

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Audition de M. François BAROIN, 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 2010 (n° 3507), 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 2010 (n° 3507) (M. Gilles Carrez, Rapporteur général) ..... 14
- Présences en réunion ..... 15

Mardi  
21 juin 2011

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 86

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence  
de M. Michel Bouvard,  
Vice-Président**



*La Commission entend M. François BAROIN, 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 2010 (n° 3507), et sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.*

**M. Michel Bouvard, président.** Je vous prie d'excuser l'absence du président Jérôme Cahuzac, retenu par d'autres obligations.

Nous accueillons M. François Baroin, ministre du Budget et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2010 ainsi que sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, qui aura lieu lundi 27 juin prochain.

Nous avons déjà entendu M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, le 25 mai dernier, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État au titre de l'année 2010, au cours de laquelle nous avons examiné quatre projets de lois de finances rectificatives.

Dans un contexte international de sortie de crise, cet exercice 2010 s'est achevé sur un déficit accru de 10,8 milliards d'euros par rapport au niveau déjà exceptionnellement élevé de 2009, pour atteindre 148,8 milliards. Plusieurs événements particuliers l'ont marqué : au titre de la sortie de crise, le programme d'investissements d'avenir et l'achèvement du plan de relance ; au titre de la participation à la stabilité de la zone euro, l'aide à la Grèce ; au titre des grandes réformes engagées pour soutenir la compétitivité de nos entreprises, la réforme de la taxe professionnelle et, plus généralement, la réorganisation de la fiscalité territoriale.

Mais, au-delà de l'impact de ces événements exceptionnels, le déficit structurel reste élevé et l'évolution de nos finances publiques est une préoccupation majeure, dans un contexte de forte turbulence de la zone euro.

À défaut d'avoir pu prendre connaissance du rapport que nous avons eu tardivement, je m'exprimerai à partir des programmes de réforme pour 2011 et de stabilité pour 2011-2014 que le Gouvernement a adressés, début mai, à la Commission européenne et qui ont donné lieu, le 7 juin, à des recommandations et à un avis. Tout en saluant les réformes structurelles qui doivent porter leurs fruits dès l'année prochaine, notamment en matière de retraites, et la perspective d'une inscription de règles de gouvernance budgétaire dans la Constitution, la Commission considère que les hypothèses macroéconomiques retenues sont optimistes. Relevant un contexte économique difficile, avec un niveau de chômage qui demeure élevé et une dégradation de la balance commerciale, et une situation des finances publiques délicate, avec un déficit record et une dette très élevée, elle demande quelles mesures supplémentaires seraient envisagées, si la croissance était moindre que prévue, pour respecter la trajectoire d'assainissement des finances publiques que le Gouvernement s'est fixée. En particulier, elle s'interroge sur la réduction des niches fiscales qui lui paraît, à partir de 2012, imprécise et aléatoire, ainsi que sur le bien fondé de la structure de nos recettes fiscales : quelle part faire aux prélèvements pesant sur le travail, aux impôts sur la consommation et aux taxes environnementales ?

Les orientations des finances publiques que vous allez nous présenter, monsieur le ministre, prennent-elles en compte ces observations ?

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Le débat d'orientation des finances publiques qui s'ouvre marque une étape importante dans la gouvernance de nos finances publiques. Il s'appuie sur les premiers résultats des politiques que nous avons engagées avec détermination l'année dernière et montre que le Gouvernement a fait les bons choix en matière de finances publiques.

C'est aussi une étape importante car il présente les éléments de notre stratégie pour les trois années à venir. Les efforts collectifs déjà réalisés sont importants, le Gouvernement en a conscience, qui s'efforce de trouver un équilibre entre mesures de réduction des dépenses et nécessité de ne pas abîmer la croissance économique. Pour pérenniser le fruit de ces efforts, il nous semble primordial de les poursuivre jusqu'en 2014, date à laquelle nos comptes publics seront revenus à un déficit de 2 %, qui est, pour nous, un objectif intangible.

Accélérer ce mouvement de redressement n'aurait guère de sens, quand bien même nous enregistrons des résultats meilleurs que prévu. Je vous rejoins sur ce point : c'est bien dans la durée que nous parviendrons à effacer les cicatrices de la crise et que nous devons inscrire la poursuite de nos efforts pour atteindre cet objectif sans porter atteinte à notre économie et à notre modèle social.

Je souhaite en premier lieu rappeler que les résultats enregistrés en 2010 ont été meilleurs que prévu. L'année s'est achevée sur un déficit équivalent à 7,1 % du PIB ; soit une amélioration substantielle par rapport à l'hypothèse de 8,5 % retenue en loi de finances initiale puis révisée à la baisse, à 7,7 % du PIB, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

Ces bons résultats s'expliquent en premier lieu par la reprise de l'économie et de l'emploi, qui ont été plus dynamiques qu'escompté. Ensuite, le coût de la réforme de la taxe professionnelle a été moins élevé que prévu. Enfin, l'ensemble des acteurs de la dépense publique ont fait un remarquable effort collectif : le taux de croissance des dépenses publiques en 2010 a été historiquement faible : 0,6 % en volume contre une moyenne de 2,3 % au cours de la période 2002-2008.

Quelques faits saillants. L'année dernière, nous avons tenu notre engagement de maîtrise des dépenses de l'État. Nous respectons strictement le plafond autorisé et la norme de dépense, construite sur une base de progression strictement limitée à l'inflation. Alors que ce plafond de dépenses a été construit en se fondant sur une prévision d'inflation de 1,2 %, celle-ci a été légèrement supérieure, à 1,5 %. Le plafond n'ayant pas été revu à la hausse, cela représente, rétrospectivement, une moindre dépense d'environ un milliard d'euros.

L'effort collectif réalisé en 2010 se traduit par ailleurs par une meilleure maîtrise des dépenses sociales, en particulier des dépenses d'assurance maladie. Pour la première fois depuis sa création en 1997, l'Objectif National de Dépense d'Assurance Maladie, l'ONDAM, a été tenu : fixé à 3 % il a finalement été établi à 2,9 % pour 2010.

Les collectivités locales ont également participé d'une manière non négligeable à cet effort global, *via* la modération de leurs investissements.

Côté recettes, l'exercice budgétaire 2010 est marqué par une progression de plus de 16 % par rapport à 2009. Hors programme d'investissements d'avenir et plan de relance de l'économie, la dépense s'établit à 352,5 milliards, pour un plafond fixé en LFI à 352,6 milliards : nous sommes dans l'épaisseur du trait...

Au final, pour la cinquième année consécutive, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État, en émettant un avis favorable assorti de sept réserves contre neuf en 2009, ce qui témoigne des progrès accomplis en matière de transparence et de qualité des comptes publics.

Pour la période 2011-2014, nous poursuivons notre stratégie économique, en associant une maîtrise stricte et durable de la dépense publique à un ensemble de réformes responsables et porteuses de croissance.

Le Gouvernement est déterminé à être au rendez-vous des engagements qu'il a pris devant vous et qui sont inscrits dans la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, je réaffirme une nouvelle fois avec force que nous ramènerons en 2013 le déficit public dans la limite des 3 %, soit au niveau auquel il était avant la crise. Pour y parvenir nous nous étions fixés à l'automne dernier un calendrier clair : un déficit public à 6 % du PIB en 2011, 4,6 % en 2012, 3 % en 2013 et 2 % en 2014. Cet objectif intangible du Gouvernement est inscrit dans la loi.

Compte tenu du déficit moins important que prévu cette année et du sérieux avec lequel nous avons préparé, avec vous, les textes financiers pour 2011, nous sommes d'ores et déjà en mesure de réviser favorablement notre prévision puisque nous tablons désormais sur 5,7 % à la fin 2011.

Pour 2012, nous maintenons notre objectif à 4,6 % du PIB. Les bons résultats obtenus en matière de réduction des déficits viennent compenser l'impact de la légère révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2012, qui passe de 2,5 % dans la loi de programmation à 2,25 % dans le programme de stabilité que nous avons soumis à Bruxelles – nous en avons débattu ici et au Sénat.

Nous nous sommes engagés devant la représentation nationale, à tenir nos engagements année après année, jusqu'en 2013 ; ils le seront ! Le gouvernement agira en responsabilité, c'est-à-dire en adoptant une attitude équilibrée entre le rythme de réduction des déficits publics et l'effort exigé des Français, qui est déjà important. Ne pas casser un cycle de croissance encore convalescent est un enjeu majeur car, en définitive, la reprise de l'activité est la meilleure réponse au risque de fragilisation des populations les plus sensibles. Nous demeurons donc en ligne avec les engagements de moyen terme que nous avons pris dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Pour 2012, le projet de loi de finances sera construit en respectant le budget triennal 2011-2013, dont il constitue la deuxième annuité. L'élaboration de ce projet atteste d'un véritable changement des méthodes de travail, pour une meilleure maîtrise de la dépense publique. Les plafonds arrêtés montrent que le budget pluriannuel est respecté : ce n'est ni un gadget, ni une programmation indicative, mais un engagement ferme du Gouvernement, qui se concrétise en 2012 avec la même rigueur dans la méthode qu'en 2011.

À ce stade, les objectifs de dépense globaux ont été respectés, de même que les plafonds par mission. Les ajustements seront limités. Cet engagement n'est pas anodin, dans la mesure où le budget 2012 contribuera de manière décisive au redressement des finances publiques. Il a en effet été élaboré dans le respect de la double norme de dépenses :

– d'une part, une stabilisation en euros courants des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales : c'est la norme « zéro valeur », hors dette et pensions, qui permet d'assumer le passé mais en se fixant pour ligne stricte que le taux de croissance des dépenses ne suive pas le taux de l'inflation. Cette somme est ainsi fixée pour 2012 à 275,6 milliards d'euros, soit strictement le même montant qu'en 2011.

– D'autre part, une augmentation annuelle des crédits, qui sera toujours au maximum égale à l'inflation sur le périmètre de la norme élargie, qui inclut donc les charges héritées du passé – charge de la dette et pensions des fonctionnaires – : c'est la norme « zéro volume ». Cette somme est fixée pour 2012 à 363,3 milliards d'euros, soit exactement le même montant qu'en LFI 2011, augmenté de 1,75 % d'inflation prévisionnelle.

Comme chaque année, nous nous engageons à respecter ces deux normes, ce qui signifie que la plus contraignante des deux nous a guidés et nous guidera dans la construction du budget.

Par ailleurs, le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux se poursuivra en 2012 et se traduira par 30 400 suppressions de postes, soit un effort comparable aux années précédentes.

Pour la première fois, grâce aux efforts de réduction d'effectif et au gel du point fonction publique, les dépenses de personnel de l'État baisseront, en valeur, de près de 250 millions d'euros : c'est un tournant historique !

L'objectif triennal de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % sur trois ans se traduira par un effort global de 2,5 % en 2012, après un effort de 5 % en 2011, conformément à la programmation triennale.

Enfin, comme en 2011, les concours de l'État aux collectivités locales seront stabilisés en valeur, à l'exception, comme l'avait souhaité le Comité des finances locales, du fonds de compensation de la TVA, dont la dynamique est autonome.

Après la montée en charge progressive de la réforme des retraites, les dépenses des autres administrations de sécurité sociale seront également contenues. Corrigée des revalorisations, la dynamique des prestations vieillesse se ralentira significativement au cours des années à venir, avec une hausse de 1,8 % en moyenne annuelle pour la période 2012-2014, contre 2,8 % entre 2010 et 2011.

En ce qui concerne les recettes, je rappelle les engagements intangibles du Gouvernement : pas d'augmentation généralisée des impôts ; une réforme de la fiscalité du patrimoine neutre pour les recettes fiscales de l'État pour l'ensemble de la période ; la poursuite de la disparition de certaines niches fiscales dont la justification initiale a disparu ou s'est fortement réduite – nous avons fixé un objectif global de réduction des niches et, dans le cadre du calendrier traditionnel de préparation de la discussion budgétaire, nous ouvrirons le débat sur les arbitrages à la fin de l'été – ; une évolution des recettes qui traduise la reprise de l'activité.

Vous le constatez, le Gouvernement poursuit cette stratégie ambitieuse et nécessaire de redressement de nos finances publiques, en vue d'un retour rapide à l'équilibre des comptes publics. Le cap que nous nous sommes fixé dans le budget triennal 2011-2013 sera tenu. Le Gouvernement s'est fixé un objectif inédit mais réaliste ; d'ores et déjà nous en avons récolté les premiers fruits.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Il est indéniable que l'exécution 2010 a été meilleure que les prévisions. Elle n'en montre pas moins la vulnérabilité et même la fragilité extrême de nos finances publiques. C'est pourquoi j'ai souhaité intervenir essentiellement sur cet aspect, afin de dégager les traits saillants qui illustrent cette vulnérabilité et d'en tirer des enseignements pour 2012.

Ces traits saillants sont une réforme de la taxe professionnelle qui coûte plus cher que prévu – c'est le problème général de nos réformes fiscales ; une norme de dépense qui est certes respectée mais grâce à des économies non reductibles ; une dégradation du solde structurel, phénomène auquel nous devons être extrêmement attentifs ; une dette croissante dont la remarquable gestion par l'agence France Trésor évite toutefois que les intérêts ne pèsent à l'excès.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, les chiffres ne sont pas encore définitifs, mais on peut aujourd'hui affirmer avec certitude que son coût sera supérieur de 1,2 milliard d'euros à la prévision. Cela tient à la décision du Conseil constitutionnel mais aussi au fait que la compensation-relais a elle aussi été supérieure à la prévision. Je rappelle à ce propos que cette compensation-relais a été parfaitement équitable. Les collectivités locales pouvaient en effet choisir le montant le plus favorable entre leur base au 1<sup>er</sup> janvier 2010, multipliée par le taux 2008 légèrement actualisé, afin de ne pas donner une prime aux augmentations de taux, ou le produit – base 2009 x taux 2009. Même si le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE – et de leur cotisation foncière – CFE – a été un peu plus important que prévu, ce qui est un signe positif, force est de constater la dérive que je viens de mentionner. Cela me donne l'occasion d'insister une fois encore sur la nécessité d'un équilibre extrêmement rigoureux dans les réformes fiscales que nous conduisons.

En ce qui concerne les dépenses, pour la deuxième année consécutive, nous avons financé grâce à une économie de constat sur les intérêts de la dette – 40 milliards d'euros au lieu des 42,5 prévus – des dépassements que je juge structurels : 2,5 milliards d'euros au titre des dépenses d'intervention logées sur la mission travail emploi et sur toutes les missions de solidarité, 0,68 milliard au titre de la masse salariale. Pour autant, on ne saurait admettre bien longtemps le raisonnement selon lequel plus on s'endette moins cela nous revient cher... Ces dépassements ont aussi été financés par des économies sur les prélèvements sur recettes, au titre de l'Union européenne comme des collectivités locales, mais ces économies sont également ponctuelles.

Vous trouverez dans mon rapport, qui sera distribué en fin de semaine, un tableau significatif dans lequel je m'efforce de montrer ce que produit, d'un point de vue strictement budgétaire, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. On y voit que le retour en direction des agents sous la forme de l'ensemble des mesures catégorielles représente 67 % de l'économie liée à cette mesure. Cela montre que, si cette politique est absolument nécessaire d'un point de vue structurel et si la marche franchie chaque année vient s'ajouter aux précédentes, son produit budgétaire reste limité. Les différences entre ministères sont assez surprenantes : dans certains d'entre eux, le taux de retour en mesures catégorielles est extrêmement faible, notre rapporteur spécial, Marc Francina, devra s'y intéresser tout particulièrement.

Grâce à la croissance, les recettes fiscales progressent spontanément de 10 milliards d'euros en 2010, contre 18 milliards en 2006, avec un taux de croissance légèrement inférieur à 2 % : si nous voulons un jour rééquilibrer nos finances publiques, nous devons être très attentifs à cette érosion.

Avec une telle rentrée supplémentaire, si l'on veut agir sur les aspects structurels, soit on augmente les dépenses, soit on baisse les impôts, soit on réduit le déficit. Or qu'a-t-on fait de ces 10 milliards d'euros ? Les mesures nouvelles pérennes – TVA sur la restauration et suppression de l'impôt forfaitaire annuel – ont un coût de 3,6 milliards d'euros ; la réforme de la taxe professionnelle de 9,2 milliards d'euros ou plutôt de 7,5 milliards si l'on ne tient pas compte de la bosse de cette année. La norme de dépenses est complètement tenue en volume. Mais, en valeur, l'augmentation est de 4,3 milliards d'euros. Dans ces conditions, notre déficit structurel augmente de 4,5 à 5 milliards d'euros. Certes, cela ne représente que 0,2 à 0,3 % de PIB, mais c'est préoccupant car cela confirme notre grande fragilité.

À l'horizon 2013, notre dette publique culmine à plus de 1 700 milliards d'euros. En 2010, alors que l'endettement progresse d'une centaine de milliards d'euros, les intérêts sont inférieurs de 2,5 milliards d'euros à la prévision. Cela tient d'abord au fait que les taux d'intérêt demeurent très bas. En raison de ce que l'on appelle « une fuite sur la qualité », compte tenu des difficultés rencontrées par d'autres États, et de l'excellente gestion de l'agence France Trésor, notre triple A nous permet de couvrir notre besoin de financement dans les meilleures conditions. Par ailleurs, dans le cadre du grand emprunt, les investissements d'avenir ont certes été mobilisés, mais les sommes n'ont pas été dépensées, une bonne partie étant placée sur des comptes du Trésor, et notre besoin en fonds de roulement a été limité. Cela n'est évidemment pas reconductible. Pensez-vous dès lors, monsieur le ministre, que la prévision de 44,5 milliards d'euros de charges d'intérêt de la dette retenue pour la LFI 2011 sera tenue ?

Au total, on ne peut que se réjouir que les résultats soient meilleurs en exécution, mais nous sommes vraiment sur le fil du rasoir. Je considère donc que nous devons absolument faire en 2012 un effort supplémentaire.

S'agissant des dépenses fiscales, vous avez prévu de réduire de 6 milliards d'euros de plus la dépense fiscale, mais 3 milliards ont déjà été engagés. Je pense que, par rapport à la programmation, nous devons faire un effort supplémentaire de 3 milliards d'euros.

Compte tenu du report de dépenses de 2010 sur 2011, l'effort de 0,4 % du PIB que vous avez prévu, notamment sur les dépenses d'intervention, devra probablement être majoré de 2 milliards d'euros si nous voulons être sûrs d'atteindre l'objectif de 4,6 % du PIB en 2012, qui sera bien plus difficile à atteindre que celui de 6 % cette année. Or, si nous ne parvenons pas aux 4,6 % en 2012, nous n'avons aucune chance d'atteindre en 2013 les 3 % qui seuls nous permettront de stabiliser la dette en pourcentage du PIB et d'éviter de franchir la barre des 90 %, ce qui nous ferait entrer dans la zone extrêmement dangereuse où l'on risque l'étouffement par les taux d'intérêt.

**M. Michel Bouvard, président.** Avez-vous bâti, monsieur le ministre, des scénarios de ce que pourrait être dans les années à venir l'évolution de la charge de la dette en fonction de la progression des taux d'intérêt, compte tenu notamment des orientations de la Banque centrale européenne ?

**M. le ministre.** En ce qui concerne la charge de la dette, les chiffres qu'a donnés le rapporteur général sont justes. Nous avons intégré, pour l'annuité 2011, l'évolution du coût de la vie et de l'inflation, mais cela n'a d'impact que sur l'exercice budgétaire et non sur le triennal et sur nos perspectives.

La gestion nous est très favorable, notamment sur le court terme : pour le seul début d'année, l'encours à court terme est inférieur de 13 milliards d'euros aux prévisions. Nous sommes donc confiants, d'autant que l'aspect psychologique joue aussi, comme vous l'avez souligné : dans le contexte européen, il est intéressant que notre signature soit – à juste titre – réputée des plus solides.

Cela étant, je ne vous mentirai pas : nous avons besoin de prendre les mesures nécessaires pour être au rendez-vous des objectifs de réduction des dépenses et du déficit publics et nous n'avons aucune marge de manœuvre pour nous éloigner de cette stratégie. En conséquence, nous adapterons le périmètre et la voilure que nous vous proposerons pour atteindre ces objectifs.

Ce qui est satisfaisant en ce début d'année, c'est à la fois un acquis de croissance à 1,6 % qui nous assure une élasticité positive des recettes ; une avance par rapport au temps de passage du niveau de déficit prévu pour 2010 ; le fait que nous garantissons dès à présent et depuis deux mois d'être à 5,7 % de déficit au lieu des 6 % prévus. Qui plus est, en déclinant méthodiquement notre stratégie, nous conservons notre crédibilité nationale et internationale et nous créons un mouvement psychologique en notre faveur.

Vous m'avez par ailleurs interrogé sur les niches fiscales. Nous devons parler de la même chose, c'est-à-dire des 3 milliards d'euros qui viennent s'ajouter à la montée en puissance du mouvement de réduction des niches que vous avez décidé en loi de finances 2011. Mais nous arbitrerons l'ensemble du dispositif dans la première quinzaine de septembre. À ce jour, nous pensons que n'avons pas besoin d'aller plus loin, compte tenu des résultats déjà acquis, mais si cela était nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des déficits, je prends l'engagement que nous en reparlerons au moment de l'examen de la loi de finances : s'il faut poursuivre cette politique, le Gouvernement n'aura aucun état d'âme car c'est un des leviers de la réduction de toutes les sources de dépenses.

Sur la taxe professionnelle, je partage l'analyse du rapporteur général que je remercie pour sa contribution. Merci aussi d'avoir souligné que la norme de dépenses est tenue : cela nécessite d'intervenir avec détermination dans toutes les administrations de l'État mais aussi de la sécurité sociale. Une réflexion collective est engagée à ce propos ; vous en êtes des acteurs majeurs, avec les collectivités locales. Je suis assez impressionné par la rapidité avec laquelle la mesure, *a priori* difficile, de gel des dotations de l'État et de transfert aux collectivités a été non seulement acceptée mais aussi intégrée. Elle portera ses fruits car elle traduit une autre approche des dépenses publiques locales. Nous sommes donc engagés sur un chemin vertueux mais qui ne débouchera sur la réduction des déficits que s'il est suivi dans la durée.

**M. Pierre-Alain Muet.** Je salue les sages propos de notre rapporteur général. Il nous dit que les 10 milliards d'euros de recettes nouvelles spontanées, qui auraient du réduire le déficit à la même hauteur, servent en fait à couvrir une partie de l'augmentation de 16 milliards d'euros des dépenses structurelles. C'est bien cette aggravation du déficit structurel qui nous inquiète.

S'agissant du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, les chiffres du rapporteur général rejoignent ceux de la Cour des comptes et montrent que cette politique a très peu d'effets sur la réduction du déficit, les deux tiers de son produit allant à des mesures de compensation. Voilà qui confirme l'analyse de Philippe Séguin qui, dès l'origine, annonçait que l'application automatique de cette règle serait facile à respecter par les ministères qui disposent de moyens importants mais provoquerait des tensions dans ceux qui ont déjà réalisé des gains de productivité.

Un mot enfin du grand emprunt. Le rapporteur général l'a montré : dans le déficit budgétaire de 2010, apparaissent 30 milliards d'euros qui ne sont en fait pas vraiment du déficit. Aussi, l'amélioration qui sera observée en comptabilité publique en 2011 sera trompeuse. En termes de comptabilité nationale, le rapporteur général a donc raison de dire que l'objectif de 4,6 % du PIB pour 2012 sera plus difficile à atteindre que les 5,7 % de 2011. Le Gouvernement de 2012 sera ainsi confronté à une situation des finances publiques d'autant plus inquiétante que la réduction structurelle du déficit ne sera pas aussi importante qu'on le prétend.

**M. Jérôme Chartier.** Il est vrai que les perspectives pour 2013 pourraient être inquiétantes si le candidat socialiste l'emporte à la présidentielle, car financer le programme socialiste tout en tenant l'objectif de réduire le déficit public sera une véritable gageure !

**M. Pierre-Alain Muet.** Nous avons su le faire après que l'Assemblée avait été dissoute précisément parce que le Gouvernement n'y parvenait pas...

**M. Jérôme Chartier.** Les perspectives budgétaires tracées en 2002 par le Gouvernement de Lionel Jospin étaient quelque peu trompeuses...

En tout cas, depuis 2010, la réduction du déficit public suit une trajectoire vertueuse ce qui est tout à l'honneur du Gouvernement dans son ensemble et en particulier du ministre des comptes publics car il s'agit d'une mission extraordinairement difficile dans un contexte de sortie de crise et après une période de faible croissance qui semble heureusement prendre fin cette année. Il faut donc se féliciter d'avoir su tenir des objectifs politiques, en particulier la réforme de la taxe professionnelle, au profit de laquelle ont été consommées les recettes supplémentaires et non, comme l'a affirmé Pierre-Alain Muet, au profit de dépenses nouvelles. Cette réforme est cruciale pour la compétitivité des entreprises et je suis persuadé que les socialistes ne la remettraient pas en cause s'ils venaient aux responsabilités en 2012. Comme l'a souligné Gilles Carrez, elle a été menée de façon parfaitement honnête vis-à-vis des collectivités territoriales, elle a insufflé un supplément de croissance au profit des entreprises et elle a peut-être contribué au mouvement de création de nouveaux emplois dans le secteur industriel que l'on observe depuis quelques semaines et qui est une très bonne nouvelle pour notre pays, après des années de destruction de l'emploi industriel.

Les perspectives tracées pour nos finances publiques me semblent donc les bonnes et je suis persuadé qu'elles vont se confirmer afin d'aller, comme l'a souligné le ministre, vers l'objectif des 2 % du PIB en 2014 et de retrouver de la sorte un niveau que l'on n'a pas connu depuis presque 20 ans.

**M. Jean-Claude Sandrier.** On s'aperçoit chaque année que les recettes tendent à baisser – ce qui n'est guère surprenant puisque l'économie s'anémie – et que les dépenses sont réduites, mais que cela contribue en fait à réduire la consommation et l'investissement, donc la croissance. En fait, la politique de réduction de la dépense publique ne permet en aucun cas de

s'attaquer réellement aux déficits. Pour y parvenir, il conviendrait de promouvoir une autre répartition des richesses, donc de mener une autre politique fiscale : notre pays a besoin d'impôts nouveaux, qui ne soient pas supportés par la majorité des Français mais qui pèsent là où se situe une richesse excessive. Selon l'OCDE, lors des 18 années écoulées, les salaires ont augmenté de 81 % et les dividendes des banques de 355 % ! Or, cet argent est le plus souvent détourné non seulement de l'utilité publique mais aussi de la production et de l'industrie.

Le chemin que vous empruntez n'est donc pas le bon : réduire le déficit en amputant les dépenses à hauteur de 1,1 % du PIB conduit à faire chuter chaque année la croissance de 0,6 à 0,7 %.

On a par ailleurs l'impression que vous ne prenez pas en compte le caractère extrêmement préoccupant de la situation au sein de l'Union européenne : le problème de la Grèce pourrait devenir demain celui du Portugal puis de l'Italie, de l'Espagne, voire de la France. Il va donc falloir trouver une porte de sortie qui ne saurait être celle que l'on propose à la Grèce. Pourtant, en dépit des avertissements de nombreux économistes, vous construisez votre budget comme si de rien n'était.

**M. Alain Rodet.** Il est prévu pour 2012 un budget de la défense en augmentation de 467 millions d'euros. Or, les chefs d'état-major de la marine et de l'armée de terre se sont récemment inquiétés non seulement du coût des opérations extérieures actuellement en cours, notamment en Libye, mais aussi des surcoûts considérables qu'entraînera la réforme des armées. Cette prévision me paraît donc préoccupante dans la mesure où les besoins pourraient être trois à quatre fois supérieurs.

**M. Marc Goua.** Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de réduire les déficits publics, je souhaite vous poser quelques questions sur les prévisions pour 2012.

Tout d'abord, pourquoi vous fondez-vous sur un taux d'inflation de 1,75 % alors que toutes les analyses tablent sur plus de 2 % ?

Ensuite, l'Éducation nationale paie un lourd tribut à votre politique de réduction des emplois publics puisqu'elle supportera à elle seule 14 000 des 30 000 suppressions de postes. On est à la limite de la rupture !

Par ailleurs, les crédits de la mission ville et logement augmenteront en apparence de 156 millions d'euros, mais on ne saurait oublier que 200 millions seront consacrés à l'APL : après une diminution déjà considérable des financements du logement, en particulier social, c'est donc une nouvelle baisse qui s'annonce.

Les crédits des collectivités seront quant à eux amputés de 612 millions d'euros. Cela tiendrait, nous dit-on, au FCTVA. Mais leurs investissements, dont on sait qu'ils sont moteurs pour l'économie, ont déjà baissé de 7,3 %.

À l'évidence, vous vous en tenez à la ligne que vous avez tracée, en dépit des risques qu'elle comporte pour notre produit intérieur brut.

**M. Christian Eckert.** Je reviens sur la RGPP et sur la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, qui concerne pas moins de 550 000 fonctionnaires. Je remercie notre rapporteur général pour le tableau qu'il nous a présenté : il nous sera fort utile dans le cadre de la mission sur la RGPP que nous conduisons avec François Cornut-Gentille pour le Comité d'évaluation et de contrôle.

Ce document nous permet de distinguer les économies nettes alors que, dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, vous faites systématiquement référence, monsieur le ministre, à des économies brutes : 7 milliards d'euros sur 2009-2011, 15 milliards sur 2009-2013. Or, les deux n'ont rien à voir. Vous ponctionnez en effet sur ces économies brutes des « retours » – qui devaient être de 50 % mais qui vont bien au-delà dans certains ministères – au bénéfice des fonctionnaires que je qualifierai de « survivants » et vous en profitez pour financer des mesures catégorielles qui avaient en fait été décidées préalablement.

Au regard de ce tableau, confirmez-vous que les économies nettes liées à l'application en 2010 de la règle du « 1 sur 2 » atteindront 300 millions d'euros ?

Le Président de la République s'apprêterait à annoncer pour l'an prochain – année il est vrai un peu particulière... – un gel des fermetures de classes. Mais comment cela serait-il possible dès lors que vous continuez à ne pas compenser les départs en retraite ?

Enfin, dans l'Éducation nationale, le nombre des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires « survivants » a véritablement explosé, augmentant dans les lycées d'une heure par enseignant, selon le secrétaire général du ministère. Compte tenu de la défiscalisation des heures supplémentaires, cela accroît considérablement les dépenses fiscales. En avez-vous tenu compte dans vos calculs, monsieur le rapporteur général ?

**M. Jean-Pierre Balligand.** Je souhaite revenir sur les questions liées à la taxe professionnelle. Je rappelle d'ailleurs à notre collègue Jérôme Chartier, qui a la mémoire courte, qu'en accord avec Gilles Carrez et Didier Migaud, Marc Laffineur et moi-même avons travaillé des mois pour proposer une réforme plus équilibrée que celle qui avait été initialement annoncée.

Mme Lagarde n'a toutefois pas tenu compte de notre souhait que l'on ne fasse pas peser sur les finances de l'État les cadeaux faits aux entreprises et que l'on aille vers un système local d'imposition sur l'activité économique qui ne soit pas, comme à l'accoutumée, pris en charge par l'État. Or, le coût atteint aujourd'hui la bagatelle de 7 à 8 milliards d'euros... Au lieu de retenir nos propositions en ce qui concerne la CFE et la CVAE et de s'abstenir de faire des cadeaux aux entreprises, on a choisi d'alléger la CVAE jusqu'à 50 millions de chiffre d'affaires et de faire prendre cette mesure en charge par l'État, ce qui représente des sommes considérables !

Pour moi, nous ne saurions revenir sur une imposition locale fondée sur la valeur ajoutée et les immobilisations, mais nous devons nous pencher à nouveau sur le coût de ce dispositif pour l'État et sur les cadeaux aux entreprises.

Cet après-midi même, Marc Laffineur et moi-même vous présenterons la proposition que nous faisons au Gouvernement, en accord avec les organisations d'élus, afin d'aller vers une péréquation horizontale qui consiste, pour mettre en place un système redistributif, à prendre de l'argent non pas à l'État mais aux collectivités les plus riches.

**M. Thierry Carcenac.** La situation du titre II ne me paraît pas saine dans la mesure où les mesures catégorielles, en particulier au profit de la catégorie B, étaient annoncées depuis des années.

Par ailleurs, le fait que la politique de non remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux soit appliquée de façon indifférenciée pose problème. Ainsi, dans votre propre ministère, de nombreux emplois de catégorie C sont supprimés bien qu'ils soient fort utiles, en particulier pour les tâches de recouvrement. Qui plus est, on ne parvient plus à financer la masse salariale, à tel point que l'on a dû faire appel aux crédits initialement dévolus aux conséquences de la tempête Xynthia et du tremblement de terre en Haïti...

S'agissant des collectivités locales, le RSA socle est dynamique et les conséquences pour les départements demeureront importantes en 2012, en dépit de certaines améliorations en ce qui concerne les droits de mutation. Le débat sur le financement de la dépendance reste largement ouvert, d'autant que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, participe de moins en moins à la compensation au titre des personnes âgées.

**M. e ministre.** Je ne dispose pas des mêmes chiffres que ceux qui ont été présentés par le rapporteur général dans son tableau. Probablement prend-il en compte à la fois les mesures individuelles, la garantie individuelle du pouvoir d'achat, le GVT ainsi que la bonification liée aux mesures catégorielles. Pour notre part, nous adoptons une approche globale. Nous devons à la vérité de dire que certains ministères sont davantage porteurs. Ainsi, à Bercy, l'effort va au-delà de un sur deux et le retour sous forme de bonification correspond pleinement à l'esprit de la RGPP : « moins de fonctionnaires mais mieux payés ».

**M. le Rapporteur général.** J'indique à M. Eckert qu'il est impossible de distinguer, au sein des mesures catégorielles, ce qui relève de la contrepartie du « un sur deux » et ce qui relève de décisions antérieures. Le chiffre porté dans mon tableau correspondant à la totalité des mesures catégorielles, hors GVT. C'est ce qui explique que le montant soit aussi élevé.

**M. le ministre.** Je rappelle que le point d'indice ne représente que 25 % de la rémunération générale des fonctionnaires. Je suis par ailleurs certain que la garantie individuelle du pouvoir d'achat, la GIPA, figure dans le total que vous donnez, de même que les mesures individuelles qui viennent en plus des bonifications.

Le bénéfice du « un sur deux » est considérable si on le rapporte à toute une génération de fonctionnaires : pour l'ensemble d'un cycle de vie, un fonctionnaire non recruté par l'État représente une économie d'un million d'euros.

Le prochain exercice budgétaire sera le premier de l'histoire au cours duquel la masse salariale diminuera. Nous commençons donc à recueillir les fruits de notre politique.

M. Balligand m'a interrogé sur la réforme de la taxe professionnelle : le coût pérenne sera de 4,3 milliards d'euros par an.

Pour sa part, la RGPP est un tout : la logique n'est pas simplement de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux dans le cadre des départs à la retraite, mais aussi de développer les nouvelles technologies au profit des services publics. Aujourd'hui, 65 % des démarches administratives peuvent être effectuées par internet et l'on atteindra 80 % à la fin de l'année. On peut toujours dire que la qualité et l'ambiance ne sont pas les mêmes, mais ce qui compte c'est qu'une démarche puisse être effectuée en temps et en heure en toute sécurité, afin de répondre aux besoins de l'administré, qui est également usager et contribuable. Nous sommes vraiment engagés dans la voie de la modernisation de l'État, comment prôner que l'on aille à l'encontre d'un tel mouvement ? Certes, on dit qu'un monde gagné à la technique est un

monde perdu pour la liberté, mais un monde gagné à la téléadministration est un monde gagné à la réforme de l'État et aux services publics !

M. Sandrier a évoqué la consolidation budgétaire, sujet sur lequel nous sommes en désaccord. Pour notre part nous nous sommes efforcés de trouver le juste équilibre entre des mesures de réduction des dépenses et la nécessité de ne pas casser la croissance. Je pense honnêtement que les choix que nous avons faits au moment de la grande crise ont été payants : il fallait beaucoup d'audace, de courage et de vision prospective, à un moment où les recettes s'effondraient, pour accepter de ne pas augmenter les impôts, tout en poursuivant les dépenses, à travers le plan de relance, et en pariant sur l'avenir avec le grand emprunt... Les résultats de ce début d'année montrent que cette stratégie était certainement la bonne, peut-être même la seule. Dans une volonté de sincérité que chacun a saluée lors de l'examen de la loi de finances, nous avons corrigé, fin août 2010 à Brégançon, sous l'autorité du Président de la République, les perspectives de croissance pour l'année prochaine, que nous avons ramenées à 2 % au lieu des 2,5 % prévus dans le triennal. Le FMI a lui-même revu ses prévisions à la hausse, pour la zone euro comme pour la France, puisqu'il nous place à 2,1 %. Il y a une quinzaine de jours, l'OCDE nous a placés à 2,2 %. Si je ne puis vous convaincre, reconnaissez du moins que nous sommes sincères dans la démarche et justes dans nos prévisions. Bien évidemment, nous tiendrons notre engagement d'affecter les recettes nouvelles à la réduction des déficits.

Après en avoir discuté avec le Comité des finances locales, nous avons fait le choix budgétaire de « sortir » le FCTVA afin de préserver la logique d'investissement autonome des collectivités territoriales. Elles peuvent ainsi faire le choix politique de moins emprunter pour mieux gérer leurs politiques d'investissement à l'échelle du mandat. On ne peut que se féliciter que cela puisse être lu dans les comptes publics : cela traduit peut-être un changement d'état d'esprit et une attitude qui permettront de financer ce qui est prioritaire pour les collectivités dans l'exercice de leurs compétences. Pour être aussi élu local, je pense que tout le monde est en train d'engager cette réflexion.

S'agissant du budget de la défense, nous avons pris l'engagement de voir ce qu'il en est dans le collectif budgétaire de fin d'année. Je rappelle que la loi de programmation militaire est respectée à 0,8 % près, à la baisse, alors que l'effort qui a été demandé aux autres ministères est en moyenne de 2,5 % et peut aller jusqu'à 5 ou 6 %. Des crédits budgétaires sont inscrits au titre des OPEX. L'opération en Libye étant encore en cours, il est impossible d'en dresser un bilan, mais nous trouverons les sources d'économie pour financer ces interventions extérieures.

Nous avons déjà beaucoup débattu, monsieur Muet, du déficit structurel. Mme Aubry semble s'inquiéter de la contagion : si le parti socialiste veut contribuer utilement à éloigner ce risque, qu'il renonce donc à son projet, qu'il s'engage à réduire les dépenses ! Cela nous permettra, dans une perspective identique de réduction des déficits, de définir chacun de notre côté des priorités qui traceront la ligne de partage entre la gauche et la droite.

**M. Michel Bouvard, président.** Monsieur le ministre, je vous remercie.

\*

\* \*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 (n° 3507).*

**Article premier : Résultats du budget de l'année 2010**

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

**Article 2 : Tableau de financement de l'année 2010**

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

**Article 3 : Résultat de l'exercice 2010 : 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 : Mise à jour de l'ordonnance n° 58-1274 du 30 décembre 1958 modifiée**

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

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

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du mardi 21 juin 2011 à 10 h 30

Présents. - M. Jean-Pierre Balligand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, Mme Chantal Brunel, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Michel Fourgous, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. Alain Joyandet, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Hervé Novelli, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, Mme Isabelle Vasseur

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon, M. Charles de Courson, M. François Goulard, M. Victorin Lurel

