du rythme auquel vous nous avez habitués, nous pouvions en attendre une pour très bientôt... Qu'en est-il ?

En ce qui concerne la LOLF, le consensus est fragile et il faut veiller à le préserver. Or vos services ne sont pas respectueux du Parlement. Il faudrait notamment reconnaître au rapporteur spécial une compétence pour juger de la nomenclature budgétaire qu'aujourd'hui des mains anonymes établissent et modifient sans nous consulter. Je vous renvoie en particulier à la page 6 du document *Missions, programmes, objectifs, indicateurs*, où l'on maltraite la nomenclature relative aux Journaux officiels et à la Documentation française.

M. Gérard Bapt. Mes questions rejoignent pour partie celles de M. de Courson concernant les dépenses sociales.

La maîtrise médicalisée ayant montré ses limites, la maîtrise de ces dépenses passe-t-elle par l'idée, évoquée par le Président de la République à Bordeaux devant le congrès de la Mutualité, de confier de nouvelles missions aux assurances complémentaires ?

Comptez-vous sur les effets de la réforme des retraites ?

Qu'en est-il du financement du cinquième risque – le risque dépendance ? Les pistes de financement seront-elles connues au moment du débat sur le PLFSS ?

M. Bernard Carayon. Quelle est la portée de la procédure européenne pour déficit excessif ? Quand tout le monde pêche, y a-t-il encore pêché ?

La notion de « dépenses d'avenir » trouve-t-elle un écho en Europe ?

Quel est l'effet du plan de soutien aux établissements bancaires sur la délivrance de crédits aux entreprises, en particulier aux PME ?

Quel pourra être l'impact de la baisse de la TVA applicable à la restauration sur l'emploi, les salaires et l'investissement dans ce secteur ?

M. le ministre. En ce qui concerne les dépenses fiscales, nous nous sommes engagés devant le Parlement à procéder à une évaluation complète d'ici à 2011. Nous établirons une évaluation intermédiaire à l'occasion du PLF et nous vous ferons des propositions, mais vous savez bien que toute idée de revenir sur une niche fiscale suscite de vives discussions. Nous allons nous atteler au même travail dans le domaine des niches sociales. En cas de création de niche fiscale, nous essayons de respecter un principe de compensation.

Il reste que le dérapage des dépenses fiscales est préoccupant. La première solution est de limiter l'enveloppe, ce qui implique un système d'agrément préalable, mais ce n'est pas toujours possible. La deuxième est le tirage au sort. La troisième est la réduction de l'avantage de manière linéaire, ce qui crée de l'insécurité pour les bénéficiaires. En tout cas, nous avons bien fait de ne pas inclure cela dans la norme de dépenses.

À ma connaissance, la mission de l'inspection des finances, qui relève totalement de Christine Lagarde, vise à clarifier le périmètre des missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts. Il ne s'agit donc pas d'une inspection de celle-ci.

Concernant la décomposition du déficit en 2008, pour notre part nous évaluons à 11,7 milliards la diminution de recettes, dont 8,6 milliards en conséquence de la crise, du fait des moindres recettes d'IS et de TVA, et à 4 milliards les dépenses supplémentaires liées à la crise – dont 3,3 milliards de charges de la dette. Le calcul est assez simple : après application d'un taux d'évolution des recettes résultant de la moyenne des dernières années, on attribue à la crise l'écart avec la baisse des recettes constatée ; du côté des dépenses, on sait lesquelles résultent de la crise.

En ce qui concerne les dépenses d'avenir, il y aura des redéploiements, mais il pourra aussi y avoir des dépenses supplémentaires. Cependant je ne veux pas que l'ensemble de la dépense publique augmente de plus de 1 %. Nous vous présenterons nos choix de la façon la plus claire.

Les CTP – contrats de transition professionnelle – pour tous représentent quelques centaines de millions d’euros – nous précisons le chiffrage. La charge est surtout pour Pôle emploi, à travers l’accompagnement individuel des personnes.

Quant à l’emprunt national, ses modalités n’ont pas encore été définies. La LOLF interdit en tout cas toute exonération fiscale.

S’agissant de la charge de la dette, les prévisions sont plutôt bonnes pour 2010, du fait de l’évolution de l’inflation et des taux, mais il est très probable que la situation sera plus difficile les années suivantes.

En ce qui concerne la TVA sur la restauration, je n’ai pas d’élément supplémentaire à vous apporter par rapport à ce que vous a dit Hervé Novelli.

Concernant l’impôt sur les sociétés, les mesures de trésorerie liées à la crise – le remboursement très rapide du trop-perçu des acomptes – sont pour beaucoup dans l’évolution constatée.

S’agissant de la dette sociale, nous ne voulons ni augmenter la CRDS, ni mélanger dette sociale et dette de l’État. Nous ne pouvons pas non plus allonger la durée de vie de la CADES. Il reste donc la solution de laisser pendant un ou deux ans l’ACOSS financer cette dette, en lui apportant les moyens en trésorerie et les garanties nécessaires, et une fois la crise passée, de se poser la question d’un logement plus durable de cette dette. C’est une solution neutre pour les finances publiques.

Monsieur Brard, la chute de la TVA est de l’ordre de 4 à 6 milliards par rapport au dernier collectif, mais la TVA ne s’appuie sur la consommation des ménages que pour environ 60 %. Pour 2009, nous intégrons évidemment l’effet de la baisse de la TVA sur la restauration.

Les rapporteurs spéciaux ont bien entendu leur mot à dire sur l’évolution de la maquette budgétaire et nous examinerons leurs propositions.

Sur les retraites, tout est déjà sur la table. Il faut qu’en 2010 un réel débat ait lieu et débouche sur des décisions. Nous pourrions peut-être effectuer des chiffrages au moment du PLF.

Monsieur Carayon, la procédure pour déficit excessif n’empêche pas les Européens de reconnaître qu’il existe des situations exceptionnelles. Le concept de dépenses d’avenir n’existe pas en Europe ; c’est néanmoins une belle idée, qui ne doit pas être une échappatoire et qui convient bien aux caractéristiques de notre pays. Enfin, je n’ai pas d’informations particulières au sujet du respect de leurs engagements par les restaurateurs, dossier suivi par Christine Lagarde.

M. Bernard Carayon. Qu’en est-il du plan de soutien aux banques sur les crédits aux entreprises ?

M. le ministre. Je ne dispose pas d’éléments à vous communiquer.

M. le président Didier Migaud. Nous aurons un comité de suivi du secteur bancaire et financier le 9 juillet. La Cour des comptes devrait également présenter un rapport sur le sujet à la fin du mois.

Monsieur le ministre, il me reste à vous remercier.

La Commission examine ensuite le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

Article premier : Résultats du budget de l'année 2008

*La Commission **adopte** l'article premier **sans modification**.*

Article 2 : Tableau de financement de l'année 2008

*La Commission **adopte** l'article 2 **sans modification**.*

Article 3 : Résultat de l'exercice 2008 – affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

*La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

Article 5 : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

*La Commission **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

Article 6 : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes

*La Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

Article 7 : Règlement du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » clos au 31 décembre 2008

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

Article 8 : Constatation d'une perte au titre d'avances consenties

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

Article 9 : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait

*La Commission **adopte** l'article 9 **sans modification**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet **sans modification**.*

*

* *

La Commission examine ensuite le rapport d'information sur la performance dans le budget de l'État.

Le Président Didier Migaud. Nous en venons maintenant à l'examen du rapport d'information sur la performance dans le budget de l'État. Comme vous le savez, mes chers collègues, l'ensemble du budget fonctionne depuis plus de trois ans selon la logique de performance qui est une des grandes nouveautés de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF.

Mais, cette réforme, pour entrer pleinement dans les faits, suppose un effort de longue haleine, et tous les ministères n'étaient pas également prêts à basculer dans les nouveaux modes de fonctionnement. Certains Rapporteurs spéciaux ont pu constater que la performance risquait de se réduire à un exercice de communication à notre intention, un jeu d'apparence, dans la mesure où le lien est parfois très ténu entre le niveau des crédits et la qualité de la performance des services.

Or, c'est le Parlement qui a voulu la réforme. Nous avons un devoir de vigilance : il nous faut montrer aux administrations que les efforts considérables qu'elles ont déployés pour mettre en œuvre la LOLF répondent bien à notre attente.

C'est pourquoi, en janvier dernier, avec le rapporteur général Gilles Carrez, nous avons demandé aux rapporteurs spéciaux de rencontrer les responsables de programme pour faire le point. Il s'agissait de soumettre à la réflexion commune deux grandes questions : la performance est-elle au rendez-vous depuis 2006 et, si non, pourquoi ? Le Parlement a-t-il, pour en juger, les éléments d'information nécessaires et, si non, comment les améliorer ?

Je remercie nos rapporteurs spéciaux d'avoir conduit avec les ministères un travail approfondi d'analyse et de dialogue, retracé dans ce rapport.

Nous avons demandé aux quatre membres de la MILOLF de dégager les principales conclusions de cet exercice collectif.

Ils ont d'abord constaté une forte demande en faveur de la stabilisation du dispositif du suivi de la performance, après trois années de rodage. Pour améliorer nos outils, ils insistent sur la nécessité de fiabiliser les indicateurs, de développer le commentaire et la mise en perspective des résultats présentés dans les documents budgétaires et de favoriser les comparaisons entre indicateurs d'une mission à l'autre.

Je dois dire que ce dispositif est somme toute récent et qu'il n'est pas anormal que l'on tâtonne encore sur le nombre et la pertinence des indicateurs. Avec Alain Lambert, nous avons pu observer, en nous rendant au Canada il y a quelques années, que la stabilisation recherchée avait pris plusieurs années.

Plus généralement, la MILOLF appelle à une plus grande appropriation des objectifs et des indicateurs de performance, ce qui suppose notamment de mieux articuler les conférences de performance avec les conférences budgétaires.

Je note, en tout cas, que les RAP, qui ont demandé un effort formidable à l'administration, sont des documents plus lisibles, dont on comprend mieux le sens.

Par ailleurs, je considère que l'on a abordé la discussion du projet de loi de règlement, cette année, de manière insatisfaisante. Les commissions élargies sont une bonne

procédure pour ce qui est de la loi de finances initiale mais, pour la loi de règlement, il convient que notre Commission, qui sera, aux termes du nouveau Règlement, la commission des Finances, de l'économie générale « et du contrôle budgétaire », renforce son activité de contrôle et particulièrement auditionne plus de responsables de programme, au cours de réunions auxquelles elle conviera les rapporteurs pour avis concernés. Quant au comité d'évaluation et de contrôle, bientôt mis en place, il se concentrera sur quelques grandes politiques transversales, un travail à laquelle la commission des Finances contribuera.

Avec le Rapporteur général, nous souhaitons organiser prochainement un séminaire de réflexion sur la façon de faire progresser nos méthodes de contrôle.

M. le Rapporteur général. Ce rapport sur la performance doit être utile aussi aux responsables de programme et aux administrations. L'intérêt porté par les parlementaires à cette question est certainement le meilleur gage de diffusion de la culture de la performance.

M. Charles de Courson. Nous devons reconnaître le travail considérable et de qualité accompli par les fonctionnaires et nous pourrions convier tous les responsables de programme pour leur remettre et présenter notre rapport : ils doivent savoir qu'ils ont l'appui de la commission des Finances dans la démarche de performance.

Le Président Didier Migaud. Il serait en effet intéressant de rencontrer les responsables de programme.

M. Jean-Michel Fourgous. Il serait intéressant de développer le *benchmarking* et, pour cela, de chercher à harmoniser les indicateurs utilisés avec ceux qui sont employés dans les autres pays européens.

M. Jean Launay. Je souhaite évoquer un point particulier, celui de la mission *Pouvoirs publics*. Il y a eu beaucoup de commentaires au sujet de l'exécution du budget de l'Élysée en 2008 mais je tiens à souligner qu'il s'agit d'une mission de dotations, qui, en d'autres termes, ne dispose pas d'indicateurs de performance et que la bonne manière de travailler sur ces comptes est de comparer exécution et prévision, ce que je ferai en ma qualité de rapporteur spécial. Je serai destinataire, le 10 juillet prochain, du rapport sur l'exécution des comptes 2008 et je ne manquerai pas d'en faire l'usage qu'il convient.

Le Président Didier Migaud. Il est clair, pour nous tous, qu'en tant que rapporteur spécial des dotations de cette mission, vous êtes seul en mesure de présenter un travail au nom de la commission des Finances.

Mes chers collègues, je vous propose, en application de l'article 145 du Règlement, d'autoriser la publication de ce rapport d'information qui est, plus que tout autre, un travail de l'ensemble de notre Commission.

Enfin, je propose à la Commission d'autoriser la publication du rapport du Rapporteur général préalable au débat d'orientation des finances publiques.

La Commission autorise la publication du rapport d'information sur la performance dans le budget de l'État.

Elle autorise également la publication du rapport d'information du Rapporteur général préalable au débat d'orientation des finances publiques.