

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 contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946) :

Examen et vote sur les crédits des missions :

- Engagements financiers de l'État (M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial) 2
- Gestion des finances publiques et des ressources humaines :
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges (M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial) 9
- Remboursements et dégrèvements (M. Jean-Yves COUSIN, Rapporteur spécial) 15
- et sur les comptes spéciaux Participations financières de l'État et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (M. Camille DE ROCCA-SERRA, Rapporteur spécial) 17
- Amendement examiné par la Commission 19
- Présences en réunion 22

Jeudi

29 octobre 2009

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 20

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Didier Migaud
Président**



M. le président Didier Migaud. Nous allons poursuivre l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010, avec l'examen et le vote sur les crédits des missions *Engagements financiers de l'État*, *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, *Remboursement et dégrèvements*. Nous aborderons enfin les crédits des comptes spéciaux *Participations financières de l'État* et *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*. Nous entendrons les rapporteurs spéciaux MM. Dominique Baert, Thierry Carcenac, Jean-Yves Cousin et Camille de Rocca-Serra.

La Commission procède d'abord à l'examen des crédits de la mission Engagements financiers de l'État.

M. Dominique Baert, rapporteur spécial pour la mission Engagements financiers de l'État. Au préalable, je veux vous inviter à relativiser la portée de ce travail – comme la portée du vote sur ces crédits – puisqu'aucun des chiffres contenus dans ce rapport ne peut tenir compte du futur « grand emprunt ».

La mission *Engagements financiers de l'État*, dotée de 44,2 milliards d'euros, est la troisième mission du budget général. Elle comporte quatre programmes : le programme *Appels en garantie de l'État*, avec 247,8 millions d'euros, décroît régulièrement depuis 2007 ; le programme *Épargne* est d'une assez grande stabilité avec 1 150 millions d'euros ; le programme *Majorations de rentes* n'appelle pas de commentaire particulier.

Le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* représente, avec 42,5 milliards en 2010, 96 % des crédits de la mission. Il est le plus important du budget général après les *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*. C'est un programme en constante augmentation – 39,2 milliards d'euros en 2007, 40,8 milliards en 2008, 43 milliards en loi de finances initiale pour 2009. Compte tenu de son poids, les crédits de la mission varient parallèlement aux siens. C'est donc à l'examen de son évolution que je consacrerai l'essentiel de mon propos.

Je n'insisterai pas sur la stratégie associée au programme, qui n'a pas subi de grandes modifications. Les principes de la politique d'endettement de l'État n'ont pas changé, ni sur la nature des titres, ni sur les principes d'émissions. Une précision cependant : en 2009, la banque Santander a rejoint le « club » des établissements bancaires spécialistes en valeurs du Trésor. Je n'insisterai pas davantage sur la performance du programme, mesurée par des objectifs et indicateurs à la fois éprouvés et solides : celle-ci est globalement satisfaisante.

L'observation des chiffres m'amène à formuler trois constats. Le premier est que la charge de la dette sera en forte augmentation en 2010. Nous assistons à une spectaculaire dégradation des comptes publics, qui présente plusieurs caractéristiques.

Le besoin de financement de l'État – constitué du déficit budgétaire et du montant des amortissements de titres arrivés à échéance – atteint des montants historiques. Pour 2009, il est de 252,8 milliards, un montant supérieur à la somme des besoins de financement des trois années 1998, 1999 et 2000.

Ce besoin de financement, 2,5 fois supérieur à celui de 2007 – 252,8 milliards contre 111 milliards –, est en croissance rapide pour chacune de ses composantes, qu'il s'agisse du déficit budgétaire, 3,5 fois supérieur à celui de 2007 – 141 milliards contre 42 milliards –, de l'amortissement de la dette à long terme, qui a doublé – 62,8 milliards contre 31,9 milliards –, ou de l'amortissement de la dette à moyen terme, qui a augmenté de 30 % – 47,4 milliards contre 37,2 milliards.

Le besoin de financement *ex ante* annoncé n'est plus jamais le besoin de financement *ex post* constaté. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2008 annonçait un

besoin de financement de 145 milliards ; 164 milliards ont été réalisés. Pour 2009, 191,7 milliards étaient annoncés ; 252,8 milliards seront réalisés. Dès lors, faut-il considérer comme sincère la prévision gouvernementale pour 2010 – 212 milliards – qui ne prend même pas en compte le grand emprunt ?

Le besoin de financement n'est pas prêt de décroître. D'après les projections, il convient de s'attendre pour 2011 et 2012 à un besoin de financement supérieur à 200 milliards.

Enfin, dernière caractéristique, le déficit budgétaire en 2009 et en 2010 – 141 milliards puis 116 milliards – est plus important que les remboursements des emprunts arrivant à terme.

Le deuxième constat est que l'État finance de plus en plus ses besoins à court terme. Le programme d'émission de titres à moyen et long terme (BTAN et OAT) atteint des niveaux sans précédent : 165 milliards d'euros en 2009, puis 175 milliards en 2010, après 128,5 milliards en 2008. Mais cela n'empêche pas l'encours de la dette à court terme (les bons du Trésor à taux fixe, ou BTF) de s'envoler : après une très forte augmentation en 2008 (+ 59,8 milliards d'euros), il continuerait de progresser en 2009 et 2010 (+ 69 milliards et + 30 milliards). À la fin 2010, la dette à court terme de l'État s'établirait à environ 237 milliards, contre 78 milliards à la fin 2007.

Certes, la signature de la France est toujours respectée sur les marchés et, en dépit de l'importance croissante de son besoin de financement, notre pays n'éprouve aucune difficulté à se financer. Il nous faut pourtant formuler trois remarques : dorénavant, l'État finance de plus en plus ses déficits structurels – de moyen et long terme – sur du court terme ; ce faisant, il assume un risque de rupture de liquidité de ses sources de financement ; enfin, l'État finance à court terme, voire à très court terme, la totalité de ses charges d'intérêt et une bonne part de son fonctionnement courant, ce qui est loin d'être vertueux.

Si l'État était un particulier ou une entreprise, il se trouverait en situation critique de surendettement et il est fort à parier que son banquier, s'il n'avait déjà dénoncé son concours, serait mis en cause pour soutien abusif ! Mes chers collègues, les comptes que je vous présente sont ceux d'un État surendetté !

Troisième constat : si la charge de la dette est contenue grâce à des taux d'intérêt encore bas et à une faible inflation – d'un montant de 38,4 milliards, elle serait inférieure d'environ 4,5 milliards aux crédits votés en loi de finances initiale –, cela ne durera pas. Selon les prévisions du Gouvernement, la charge de la dette augmentera de presque 4 milliards pour atteindre 42,2 milliards en 2010, puis encore de 4 à 6 milliards en 2011.

J'entrevois trois conséquences à cela. Quand bien même les taux d'intérêt demeureraient modérés, l'effet « volume » lié aux émissions massives de dette de 2008 à 2010 risque d'obérer l'essentiel des marges de manœuvre budgétaires de l'État. Celui-ci devra consacrer de plus en plus d'argent au financement des intérêts de sa dette.

Par ailleurs, les titres à court terme représentant aujourd'hui environ 18 % de l'encours total de dette, la hausse des taux se répercutera très rapidement sur la charge de notre dette. À titre indicatif, une hausse des taux globale et pérenne d'un point entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des intérêts de la dette d'environ 2,5 milliards dès la première année, de 4,2 milliards l'année suivante, de 6,3 milliards la troisième année, jusqu'à environ 15 milliards à un horizon de dix ans.

Enfin, nos conditions d'emprunt risquent de se dégrader, ce qui creuserait l'écart avec l'Allemagne en cas de divergence des stratégies budgétaires suivies à la sortie de crise.

Au-delà de la question de la charge de la dette, c'est, plus généralement, le problème de l'emballlement de l'endettement public qui est aujourd'hui posé. La question clé des années qui viennent sera celle de la soutenabilité de nos comptes publics. Après 63,8 % du PIB en 2007 et 67,4 % en 2008, le ratio d'endettement public devrait, selon les prévisions du Gouvernement, atteindre 77,1 % en 2009, puis 84 % en 2010. Le chiffre de 100 % en 2012 n'est plus impossible.

Il ne faut pas négliger cette perspective, ne serait-ce que du point de vue macroéconomique. Un endettement incontrôlé peut être source de multiples effets d'éviction : il limite, au sein des dépenses publiques, les marges de manœuvre des pouvoirs publics ; il détourne l'épargne privée du financement de l'économie, au détriment de l'investissement des entreprises ; il encourage une épargne de précaution chez les ménages anticipant de futures augmentations des prélèvements obligatoires, ce qui entraîne un affaïssement de la demande intérieure ; enfin, il peut conduire à l'augmentation des taux d'intérêt à long terme, dissuadant l'investissement du secteur privé. Pour l'heure, les politiques monétaires sont expansionnistes et l'inflation est basse. Mais lorsque s'engagera un relèvement des taux courts et que le trésor public ne se financera plus à court terme, les besoins cumulés pousseront mécaniquement à la hausse les taux longs.

Le programme *Appels en garantie* bénéficierait de 247,8 millions d'euros de crédits en 2010. Les principales dépenses concernent des garanties de prêts de l'Agence française de développement et des garanties d'aides à l'exportation de la Coface. D'un montant de 86,1 millions, les crédits de l'action développement international de l'économie française progressent sensiblement depuis 2008, mais cette augmentation est essentiellement imputable à la modification administrative du champ des garanties. Cela dit, je me félicite de cette augmentation, qui traduit un plus grand effort de soutien à l'exportation.

Les crédits du programme *Épargne* sont affectés à des dépenses budgétaires et à des dépenses fiscales. Pour les dépenses budgétaires, les crédits s'élèveraient à 1 254,4 millions. Ils sont essentiellement destinés à assurer le financement des primes payées par l'État aux détenteurs de comptes d'épargne logement et de plans d'épargne logement, par l'intermédiaire du Crédit foncier de France.

L'occasion m'est donnée de revenir sur une vérité financière critiquable. Depuis 2006, les crédits ouverts par les lois de finances initiales se sont systématiquement avérés insuffisants. Les ouvertures complémentaires en lois de finances rectificatives n'ont pas permis de couvrir la totalité des appels de fonds du CFF. Il en est résulté une augmentation brutale du découvert de l'État auprès du CFF : de 96 millions fin 2005, il a, en trois ans, été multiplié par dix, atteignant 963 millions à l'issue de l'année 2008.

Si, en 2006, le Gouvernement pouvait plaider l'effet de surprise, il n'en va pas de même pour les exercices suivants. Il convient bien de parler de sous-budgétisation récurrente, comme l'a fait la Cour des comptes.

En 2009, les crédits permettront de réduire le découvert de seulement 100 millions. En 2010, l'augmentation des crédits proposée – 93 millions de plus qu'en 2009 – pourrait peut-être suffire à compenser l'augmentation attendue de la charge de l'État, mais non permettre de résorber le découvert de l'État auprès du CFF, qui reste un banquier non assumé de l'État.

Les dépenses fiscales afférentes au programme *Épargne* sont évaluées à 6,1 milliards en 2010. Elles ont augmenté ces dernières années, passant de 4,9 milliards en 2007 à plus de 6 milliards en 2009. Mais leur évaluation reste plus qu'approximative, malgré

les dispositions de la loi de programmation des finances publiques. Nous recommanderons donc d'améliorer ce point.

Les années précédentes, c'est toujours mû par un esprit de responsabilité que j'exprimais mon avis de rapporteur spécial sur l'adoption des crédits de cette mission et donc que je vous appelais à les voter. Cette année, je ne le ferai pas. Pourquoi ?

D'abord, les chiffres que je viens de vous communiquer ne tiennent pas compte de l'incidence du grand emprunt, ce qui les rend tout à fait hypothétiques. Ensuite, l'évolution est préoccupante. Le contexte économique est certes aujourd'hui relativement favorable – liquidité des marchés, politique monétaire expansionniste et donc des taux d'intérêt bas, une économie ralentie et donc une capacité aisée du Trésor français à lever des fonds –, mais une hausse de 1 % des taux d'intérêt majorerait significativement la charge de la dette, à tel point qu'elle pourrait alors devenir en 2014 ou 2015 le premier poste budgétaire, devant l'enseignement scolaire – mission dont les crédits s'élèvent actuellement à 60,8 milliards d'euros. Les coprésidents de la commission sur le grand emprunt, MM. Juppé et Rocard, font eux-mêmes ce constat. Mais les pouvoirs publics ne semblent pas se soucier de cette réalité.

Présenter des crédits, c'est aussi susciter une prise de conscience, engager le débat. C'est la raison pour laquelle je vous propose, mes chers collègues, un vote négatif, qui se veut un cri d'alarme. J'espère qu'il sera entendu, par-delà l'hémicycle.

M. Richard Dell'Agnola. Monsieur le rapporteur spécial, nous partageons tous le constat que vous venez de dresser et personne dans la majorité n'interprète autrement les chiffres que vous venez de présenter. Cela dit, il fallait prendre des mesures face à la crise financière et économique mondiale : le Gouvernement a réagi vite pour empêcher l'effondrement des banques puis pour mettre en œuvre un plan de relance. Ces actions ont permis à la France de connaître une décroissance moindre que celle des autres pays industrialisés, et même d'entrevoir une légère croissance pour 2010. Nous n'avons pas décroché par rapport à nos concurrents. La France conserve d'ailleurs une signature notée triple A.

Il ne faut pas céder au catastrophisme ambiant. Les hommes publics doivent appréhender la situation, aussi délicate soit-elle, et agir en conséquence. Certes, ils peuvent ne traiter que l'aspect comptable des choses, mais l'obtention de meilleurs équilibres financiers se fera au détriment d'une amélioration de la situation économique et sociale. Mais ils peuvent aussi choisir de pédaler pour ne pas tomber de la bicyclette et de faire en sorte que, le moment venu, notre pays soit de nouveau en situation au sein de l'ensemble des économies mondiales.

Certains regrettent que l'État emprunte à court terme. Or, avec le grand emprunt, c'est l'inverse qu'il se propose de faire, puisqu'il s'agit de mettre en place sur le long terme des moyens importants au service de dépenses d'avenir, l'objectif étant que l'emploi, la croissance et le niveau de prospérité de notre pays s'améliorent demain.

Certes, votre analyse est fondée, mais je n'ai pas entendu proposer d'autres solutions que celles mises en œuvre voilà quelques mois, que celles du plan de relance, et qui ont permis à la France de ne pas décrocher par rapport à des pays dont la situation est comparable, et qui lui permettront demain, quand la conjoncture sera meilleure, de tirer avec d'autres son épingale du jeu.

M. Jean-Yves Cousin. Comme l'a fort justement souligné le rapporteur spécial, dont nous partageons l'analyse, la caractéristique de cette mission tient à la forte augmentation de la charge de la dette. Peut-on à cet égard connaître la part de la dette détenue par les investisseurs étrangers ?

M. Thierry Carcenac. Lorsque l'on s'endette – on le voit bien dans nos collectivités locales –, c'est pour investir. Or, selon le rapport qui vient de nous être présenté, tel ne semble pas être tout à fait le cas aujourd'hui.

S'agissant justement du placement de la dette, quelle est notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur ?

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, comment appréciez-vous la gestion de l'agence France Trésor ?

Enfin, s'agissant du stock de la dette, confirmez-vous le chiffre de 1 500 milliards d'euros évoqué ?

M. Marc Goua. Si l'on ne peut que partager les inquiétudes du rapporteur spécial – que je remercie pour la clarté de son exposé – pour ce qui est du volume de la dette, il convient aussi de s'interroger sur la structure de celle-ci. Sachant que le PIB américain s'est sensiblement redressé et que la *Fed* envisagerait d'être moins laxiste en matière de distribution de crédits, une remontée des taux pourrait non seulement agir rapidement sur notre économie, mais même la mener à l'asphyxie si cette remontée était de deux ou trois points.

Quant à établir des comparaisons avec d'autres pays, il suffisait d'écouter le réquisitoire du président de la Cour des comptes ce matin : nous ne sommes pas dans la même situation que l'Allemagne. Non seulement notre déficit public continue à être structurel comme avant la crise, mais il restera largement au-dessus des critères de Maastricht tandis que celui de nos voisins retombera rapidement au-dessous de la limite à ne pas dépasser.

Plus généralement, si un problème de dépenses se pose, le problème de recettes devient, lui, récurrent. À cet égard, des propositions ont été faites concernant les niches fiscales et le bouclier fiscal !

M. Richard Dell'Agnola. Philippe Séguin a aussi indiqué que la France avait connu une inflation du nombre des fonctionnaires depuis une quinzaine d'années. L'État a recruté, mais les collectivités locales et les intercommunalités aussi, quand bien même des services étaient transférés. Il y a là manifestement des gains de productivité à dégager. Si des déficits structurels existent, c'est par des mesures structurelles qu'il faut agir. La France n'était pas moins bien gouvernée en 1992 avec un million de fonctionnaires en moins. Aussi peut-on souligner les efforts réalisés par le Gouvernement dans une période difficile.

M. François Scellier. Il ne faut pas s'étonner de la situation actuelle sachant que, pendant des décennies, on a dépensé plus qu'on ne gagnait. Au reste, pourquoi les embellies budgétaires ont-elles été consacrées, plutôt qu'à la réduction de la dette, à des dépenses de fonctionnement nouvelles qui n'ont fait qu'aggraver la situation à terme ? Nous avons tous une lourde responsabilité dans cette affaire, et ceux qui assumeront les responsabilités dans les années qui viennent, devront faire des miracles pour redresser la situation. En tout état de cause, ce n'est pas en larmoyant, mais en se retroussant les manches que l'on y parviendra, notamment en faisant en sorte qu'enfin l'on ne dépense pas plus que ce que l'on gagne et que l'on ne réduise les recettes que pour autant que l'on diminue corrélativement les dépenses.

M. le président Didier Migaud. C'est un débat que nous avons déjà eu en introduction de la première partie du projet de loi de finances et que nous aurons à nouveau à l'occasion de la discussion du texte financier qui nous sera présenté en janvier ou février prochain.

La commission des Finances, au-delà des différentes sensibilités, partage pour le moins une certaine préoccupation par rapport à l'évolution de nos comptes publics. S'il est

vrai que nous connaissons une récession moins forte que celle qui frappe d'autres pays, nous enregistrons malheureusement une dégradation de nos comptes publics plutôt plus importante, cela alors que notre réactivité pour améliorer la situation est sûrement moins grande. De même, des différences existent en matière de chômage – c'est d'ailleurs à ce niveau que l'on peut apprécier les effets des divers plans de relance.

La réunion de commission d'hier avec deux de nos anciens Premiers ministres, eux-mêmes préoccupés par la situation actuelle, a mis en évidence le fait que, dans une conjoncture difficile, il convenait d'être encore plus vigilant en matière de priorités budgétaires. Ainsi, peut-être aurait-il été préférable de consacrer 3 milliards à l'économie de la connaissance, à la recherche et à l'innovation, ou en faveur du fonds stratégique d'investissement (FSI), plutôt qu'à la baisse de la TVA dans la restauration !

En tout cas, dans l'ensemble qui nous a été présenté hier, seule la partie relative aux avances remboursables ou aux dotations en capital m'a semblé correspondre à une intervention utile de l'État, l'autre partie m'ayant paru plutôt concerner les sous-dotations qui ont touché ces dernières années tel ou tel secteur.

J'adresserai d'ailleurs un courrier au ministre concerné afin que, maintenant que l'on sait à peu près quel sera le montant du grand emprunt, nous puissions apprécier les conséquences, d'une part, d'un emprunt supplémentaire d'une quarantaine de milliards sur la dette de 2010, de 2011 et de 2012, et, d'autre part, des variations possibles des taux d'intérêt – variations que l'on peut effectivement redouter. Normalement, cela devrait faire partie de l'étude d'impact préalable, mais on peut d'ores et déjà suggérer un tel travail.

M. Michel Bouvard. Je souscris volontiers à l'idée de disposer d'un scénario de consolidation si celui-ci ne devait pas figurer dans l'étude d'impact. Cela permettra de mieux placer le curseur entre la partie du grand emprunt qui peut se rembourser par elle-même et celle qui ne fera qu'accroître la dette publique. Ainsi, dans nos collectivités, nous distinguons entre la dette remboursable et celle qui impacte directement le budget. Autant ce qui a trait à des prises de participation, à des avances remboursables et autres mécanismes en la matière ne soulève pas de problème de plafond, autant ce qui accroît la dette en pose. Il est donc important de disposer d'une consolidation.

Tout est lié à la capacité que nous aurons ou non à sortir de la crise plus forts qu'auparavant. Ce qui a régulièrement pénalisé notre pays dans le passé, c'est le fait que, alors que les crises y étaient moins dures qu'ailleurs, la sortie de crise s'effectuait plus tard et avec des taux de croissance plus faibles, ce qui empêchait de « revenir » sur les dépenses supplémentaires consacrées pendant la période de crise, notamment en matière sociale.

Par ailleurs, a-t-on déjà connu dans le passé une structure de dette à court terme aussi importante et aussi sensible à une remontée des taux d'intérêt ?

M. Dominique Baert, rapporteur spécial. Il ne vous aura pas échappé, monsieur Dell'Agnola, que je n'ai pas imputé au Gouvernement la responsabilité de la crise économique. Ce que j'ai souligné, en revanche, c'est l'absence d'affichage d'une stratégie de sortie de crise qui permette notamment de sortir de ce carcan des finances publiques dans lequel nous nous enfermons progressivement. Sans vouloir participer au catastrophisme ambiant, il faut cependant reconnaître que les chiffres obéissent à une loi qui peut parfois être difficile et cruelle. Et si notre signature sur les marchés peut attester d'une situation plutôt appréciable, encore ne faut-il pas oublier les évolutions des dérivées premières, en particulier les conséquences d'une pente ascendante du volume de la dette.

Le besoin de financement doit certes tenir compte du déficit budgétaire de l'année, mais aussi de l'amortissement de la dette à moyen et long terme nécessaire à la

couverture des déficits budgétaires antérieurs. Or, on assiste non seulement à un envol du besoin de financement, mais également à un emballement de la mécanique : de 164 milliards d'euros en 2008, les besoins de financement de l'État passeront à plus de 250 milliards en 2009 et seront supérieurs à 200 milliards en 2010, 2011 et 2012. Au total, voilà déjà plus de 1 000 milliards de besoins de financement de l'État qui sont impactés par le seul mouvement macroéconomique, ce qui viendra auto-entretenir la charge de la dette au moins dans son effet volume.

À cela peut s'ajouter un effet prix lié à l'évolution des taux d'intérêt, même si aujourd'hui ceux-ci sont exceptionnellement bas – le Trésor se finance actuellement sur les marchés au taux de 0,65 % à douze mois et de 0,36 % à trois mois. En vous donnant le chiffre que m'a communiqué l'AFT elle-même, j'ai souligné ce que représenterait une augmentation de 1 point par rapport à la charge annuelle de la dette – je laisse Marc Goua faire la multiplication lui-même pour avoir la réponse à son interrogation au sujet d'une hausse de 2 ou 3 points.

Comme l'a indiqué Michel Bouvard, nous assistons à une montée progressive du financement à court terme. Jamais durant les vingt dernières années nous n'avons connu une part aussi élevée du court terme dans la dette, même en 1992-1993. Aujourd'hui, cette croissance est très rapide puisque les chiffres trimestriels concernant la part du court terme dans le financement de la dette communiqués par l'agence France Trésor font état d'une proportion de 13,6 % fin 2008 et de respectivement 15,4, 16,2 et 18,6 % pour les trois premiers trimestres de l'année 2009, la conséquence de cette situation étant d'accroître notre sensibilité aux mouvements des taux d'intérêt.

À cet égard, le stock de dette détenu par des non-résidents – question qui a été soulevée par Jean-Yves Cousin et Thierry Carcenac –, est en croissance constante puisque, après avoir atteint 20 % en 1997 puis 41,9 % en 2002, elle est aujourd'hui passée à 65,6 %. Ces détenteurs sont en outre présents sur tous les segments de la dette, qu'il s'agisse du long terme – 58 % des obligations assimilables du Trésor (OAT) –, du moyen terme – 88 % des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) – ou du court terme – 68 % des BTF.

En ce qui concerne l'origine de ces détenteurs, une étude réalisée sous l'égide du FMI voilà deux ans a simplement fait apparaître que 55 % des obligations françaises étaient détenues par des investisseurs situés hors zone euro. Votre rapporteur spécial n'a pu obtenir de plus amples précisions en dépit de ses demandes réitérées depuis deux ans. Le Parlement mériterait pourtant de bénéficier d'une telle information de façon régulière car la réactivité – parfois politique – de l'investisseur peut être un facteur de tension s'agissant de la liquidité de nos propres emprunts.

L'agence France Trésor, monsieur Carcenac, a fini, avec ses spécialistes de haut niveau et de grande qualité, par trouver ses marques. Elle accomplit un double travail, c'est-à-dire à la fois la gestion primaire et la gestion active de la dette. La réforme qui a abouti à bien spécialiser sa fonction me paraît être une réussite.

J'ai parlé d'un stock de dette de 1 500 milliards en 2010. Il s'agissait du stock global de la dette publique, la dette de l'État devant être de l'ordre de 1 300 milliards. Au 30 septembre 2009, les chiffres, tels que vient de me les communiquer l'agence France Trésor, donnent un encours de la dette de l'État de 1 134 milliards, qui se décomposent en 717 milliards pour les OAT, en 209 milliards pour les BTAN – soit au total exactement 923,5 milliards pour le long et le moyen terme – et en 210,9 milliards pour les BTF, soit 18,6 % du total. La valeur absolue de ce que lève l'État à court terme sur les marchés est également importante : alors qu'elle était de 138,2 milliards fin 2008, elle a atteint 210 milliards au troisième trimestre 2009. Une telle croissance peut nourrir quelques

inquiétudes s'agissant du volume et de la structure de la dette – ce que je voulais mettre en exergue dans mon rapport.

Enfin, même si nous partageons le diagnostic, je tiens également à insister sur ces évolutions des dérivées premières et donc sur les risques sous-jacents que cela comporte à moyen et à long terme. Si une prise de conscience peut intervenir, j'aurai rempli ma mission.

M. le président Didier Migaud. On peut avoir d'autant plus le vertige que le rapport de notre collègue Yves Bur sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale fait apparaître un besoin de financement de 170 milliards à l'horizon 2013 pour la sécurité sociale.

Je rappelle que le rapporteur spécial a exprimé un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Engagements financiers de l'État sans modification.*

*

* *

Elle procède ensuite à l'examen de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial des crédits des programmes *Gestion des finances publiques de l'État et du secteur public local et Facilitation et sécurisation des échanges de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* a trait à la gestion de la fiscalité, de la comptabilité des dépenses de l'État et des recettes et dépenses du secteur public local. Depuis 2008, une seule administration a été mise en place avec la direction générale des Finances publiques (DGFIP), née de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Ce programme comprend également l'action *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport*, qui dépend de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), et qui représente un tout petit volume de recouvrements.

La fusion de l'administration centrale a été conduite « par le haut », avec une réduction de 20 % du nombre des bureaux de cette dernière. Sachant qu'une diminution de 15 % devrait avoir lieu prochainement, le nombre de fonctionnaires notamment en catégorie A ou A+ devrait normalement baisser...

L'année 2009 a également été consacrée à la mise en place des premières directions locales unifiées (DLU), départementales ou régionales. Parallèlement, le corps des administrateurs des finances publiques a été constitué par un décret du mois de février, ce qui entraîne la disparition du trésorier-payeur général, du directeur des services fiscaux et, à terme, du conservateur des hypothèques. Les premiers responsables des DLU ont été nommés. À ce jour, on décompte huit DLU, et douze, dont les responsables sont désignés, sont en cours de constitution.

Fin 2009, 264 services des impôts des particuliers (SIP) sur 528 auront fusionné les centres des impôts des particuliers et les trésoreries, cela dans les centres urbains qui en sont dotés. En zone rurale, les trésoreries se transforment en accueil unique capable de transmettre et de gérer l'ensemble des aspects du dossier fiscal d'un particulier par le biais de

l'application GIAI – nouveau module de Copernic. Le nombre de trésoreries qui risquent de disparaître n'a pas encore été arrêté, mais on assiste à une diminution progressive.

Les indicateurs de l'objectif *Réussir la fusion* ont donc été largement satisfaits en 2009, mais le processus est quand même appelé à se poursuivre jusqu'en 2011.

Restera à organiser la fusion des statuts des agents issus de la DGI et du Trésor public mais, surtout, des règles de gestion qui conditionnent le parcours professionnel, des affectations et des mutations. Il conviendrait d'y parvenir rapidement d'autant que les élections professionnelles se profilent en 2011.

Dans ces conditions, la DGFIP va fonctionner sur la période 2009-2011 non pas avec un contrat pluriannuel de performance doté d'indicateurs comme celui de la DGDDI, mais avec un document d'orientations stratégiques (DOS), sorte de feuille de route, à usage interne avant tout, élaboré et négocié dans une perspective fédératrice – les actions de communication au sein de la DGFIP s'élèvent à 8,8 millions d'euros, ce qui n'est pas neutre, sachant surtout que l'on a fait venir des agents à Paris pour « mobiliser les troupes » en faveur d'une administration uniformisée.

Le plafond d'emplois du programme 156 diminuerait de 2 % en 2010. La direction générale des Finances publiques affiche une réduction prévisionnelle de ses effectifs de 2 432 ETPT – équivalents temps plein travaillé – pour se limiter à 121 823 ETPT.

Sur cinq ans, on observe que la catégorie C a perdu 8 285 ETPT, alors que la catégorie A + a cru sur la même période. Cela est en grande partie dû à la fusion et à la transformation de postes qu'elle a entraînée.

Avec la suppression nette de 2 432 ETPT en 2010, le programme 156 contribue à hauteur de 7,2 % à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2010, alors qu'il en représente 6 % des effectifs totaux. On mesure l'importance de la réduction des effectifs.

La politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a dépassé ses objectifs, puisque le taux de non-remplacement est de l'ordre de 55 %, sinon 57 %.

Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, la demande de crédits de personnel pour 2010 augmente de 0,15 % : elle représente plus de 81 % du programme, avec 6 885 millions d'euros. L'impact financier de la réduction des effectifs est totalement absorbé par l'augmentation de deux points du taux de contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Du fait de l'harmonisation vers le haut des corps des agents de l'ex-direction générale des Impôts et de l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, le solde du glissement vieillesse technicité au sein de la direction générale des Finances publiques est encore excédentaire de 14,3 millions. Par contre, la mesure de garantie individuelle du pouvoir d'achat, GIPA, est appelée à bénéficier à un nombre plus élevé d'agents de la DGFIP, de l'ordre de 8,2 % des personnels. Cela traduit le vieillissement de ces personnels et démontre la nécessité d'accélérer la progressivité des carrières.

Corrélativement, la part des charges de personnel s'amointrit dans le budget du programme 156 : elle mobilise 81,6 % de ses crédits contre 85 % en 2009.

Le programme n'a pas bénéficié en 2009 d'avance de crédits au titre du plan de relance de l'économie.

Les crédits 2010 du programme, sans respecter le « zéro volume », n'explorent pas comme le font les loyers budgétaires, qui augmentent d'environ 135 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention sont en augmentation. Les dépenses de fonctionnement baissent légèrement, sauf pour l'action *Gestion financière de l'État hors fiscalité*.

L'augmentation des dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien hors Copernic* est fort marquée ; sa justification au premier euro laisse un peu à désirer.

Chacune des grandes actions de la filière fiscalité voit le nombre de ses agents diminuer. Les dépenses de personnel de l'action *Fiscalité des PME* baissent légèrement.

On peut s'étonner que les dépenses d'affranchissement continuent d'augmenter alors que les dépenses de fonctionnement informatique s'accroissent.

On observe que les ETPT chargés de fonctions « foncières » augmentent mais pas ceux du contrôle fiscal. N'y aurait-il pas dans les fonctions foncières une source de gain de productivité, grâce à la mise en place de programmes informatiques performants ?

L'action *Fiscalité des particuliers* traduit les effets de la fusion, puisqu'on compte désormais 500 hôtels des impôts, au lieu de 750. Le guichet fiscal unique se met progressivement en place. Au 1^{er} juillet 2009, 164 services des impôts des particuliers, SIP, avaient été créés, leur nombre devant se porter à 264 d'ici à la fin de l'année. Le nombre de trésoreries est passé de 3 083 trésoreries au 1^{er} janvier 2008, à 3 010 début 2009, avec une accentuation de leur spécialisation. De nouvelles suppressions devraient avoir lieu, au fil du départ des agents. Sept trésoreries mixtes ont été spécialisées. En outre, chaque département comptera en 2010 un pôle de recouvrement spécialisé.

Malgré les progrès de la dématérialisation, les prévisions de dépenses d'affranchissement restent soutenues. Or, en 2009, les contribuables n'ont reçu qu'un seul formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu 2008, ce qui a permis de réaliser 1,77 million d'euros d'économies, dont un million au titre de l'affranchissement. Toutefois, la demande de crédits de fonctionnement de cette action est en baisse.

Les dépenses d'investissement, estimées à 9,8 millions d'euros, financeraient uniquement des projets informatiques relativement lourds, tels que SIRIUS-particuliers ou SIRIUS-entreprises. La possibilité d'accès sans certificat électronique a fait bondir le nombre des déclarations en ligne à 9,7 millions pour 8,5 millions de télédéclarants, ce qui génère des économies. L'objectif pour 2010 est de dix millions, soit celui déjà fixé par M. Copé quand il était en charge du Budget. Sur ces 9,7 millions, plus de 63 % ont été réalisées sans certificat. À 0,75 euro le certificat, l'économie est estimée à 2,5 millions d'euros.

Environ 4,4 millions de déclarations préremplies ont été retournées par les contribuables sans aucune modification, soit environ 12,5 % du nombre total des déclarations. En revanche, la possibilité de confirmer sa déclaration par téléphone n'a été utilisée que par moins de 5 000 contribuables.

Ce sont environ 14,7 millions de foyers qui remplissent leur déclaration en ligne ou envoient une déclaration préremplie, soit près de la moitié des foyers fiscaux.

L'action *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport* ne mobilise que des ETPT, à savoir des personnels des douanes. Elle n'enregistre pas de baisse de ses effectifs. En 2008, les activités comptables et de recouvrement de 228 bureaux ont été concentrées dans 41 recettes régionales.

En ce qui concerne la performance de la filière *Fiscalité*, les deux indicateurs de l'objectif n° 2, qui mesurent le respect du civisme fiscal, ainsi que de l'objectif n° 3, *Faciliter l'impôt*, révèlent de bons résultats. On aurait pu retenir d'autres indicateurs : je pense par

exemple à l'indicateur de niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP, qui révèle notamment la part des recettes de TVA, de l'impôt sur les sociétés et de taxes sur les salaires acquittées par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure.

Le taux de paiement dématérialisé a enregistré une augmentation sensible en 2008, notamment pour les impôts locaux, même s'il reste des marges de progrès : la DGFIP vise 60 % de paiements dématérialisés pour 2011.

L'objectif n° 5 cherche à mesurer la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières et leur productivité. Il traduit une dégradation des recettes fiscales, qu'il faut attribuer aux effets de la crise économique et à la généralisation des loyers budgétaires.

Les actions de la filière *Gestion publique* regroupent trois actions : l'action *Gestion financière de l'État hors fiscalité*, l'action *Gestion financière du secteur public local* et l'action *Gestion des fonds déposés*.

Malgré son rôle éminent pour l'État, le poids financier de l'action *Gestion financière de l'État hors fiscalité* est presque marginal au sein du programme 156 : elle ne mobilise que 7,4 % de l'ensemble des ETPT. Elle est profondément affectée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État – Palier LOLF, progiciel ACCORD LOLF, programme CHORUS, projet d'urbanisation du système d'information financier de l'État – ainsi que par le futur système informatique de la paye.

Les dépenses de fonctionnement sont estimées à la baisse, à l'exception des dépenses de fonctionnement informatique relatives aux « frais de fonctionnement consacrés au déploiement des applications de dépenses », qui connaissent une augmentation significative.

L'action *Gestion financière du secteur public local*, qui mobilise 17,1 % des engagements de crédits et 20,9 % des ETPT du programme, est la première action de la filière *Gestion publique* de la nouvelle direction générale des Finances publiques. Elle mobilise 25 489 ETPT. Elle dispose de son propre programme informatique, Hélios, dont les comptes ont été clôturés fin 2007. Je m'étonne que nous voyions apparaître cette année une demande de 12,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12,7 millions en crédits de paiement au titre d'investissements informatiques non précisés. Je vous proposerai tout à l'heure de supprimer ces crédits par voie d'amendement, afin que le Gouvernement s'explique sur cette augmentation non justifiée à ce stade.

Je pense qu'avec 1 365 agents, l'action *Gestion des fonds déposés* recèle un gisement de productivité.

La gestion des pensions perd son autonomie comptable et organique, le service des Pensions étant transformé en service des retraites incorporé à la DGFIP. L'objectif est la mise en place du compte individuel de retraite, le CIR, et la rationalisation de la chaîne des retraites. L'action compte 1 102 ETPT, alors que les gains espérés par le Conseil de modernisation seraient de l'ordre de 1 200, voire 1 800 ETPT.

L'action *Soutien* constitue une anomalie persistante en mobilisant plus de 1 000 ETPT de catégorie C, soit une augmentation de plus de 12 % des effectifs de cette catégorie, sans qu'on sache pour quelles fonctions.

La demande de crédits de fonctionnement de cette sous-action correspond à la totalité de la demande de crédits du titre 3 de l'action *Soutien*, avec près d'un milliard d'euros

en CP, du fait de l'augmentation des investissements informatiques et des loyers budgétaires 2010.

L'action *Performance de la filière Gestion publique* comporte deux objectifs. L'objectif n° 6 *Améliorer la qualité comptable* pose la question de la certification des comptes des collectivités locales, sur laquelle il conviendra de revenir. Quant à l'objectif n° 7 de réduction des délais de paiement des dépenses publiques, il resterait stable pour les dépenses de l'État, à 28 jours, et gagnerait une demi-journée, à 7,5 jours, pour les dépenses du secteur local. J'invite l'État à respecter les délais impartis pour le contrôle.

J'en viens aux grands projets informatiques.

Le programme COPENIC a fait l'objet de nombreux débats ici même. Alors que son coût était initialement estimé à 900 millions d'euros, la Cour des comptes l'avait évalué à 1, 8 milliard, et l'administration reconnaît désormais un coût de deux milliards d'euros.

Les dépenses de fonctionnement informatique sont donc élevées : elles sont estimées à 221 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 221,2 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses d'investissement informatique sont estimées à 107 millions d'euros en CP. Les dépenses informatiques représentent un peu plus d'un cinquième de l'ensemble des dépenses 2010 du programme 156, hors charges de personnel.

Je note que la DGFIP ne dispose pas de schéma directeur informatique : compte tenu de la variété de ses applications informatiques, il est important qu'elle se penche rapidement sur son élaboration.

En 2009, les référentiels, éléments cœur de la seconde phase du programme COPENIC, sont en cours de déploiement dans certaines applications. Le rapporteur spécial note que les différentes réorientations du projet COPENIC entraînent des coûts supplémentaires, tant en termes d'études que par l'obligation de maintenir en vie des applications. Des projets Copernic restent à lancer et à financer dans l'enveloppe du programme Copernic.

À la fin du 1^{er} semestre 2009, 2 335 trésoreries fonctionnaient sous Hélios. L'objectif de la DGFIP était un déploiement quasi-total dans les 2 700 trésoreries à la fin 2009, les migrations dans de très grosses collectivités comme la Ville de Paris et par exemple des CHU importants, étant programmées courant ou fin 2010.

Le contrôle de la fraude fiscale pose le problème du passage d'une administration de service à un service de contrôle fiscal. La France, l'Union européenne et nombre d'instances internationales ont été sensibilisées au problème de la lutte contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale et le secret bancaire. Notre commission des Finances elle-même a consacré un rapport à la lutte contre les paradis fiscaux. Ce rapport reprend l'idée, que je soutenais moi-même depuis longtemps, de la création d'un service fiscal judiciaire composé d'agents disposant de la qualité de police judiciaire sous l'autorité du parquet. Cette proposition avait précédemment été évoquée par le ministre du Budget à l'occasion d'une de nos rencontres. Il s'inspirerait du service national de la douane judiciaire et ses deux cents officiers. L'autre solution évoquée alors par le ministre était celle d'une extension de ce service.

La création en mai 2009 de la Délégation nationale de lutte contre la fraude, avec 91 comités locaux, manifeste également la volonté du Gouvernement de renforcer la lutte contre la fraude.

La cellule de régularisation créée au sein de la DGFIP a reçu 140 demandes de régularisation, ce qui est relativement peu, au regard des 3 000 comptes en Suisse qui avaient été évoqués.

Il faudra enfin suivre le travail de la brigade créée récemment pour lutter contre les trafics dans les quartiers et qui regroupe cinquante volontaires.

Les dispositions relatives à la flagrance fiscale votées en loi de finances rectificative pour 2007 viennent de se mettre en place. Seuls onze cas de flagrance fiscale ont été recensés jusqu'à présent, ce qui témoigne de la complexité de la mise en œuvre.

Lors de son audition par la Commission, le ministre du Budget avait déclaré que « le contrôle fiscal avait été sanctuarisé et ne connaîtrait pas de pertes d'emplois ». Même si l'objectif est pratiquement atteint, un malaise persiste dans les services de contrôle fiscal, où on semble parfois privilégier la productivité au détriment de la qualité.

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe la quasi-totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects. Le présent programme s'intéresse aux missions de surveillance, notamment à la protection de l'espace national et européen et aux missions économiques de la douane, notamment dans le domaine de la lutte contre la contrefaçon.

Ce programme a bénéficié de 3,3 millions d'euros de CP dans le cadre du plan de relance.

Le total des crédits du programme s'établit à plus d'1,5 milliard en AE et autant en CP, ce qui correspond à une augmentation infime. Les crédits de personnel représentent 66 % des crédits, en légère augmentation. Le programme mobilisera 17 129 ETPT, soit une diminution de 377 unités. Comme pour les autres programmes, c'est le personnel de catégorie C qui fait les frais de cette diminution.

La hausse des dépenses de fonctionnement est due, là aussi, à une forte augmentation des loyers budgétaires, qui passent de 7,5 à 18,8 millions d'euros. Les autres postes de fonctionnement diminuent.

Les crédits d'investissement, qui sont en hausse, sont destinés au renouvellement et à la modernisation du dispositif aéronaval – parc aérien, vedettes garde-côtes, scanners mobiles et Sycoscan du port du Havre –, à la poursuite des investissements informatiques et enfin à quelques opérations immobilières, dont deux postes douaniers en Andorre et entre la Guyane et le Brésil.

Un gros travail a été fait en matière de dédouanement, mais d'importantes marges de progression demeurent. L'accent a aussi été mis sur la lutte contre la contrefaçon, en particulier dans le domaine de la surveillance du commerce en ligne et de la cyberdouane. Tout ce qui touche à la viticulture fonctionne correctement. L'année 2009 aura connu en revanche une diminution importante – de 40 000 ! – du nombre d'entreprises participant au commerce international.

Un programme d'intégration européenne est en cours. La France essaye de s'adapter dans le cadre du plan Douane 2013. Je suis convaincu que nous allons rattraper notre retard. La loi de finances rectificative devrait permettre de transposer les directives en la matière.

Enfin, des dépenses d'intervention sont dédiées aux débitants de tabac, dont le nombre a continué à diminuer en 2009. Par ailleurs, 7 150 d'entre eux ont été agréés pour l'opération de dématérialisation des timbres fiscaux et timbres-amendes.

M. le président Didier Migaud. Je salue la densité et la précision de votre travail.

La Commission procède à l'examen des crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Article 35 : Crédits du budget général – État B

La Commission est saisie de l'amendement II– 37– CF du rapporteur spécial.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. Je vous propose de supprimer des crédits en matière informatique, pour 12,6 millions d'autorisations d'engagement et 12,7 de crédits de paiement, dont on ne sait absolument pas à quoi ils correspondent. J'aimerais obtenir une explication de la part du Gouvernement.

M. le président Didier Migaud. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF avait déjà constaté qu'il y avait beaucoup de crédits consacrés à l'informatique et peu d'explications.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, elle **adopte** ensuite les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **ainsi modifiés**.*

*

* *

Puis elle procède à l'examen des crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.

M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial pour la mission Remboursements et dégrèvements. Cette mission fait directement apparaître l'impact des mesures fiscales contenues dans les lois de finances. Ses crédits ont fortement augmenté en 2009 du fait du plan de relance de l'économie. En 2010, ils seront évidemment marqués par la réforme de la taxe professionnelle, puisque le montant des dégrèvements servis à ce titre commencera à baisser, mais aussi par la mise en place d'une nouvelle nomenclature.

Ainsi, les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* ne sont plus recensés selon l'impôt auquel ils se rapportent – impôt sur le revenu, TVA... – mais selon l'objectif poursuivi par la dépense : les remboursements et dégrèvements sont liés soit à la mise en œuvre d'une politique publique, soit à la mécanique de l'impôt, soit à la gestion des produits de l'État. Cette évolution, qui répond à la demande de la Cour des comptes et sur laquelle le ministre s'était engagé au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, rend plus clairs les crédits de la mission.

L'exécution de l'année 2009 est marquée par le plan de relance. Le montant des dépenses exécutées a dépassé les prévisions de plus de 10 milliards d'euros. D'abord, l'année 2008 s'est révélée largement plus mauvaise que prévu pour les entreprises. Leur bénéfice fiscal a chuté d'un quart, ce qui a fait augmenter les restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés. Ensuite, deux des trois mesures de remboursement anticipé de créances fiscales, qui ont été prises dans le cadre du plan de relance, ont donné lieu à un dérapage. Ainsi, la mensualisation des remboursements de créances de TVA coûte 6,5 milliards d'euros, soit un dépassement de 2,7 milliards. Et le remboursement anticipé des créances de *carry back*, c'est-à-dire le report en arrière des déficits, atteint 4,5 milliards, soit là aussi un dérapage de

2,7 milliards. Le remboursement anticipé de créances de crédit d'impôt recherche, lui, reste en ligne avec la prévision, à 3,6 milliards d'euros.

Ce décalage entre prévision et exécution est préoccupant. Le dérapage des dépenses de *carry back* est compréhensible, du fait de la chute du bénéfice fiscal dont j'ai parlé, mais celui de la mesure sur la TVA est beaucoup plus difficile à justifier. La seule explication que j'aie obtenue consiste dans le délai très court dont a disposé l'administration pour établir sa prévision.

La prévision pour 2010, elle, est largement marquée par la réforme de la taxe professionnelle. Ce sera une année de transition, puisque les dégrèvements de taxe professionnelle, qui sont bien sûr supprimés – alors que des dégrèvements sur la contribution économique territoriale sont créés –, pèsent encore sur les crédits de la mission, en raison notamment du fait que les compensations au titre du plafonnement à la valeur ajoutée sont versées avec un an de retard. Les anciens dégrèvements qui restent à servir en 2010 s'élèvent à 11 milliards d'euros.

Par ailleurs, les dépenses liées au bouclier fiscal augmenteraient en 2010, à périmètre constant, de plus d'un tiers. L'explication du Gouvernement tient à une meilleure information des bénéficiaires, qui seraient incités à recourir au dispositif. Mais on peut raisonnablement penser que les contribuables les plus aisés, ceux qui perçoivent 80 % de la dépense totale, profitent déjà largement du dispositif. En tout cas, la différence ne me paraît pas justifier de faire passer le budget de 514 millions à 700.

En conclusion, la nouvelle nomenclature mise en place, à la demande de la Cour des comptes, par le ministre permet d'améliorer largement l'information du Parlement, mais il est encore possible de la rendre plus exhaustive. Il serait notamment bienvenu que le projet annuel de performances contienne une justification systématique des évolutions notables. Cette qualité de l'information est d'autant plus nécessaire que, sous des aspects d'une certaine austérité, cette mission touche au cœur de la politique fiscale du Gouvernement et offre une vue plus précise de ses subtilités.

M. le président Didier Migaud. Merci pour cette présentation complète et concise. Cette mission revêt en effet un relief particulier cette année.

M. Marc Goua. Il semblerait que le régime des entreprises des zones franches urbaines, qui bénéficiaient d'une exonération totale de taxe professionnelle, devienne moins favorable avec la nouvelle déduction dont vous avez parlé. Cela apparaît-il dans le budget ? Il serait paradoxal, alors que la taxe professionnelle est considérablement réduite, que les entreprises des zones franches payent plus cher qu'avant !

M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial. Je vais poser la question au Gouvernement et vous communiquerai la réponse dès que possible.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements **sans modification**.*

*

* *

La Commission examine enfin les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

M. Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial sur les comptes spéciaux Participations financières de l'État et Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics. Le compte d'affectation spéciale sur les participations financières de l'État, qui recouvre les programmes 731 et 732, retrace principalement les cessions d'actifs réalisées par l'État actionnaire et leur affectation à des opérations de recapitalisation ou de désendettement. Il laisse apparaître les lignes directrices de la politique de l'État actionnaire et des indications sur la santé des entreprises concernées, deux domaines dans lesquels la crise économique et financière a eu un impact important.

L'exécution 2009 a vu s'accroître les tendances de 2008. Aucune opération de cession d'actifs n'ayant été menée, les recettes s'établissaient à 358 millions au 31 août 2009 – hors création du fonds stratégique d'investissement – contre 2,1 milliards en 2008, année pourtant déjà de faible activité. Quant aux dépenses, elles continuent à aller prioritairement à la recapitalisation des entreprises plutôt qu'au désendettement. La principale opération a été la souscription d'obligations convertibles en actions nouvelles ou existantes émises par Air France-KLM, pour 103 millions.

Les recettes pour 2010 sont fixées à 5 milliards, affectés pour 4 milliards au désendettement et pour le reste aux opérations de recapitalisation, mais cette prévision est de pure convention : le but est d'éviter de divulguer les intentions de l'État actionnaire, ce qui pourrait influencer sur la valorisation de ses participations. On peut néanmoins penser que 2010 verra l'augmentation de capital de La Poste – l'État injecterait 1,2 milliard d'euros, et la Caisse des dépôts 2,5 milliards d'euros. Même si la libération du capital se faisait de manière progressive, il est probable que cette opération mobilise une grande partie des recettes du compte.

La crise a conduit l'État actionnaire à adopter une stratégie plus offensive qu'auparavant. Pour soutenir le financement de l'économie d'abord, il a injecté des fonds propres dans les principales banques françaises. L'objectif était d'assurer la croissance du crédit, pas de réaliser une opération patrimoniale. C'est ce qui explique les modalités de l'opération : l'intervention de l'État est temporaire, son risque limité et sa rentabilité garantie. Les résultats sont là : la croissance du crédit en France a été la plus élevée de toute la zone euro, et sans que l'État perde quoi que ce soit dans l'opération : il devrait même percevoir une recette nette de l'ordre de 800 millions.

Outre cette action temporaire, l'État a créé un outil qui s'inscrit dans la durée : le fonds stratégique d'investissement. Ce fonds est l'instrument d'une politique industrielle moderne. Détenu à 51 % par la Caisse des dépôts et à 49 % par l'État, doté d'un capital de 20 milliards – 14 apportés en titres et 6 en numéraire – il a vocation à prendre des participations minoritaires dans des entreprises innovantes. Il a déjà investi plus de 300 millions dans neuf entreprises, notamment du secteur de l'énergie, comme Technip, ou de la communication, comme Nexans. La crise a prouvé que l'État actionnaire savait être réactif et innover pour faire face aux défis de l'économie. La création du fonds, inflexion notoire dans sa politique, inaugure une période de volontarisme en matière de soutien aux secteurs innovants, c'est-à-dire en matière de politique industrielle.

L'autre impact majeur de la crise est la fragilisation de la structure financière de certaines sociétés du périmètre. Deux entreprises souffrent particulièrement : Renault et Air France-KLM, dont l'État détient respectivement 15 et 16 %. Leurs difficultés ne sont dues ni

à des erreurs flagrantes de gestion – qu’on n’observe dans aucune entreprise du périmètre – ni à une politique d’acquisitions mal avisée. Il ne semble donc pas pour l’instant que la crise doive déboucher sur la quasi-faillite d’une entreprise majeure, comme cela avait été le cas en 2002 avec France Télécom. Si cela se confirmait, ce serait un succès important pour l’agence des participations de l’État, créée justement en 2003 pour éviter le renouvellement d’un tel échec de l’État actionnaire. Les événements peuvent toutefois aller très vite dans une période telle que celle que nous traversons et il faudra rester vigilants tout au long de 2010.

Par contre, je souhaiterais insister sur le fait que le fonds stratégique d’investissement, qui est la marque d’un retour du volontarisme en matière économique, répond à des demandes largement partagées sur tous les bancs. Quant à l’agence des participations de l’État, elle semble entretenir des relations remarquables avec les entreprises concernées, saluées par exemple par le président de La Poste, et remplit toutes ses fonctions à leur service.

M. le président Didier Migaud. Merci pour cet exposé, et aussi pour le suivi auquel vous vous livrez tout au long de l’année. Je pense moi aussi que le FSI est un bon outil, qui mérite peut-être d’être encore renforcé et dont il faudra surtout bien organiser l’articulation avec l’agence des participations de l’État. Nous reviendrons certainement sur ces sujets en 2010.

*Suivant l’avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits des comptes spéciaux Participations financières et Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics **sans modification**.*

*

* *

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° II - CF 37

AMENDEMENT

présenté par

M.Thierry Carcenac, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

ARTICLE 35 ÉTAT B

Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	- 12 600 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. : Expérimentations Chorus	0	
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)		
Facilitation et sécurisation des échanges		
Fonction publique		
Entretien des bâtiments de l'État		
TOTAUX	0	- 12 600 000
SOLDE	-12 600 000	

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	- 12 700 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. : Expérimentations Chorus	0	
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)		
Facilitation et sécurisation des échanges		
Fonction publique		
Entretien des bâtiments de l'État		
TOTAUX	0	- 12 700 000
SOLDE	-12 700 000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement propose de rejeter la demande de 12,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros de crédit de paiement sur le titre 5 de l'action 07 *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* du programme 156.

En effet cette somme n'est justifiée que par ces mots :

« Les crédits de titre 5 affectés à cette action correspondent aux dépenses informatiques directement rattachables à cette action. Ils seront principalement consacrés aux applications du secteur public local (produits, dépenses et comptabilité) ». Ils sont également, peut être par erreur, présentés comme des immobilisations corporelles de l'État.

Cette action assure le recouvrement des recettes, la gestion des dépenses, la tenue de comptabilité et propose des prestations de conseil aux collectivités territoriales. Ces fonctions précédemment remplies par le Trésor public sont assumées par la filière Gestion Publique de la DGFIP.

Ces fonctions sont supportées par un programme informatique spécifique, Hélios complété par l'application Delphes et des outils de dématérialisation XéMélios. Huit années ont été nécessaires pour mener à bien l'ensemble de ce projet. Le déploiement du programme est en cours d'achèvement, et les comptes de la mission Hélios ont été clôturés fin 2007 (139 millions d'euros dont 98,35 d'investissement).

Actuellement ce programme requiert un budget de fonctionnement et sans doute quelques dépenses d'investissement. Mais ses besoins de fonctionnement informatique

calibrés pour couvrir les « coûts récurrents » recensés les années précédentes pour la maintenance, le fonctionnement et la mise à niveau des matériels de la « galaxie » Hélios, sachant que la TMA (tierce maintenance applicative) ayant été reprise en interne à plus de 50%, les dépenses contractuelles de maintenance évolutive ont été réduites.

La demande de **12,6 millions d'euros en AE et 12,7 millions en CP** pour des **investissements informatiques** n'a pas de raison d'être et n'est pas compréhensible au regard des éléments portés à connaissance du Rapporteur spécial y compris au travers de réponses au questionnaire budgétaire sur le programme 156.

Par ailleurs, on remarquera que cette demande est quatre fois supérieure aux besoins financiers de titre 5 de l'application Médoc qui supporte la gestion de la fiscalité des PME. **Quel peut donc être le projet informatique nouveau qui solliciterait 12 millions d'euros ? Enfin, la réalisation d'un projet informatique estimé à 12 millions d'euros suppose des délais d'études et de réalisation, donc un décalage entre les besoins en AE et en CP, ce qui n'est pas le cas, la demande de crédits AE et CP étant à 100 000 euros près identique.**

Le Rapporteur spécial est consterné par l'opacité de cette demande. Lors de l'examen des précédents PAP de la mission *Gestion des finances publiques et du secteur public local*, il a toujours loué la transparence de la direction générale de la Comptabilité publique à l'égard de la gestion de ses dépenses informatiques (contrairement au programme Copernic de l'ex direction générale des Impôts). Il regrette que cette culture et cet état d'esprit puissent ne pas persister au sein de la filière Gestion publique.

Pour protester contre ce manque criant d'information, le Rapporteur spécial présente un amendement de suppression de ces crédits dans l'espoir d'obtenir une réponse précise quant à l'objet de cette dépense.

Dans cette proposition de suppression, il associe une critique vive à l'égard de l'action *Soutien* du programme 156, constamment dénoncée comme anomalie en raison de son poids financier et du manque de lisibilité de ses demandes de crédits. **Pour l'année 2010, la critique porte également sur l'augmentation surprenante d'agents ETPT de catégorie C qui en gonfle les effectifs.**

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Thierry Carcenac, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Didier Migaud, M. Camille de Rocca Serra, M. François Scellier

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, M. Alain Claeys

