

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIII<sup>e</sup> Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Séances du lundi 30 juin 2008



## Compte rendu intégral

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



JOURNAUX  
OFFICIELS

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance..... 3933

2<sup>e</sup> séance..... 3959

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008**

209<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 30 juin 2008**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-MARIE LE GUEN

1. **Décision du Conseil constitutionnel sur une requête en contestation d'opérations électorales** (p. 3935).
2. **Nomination d'un député en mission temporaire** (p. 3935).
3. **Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007** (p. 3935).

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances.

## DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 3942)

MM. Jean-Pierre Brard,  
Charles de Courson,  
Jérôme Chartier,  
Jérôme Cahuzac,  
Louis Giscard d'Estaing,  
Yves Censi,  
Michel Bouvard.

M. le ministre.

## ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (p. 3952)

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la commission des finances.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson.

4. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 3957).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-MARIE LE GUEN

vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à dix-sept heures trente.)*

1

### DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR UNE REQUÊTE EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

**M. le président.** En application de l'article L.O. 185 du code électoral, M. le président de l'Assemblée nationale a reçu du Conseil constitutionnel communication d'une décision portant annulation de l'élection législative des 27 janvier et 3 février dans la première circonscription d'Eure-et-Loir à la suite de laquelle Mme Françoise Vallet avait été proclamée élue.

2

### NOMINATION D'UN DÉPUTÉ EN MISSION TEMPORAIRE

**M. le président.** M. le président a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant de sa décision de placer en mission temporaire auprès de lui M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes et président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

3

### RÈGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION POUR 2007

**Discussion, après déclaration d'urgence,  
d'un projet de loi**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007 (n<sup>os</sup> 917, 1004, 988).

La parole est à M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, j'ai l'honneur de vous présenter le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

Avec ce changement d'appellation de la loi de règlement, nous répondons au vœu, que le Parlement a exprimé l'an passé, de mieux traduire dans son titre même les changements profonds entraînés par la LOLF.

L'examen du projet de loi de règlement doit devenir un moment beaucoup plus important du débat parlementaire, où le Gouvernement rend compte. Or « rendre compte », ce n'est pas seulement « rendre des comptes », c'est aussi justifier de ses résultats.

Ce regard en arrière doit permettre de mieux éclairer le chemin de l'avenir. C'est bien là tout le sens du « chaînage vertueux » souhaité par la LOLF, dans lequel s'enchaînent discussion du projet de loi de règlement, débat d'orientation budgétaire – il aura lieu dans le courant de ce mois – et présentation du projet de loi de finances de l'année suivante, ainsi que la loi de financement pluriannuelle si la révision constitutionnelle est adoptée.

**M. Jean-Pierre Brard.** Quel homme prudent !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Je ne préjuge jamais le vote d'une loi, monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous avez raison.

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Je sais que votre assemblée s'est profondément impliquée dans cet exercice d'évaluation. C'est pourquoi je salue cette initiative qui va dans le sens d'un rééquilibrage entre le projet de loi de finances – qui, jusqu'à présent, concentre toutes les attentions – et le projet de loi de règlement, son parent pauvre.

J'aurai l'occasion de revenir sur l'importance de ces nouveaux enjeux, après vous avoir présenté les résultats de l'exercice 2007, qui, vous le savez, sont en ligne avec les prévisions.

Le projet de loi de finances rectificative, que je vous avais présenté au mois de décembre dernier, tablait sur un déficit budgétaire révisé à 38,3 milliards d'euros. Le solde arrêté dans le projet de loi de règlement s'établit à 34,7 milliards d'euros. Ce n'est pas ce montant que je choisirai de commenter car je tirerais ainsi indûment profit du produit de cession de titres EDF de 3,7 milliards d'euros, provisoirement enregistré sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour financer le plan Campus.

Le déficit budgétaire, hormis cet élément exceptionnel, s'élève à 38,4 milliards d'euros. C'est une amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, en dépit de toutes les incertitudes qui ont pu entourer les prévisions faites lors de l'examen du collectif de l'an dernier. Ces risques n'ont du reste pas disparu en 2008 – l'actualité

récente nous le rappelle –, mais les résultats que nous avons enregistrés à la fin de l'année 2007 doivent nous conduire à ne pas exagérer les craintes.

Si ce résultat est encourageant, c'est que nous avons réussi à maîtriser les dépenses et que les recettes, dans leur ensemble, se sont bien tenues.

En ce qui concerne la maîtrise des dépenses, je tiens à souligner que le plafond de dépenses voté par le Parlement a été strictement respecté : pour être tout à fait exact, nous nous situons 47 millions d'euros en dessous de l'autorisation parlementaire.

Ce résultat est d'autant plus important qu'il est atteint dans le respect du cadre budgétaire initialement fixé pour 2007. Nous avons en effet décidé de jouer jusqu'au bout le jeu de la LOLF en nous interdisant de rebattre en cours d'année les cartes qui avaient été distribuées aux ministères.

Si cette décision, assumée, nous conduit à constater la constitution d'une dette importante auprès de la sécurité sociale, il ne faudrait pas, toutefois, que cet arbre cache la forêt : l'année 2007 marque, à ce titre, d'incontestables progrès dans la normalisation des relations financières avec la sécurité sociale puisque l'État a achevé de reprendre la dette issue du BAPSA, pour 620 millions d'euros, et que, surtout, j'ai scrupuleusement tenu l'engagement que j'avais pris de rembourser la dette constituée auprès du régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2006, laquelle s'élevait à 5,1 milliards d'euros.

Au total, l'État a apuré 5,8 milliards d'euros sur une dette de 7 milliards d'euros – régime général et BAPSA – enregistrée à la fin de l'exercice 2006. Le chiffre parle donc de lui-même.

Pour l'avenir, il nous faudra bien rembourser la dette en partie reconstituée en 2007 – je l'ai déjà évoquée devant la commission des finances. Je souhaite du reste trouver une solution pour en régler tout ou partie dès cette année et, surtout, progresser dans la qualité de la budgétisation initiale des crédits.

La construction du projet de loi de finances pour 2008 représente, de ce point de vue, de réelles avancées, en particulier sur l'aide médicale d'État, l'allocation pour adulte handicapé et l'allocation pour parent isolé. Ces efforts devront être encore amplifiés dans la construction du budget pluriannuel 2009-2011, qui est en cours d'élaboration.

L'exécution budgétaire 2007 nous permet ainsi de conforter avec le recul les premiers enseignements tirés en 2006 de la gestion en « mode LOLF ». La mise en réserve d'une partie identifiée des crédits en début d'année montre que nous pouvons à la fois donner de la visibilité aux gestionnaires et disposer des marges suffisantes pour faire face aux aléas de la gestion.

Les ministères ont également apporté la preuve qu'ils savaient pleinement tirer parti des souplesses de gestion offertes par la LOLF et financer la plupart de leurs besoins en cours de gestion par redéploiement des crédits.

Certes, l'application de la « fongibilité asymétrique » a été restreinte, de l'ordre de 300 millions d'euros par rapport à 400 millions d'euros en 2006, mais elle pourra, à l'avenir, jouer à plein, afin de récompenser les efforts de gestion réalisés. J'ai du reste répondu à une question sur la somme de 300 millions d'euros devant la commission des finances.

Quant aux recettes, elles traduisent, dans leur ensemble, une amélioration de 150 millions d'euros par rapport aux prévisions du collectif. Ce résultat recouvre toutefois des évolutions de sens contraire.

D'une part, l'amélioration des recettes non fiscales par rapport à la prévision retenue en collectif s'élève à 1,2 milliard d'euros. L'ampleur de l'écart peut surprendre, mais il s'explique principalement par le versement d'une soule de 640 millions d'euros par la SNCF, en contrepartie de la reprise de la dette du SAAD intervenue au 31 décembre 2007. C'est là une opération utile de clarification des relations entre l'État et la SNCF, qui met en cohérence le droit avec la réalité de l'engagement de l'État, lequel est, au demeurant, déjà retracé dans le compte général de l'État.

D'autre part, nous observons un prélèvement sur recettes supérieur de 600 millions d'euros par rapport au collectif, surtout concentré sur le FCTVA, et une moins-value limitée à 500 millions d'euros sur les recettes fiscales.

Ce résultat appelle deux observations de ma part.

Je tiens tout d'abord à souligner la bonne résistance des recettes à la dégradation de la conjoncture. L'impôt sur les sociétés s'inscrit en plus-value de presque 5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, soit un chiffre en retrait de 270 millions d'euros par rapport au collectif. Le produit du dernier acompte versé en décembre est en ligne avec les prévisions que nous faisons. C'est un signe encourageant sur la santé de nos entreprises, dans un contexte pourtant moins porteur.

La TVA, qui est un bon indicateur de la tenue de la consommation, est même légèrement supérieure à la prévision révisée en collectif. Les recettes nettes dépassent de 400 millions d'euros la prévision du collectif.

Le second constat, plus préoccupant, tient au « mitage » de l'impôt sur le revenu – nous avons déjà évoqué cette question. L'impôt sur le revenu net des remboursements et dégrèvements et des restitutions de primes pour l'emploi accuse une baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'évaluation retenue en loi de finances initiale. Un tel écart pose clairement la question du coût grandissant des crédits d'impôts, qui ont pour effet d'amputer l'assiette d'un impôt pourtant particulièrement dynamique. Ce sujet est du reste souvent abordé dans cet hémicycle et il le sera de nouveau dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

Nous ne pouvons évidemment pas éluder la question de l'inflation de la dépense fiscale. La dépense fiscale est une dépense. Elle est la sœur jumelle de la dépense budgétaire, avec, assurément, ses caractéristiques propres, mais également un coût tout aussi certain, et probablement moins prévisible, pour nos finances publiques.

Voilà l'essentiel de l'analyse qu'on peut retirer des résultats de l'exécution budgétaire.

Le volet comptable du projet de loi de règlement des comptes permet d'en donner un éclairage complémentaire. Toutefois, avant de l'aborder, je tiens à saluer le travail des administrations, qui ont permis de concrétiser cet apport important voulu par le législateur. Les comptes de ce deuxième exercice sont, de nouveau, le résultat d'une année d'efforts importants, pour consolider les acquis de ce qu'on a appelé et qu'on continue d'appeler le « big bang » comptable et, au-delà, faire progresser la qualité de l'information financière.

La Cour des comptes, dans sa mission de certification, nous a accompagnés dans cette démarche d'amélioration. Sur l'ensemble des ministères, plus de 90 % des recommandations formulées par la Cour dans son rapport de l'an dernier ont été mises en œuvre. Elles se traduisent cette année par un enrichissement significatif des opérations enregistrées au bilan et des informations portées en annexe.

Par rapport à l'année dernière, les immobilisations ont fait l'objet d'un recensement plus systématique et leur valorisation a été améliorée. L'actif de l'État a ainsi été réévalué à 555 milliards d'euros contre 534 milliards dans les comptes de l'exercice 2006. La valeur des participations de l'État, en particulier, est revue à 159 milliards d'euros sous l'effet de leur bonne santé financière.

D'importants travaux ont aussi été engagés depuis l'an dernier, afin de mieux identifier les provisions et les dettes non financières de l'État. Ce qui nous conduit, au-delà de l'augmentation de la dette financière, à revoir à la hausse le montant du passif à 1 211 milliards d'euros.

Les progrès réalisés ont été reconnus par la Cour et ont permis de lever trois des treize réserves émises l'an dernier. La Cour en a toutefois introduit de nouvelles – nous devons tenir compte de la nouveauté du système qui, donc, évolue du point de vue du certificateur comme de celui du certifié –, nouvelles réserves qu'elle qualifie de non substantielles et qui ne diminuent en rien l'appréciation positive qui peut être portée.

La certification des comptes, pour la deuxième année consécutive, avec une réserve en moins par rapport à l'année dernière, doit nous encourager à continuer.

Le chantier comptable est d'ailleurs loin d'être achevé. Nous devons poursuivre les efforts avec le concours de l'ensemble des ministères gestionnaires et l'appui du certificateur. C'est tout le sens des engagements que nous avons renouvelés auprès de la Cour, pour améliorer encore la qualité des comptes de l'État et parvenir, à terme, à la levée des réserves.

L'interprétation du résultat comptable enregistré en 2007 – soit moins 41,4 milliards d'euros – et, surtout, de son évolution par rapport à 2006 – moins 31,6 milliards d'euros –, mérite des explications. Il est en effet tentant, pour certains, dont j'imagine qu'ils ne sont pas présents, de contester la réalité de l'amélioration du déficit budgétaire en mettant en avant la dégradation du résultat comptable entre 2006 et 2007.

En réalité, la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes à la fin de l'année 2005 et au début de l'année 2006 brouille les comparaisons. La seule différence du produit des cessions représente les trois quarts de l'écart de résultat entre 2006 et 2007.

Pour le reste, les différences ne sont pas significatives. Les tentatives de rapprochement avec le déficit budgétaire sont, en tout cas, rendues délicates par l'existence des provisions et des amortissements, notions complètement absentes de la comptabilité budgétaire.

Au-delà des comptes, le véritable enjeu du projet de loi de règlement porte sur la mesure de la performance de l'action publique. Avec la LOLF, le Parlement a voulu revaloriser la loi de règlement pour en faire le « moment de vérité budgétaire », le moment où le Gouvernement rend compte de sa gestion, ministère par ministère, et où le Parlement peut juger des résultats de son action.

Nous avons un peu manqué ce premier rendez-vous, l'an dernier, en raison des échéances électorales qui n'ont guère permis de travailler dans de bonnes conditions au mois de juin. Votre assemblée, cette année, a redéfini les choses avec l'organisation de dix auditions de ministres en commission élargie, et trois ministres vont même venir s'expliquer en séance publique.

Il vous appartient de distribuer les bons et les mauvais points. Je me contenterai, pour ma part, de vous livrer quelques éléments d'appréciation que m'inspirent, dans leur ensemble, les rapports annuels de performances, les RAP.

Les difficultés de démarrage sont tout d'abord derrière nous. L'exercice 2006 avait été largement marqué par les problèmes d'adaptation aux outils et aux systèmes d'information dus au passage à la LOLF. Je crois que nous sommes désormais sortis de cette période de rodage. Ensuite, la démarche de performance est mieux intégrée ; il s'agit d'un changement culturel très important pour l'administration. Il n'est plus question de vanter des taux de consommation de crédits de 99 %, mais de conforter la mise en œuvre d'une stratégie à l'appui des moyens qui ont été alloués. L'analyse des indicateurs de performance témoigne enfin de résultats satisfaisants. Tous les objectifs fixés n'ont bien évidemment pas été atteints – qui pourrait le penser ? –, mais, dans l'ensemble, ils permettent de tirer un bilan positif de ce deuxième exercice.

Pour vous donner un aperçu des résultats sur l'ensemble des indicateurs de performance qui peuvent être exploités, on relève un taux de réalisation de 60 %, 20 % traduisent des progrès significatifs mais qui ne sont pas à la hauteur des cibles fixées et les 20 % restants ne traduisent pas de réelle amélioration. La répartition est similaire à celle de l'an dernier – 60 %, 20 %, 20 % –, mais elle couvre un champ bien plus large d'indicateurs puisque 80 % d'entre eux ont ainsi pu être analysés, contre la moitié l'année dernière.

La démarche de performance, qui est au cœur de la LOLF, vise à donner une traduction tout à fait concrète des résultats des politiques publiques. C'est une avancée majeure de transparence qui intéresse à la fois le citoyen, le contribuable et l'usager.

Ainsi, exemples parlants : l'objectif de baisse des crimes et délits a été dépassé ; l'objectif d'élucidation des affaires a été aussi dépassé ; les poursuites du parquet ont enregistré une amélioration, et ce « en ligne » avec les prévisions. Ce sont quelques bons résultats de la mission relative à la justice.

Je terminerai mon propos en soulignant que la recherche de résultats n'est pas exclusive de la préoccupation de la maîtrise de la dépense publique, les deux démarches vont même de pair. Il est possible de faire mieux au bénéfice de l'ensemble des Françaises et des Français, qui sont contribuables en même temps qu'usagers. Il est possible de faire mieux à un meilleur coût pour le contribuable.

Les bilans stratégiques établis par certains responsables de programmes font d'ores et déjà ressortir le souci d'une meilleure efficacité de la dépense. La réduction des effectifs n'est pas inconciliable avec l'amélioration des résultats. L'exercice se solde par une suppression de 15 000 équivalents temps plein travaillés, conforme à l'objectif initial de 15 000 ETPT, chiffre supérieur aux 9 500 ETPT supprimés en 2006.

Nous pouvons encore amplifier ces efforts à la fois pour renforcer la qualité, l'organisation et la productivité du service public. Les travaux de la révision générale des politiques publiques nous permettront d'aller plus loin – je le

constate chaque jour dans les négociations préparatoires au budget pour 2009 que j'ai avec l'ensemble des membres du Gouvernement.

Je vous donne donc rendez-vous cet automne pour en concrétiser les résultats et, sans attendre, dans les prochains jours, pour débattre des orientations sur nos finances publiques pour les années 2009, 2010 et 2011. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est la seconde fois, avec ce projet de loi de règlement, que nous examinons en mode LOLF l'exécution de l'année qui vient de s'écouler.

Le ministre vient de le dire, l'an dernier, nous n'avions pas pu tirer parti de la richesse d'informations extraordinaire que nous donne la LOLF puisque nous n'avons pas disposé du temps nécessaire, quelques jours à peine après les élections législatives.

Cette année, nous avons fourni un effort important, et je remercie les différents rapporteurs spéciaux et rapporteurs pour avis, puisque nous avons organisé neuf commissions élargies pour traiter de neuf rapports annuels de performance au cours desquelles les ministres ont été auditionnés sur les résultats de leur gestion pour 2007. Ce fut le cas, par exemple, dans les domaines de la sécurité, de la jeunesse et des sports, de l'agriculture, du logement outre mer. Nous examinerons tout à l'heure en séance les rapports annuels de performances pour trois missions : transports aériens, santé et administration générale et territoriale de l'État.

Cette dimension de contrôle, d'évaluation de l'action du Gouvernement participe complètement de nos missions. On n'insistera jamais assez sur le fait qu'il est bien, certes, de voter un projet de budget, mais qu'il est encore mieux de contrôler si l'exécution de ce budget a été conforme à ce qu'on en attendait, si les performances sont au rendez-vous, si les objectifs ont été atteints, si les indicateurs sont satisfaisants.

En qualité de rapporteur général, je souhaite davantage évoquer les grands équilibres et les trois grandes caractéristiques de cette gestion 2007.

D'abord, les dépenses du budget général – les dépenses *stricto sensu* – ont diminué en volume. Elles ont donc augmenté moins vite que l'inflation. C'est du jamais vu ! Jusqu'en 2006, nous avons travaillé sur l'idée de dépenses qui augmenteraient au même rythme que l'inflation. En 2007, j'insiste, elles ont donc augmenté moins vite que l'inflation.

Ensuite, l'évolution des recettes fiscales s'est révélée plutôt favorable, marquée par une certaine dynamique, malgré, j'y reviendrai, des allègements d'impôts.

**M. Jérôme Cahuzac.** Quinze milliards d'euros !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** On retrouve derrière cette croissance spontanée et intéressante des recettes un taux de croissance en fin de compte pas si mauvais puisqu'il a été de 2,2 %.

Enfin, le déficit prévu par la loi de finances initiales pour 2007 se trouve, en exécution, inférieur de 3,5 milliards d'euros.

Au-delà de ces éléments favorables, je pense qu'il faut malgré tout rester lucide et dire les choses telles qu'elles sont.

Tout d'abord, par rapport à l'année 2006, en exécution – qui compte plus que la prévision –, le déficit de l'État est malheureusement reparti à la hausse puisqu'il aura augmenté de 2,7 milliards d'euros à périmètre constant.

En ce qui concerne l'excédent primaire, notion à laquelle j'attache la plus grande importance, qui permet de mesurer la dette en faisant table rase du passé, c'est-à-dire en mettant de côté les intérêts de la dette, nous sommes en équilibre pour l'année 2007, toutefois avec un excédent très léger de 900 millions d'euros, très inférieur à celui dont nous avons bénéficié en 2006 et qui atteignait 2,7 milliards d'euros.

L'accroissement de la dette publique entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2007 constitue un dernier motif de préoccupation. Nous sommes ainsi passés, pour l'ensemble de la dette publique toutes administrations confondues – État, sécurité sociale, collectivités locales –, de 63,6 % à 63,9 % du PIB.

Il s'agissait, à travers ces exemples, de vous montrer à quel point nos finances publiques restent dans une situation de grande fragilité.

Quels enseignements tirer des instruments de la LOLF ?

En ce qui concerne les effectifs, les plafonds d'emplois, qui ont été surdimensionnés – mais nous sommes au début de la mise en œuvre de la LOLF –, n'ont pas été atteints. Aussi, par rapport aux plafonds d'emplois, fixés par chaque ministère, on a enregistré une diminution par rapport à 2006 de 25 000 unités. Ce chiffre n'est toutefois pas significatif. En revanche, on notera pour les emplois effectivement utilisés, si on les mesure en emplois temps plein travaillés, une diminution entre 2006 et 2007 de 15 000 emplois, conforme ici à la prévision. Je rappelle que pour 2008 l'objectif est de l'ordre de 18 000.

Il est frappant de constater que la fongibilité dite asymétrique, c'est-à-dire la possibilité pour les gestionnaires de programmes d'utiliser des crédits de personnels dont ils n'auraient pas besoin pour d'autres types de dépenses comme les dépenses informatiques ou d'amélioration des conditions de travail, ont diminué en 2007 par rapport à 2006. Il conviendra, monsieur le ministre, d'examiner cette situation de plus près car c'est un principe très intéressant du point de vue du *management* public. Deux ou trois années sont nécessaires pour calibrer exactement le nombre d'emplois et les masses salariales, mais, ensuite, il faut qu'il y ait, entre la maison Bercy et les gestionnaires de programmes une vraie relation de confiance pour faire jouer cette fongibilité dite asymétrique.

S'agissant des dépenses, je le disais il y a un instant, nous avons vraiment tenu, complètement, la norme de dépenses, mais de dépenses *stricto sensu*. En effet, nous constatons une diminution en volume – je dis bien : en volume – de 0,7 point. Les dépenses ont augmenté moins vite que l'inflation. Je rends hommage au Gouvernement, qui a exécuté, en dépenses, exactement l'enveloppe que nous avons votée à la fin de l'année 2006 au titre des prévisions 2007.

Durant toute l'année 2007, la gestion infra-annuelle qui a permis cette excellente performance est passée, d'une part, par l'absorption des crédits de reports – 4 milliards d'euros,

un montant qui était déjà très réduit par rapport aux années précédentes –, et d'autre part, par une régulation budgétaire qui a été très raisonnable.

Je tiens à le signaler ici, parce que l'on dit souvent que la régulation budgétaire remet en cause les crédits qui ont été votés. Pas du tout. Il faut que vous sachiez que sur les 5 milliards et quelques de crédits qui avaient été mis en réserve, les trois quarts ont été rendus, en cours d'année, aux gestionnaires. Et il n'y a eu d'annulations de crédits que pour permettre des redéploiements. On a annulé 3 ou 4 milliards de crédits pour permettre des abondements de crédits sur des programmes ou des missions qui n'étaient pas suffisamment dotés. Donc, une gestion infra-annuelle tout à fait satisfaisante.

Je voudrais maintenant en venir aux recettes. Et c'est là que je veux faire passer un message de grande préoccupation. Vous allez tout de suite comprendre pourquoi.

D'exécution à exécution, les recettes, fiscales et non fiscales, ont progressé de plus de 20 milliards d'euros entre 2006 et 2007 : 20 milliards d'euros de progression spontanée. On fait donc l'hypothèse suivante : à structure fiscale constante, les recettes ont progressé de 20 milliards d'euros. D'où la question : qu'avons-nous fait, en 2007, de ces 20 milliards d'euros de recettes spontanées supplémentaires ? Ces 20 milliards, ce sont 16 milliards de recettes fiscales, et entre 3 et 4 milliards de recettes non-fiscales. Qu'en avons-nous fait ?

Eh bien, elles sont allées : à hauteur de 12 milliards, à la baisse des impôts ; à hauteur de 1,7 milliard, à la compensation de la baisse des cotisations sociales ; pour un montant de 5,5 milliards à des augmentations de dépenses, du budget lui-même ou des transferts sur des opérateurs ; et seulement pour 1 milliard à la baisse du déficit. Sur 20 milliards de recettes supplémentaires, seulement 1 milliard d'euros sont allés à la baisse du déficit !

Cela est extrêmement préoccupant. En effet, aujourd'hui, nous sommes confrontés à la situation suivante. Sur les dépenses, je viens de le dire, peu à peu, après quelques années de bonne régulation, de respect de la norme du zéro volume, tout est à peu près rentré dans l'ordre, on sait où l'on va. Mais le dilemme devant lequel nous sommes peut être formulé ainsi : protection de nos recettes *versus* déficit. La croissance de nos recettes doit-elle aller d'abord aux baisses d'impôt ou d'abord à la baisse du déficit ? Cela fait maintenant plusieurs années que je dis que la priorité absolue doit être celle de la baisse du déficit.

Nous sommes allés, jeudi dernier, Didier Migaud et moi, à Berlin pour rencontrer nos collègues de la commission des finances du *Bundestag*. Le président de cette commission était accompagné de représentants de tous les partis politiques. Cette réunion a été très intéressante. Nos collègues allemands nous ont dit très clairement qu'ils avaient fait de la réduction du déficit leur priorité absolue. Nous avions un gros problème, nous ont-ils dit, celui des dépenses fiscales – dont je rappelle qu'elles augmentent aujourd'hui trois à quatre fois plus vite que les crédits normaux –, et ce problème, depuis quelques années, nous nous y attelons. Et peu à peu, ont-ils ajouté, nous sommes en train de faire rentrer les dépenses fiscales dans le moule,...

**M. Jérôme Chartier.** Très bien !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** ... parce que nous estimons que face à cette nécessité de réduire les déficits – et des déficits réduits, c'est la confiance qui revient dans un pays –, il faut absolument protéger notre niveau de recettes.

C'est ce message, monsieur le ministre, que je veux faire passer à nouveau ce soir. Nous devons absolument améliorer nos règles de gouvernance en matière de recettes.

S'agissant des dépenses, les choses sont claires. Il y a des lois de programmation pluriannuelles. Nous avons inscrit dans la Constitution, si la révision constitutionnelle va à son terme, la nécessité, dans un cadre pluriannuel, de revenir à l'équilibre. Nous allons préparer – et nous en parlerons la semaine prochaine, lors du débat d'orientation budgétaire – le budget pour 2009, s'agissant de l'État, dans un cadre triennal : 2009, 2010, 2011. Donc, on tient les choses, du côté des dépenses.

Par contre, du côté des moins-values de recettes, il n'en va pas de même. Le ministre a dit tout à l'heure que l'impôt sur le revenu était « mité ». En 2007, pour la première fois depuis 10 ans, je vous le dis au passage, l'exécution au titre de l'impôt sur le revenu a été inférieure de 1,5 milliard à la prévision. Pourquoi ? Parce que les crédits d'impôt « développement durable » ont littéralement explosé.

Or, ces dépenses fiscales, elles ont pour caractéristique d'être souvent égrenées, dispersées dans toutes sortes de textes qui ne sont pas des lois de finances.

**M. Jérôme Chartier.** C'est vrai.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Ensuite, il n'y a aucune évaluation *a priori*, aucune évaluation *a posteriori*. Donc, nous demandons, et c'est d'ailleurs le sens du rapport de la mission que nous venons d'effectuer, que soit mis en place un objectif de dépenses fiscales, qui pourrait être régulé grâce à l'approche pluriannuelle. Je n'entre pas dans les détails, mais ce problème est aujourd'hui extrêmement sérieux.

Je souhaitais, chers collègues, vous en faire part. L'exécution du budget 2007 est satisfaisante, mais comme nos finances sont dans une situation de très grande vulnérabilité, de très grande fragilité, il nous faut affirmer de façon plus ferme que la baisse des impôts doit être subordonnée à celle du déficit.

Nos collègues du Sénat ont adopté, en première lecture du projet de loi de réforme constitutionnelle, le principe selon lequel, pour qu'une dépense fiscale ou sociale – parce que c'est exactement le même problème pour les dépenses sociales – puisse entrer en vigueur, même si elle est inscrite dans un autre texte qu'une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale, il faut qu'elle soit validée par la plus prochaine loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale.

Je me demande de plus en plus s'il ne faut pas prendre des dispositions extrêmement vigoureuses de ce type. J'ai d'ailleurs, en attendant cette réforme constitutionnelle, déposé un amendement que je vous présenterai tout à l'heure, qui est relayé par un amendement symétrique, du côté des affaires sociales, que présente Pierre Méhaignerie. Cet amendement consiste à nous obliger, quand nous voterons, à l'automne prochain, la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, à récapituler, dès l'article 1<sup>er</sup>, l'ensemble des dépenses fiscales et sociales qui ont été votées dans toutes sortes de textes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, à en faire le bilan et à décider de les voter à nouveau, ou pas, pour qu'elles continuent de s'appliquer au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Chers collègues, j'ai été un peu long sur cet aspect recettes. En résumé, du côté des déficits, il y a un petit effort de réduction. Les dépenses, on les maîtrise. Mais si nous voulions faire face à un éventuel retournement de conjonc-

ture qui altérerait nos recettes, nous devons faire preuve, aujourd'hui, de la plus grande vigilance quant à la protection, à la pérennité des recettes qui permettront de baliser de façon certaine une trajectoire qui doit nous ramener, incontestablement, à l'équilibre, je le répète, à l'horizon 2012. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** Le rapporteur général a légèrement excédé son temps de parole. Mais on peut considérer qu'il a anticipé sur la présentation qu'il fera, tout à l'heure, de son amendement. N'est-ce pas ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Oui. Puis, j'ai anticipé sur ce que va dire M. Migaud. (*Sourires.*)

**M. le président.** Ça, nous allons le vérifier...

La parole est à M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

**M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, oui, le rapporteur général a anticipé pour partie ce que je vais dire. Mais en l'écoutant, je me disais : si Gilles Carrez était dans la majorité (*Sourires*), peut-être que beaucoup de choses changeraient dans la gouvernance des finances publiques.

**M. Jérôme Chartier.** M. Carrez est dans la majorité, monsieur Migaud !

**M. Didier Migaud, président de la commission des finances.** Et je le trouve de bon conseil. Par conséquent, s'il appartient à la majorité, je souhaite que ses idées, sur un certain nombre de points, deviennent majoritaires.

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est comme les apôtres : on prêche longtemps avant d'être entendu.

**M. Jérôme Chartier.** Les apôtres étaient proches du Christ !

**M. Didier Migaud, président de la commission des finances.** Nous avons tous conscience que le débat budgétaire doit être organisé différemment : il faut cesser de construire et de voter chaque année un projet de loi de finances après avoir, en quelque sorte, tourné la page de l'année précédente sans l'avoir vraiment lue, c'est-à-dire sans avoir procédé à une analyse en profondeur de l'exécution du budget de l'année écoulée, sans avoir comparé les résultats obtenus avec les objectifs affichés, sans avoir évalué les politiques publiques.

Cette année, pour la première fois, le ministre et le rapporteur général l'ont rappelé, nous avons examiné l'exécution budgétaire de plusieurs missions, sous la forme de commissions élargies. Je dois dire que cela n'a pas été aisé, la difficulté ne tenant d'ailleurs pas à la volonté des députés ou des ministres, mais tout simplement au calendrier de la séance publique, qui interférait avec celui de nos réunions. Il faudra, d'une manière ou d'une autre, « sanctuariser » des journées réservées aux commissions élargies si l'on veut que la loi de règlement soit un moment essentiel du débat budgétaire. Une organisation aussi difficilement maîtrisable de nos travaux – et pas toujours maîtrisée –, en raison d'un ordre du jour chaotique et déraisonnable, a réduit le temps que nous souhaitions consacrer en séance publique à ce projet de loi de règlement.

Cela dit, les commissions élargies ont donné lieu, dans la plupart des cas, à des échanges très satisfaisants, approfondis et directs entre ministres responsables et députés, notamment les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis,

sur la base des rapports annuels de performance, dont nous suivons l'évolution de près. Je pense que c'est là une formule qui devra être confirmée et amplifiée.

La discussion que nous avons aujourd'hui porte donc sur le passé, l'exercice 2007, mais dans une perspective d'avenir, puisqu'elle sera suivie prochainement du débat d'orientation budgétaire, qui devra tirer les enseignements de ce qui a été fait ou pas, de ce qui a été bien ou mal fait, ainsi que de ce que l'on connaît de l'exercice en cours pour fixer les orientations dans lesquelles s'inscrira le prochain budget.

Sur le budget 2007, la commission des finances a entendu le Premier président de la Cour des comptes, le ministre du budget et des comptes publics, le rapport du rapporteur général. Et je dois avouer que les points de vue des uns et des autres sont quelque peu contrastés, du moins celui exprimé par le Premier président de la Cour des comptes, d'une part, et ceux exprimés par le ministre et notre rapporteur général, d'autre part.

À partir de là, quelques observations. Il nous reste encore une difficulté à choisir – et vous avez évoqué cette question, monsieur le ministre – entre les comparaisons qui se présentent à nous pour évaluer le solde en exécution : avec les prévisions de la loi de finances initiale, ou avec le solde de l'année précédente, les calculs n'étant, dans ce cas, pas les mêmes selon que l'on tient compte ou non de régularisations de dépenses, de recettes exceptionnelles ou de reports de charges.

Nous avons bien un référentiel comptable, mais il nous manque un référentiel budgétaire, qui permettrait de faire, de manière plus certaine, des comparaisons de même nature d'une année sur l'autre.

Mais là n'est pas obligatoirement le plus important : quels que soient les termes de comparaison retenus, les soldes – et d'une certaine façon, le rapporteur général l'a dit – n'évoluent pas favorablement.

Le déficit, en 2007, représente 2,7 % du PIB, contre 2,4 % en 2006. La dette publique, au sens de Maastricht, toutes administrations publiques confondues, s'élève à 63,9 % du PIB à la fin de 2007 contre 63,6 % à la fin de 2006. La charge de la dette est plus élevée de 855 millions d'euros en 2007 qu'en 2006.

S'il est vrai que la situation internationale s'est elle-même dégradée dans le courant de 2007, compte tenu des premiers effets de la crise financière et de l'augmentation du prix du baril de pétrole, les autres États de la zone euro connaissent cependant de meilleures performances.

La situation de la France n'est intrinsèquement pas bonne et sa position, dans la zone euro, ne l'est pas non plus. Elle a rétrogradé, d'une année sur l'autre, de la onzième à la quatorzième place – sur quinze – au titre des déficits publics, et a progressé, si l'on peut dire, de la huitième à la cinquième place pour ce qui est de la taille de sa dette publique.

Le taux de croissance de 2007, 2,2 %, est certes assez conforme à ce que vous aviez prévu, et il faut le reconnaître, mais il a été inférieur à la moyenne de la zone euro, qui est de 2,6 %.

Si l'on s'intéresse aux composantes de cette croissance, on constate qu'en Allemagne, elle est essentiellement due à l'investissement des entreprises et aux exportations, alors que le facteur déterminant de la croissance française reste

la consommation des ménages, ce qui ne laisse pas de nous inquiéter au vu de l'inflation et de la stagnation du pouvoir d'achat depuis quelques mois.

En résumé, malgré une croissance de 2,2 %, dans la moyenne des dix dernières années et conforme à sa croissance potentielle, la France ne parvient pas à sortir du rouge. À quoi tient ce paradoxe ? L'augmentation de contre-courant de son déficit trouve son origine, comme le relève la Cour des comptes, dans l'insuffisance de la maîtrise de la dépense publique – même s'il y a eu des progrès, il faut là aussi pouvoir le dire –, couplée, dans le même temps, à une diminution des prélèvements obligatoires.

La Cour des comptes a relevé l'effet de ciseau dans lequel la France se trouve, étant donné la stagnation de ses recettes fiscales nettes et le dynamisme persistant de certaines de ses dépenses.

Sur les résultats de 2007, je ferai quelques observations plus marquées.

L'évolution spontanée des recettes de l'État – je ferai la même observation que le rapporteur général – a été de 20 milliards d'euros en 2007, soit 16,4 milliards pour les recettes fiscales nettes, 3 milliards pour les recettes non fiscales et 500 millions d'euros de moins de prélèvement sur recettes destinées au budget européen. À quoi ont été utilisées les marges de manœuvre qui ont été dégagées ?

Dans un contexte difficile, où l'échéance de 2010 pour un retour à l'équilibre des finances publiques a été abandonnée, où la France était à quelques mois d'assumer la présidence du Conseil de l'Union européenne, 12 milliards d'euros ont été affectés à des baisses d'impôts, dont 4,4 milliards d'euros dus à la modification du barème de l'impôt sur le revenu décidé en loi de finances pour 2006 et 1 milliard d'euros pour les mesures TEPA. Était-ce opportun ? Était-ce approprié ? Je rappelle qu'une des recommandations du rapport Pébereau était, et est toujours, de ne pas diminuer les prélèvements obligatoires tant que la situation de nos finances publiques ne sera pas davantage assainie. Je pense que cette recommandation relative à la nécessité de préserver nos recettes reste pertinente, j'y reviendrai tout à l'heure.

La deuxième observation a trait aux relations entre l'État et la sécurité sociale. Vous avez proposé, monsieur le ministre, l'apurement de la dette constatée fin 2006, et un versement de 5 milliards d'euros a été fait au régime général de sécurité sociale. Cette démarche de clarification et de sincérité budgétaire a été saluée par notre commission des finances.

Toutefois, cette dette se reconstitue : le montant en est déjà, selon les estimations, de 1,7 milliard ou de 2,5 milliards d'euros – chiffre de la Cour des comptes –, auxquels il convient d'ajouter 1,5 milliard d'euros pour les autres organismes de sécurité sociale. Quand allons-nous être en mesure de traiter définitivement ce problème ? Vous avez pris des engagements, vous les avez en partie tenus. À quand la dernière partie, qui est sûrement la plus difficile ?

Dernière observation qui a trait au poids des dépenses fiscales, sans cesse accru. Pour s'en tenir au seul impôt sur le revenu, les dépenses fiscales augmentent, entre 2006 et 2008, cinq fois plus que les crédits de paiement des missions auxquelles ces dépenses se rattachent : 7,4 % contre 1,4 %.

Vous savez, monsieur le ministre, l'attention que porte la commission des finances à ce sujet, tous groupes confondus. Il n'est pas possible, pour des raisons tenant à l'équité fiscale, d'une part, à la santé de nos finances publiques, d'autre part,

de continuer à laisser se dégrader notre niveau de recettes, en laissant se développer ces dépenses fiscales, dépenses « de guichet » qui ne sont pas suffisamment évaluées.

Je retire de notre court déplacement en Allemagne le même enseignement que le rapporteur général, à savoir une volonté très forte de nos partenaires de limiter très sensiblement les dépenses fiscales avec un certain nombre de décisions brutales, préférant en cela, pour une meilleure maîtrise, les dépenses budgétaires, les subventions.

Mais, si nous adoptons cette approche en France, peut-être faudrait-il également réformer le circuit de décision et d'affectation de ces subventions, pour faire en sorte qu'il soit le plus efficace possible. On s'aperçoit, en effet, que le recours aux dépenses fiscales est une façon de contourner la norme d'évolution de la dépense publique. Mais on nous dit aussi, sans toujours le prouver, que ce peut être plus efficace par rapport à l'objectif suivi. C'est en tout cas souvent un argument qui nous est fourni par rapport au dispositif relatif à l'outre-mer.

Le Sénat a voté un amendement, qui a été rappelé par le rapporteur général, au projet de révision constitutionnelle tendant à ce que toute mesure d'exonération fiscale ou sociale entre en vigueur sous condition d'avoir été validée par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Charles de Courson.** Excellent amendement !

**M. Didier Migaud,** *président de la commission des finances.* J'y suis, pour ma part, tout à fait favorable, au-delà des questions de principe que cela peut poser.

En attendant, Gilles Carrez et moi, nous avons proposé un amendement au projet de loi de règlement – amendement que la commission des finances a adopté – tendant à ce que des annexes aux projets de loi de finances et de financement opèrent un récapitulatif des dispositions fiscales et des dispositions relatives aux cotisations sociales adoptées depuis les précédentes lois de finances et de financement, avec l'indication de leur effet sur les recettes de l'État, des collectivités territoriales ou des autres bénéficiaires.

MM. Pierre Méhaignerie et Yves Bur sont les auteurs d'un amendement identique. Cela doit permettre au législateur de disposer de l'information nécessaire à la validation de ces mesures. Cet amendement se situe dans la droite ligne des préconisations des missions d'information qui viennent de rendre leurs conclusions, tant en ce qui concerne les dépenses fiscales que les exonérations sociales.

Enfin, je ferai le constat, à la suite de la Cour des comptes, que les gouvernements en place en 2006 et en 2007 n'ont pas, à la différence de plusieurs de nos voisins, exploité la croissance européenne des années 2006-2007 pour redresser la situation financière de la France, ce qui me conduit, monsieur le ministre, à demander comment on pourra parvenir à l'équilibre des comptes en 2012, conformément à l'engagement pris dans le cadre du programme de stabilité.

Je ne suis pas aussi optimiste que le rapporteur général. Quand on analyse objectivement la situation et que l'on regarde les observations de la Cour des comptes, quand on voit les courbes se dessiner d'ici à 2012, on peut s'interroger sur notre capacité à respecter cet engagement. Ce sera, monsieur le ministre, un autre point de discussion, que nous aurons à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Nous aurons donc à nouveau un rendez-vous pour débattre de la situation financière de nos comptes publics.

**M. Jérôme Cahuzac.** Très bien !

### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, la méthode de travail a été améliorée, il n'y a pas de doute. Le président de la commission des finances et le rapporteur général l'ont évoqué.

Mais qu'en est-il du contenu ? Nous sommes sous un régime où l'on a une imagination débordante pour dénommer les ministères. Il y a même un ministère de l'identité nationale ! Je pense, monsieur le ministre, que, s'il y avait un ministère de la lutte contre la morosité, vous auriez vos chances ! Avec vous, tout va bien ! La situation est morose : chaussez des lunettes roses ! (*Sourires.*) Il fait froid : nous avons de la chance de ne pas avoir chaud ! Il y a un ouragan : cela permet d'enlever les miasmes de la pollution !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** En effet !

**M. Jean-Pierre Brard.** Avec M. Woerth, c'est fantastique : tout va bien !

La réalité est un peu différente, surtout pour les Français qui, tous les mois, tirent le diable par la queue. Comme vous avez pu le remarquer – mais peut-être ne rencontrez-vous pas assez les Français –, la fin de mois ne se situe plus le 30 ou le 31, ou encore le 25 ; la fin du mois, c'est souvent le 10 ou le 15. On a l'impression que vous ne vous en rendez pas compte, ou plutôt que vous ne voulez pas voir cela.

Pourtant, des sous, il y en a ! Le rapporteur général l'a dit. Il y a eu 20 % de recettes « spontanées » – tombées du ciel, en quelque sorte.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Non 20 milliards !

**M. Jean-Pierre Brard.** Qu'avez-vous fait de ces recettes, monsieur le ministre ? M. Carrez vous a posé la question. Vous en avez fait un fort mauvais usage, un usage qui affaiblit encore le potentiel du pays – je vais y revenir.

Il est vrai qu'on jargonne beaucoup. C'est une sorte de rideau de fumée. Je me demande ce que peuvent comprendre nos concitoyens entre le solde primaire, la fongibilité asymétrique, la gestion infra-annuelle, le zéro volume, etc. Les gens veulent savoir de qu'il y a dans leur assiette.

À quoi sert votre politique ? Les gens sont réduits à regarder la publicité à la télévision pour voir les meilleurs mets qu'ils pourraient trouver dans les rayons des magasins, mais qu'ils ne peuvent effectivement acheter.

Cette première loi de règlement qui concerne le début de notre législature – la précédente, monsieur le ministre, si ce n'était pas vous qui occupiez le poste de responsabilités comparables, c'était votre frère – est l'occasion de mesurer l'ampleur des dégâts de la politique économique et financière décidée par le Président de la République, puisque, en violation de l'article 5 de la Constitution, c'est lui qui décide de tout. En effet, l'arrivée aux affaires de Nicolas Sarkozy et du gouvernement de M. Fillon, son grand vizir, a marqué une accélération et une aggravation de l'injustice fiscale, des cadeaux aux plus riches, de la dégradation des moyens, notamment humains, des services publics et de la paupérisation de l'État.

L'un des aspects les plus néfastes de la politique présidentielle en 2007 a été la loi « Travail, emploi, pouvoir d'achat ». Depuis que, à gauche, nous l'avons qualifiée, vous ramez comme des malades pour faire croire que cette loi est

ce qu'elle n'est pas. Mais les Français n'ont pas été dupes. C'était votre premier texte emblématique, dicté par vos dogmes les plus chers. Cette loi va plomber durablement les finances de l'État en le privant de marges de manœuvre. Ce dispositif n'a affecté que partiellement les finances publiques en 2007, à hauteur de 1 à 2 milliards d'euros – 1,6 milliard selon la Cour des comptes – mais se traduira par une ponction proche de 15 milliards d'euros en année pleine. L'État ne compensant que très partiellement les exonérations et allègements pesant sur les régimes de protection sociale, du fait des coûts de ce TEPA, ces organismes vont voir leurs déficits se creuser, ce qui vous sert déjà de prétexte à de nouvelles mesures de rigueur, comme les franchises médicales, que le Président de la République – encore lui – et sa majorité ont mises à la charge des malades.

Mais, dans le même temps, on a continué à voir prospérer les allègements et exonérations, tant fiscales que de cotisations sociales patronales, généreusement consentis aux entreprises, pour plus de 65 milliards d'euros. Les allègements de cotisations sociales ont très peu d'effets positifs sur l'emploi, comme l'a relevé la Cour des comptes. Mais vous êtes autistes ! Ces mesures décidées, comme l'a indiqué la Cour des comptes, « sans la moindre évaluation ni analyse d'impact, ne font que traduire la tendance générale à un mitage de l'assiette des cotisations sociales et posent le problème de l'équité du financement de la protection sociale ».

En outre, ces aides sont concentrées sur certains secteurs en forte croissance, telles la grande distribution, dont l'examen de la loi de modernisation de l'économie a permis de mettre en relief quelques turpitudes et pratiques anticoncurrentielles, qui ont été démontrées, y compris par nos collègues de droite.

La Cour a précisé que les allègements de charges ont pu avoir un effet d'aubaine pour certains secteurs économiques, alors que les industries manufacturières plus exposées à la concurrence internationale et aux délocalisations en ont peu bénéficié. Outre qu'elles sont coûteuses, ces mesures sont largement inefficaces ! Mais le bon M. Séguin, notre Premier Président de la Cour des comptes, peut toujours écrire, discourir, vous ne l'écoutez pas. Pourtant, il a raison !

Ce constat préoccupant est complètement confirmé par l'examen détaillé des niches fiscales, d'une part, et sociales, d'autre part, auquel notre assemblée a procédé tout récemment, dans le cadre de deux rapports, examen qui fait apparaître un coût annuel, pour les premières, de 68 milliards d'euros et de 50 milliards pour les secondes, en 2007. Vous voyez bien, monsieur le ministre, mes chers collègues, que le problème n'est pas de réduire les dépenses publiques mais d'augmenter les recettes pour satisfaire les besoins sociaux de nos concitoyens qui souffrent.

L'analyse de l'impact des niches fiscales selon les niveaux de revenus de leurs bénéficiaires fait apparaître qu'elles sont particulièrement profitables pour les plus hauts revenus, ce qui est préoccupant quand on sait qu'elles se multiplient au rythme moyen de quatorze créations par an depuis 2003 et que les oukases du Président de la République sont de nature à impulser une accélération de ces injustices, comme l'a bien montré la loi TEPA.

Plusieurs milliers de foyers fiscaux privilégiés sont, de fait, exonérés ou quasi exonérés de l'impôt sur le revenu et, parfois, bénéficient même d'une restitution du Trésor. Public – je ne vais pas reparler de riche héritière des Galeries Lafayette ! Il y a, comme le souligne le rapport de la mission d'information, une véritable « régressivité » de l'impôt par

le jeu des réductions et crédits d'impôt, alors que la progressivité est la caractéristique d'une fiscalité juste, car prenant en compte les facultés contributives.

En matière de niches sociales, de nombreux avantages extra-salariaux sont exclus de l'assiette des prélèvements, comme, par exemple, les parachutes dorés et les actions gratuites, contre toute logique de justice sociale. Là encore, la tendance est à l'extension des niches malgré les promesses gouvernementales. L'année 2007 a donc été marquée par la poursuite et l'amplification de la redistribution inversée, engagée dès 2002 et consistant à imposer et taxer toujours davantage le plus grand nombre de nos concitoyens pour financer la distribution de cadeaux aux plus riches. Cette logique d'injustice a encore de beaux jours devant elle, puisqu'il est, par exemple, question d'assujettir les chèques-restaurant attribués aux salariés aux cotisations sociales. J'espère, chers collègues de l'UMP, que vous le direz à vos électeurs !

Cette politique de rigueur fiscale et sociale pénalise durement la grande masse des Français, mais pas tout le monde. Il y a eu au moins un de nos compatriotes qui, en 2007, n'en a nullement ressenti les effets dans son train de vie : c'est le Président de la République, non seulement pour ce qui est de son traitement – nous en avons longuement parlé – mais aussi s'agissant de ses dépenses de fonction. D'abord pour ce qui est du clos et du couvert, les dépenses d'installation et de réparation ont augmenté de 53 % par rapport à l'année précédente, après, il est vrai, qu'un audit de l'état architectural du palais eut été effectué, fort opportunément d'ailleurs. Ensuite, s'agissant des effectifs, les dépenses liées aux personnels mis à la disposition du Président ont augmenté. Mais, par ailleurs, on fait aussi des économies au palais de l'Élysée : l'enveloppe destinée aux cadeaux des enfants du personnel a été réduite de 20 % ! Il en est de même pour les dépenses de réception, puisque les pots de départ du personnel de l'Élysée ne sont plus financés par le palais, et Mme Emmanuelle Mignon, directrice du cabinet du Président, a remplacé les jus de fruits aux prix exorbitants par de l'eau bénite pour tout le monde !

**M. Jérôme Chartier.** N'importe quoi !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous ne connaissez pas Mme Mignon !

**M. Jérôme Chartier.** Oh si, très bien !

**M. le président.** Veuillez conclure, cher collègue.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'actuelle politique de cadeaux fiscaux et de niches fiscales et sociales pour les plus riches est aussi financée par des cessions d'actifs immobiliers et financiers de l'État. C'est ainsi que les variations des immobilisations financières de l'État en 2007 ont baissé de 268 millions d'euros, ce qui s'explique principalement par la cession de titres EDF pour 475 millions d'euros, que vous avez tenté de justifier en annonçant son affectation aux universités. Le produit des participations de l'État dans des sociétés et établissements publics industriels et commerciaux est en baisse de près de 9 milliards d'euros et le taux de rendement moyen est passé de 6,46 % à 5,55 %. Ce n'est même pas, monsieur le ministre, en dépit de votre allure sympathique, une gestion de bon père de famille !

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à la veille du jour où la France va présider l'Union européenne, les engagements budgétaires pris par le Président de la République devant

l'Eurogroupe – à savoir ramener le déficit public à 2,3 % du produit intérieur brut en 2008 et revenir à l'équilibre budgétaire total à l'horizon 2012 –,...

**M. Jérôme Cahuzac.** C'est raté !

**M. Charles de Courson.** ... doivent plus que jamais être envisagés au regard de l'examen de la loi de règlement pour 2007. L'examen du règlement définitif du budget 2007 nous montre les erreurs qu'il ne faudra plus commettre pour que ces engagements soient respectés.

La situation économique et budgétaire de la France est inquiétante à quatre titres : la dépense brute de l'État augmente trop rapidement ; les prélèvements obligatoires continuent d'augmenter fortement ; le déficit budgétaire ne se réduit que très faiblement, voire pas du tout, et la situation patrimoniale de notre pays se détériore ; enfin, la dette publique continue de croître fortement.

Nous nous sentons, au groupe centriste, très libres à l'égard du projet de loi de règlement, puisque nous avons voté contre la loi de finances initiale pour 2007. Nous avons, hélas, eu raison !

Premièrement, la dépense brute de l'État augmente trop rapidement, et ce n'est pas à M. le ministre que je vais l'apprendre car il en est persuadé. Lors de la présentation de la loi de finances initiale 2007, il fut dit que la gestion serait rigoureuse, car la dépense de l'État n'augmenterait que de 0,8 %. Or, à l'époque, j'ai fait remarquer que, à périmètre constant et en tenant compte des débudgétisations et des intégrations, elle augmentait, en fait, de 2,9 %. La Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2007 a procédé au même calcul en fonction d'une norme élargie pour évaluer la dépense réelle de l'État.

Ainsi, votre prédécesseur, monsieur le ministre, a eu recours à six mécanismes pour essayer de faire croire à la représentation nationale que l'augmentation n'était que de 0,8 %.

Le premier mécanisme de dissimulation consistait à ne pas prendre en compte les prélèvements sur recettes. Or, vous, monsieur le ministre, et, à cet égard, il vous faut rendre hommage, vous en avez tenu compte comme du prélèvement européen. Quels sont les chiffres ? Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales continuent à augmenter : de 48,2 milliards d'euros en exécution 2006, ils sont passés à 49,6 milliards d'euros en exécution 2007 – plus 1,4 milliard, soit une augmentation de 3,2 %.

Dans la loi de finances pour 2008, on continue au même rythme, l'estimation étant de 51,2 milliards d'euros. Nous ne pouvons pas – M. le ministre l'a dit – continuer ainsi. À un rythme de 3,2 %, il est impossible de redresser les finances publiques.

S'agissant des prélèvements au titre de l'Union européenne, le prélèvement pour financer le budget de l'Union a baissé : de 17,6 milliards d'euros en 2006, il est passé à 17,2 milliards en 2007. Mais, dès 2008, ce prélèvement augmente fortement, le ministre nous a avertis. Il est, en effet, de 18,4 milliards d'euros. Et cela continuera en 2009.

Le deuxième mécanisme de dissimulation de l'ampleur de l'augmentation des dépenses concerne les remboursements et dégrèvements sur les impôts. La loi de règlement distingue deux catégories : les remboursements et dégrèvements sur les impôts locaux d'abord. Mes chers collègues, êtes-vous conscients de l'extraordinaire augmentation des ces dépenses : 12,7 milliards d'euros en 2006 contre

13,5 milliards d'euros en 2007, soit plus 0,8 %. Et selon les estimations de M. le ministre, la situation s'aggrave en 2008.

Quant aux remboursements et dégrèvements sur les impôts d'État, on ne peut pas les faire tenir dans la norme. Savez-vous qu'en exécution, on est passé de 62,4 milliards d'euros en loi de finances initiale 2007 à 67,5 milliards en exécution ? Notre rapporteur général l'a fait remarquer. Or en loi de règlement 2006, on était à 59,5 milliards d'euros. C'est dire le bond : de 59,5 à 67,5 ! Mais, mes chers collègues, il faut tenir compte de la PPE. M. le ministre a évoqué, à plusieurs reprises, le problème de la PPE devant la commission des finances. L'imputation en prélèvements sur recettes de la PPE est une monstruosité : la Cour des comptes l'a dit et je partage cette analyse depuis plusieurs années. En effet, 80 % des bénéficiaires ne sont pas imposables. Il s'agit d'une dépense qu'il faut rebudgétiser pour que cela soit clair. L'augmentation a été de plus d'un milliard d'euros et elle se poursuivra en 2008. Arrive le moment où il faut dire que c'est impossible. Il y a aussi un vrai problème sur la très forte augmentation, très supérieure aux prévisions, sur un certain nombre d'impôts, notamment la TVA. Nous avons été nombreux à dire qu'il fallait approfondir le sujet pour identifier l'origine de cette très forte augmentation.

Troisième mécanisme : les débudgétisations de dépenses financées par des affectations de recettes de l'État à des organismes tiers, régulièrement dénoncées par la Cour des comptes.

Le Crédit Foncier a ainsi financé, à la place de l'État qui ne disposait pas des crédits suffisants, les primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages des plans d'épargne logement. Cette débudgétisation représente environ 600 millions d'euros et pèsera sur les exercices à venir.

**M. Jérôme Cahuzac.** En effet !

**M. Charles de Courson.** La Cour des comptes critique également le montage financier auquel il a été recouru pour régler une partie des dettes de l'État envers la sécurité sociale. Je veux rendre hommage – je l'ai fait à plusieurs reprises – à M. le ministre. Aucun de ses prédécesseurs ne payait ses dettes. Lui, au moins, il a fait plus qu'un effort : 5,2 milliards, ce n'est tout de même pas rien !

**Mme Marie-Anne Montchamp.** En effet !

**M. Jérôme Chartier.** Il est comme ça !

**M. Charles de Courson.** Je ne partage pas l'analyse budgétaire de la Cour des comptes, car les 5,1 milliards ne sont pas afférents à l'exercice 2007, hélas, mais aux exercices précédents, de 2006 à 2002, soit des dettes accumulées sur quatre ans.

**M. Michel Bouvard.** Très juste.

**M. Jérôme Cahuzac.** Et même avant !

**M. Michel Bouvard.** Il y a même du FOREC ! (*Sourires.*)

**M. Jérôme Cahuzac.** Et du plan textile !

**M. Charles de Courson.** Le montant des dettes au titre de l'exercice 2007 s'élève à 2,5 milliards d'euros. C'est donc ce montant – et non 5,1 milliards – qu'il faudrait ajouter à la dépense de l'État au titre de l'exercice 2007, pour prendre la mesure exacte de l'augmentation de la dépense de l'État.

Il en va ainsi, également, quand les recettes sont directement affectées à des opérateurs à charge pour eux d'assurer le financement des dépenses jusqu'alors supportées par le

budget général. Nous en avons parlé avec le ministre : il faut aller vers des comptes consolidés de l'État, y compris quand les recettes sont directement affectées à des opérateurs. Prenez le cas de l'agence de financement des infrastructures de transport de France – l'AFITF –, dénoncé par la Cour des comptes. On retire certaines recettes qui auraient dû aller au budget de l'État, on retire des dépenses supérieures et on s'endette dans le cadre d'une agence. C'est ce qu'on appelle des comptes déconsolidés ! Il est donc impossible de comprendre l'évolution réelle de la dépense qui dépend de l'État – l'État et tous ses satellites. Un vrai problème se pose au niveau de la loi de règlement.

**M. Michel Bouvard.** Tout à fait !

**M. Charles de Courson.** Le seul document dont nous disposons aujourd'hui, c'est la comptabilité nationale : État plus 800 organismes divers d'administration centrale dans lesquels les dépenses et les effectifs croissent à un rythme très rapide et annulent une partie des efforts présentés dans le cadre du budget de l'État.

En quatrième lieu, il convient d'intégrer dans la norme d'évolution de la dépense les crédits inscrits au titre des budgets annexes – par exemple, le budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens, dont je suis le rapporteur et dont la dépense est importante –, des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor.

Vous, monsieur le ministre, qui, en raison de votre passé, êtes un garçon sérieux,...

**M. Jérôme Chartier.** Au présent aussi !

**M. Charles de Courson.** ... vous savez ce que sont un bilan et un compte d'exploitation !

Que pensez-vous, monsieur le ministre, d'une entreprise qui, après avoir créé une filiale, dépensait plus que les recettes, s'endettait, et rétrocedait ensuite sous forme de fonds de concours au budget de l'État pour financer les crédits routiers ? C'est un mécanisme incroyable !

Cinquième mécanisme : les dépenses fiscales. Ce sujet central, qui nous a valu un rapport récent auquel j'ai participé, est si grave que je m'étonne que le rapporteur général n'ait pas insisté davantage ! Entre 2002 et 2007, les dépenses fiscales sont passées de 50 à 73 milliards d'euros, soit 5,4 milliards supplémentaires chaque année. Connaissez-vous, mes chers collègues, l'écart entre l'estimation des mesures nouvelles telles qu'elles ont été définies dans la loi de finances initiale et le montant effectif constaté dans la loi de règlement ? Chiffré à 6,8 milliards d'euros en loi de finances initiale, il est passé à 10,7 milliards d'euros. À quoi est-ce dû ? Au crédit d'impôt développement durable – plus 0,9 milliard d'euros de dérapage ; au crédit d'impôt garde d'enfants hors domicile – 500 millions d'euros ; au crédit d'impôt recherche – 200 millions d'euros ; à la PPE – plus d'un milliard d'euros supplémentaire. Quant à la loi TÉPA, elle n'est entrée en ligne de compte que pour un montant relativement limité, et pour cause, à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Outre ces énormes dérapages, nous devons évoquer les sous-budgétisations chroniques. Les opérations militaires extérieures ne sont toujours pas correctement budgétées. Vous me direz que les refinance dans le cadre des 7 milliards de gels, mais il faudra bien avoir le courage de doter les OPEX à leur hauteur réelle : les dépenses exécutées se sont élevées à 685 millions d'euros pour une dotation initiale de 375 millions d'euros – ce qui constitue cependant un grand progrès par rapport à une époque où rien n'était prévu. Il en va de même pour le fonds de garantie des calamités

agricoles, le FNGCA, où l'écart atteint presque 90 millions, pour l'aide médicale d'État, où 233 millions d'euros étaient prévus, 475 millions d'euros ont été exécutés. Et les 7 milliards d'euros de gel suffisent à peine pour redéployer et faire face à ces diverses dépenses.

Les recettes fiscales et non fiscales ont fortement augmenté. La Cour des comptes a calculé qu'à périmètre constant, elles étaient passées de 267,9 milliards d'euros en 2006 à 284,3 milliards d'euros en 2007, ce qui représente une hausse de plus de 6 %, soit 16, 4 milliards d'euros, comme on l'a indiqué tout à l'heure. Les recettes non fiscales ont également fortement augmenté, de près de 6,5 milliards d'euros. Par ailleurs, la Cour des comptes a raison de souligner que l'on ne pourra indéfiniment recourir aux recettes exceptionnelles, qui se sont élevées à 7,6 milliards d'euros en 2006 et 6,6 milliards d'euros en 2007. À raison de 6 ou 7 milliards chaque année, le ministre risque fort de se retrouver tôt ou tard à court de munitions... Je ne reprendrai pas le détail de toutes ces recettes exceptionnelles, jusqu'aux acomptes qui, eux, sont vraiment des fusils à un coup, même si les acomptes sur l'impôt sur les sociétés ont rapporté des sommes bien plus importantes que prévu, comme nous l'avions prédit à votre prédécesseur, monsieur le ministre.

Enfin, le déficit de l'État se traduit par une forte dégradation de la situation patrimoniale. La loi de finances initiale prévoyait en 2007 42 milliards d'euros de déficit budgétaire ; nous finissons à 38,4 milliards d'euros. Mais si l'on prend en compte tous les éléments que j'ai indiqués, nous sommes bien au-delà. C'est dire les efforts que doit déployer l'actuel ministre pour tenter de revenir à l'équilibre budgétaire.

**M. le président.** Il est temps de conclure, monsieur de Courson.

**M. Charles de Courson.** À ce propos, je voudrais vous donner un chiffre relatif au résultat patrimonial, qui se dégrade fortement : de moins 31, 6 milliards d'euros en 2006, il descend à moins 41, 4 milliards d'euros en 2007, pour une raison toute simple : des opérations considérées comme des recettes ne le sont pas en termes de patrimoine. La vente des actifs n'a pas d'effet sur le solde : si vous vendez 100 un actif qui vaut 100, c'est une opération neutre. Le Nouveau Centre souhaite donc que soit davantage respecté le principe de sincérité budgétaire : il ne faut pas faire croire que la situation est bonne quand elle ne l'est pas !

Deux chiffres illustreront la dégradation de la situation patrimoniale : à la fin de l'année 2007, le total des actifs de l'État s'élevait à 555 milliards d'euros, soit une augmentation de 21 milliards, mais le passif est passé, quant à lui, de 1 127 milliards d'euros à 1 211 milliards, soit une augmentation de 84 milliards d'euros, autrement dit une dégradation de 63 milliards de l'actif net... Vous avez donc l'honneur, monsieur le ministre, d'être le ministre des comptes d'un État dont l'actif net – négatif – a atteint fin 2007 moins 656 milliards d'euros, avec une aggravation de 63 milliards. Rendez-vous compte !

**M. le président.** Monsieur de Courson, j'ai du mal à concevoir que la rigueur dans le domaine de la comptabilité publique, dont vous vous plaisez à faire l'apologie, ne s'applique à votre propre temps de parole. (*Sourires.*)

**M. Charles de Courson.** La loi de règlement montre une nouvelle fois que le précédent gouvernement n'avait pas réussi à maîtriser la dépense. Autrement dit, pour atteindre l'objectif de 2012, il faudra faire un effort considérable. En 2007, la dépense a continué à dérapage et nous

ne sommes pas parvenus à redresser les finances publiques. Or le changement ne fait que commencer à s'amorcer dans le budget 2008. La Cour des comptes a elle-même assorti sa certification de douze réserves que le groupe Nouveau Centre partage largement.

Pour les quatre raisons que j'ai invoquées – dérapage des dépenses, hausse des prélèvements obligatoires, trop faible réduction du déficit, augmentation de la dette –, le Nouveau Centre qui avait voté contre le projet de loi de finances pour 2007 ne pourra voter en faveur de ce projet de loi de règlement.

Nous souhaitons une politique budgétaire de rupture, telle que le Président de la République l'a préconisée.

**M. Jérôme Cahuzac.** Elle n'est pas très bien engagée !

**M. Charles de Courson.** Compte des réserves de la Cour des comptes et des engagements pris par le Président de la République devant l'eurogroupe, notre groupe s'abstiendra donc sur ce texte.

**M. le président.** Chers collègues, nous ne pouvons continuer à débattre de la sorte. Je vais donc être injuste et inéquitable : je ne permettrai pas aux autres orateurs de dépasser leur temps de parole dans de si larges proportions. Faute de quoi, autant reconnaître qu'il n'y a plus d'organisation de nos débats.

**M. Michel Bouvard.** C'est scandaleux ! (*Sourires.*)

**M. le président.** J'assume par avance cette critique : les prochains orateurs ne m'en voudront donc pas si je les rappelle à l'ordre.

La parole est à M. Jérôme Chartier, pour cinq minutes, ce qui suppose une intervention incisive et concise !

**M. Jérôme Chartier.** Monsieur le président – vous connaissant, je sais que c'est un pur hasard si votre sévérité commence de s'appliquer à un orateur UMP –, monsieur le ministre,...

**M. Jean-Pierre Brard.** Qui est UMP !

**M. Jérôme Chartier.** ... monsieur le président de la commission des finances – qui n'est pas UMP –, monsieur le rapporteur général – qui, tout en étant fidèle au Gouvernement, conserve comme moi et d'autres sa part de liberté –, mes chers collègues, après avoir entendu les précédents orateurs s'exprimer à cette tribune, je souhaite, je l'avoue mon souhait d'en revenir aux fondamentaux, comme le dirait un ancien entraîneur de football.

**M. Michel Bouvard.** Ce ne sont pas de bonnes références par les temps qui courent ! (*Sourires sur divers bancs.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** L'UMP est toujours à contretemps !

**M. le président.** Ne vous laissez pas interrompre, sinon il y aura des prolongations !

**M. Jérôme Chartier.** Aimé Jacquet a quand même permis à la France de gagner la Coupe du monde !

Une loi de règlement n'est pas une photographie du passé et l'énonciation statique de données comptables rigoureuses ; c'est le reflet d'un choix politique, en l'occurrence celui de la majorité unie autour du Président de la République, du Premier ministre, et du ministre des comptes publics pour mettre le travail au centre de toutes les priorités. Au cours de l'année 2007, avec Éric Woerth, nous avons engagé plusieurs dizaines de réformes, non pour tenter de juguler les effets d'une conjoncture annoncée comme délicate par certains et qui s'est révélée meilleure que prévu, mais pour

engager des réformes de fond, pour tracer une revue générale structurelle de notre économie. Ainsi, en 2007, nous avons placé le travail au centre des enjeux politiques et économiques. « Travailler plus pour gagner plus » est devenu une réalité pour tous les Français ; il constitue en particulier un excellent réservoir de pouvoir d'achat pour les ouvriers les modestes qui font des heures supplémentaires. Les chiffres sont là : en 2008, plus de 6 millions de salariés ont recours aux heures supplémentaires, soit une augmentation de 20 % par rapport à l'année de référence qui a servi de base pour évaluer les dépenses consécutives à l'exonération des heures supplémentaires, c'est-à-dire l'année 2005.

**M. Didier Migaud**, *président de la commission des finances*. Pour changer !

**M. Jérôme Chartier**. En 2007, plusieurs milliards d'euros ont été distribués aux plus modestes.

Le parti socialiste n'a cessé de caricaturer les mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat en parlant d'abord de « paquet fiscal » puis en les stigmatisant de la fameuse formule des « 15 milliards pour les riches ». Éric Wœrth a pourtant pris soin à maintes reprises d'expliquer qu'il ne s'agissait ni d'un montant de 15 milliards d'euros ni d'une disposition favorable aux seuls riches. Sans revenir aux arguments qui ont permis de détruire ce raccourci fallacieux, je me demande comment vous pouvez prétendre, mes chers collègues, qu'une mesure bénéficiant à 84 % aux Français dont le revenu est inférieur à 45 000 euros par an est un cadeau fait aux plus riches, même si ceux-ci en bénéficient également – et je ne vois pas pourquoi il en serait autrement.

**M. Jean-Pierre Brard**. Ah ! Vous avouez !

**M. Jérôme Chartier**. Du reste, le message tronqué sur le « cadeau fiscal » dénoncé par Éric Wœrth et par notre majorité perd incontestablement de sa vigueur. La réalité des chiffres apparaît dans toute sa force : le bouclier fiscal est une mesure de justice sociale.

**M. Jean-Pierre Brard**. Ben voyons !

**M. Jérôme Cahuzac**. Quel bon petit soldat !

**M. Yves Censi**. Il est simplement lucide !

**M. Jérôme Chartier**. Mes chers collègues, cette loi de règlement est la concrétisation de deux années d'efforts dans l'application de la loi organique relative aux lois de finances. C'est bien un exemple – je parle en présence de M. le président de la commission des finances – où le parti socialiste se montra particulièrement constructif en votant avec nous une réforme au service des Français, à même de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires, de clarifier le débat et d'accroître la transparence et l'information financières.

Avec la LOLF, nous avons franchi deux étapes. La première étape, Éric Wœrth le sait bien, a consisté en un changement majeur des règles dans une démocratie suspectée d'immobilisme. Nous avons modifié l'un des textes essentiels de la V<sup>e</sup> République, l'ordonnance du 2 janvier 1959, et nous fait évoluer l'esprit des institutions qui privaient le Parlement de toute latitude d'action sur les finances publiques, en réaction aux failles du parlementarisme non rationalisé de la IV<sup>e</sup> République.

**M. le président**. Veuillez conclure, monsieur Chartier.

**M. Jérôme Chartier**. La seconde étape a été d'apporter une réponse à l'attente des Français qui veulent savoir ce que nous faisons de leur argent. « Argent public » : je trouve le

raccourci curieux. Nous devrions plutôt dire : « argent du public », car cet argent, s'il n'a pas d'odeur, a au moins une origine : la poche des Français et des entreprises de France, qui veulent légitimement savoir ce que nous faisons de leurs impôts. Pour la deuxième année consécutive, les rapports annuels de performances marquent les premiers pas du long chemin vers une information complète sur la dépense publique. La gestion publique, si elle a toujours été transparente, n'a pas toujours été portée à la connaissance du grand public. Désormais, celui-ci en sera informé, en tout cas le public qui souhaite s'y intéresser, comme le disait M. Brard.

Mes chers collègues, les Français attendent des résultats concrets. Le Gouvernement et la majorité y travaillent, parfois avec l'opposition. Une loi de règlement n'est pas une loi qui règle tout, ce serait trop beau. Il faudra encore beaucoup de lois pour atteindre notre objectif : résorber le déficit budgétaire d'ici à 2012. Et les initiatives parlementaires ne seront pas de trop pour y parvenir, comme le soulignait M. le rapporteur général.

Mes chers collègues, le groupe UMP salue le travail accompli par la commission des finances et par Éric Wœrth et se félicite de la qualité des rapports annuels de performances. Il votera en faveur de ce projet de loi de règlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président**. La parole est à M. Jérôme Cahuzac, pour quinze minutes.

**M. Jérôme Cahuzac**. Monsieur le ministre, vous l'avez dit vous-même : une loi de règlement n'est pas l'occasion de refaire de qui a été élaboré dans les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives, c'est l'occasion pour le Parlement de demander des comptes au pouvoir exécutif et de vérifier que les choix que celui-ci a faits ont bien été effectués, que les votes qu'il a lui-mêmes émis ont bien été respectés.

De ce point de vue, la loi de règlement appellera de ma part des remarques différences des interventions précédentes. Le chiffre officiel du déficit budgétaire pour l'année 2007 est de 34,7 milliards d'euros ; encore faut-il y ajouter le produit de la cession des actions d'EDF, ce qui le porte à 38,4 milliards d'euros. C'est d'ailleurs ce chiffre que vous avez choisi de commenter, monsieur le ministre, et je rends hommage à l'effort de transparence et de lucidité dont vous avez fait preuve. Le solde primaire est donc de 1,2 milliard d'euros, ce qui permet d'affirmer, à la suite de M. le rapporteur général et certains de ses collègues de la majorité, que les charges courantes et les charges de la dette n'ont pas été financées par l'emprunt.

Mais il faut y regarder de plus près ; comme Charles de Courson l'a indiqué, il y a des impayés, des recettes exceptionnelles, mais également des charges qui n'ont pas été prises en compte alors qu'elles auraient dû l'être.

Les impayés créent chaque année des reports d'une année sur l'autre – l'équilibre tenant seulement au fait que les montants sont comparables. C'est à peu près le cas cette année, même si l'on peut s'étonner de trouver 500 millions d'euros d'impayés pour la politique de la ville, près de 540 millions d'euros pour le ministère de l'agriculture, et 720 millions d'euros au titre de l'outre-mer. Pour ce qui concerne l'outre-mer, je note que, lors de la commission élargie, M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a inventé un nouveau concept en finances publiques : celui de « dettes virtuelles », à côté des dettes réelles. En tant que rapporteur spécial pour l'outre-mer, je m'efforcerais

d'éclairer cette nouvelle notion de comptabilité publique dont j'ignore, monsieur le ministre, si elle a été élaborée par vos services.

Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes estime les impayés à 720 millions d'euros au titre de l'outre-mer. Cela fait beaucoup, mais moins que pour la défense nationale dont les impayés s'élèvent à 2,6 milliards d'euros. Comme l'a souligné Charles de Courson, le montant total des impayés s'élève à 7,3 milliards d'euros, somme qui devra être imputée sur le budget 2008.

J'en viens aux recettes exceptionnelles dont chacun sait qu'elles ne dureront pas toujours. Du reste, vous l'avez reconnu devant la commission des finances, monsieur le ministre : votre stock de fusils à un coup finira par s'épuiser un jour.

Du côté des recettes exceptionnelles, celles de la COFACE s'élèvent à 400 millions d'euros ; et si ces sommes sont remontées vers l'État, c'était moins d'ailleurs pour respecter les règles prudentielles de cet organisme que parce que l'État avait besoin de cet argent...

Même mouvement du côté d'Autoroutes de France, pour un peu plus de 900 millions d'euros – en fait, le reliquat du produit de la privatisation des autoroutes, la Cour des comptes est formelle sur ce point – sous forme d'acompte sur dividendes pour l'année 2008. Je constate avec regret que le décalage s'étant produit une année, il se prolongera régulièrement année après année – ce qui n'est pas pour autant satisfaisant.

On note encore cette recette exceptionnelle d'EDF qui s'élève à 3,7 milliards d'euros. Au total, la cession de 2,5 % du capital d'EDF aboutit à ce que notre pays a perdu 160 millions d'euros en raison d'une chronologie qui ne fut pas celle qu'en bonne gestion il eût fallu avoir, le président de la République ayant annoncé l'opération avant qu'elle ne soit réalisée. 160 millions d'euros, c'est presque le prix d'un avion d'occasion – comme vous aurez bientôt à faire un chèque, je pense que cette comparaison vous parlera – qui permettra à notre Président de voyager tranquillement et de ne pas laisser libre cours à cette frénésie de communication qui, en l'espèce, aura coûté un peu d'argent à notre pays. Je n'ai entendu aucune voix battant en brèche la théorie selon laquelle cette annonce prématurée a eu pour conséquence un produit inférieur à celui que nous pouvions espérer. Les universités méritaient un peu mieux que cela.

Ce qui me gêne dans cette loi de règlement, ce sont surtout les comptes qui n'y figurent pas. S'agissant des 5,1 milliards d'euros de remboursement de dette à l'égard de la sécurité sociale, je suis plutôt d'accord avec votre analyse, monsieur le ministre, qui n'est pas celle de la Cour des comptes : ce n'est pas au titre de 2007 qu'il aurait fallu budgéter cette somme, puisque, comme l'indiquait Michel Bouvard, certaines dettes sont très antérieures. Celui-ci faisait référence au FOREC. Je me suis permis de lui rappeler qu'il y avait aussi le plan textile. En revanche, et précisément au nom de ce raisonnement, il aurait fallu intégrer les 2,5 milliards d'euros de reconstitution de la dette de l'État à l'égard du régime général de la sécurité sociale. Ce chiffre aurait dû être imputé sur le solde budgétaire, aggravant d'autant le déficit de la sécurité sociale qui n'est donc plus de 38,4 milliards d'euros, mais de 38,4 milliards d'euros plus 2,5 milliards, ce à quoi il convient de rajouter 145 millions d'euros au titre des autres régimes.

Vous avez également autorisé au Crédit foncier de France un déficit de 623 millions d'euros afin de financer le remboursement aux banques des primes dues au titre de la liquidation des plans épargne logement.

Au total, un peu moins de 3,3 milliards d'euros qui, ajoutés aux 38,4 milliards, aboutissent à un déficit budgétaire de près de 42 milliards d'euros. Il n'y a donc pas d'amélioration par rapport à 2006, monsieur le ministre, mais plutôt une aggravation. Il n'y a plus de solde primaire ni de déficit stabilisant. En 2007, nous avons payé les charges courantes et contribué au remboursement de la dette et de nos intérêts en nous endettant davantage encore. La situation n'est donc pas satisfaisante.

Par ailleurs, la loi de finances initiale avait prévu que la caisse de la dette publique rachèterait pour 8 milliards d'euros d'emprunts en 2007. Or il n'en a rien été puisque les 5,1 milliards dont je viens de parler ne peuvent être comptabilisés à ce titre. Au demeurant, vous avez dû vous résoudre à en prendre acte sur la demande insistante de la Cour des comptes qui, je crois, a eu raison de le faire.

En ne rachetant pas de dette en 2007 alors que les taux d'intérêt étaient plus intéressants qu'ils ne le seront en 2008 et peut-être les années suivantes, vous n'avez pas fait preuve d'une bonne gestion. Vous alourdissez la charge financière et budgétaire de notre pays, ce qui ne simplifiera pas votre tâche, loin s'en faut.

Monsieur le ministre, la situation ne s'améliore donc pas. C'est d'autant plus inquiétant que, comme l'ont souligné tant le rapporteur général du budget que certains de nos collègues, la croissance a finalement été conforme à vos prévisions. Du reste, comme d'autres députés de l'opposition, je dois faire amende honorable : nous n'avions pas cru que la croissance atteindrait 2,2 % en 2007. Mais précisément, avec une telle croissance, la dégradation des comptes publics est d'autant plus inquiétante : le déficit budgétaire passe à 2,7 % du PIB et le stock de la dette publique s'aggrave alors que la croissance est conforme à la moyenne des dix dernières années.

Monsieur le ministre, les débats qui ont eu lieu ces six derniers mois ont été intéressants, à la fois sur les politiques publiques à mener en termes de prélèvements obligatoires comme à celles en termes de temps de travail.

La réduction du temps de travail fait l'objet des foudres vigoureuses de la majorité et du Président de la République. Le « travailler plus pour gagner plus » fut un slogan particulièrement efficace sur le plan politique – la composition de notre assemblée en témoigne. Mais entre une efficacité politique et une réalité économique, entre la conviction le soir d'un vote et la gestion pendant cinq ans, il y a souvent un long chemin à parcourir – toutes les majorités au demeurant en ont fait l'expérience. Il faut en finir avec cette question, d'autant qu'il n'y a pas de quoi s'indigner quand on regarde les chiffres qui sont cités en modèle.

Ainsi, en France, la durée moyenne du temps de travail est de plus de 39 heures, contre à peine plus de 36 heures aux États-Unis.

**M. Charles de Courson.** Pour quelle durée annuelle ?

**M. Jérôme Cahuzac.** La durée moyenne du temps de travail partiel est d'un peu plus de 32 heures en France, contre 29 aux Pays-Bas, 32 en Grande-Bretagne.

**M. Yves Censi.** Mais on peut aller au-delà !

**M. Jérôme Cahuzac.** Naturellement ! Du reste, vous avez fait voter deux lois qui le prévoyaient, mais il ne vous aura pas échappé que le pouvoir d'achat n'augmentera que de 0,9 % en 2008, contre 3,3 % avant que ces textes n'entrent en vigueur.

Certes, dites-vous, monsieur Censi, on peut aller au-delà. Mais réglerons-nous pour autant le problème de notre pays ? On peut en douter. La discussion de la loi de règlement est l'occasion d'exprimer nos craintes, tant il apparaît que les six premiers mois de cette année n'ont pas, loin s'en faut, contribué à réduire le déficit budgétaire et pas davantage le stock de la dette de notre pays.

Mes chers collègues de la majorité, en six ans vous avez voté sept lois, soit probablement cinq ou six de trop. Et je suis sûr que celle qui est en préparation ne sera pas la dernière. Il vous faudra bien encore et toujours un bouc émissaire pour expliquer vos échecs. C'est regrettable, mais c'est ainsi.

Quant aux prélèvements obligatoires, comme l'ont indiqué Charles de Courson et le rapporteur général, ils ont baissé de 12 milliards d'euros en 2007, dont l'essentiel au titre de l'impôt sur le revenu. Notre croissance y a-t-elle gagné ? Pas vraiment. Le pouvoir d'achat de nos concitoyens en a très certainement bénéficié, mais comme seul un foyer sur deux acquitte l'impôt sur le revenu, cela ne change pas grand-chose pour ceux qui ne le payent pas.

En tout cas, la baisse des prélèvements obligatoires a des conséquences pour le déficit budgétaire, notamment pour le stock de dette. La Cour des comptes relève que, pour 2007, près de 14 milliards d'euros d'exonérations fiscales ou sociales ont été décidés par la précédente et l'actuelle majorité. C'est probablement beaucoup trop. Aussi, ne pouvons-nous que souscrire à la proposition de Gilles Carrez – et j'espère qu'il sera suivi par ses amis de la majorité UMP – qui vise à ne plus prendre de mesures tendant à diminuer les recettes fiscales tant que le déficit de notre pays restera à ce niveau. Hormis l'Italie, nous sommes le seul pays d'Europe à connaître une situation aussi intolérable, et qui contribuera à affaiblir la présidence française de l'Union européenne.

Monsieur le ministre, comme vous l'avez dit, la loi de règlement est l'occasion de rendre des comptes au Parlement et, au-delà, à nos concitoyens. L'année 2007 ne s'est pas bien terminée puisqu'on a vu le déficit s'aggraver et les dépenses rester excessives malgré des recettes fiscales en nette progression. Quant à l'année 2008, elle n'a pas très bien commencé. Si les politiques publiques menées aujourd'hui ne changent pas radicalement, les mêmes causes produiront les mêmes effets.

Mes chers collègues du groupe UMP, baisser les prélèvements obligatoires juste pour le principe, ce n'est pas la panacée. Quant au temps de travail, notre pays aurait tout à gagner à ce qu'une réflexion un peu plus approfondie et peut-être un peu moins dogmatique s'engage ici. Si ces deux conditions sont réunies, nous aurons peut-être la chance de nous pencher, lors de l'examen de la loi de règlement pour 2008, sur des chiffres un peu moins pessimistes et désagréables.

**M. Didier Migaud, président de la commission des finances.** Très bien !

**M. le président.** Mon cher collègue, vous n'avez pas utilisé tout votre temps de parole et je vous en félicite. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il sera reporté sur les orateurs suivants.

La parole est à M. Louis Giscard d'Estaing.

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre Assemblée est réunie aujourd'hui pour examiner et débattre de l'exécution du budget qu'elle a voté pour l'année 2007 et qui a fait l'objet, comme celui de 2006 pour la première fois, d'une procédure de certification des comptes de l'État par la Cour des comptes.

Comme l'an dernier était une année particulière, année d'élection présidentielle et de début de législature, le débat de cette année revêt un caractère particulièrement intéressant qui motive celles et ceux qui ont fait l'effort de venir un lundi dans cet hémicycle...

En effet, j'observe que, sur les treize réserves substantielles émises par la Cour des Comptes pour les comptes de l'État pour 2006, seules trois ont été levées pour l'exercice 2007. Elles concernent les contrats d'échange de taux pour la gestion de la dette, le réseau routier national et les comptes des pouvoirs publics. Ce qui veut dire qu'il reste encore dix réserves substantielles relatives aux systèmes d'information financière et comptable de l'État, au dispositif de contrôle et d'audit internes, aux actifs du ministère de la défense, aux comptes de trésorerie, aux produits régaliens, aux immobilisations spécifiques, au compte des procédures publiques gérées par la COFACE, à la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, aux passifs d'intervention, au parc immobilier, enfin à la qualité des comptes des opérateurs.

À propos des opérateurs, lisons ce qu'écrit la Cour des Comptes : « La Cour a émis, dans le cadre de la certification des comptes de l'État de 2006, une réserve substantielle sur les comptes des opérateurs. Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'était engagé à améliorer de manière systématique la qualité des comptes des opérateurs en lançant plusieurs chantiers de grande ampleur : la fiabilisation du parc immobilier qu'ils contrôlent, le recensement des créances et des dettes vis-à-vis de l'État, la généralisation du recours à un info-centre pour accélérer la centralisation de leurs comptes, le développement du contrôle interne en leur sein et la signature de protocoles de modernisation comptable et financière avec les plus significatifs d'entre eux. En 2007, ces chantiers, inscrits dans une perspective pluriannuelle, se sont poursuivis et développés. Cependant, leurs effets ne permettent pas encore de combler les lacunes structurelles constatées lors de la clôture précédente. »

De fait, si l'on constate que ces dix réserves substantielles ont été reconduites d'une année sur l'autre pour 2006 et 2007, on peut s'interroger sur la crédibilité d'une telle procédure si minoritairement suivie d'effets.

Monsieur le ministre, vous qui êtes familier avec les règles de l'audit, vous savez qu'une entreprise privée ne pourrait durablement poursuivre son activité si son commissaire aux comptes réitérait des réserves sur son bilan. *Quid* alors de l'efficacité des recommandations émises par la Cour des comptes si elles ne sont pas suivies d'effets ? On ne peut évidemment pas demander à la Cour des Comptes de se livrer à un exercice purement incantatoire, quand bien même il reste utile que la Cour mette en évidence les carences des comptes publics. Il apparaît donc nécessaire d'aller plus loin que la simple déclaration annuelle de certification assortie de réserves.

Puisque la réforme des institutions s'applique à renforcer le rôle du Parlement, ne serait-il pas opportun que, sur le travail de la Cour des comptes – dont, loin de critiquer la

qualité, je ne fais que déplorer l'insuffisance, voire l'absence des retombées –, le Parlement soit doté d'un véritable « outil de droit de suite » ? Tel est l'objet d'une proposition de loi que j'ai déposée le 27 mars dernier, et celui d'un amendement au projet de loi constitutionnelle, qui a été cosigné par une cinquantaine de nos collègues : j'y demandais la création d'un office parlementaire d'évaluation et de contrôle, afin de donner au Parlement la capacité de contrôler efficacement la bonne conduite des politiques publiques, au-delà du bref débat de ce soir ou du travail de fond réalisé par les rapporteurs spéciaux.

En effet, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs, quelle institution est mieux placée que le Parlement pour s'assurer, avec le concours d'un organe de contrôle et d'évaluation parlementaire dédié à cette mission, que l'État se conforme aux recommandations de la Cour des comptes ? La complémentarité des tâches de ces deux institutions me paraît évidente, dans la mesure où la Cour des comptes ne parvient pas à obtenir, à elle seule, les résultats qu'elle préconise, et que, de son côté, le Parlement doit disposer de plus de moyens pour conjuguer tous les efforts en vue de la réduction des déficits et de la dette.

Ainsi, la Cour des comptes poursuivrait son travail annuel de certification, tandis que le nouvel office parlementaire, doté de moyens humains plus importants – mais sans constituer forcément une charge plus lourde pour les finances publiques – et d'un pouvoir politique incitatif, pourrait agir de manière plus précise, compte tenu de la profondeur de ses analyses, plus réactive, puisqu'il interviendrait en tant que de besoin et non plus une fois par an, et, partant, plus efficace, puisqu'il pèserait de tout son poids politique pour inciter le Gouvernement à appliquer les recommandations qui lui sont faites.

Je ne donnerai qu'un exemple rapide, mais éloquent, des problèmes qui peuvent se poser en matière de réactivité. Le 12 octobre 2006, Pierre Méhaignerie, alors président de la commission des finances, avait commandé un rapport à la Cour des comptes sur l'immobilier du ministère de la défense ; celui-ci lui a été remis – ou, plus exactement, remis à son successeur – le 17 octobre 2007, soit un an plus tard !

Philippe Seguin lui-même souligne que le Parlement et la Cour des comptes pourraient jouer un rôle complémentaire, à l'image de ce qui se passe au Royaume-Uni, où une collaboration efficace a été nouée entre le Parlement britannique et le *National Audit Office* par l'intermédiaire du *Public Account Committee*, le Comité d'audit parlementaire. Pareil office ou comité parlementaire français serait à même d'exploiter les enquêtes de la Cour des comptes et de se procurer les moyens nécessaires pour reprendre des enquêtes insuffisamment approfondies, en mener d'autres, et, le cas échéant, en tirer les conséquences législatives.

Monsieur le ministre, au moins autant que vous, nous sommes préoccupés par le fait que des réserves substantielles continuent d'être formulées, pour l'exercice 2007, sur les comptes de l'État. Cela seul suffirait à justifier que le Parlement dispose de nouveaux moyens, pour qu'il vous aide à les lever. Mes chers collègues, je ne doute pas que nous aboutirons bientôt à un tel résultat, indispensable à l'assainissement de nos finances publiques par la résorption de nos déficits, donc de notre dette. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Censi.

**M. Yves Censi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, en tant que rapporteur spécial du budget de l'enseignement scolaire, je commencerai par évoquer cette mission, qui représente plus du cinquième du budget de l'État, emploie plus d'un million de fonctionnaires, et fournit quotidiennement un service public essentiel à plusieurs dizaines de millions de jeunes Françaises et Français.

Vous le comprendrez, je ne pourrai en cinq minutes vous rendre compte avec précision de son exécution. Pour aller à l'essentiel, je dirai, de façon quasi comptable, que nous pouvons accorder un satisfecit au ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos, qui a su engager les réformes nécessaires et caler sa politique dans les limites d'un budget qu'il n'avait pas lui-même préparé. J'ai également apprécié, durant son audition devant la commission élargie, sa détermination à communiquer à la représentation nationale tous les éléments nécessaires à l'appréciation budgétaire de la politique éducative, dans la plus grande transparence.

Le défi est de taille : il s'agit de faire bouger les lignes et de dépasser largement les 62 % de Français d'une même classe d'âge en possession du baccalauréat. C'est un enjeu primordial car, dans le contexte tourbillonnant de la mondialisation et des pénuries de matières premières, l'avenir réside dans de très hautes performances dans tous les domaines, sans exception. Cela ne sera possible qu'avec de jeunes Français eux-mêmes performants et, disons-le, meilleurs que les autres.

En conséquence, monsieur le ministre, les dépenses d'éducation doivent être considérées comme une charge d'investissement. Nous devons raisonner en termes de retour sur investissement – celui d'une nation dans sa jeunesse – et, pour ainsi dire, de valeur ajoutée sous-jacente. Une vision purement arithmétique sur ce budget peut, si l'on n'y prend garde, induire en erreur, voire être dangereux. En revanche, nous avons l'ardente obligation de mieux prendre en compte les indicateurs de performance.

Or je crois, monsieur le ministre, que la mise en œuvre de la LOLF est un peu trop lente, notamment, comme l'a noté le président de la commission des finances, en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires et des débats qui en découlent. C'est en particulier le cas de ce moment essentiel du contrôle des comptes de la nation qu'est la discussion de la loi de règlement. Même si nous avons avancé la date de remise du projet de loi au 1<sup>er</sup> juin, il est indispensable que, pour le prochain exercice, nous organisions les travaux suivant un calendrier plus étiré – avec, probablement, des journées dédiées –, et que nous puissions accomplir, pour chaque mission et chaque programme, un vrai travail d'évaluation des performances, en comparant ce qui avait été prévu et a été réalisé, en demandant des explications aux responsables sur les écarts et en débattant des résultats, afin de savoir, tout simplement, si les objectifs annoncés aux Français ont bien été atteints. Cela suppose une organisation des travaux parlementaires sur la loi de finances plus proche de ce qui est défini dans la Constitution et dans la LOLF, ainsi que, me semble-t-il, davantage de temps. C'est indispensable si nous voulons utiliser au mieux les ressources de notre pays. La véritable transparence et la sincérité des comptes ne seront obtenues qu'à cette condition.

Monsieur le ministre, vous avez dit tout à l'heure, à juste titre, que la loi de règlement était l'heure de vérité. Tirons-en la conclusion qui s'impose – et ce dès l'année prochaine. Je propose ainsi que tous les RAP qui figurent en annexe du

projet de loi de règlement soient examinés de manière systématique, et pas seulement une dizaine d'entre eux, comme aujourd'hui. Ainsi, le Parlement et le Gouvernement pourraient mieux évaluer, *ex ante* et sur des bases mieux partagées, les impacts des prochaines lois de finances et de leurs amendements.

Enfin, un élément déterminant de l'évaluation budgétaire présente, me semble-t-il, des risques d'évolution très sensible dans les prochains mois : je veux parler de l'inflation. Dernièrement, la zone euro a été touchée par une accélération brutale de l'augmentation des indicateurs de l'inflation. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire comment, dans le cadre de la LOLF, vous comptez inscrire ce risque dans les comptes de la nation ? Avez-vous fait réaliser des simulations de différents scénarii inflationnistes et, si oui, lesquelles ?

Loin d'être alarmistes, monsieur le ministre, ces questions sont réalistes ; elles souhaitent coller à l'esprit de la loi de règlement, qui tend à tirer des leçons pour l'avenir. Je tiens à m'assurer que notre pays, son gouvernement et son administration sont prêts à anticiper et à gérer, au besoin, un nouveau risque. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** Je vous félicite, monsieur Censi, vous avez parfaitement respecté votre temps de parole !

La parole est à M. Michel Bouvard – qui ne manquera pas de suivre votre exemple.

**M. Michel Bouvard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, c'est la première fois que notre assemblée examine une loi de règlement dans les conditions souhaitées par la loi organique, c'est-à-dire avant le débat d'orientation budgétaire, en consacrant du temps à l'examen du budget réel et à l'audition des ministres dans le cadre de commissions élargies, afin de pouvoir apprécier, non seulement le respect du volume des crédits engagés, mais aussi l'efficacité de la dépense publique.

Les commissions élargies ont ainsi permis, comme lors de l'examen du projet de loi de finances, d'entendre les ministres chargés des différentes missions budgétaires et de les interroger sur le contenu des rapports annuels de performance, en s'appuyant également sur l'analyse de l'exercice clos par la Cour des comptes.

Certes, le résultat pourra paraître bien timide, tant au regard du nombre des programmes examinés que de celui des députés présents aujourd'hui dans l'hémicycle. Ces auditions constituent néanmoins un véritable progrès, dans la perspective de la construction d'une culture du contrôle et de la performance susceptible de tous nous réunir. Puis-je renouveler mon souhait que, si, comme je l'espère, la révision constitutionnelle donne au Parlement une meilleure maîtrise de son ordre du jour, la présidence de notre assemblée consacrerait définitivement, après une session extraordinaire particulièrement dense, le caractère prioritaire de la fonction de contrôle parlementaire, en évitant la concomitance des commissions élargies et de la séance publique ?

S'agissant des données générales de l'exécution 2007, je ne reviendrai pas sur les propos du rapporteur général, dont je partage l'analyse. Je me réjouis du recours limité aux décrets d'avance, même si leur nombre aurait pu être encore réduit en dotant mieux certaines lignes, comme les opérations extérieures du ministère de la défense ou l'hébergement d'urgence, ou en mettant en place de véritables provisions

pour les crises agricoles – le Fonds national de garantie des calamités agricoles n'était pas encore doté au début de cet exercice. Toutefois, sur ce point aussi, nous progressons.

L'amélioration des recettes fiscales et non fiscales, conjuguée à une maîtrise satisfaisante de la dépense budgétaire directe, a permis de limiter le déficit 2007. Certains sujets de fond demeurent cependant préoccupants. Ce sont eux que souhaite évoquer, monsieur le ministre, non pour vous convaincre de leur importance, car je sais que vous y êtes attentif, mais pour vous faire part des préoccupations de la majorité.

Mon premier motif de préoccupation concerne la croissance de la dépense fiscale. Le montant des recettes fiscales, de 266,7 milliards d'euros, est en retrait de 1,2 milliard par rapport à 2006, ce qui constitue, comme le souligne la Cour des comptes, une deuxième baisse consécutive et une stagnation sur quatre ans. En effet, les recettes brutes sont passées de 340 à 347 milliards d'euros, mais les remboursements et les dégrèvements se sont emballés, avec une hausse de 8,8 milliards. Une telle augmentation ne peut être imputée, pour cette année, aux mesures de la loi TEPA – dont, par ailleurs, l'utilité est réelle. Cela doit nous inciter à nous montrer extrêmement vigilants sur ces dépenses fiscales, qui minent les recettes : il convient de refuser la création de dépenses de ce type en dehors des lois de finances ou, tout au moins, les régulariser à cette occasion, en les évaluant correctement et en appréciant régulièrement leur efficacité.

Les rapports annuels de performance ont mis en évidence cette année l'insuffisance de l'information relative à la dépense fiscale. Lors des commissions élargies auxquelles j'ai assisté, j'ai pu constater que les ministres eux-mêmes étaient désireux d'une meilleure évaluation. Or, souvent, ils n'en disposent pas. Ainsi, dans le budget de la culture, en ce qui concerne la dépense fiscale liée au patrimoine, sept items sur douze ne sont pas renseignés ! Les commentaires sur la fiabilité de certaines évaluations prêteraient à sourire s'il ne s'agissait du budget de l'État : une mention zéro inscrite depuis trois ans peut être qualifiée « d'ordre de grandeur » ; on parle de « bon chiffre » lorsqu'il n'y en a pas ! Il est souhaitable que les systèmes d'information, dont la faiblesse est souvent à l'origine de cette situation, puissent être rapidement améliorés afin de permettre un véritable pilotage des politiques publiques et un arbitrage entre dépense fiscale et dépense budgétaire, l'une et l'autre devant être justifiées au premier euro.

Mon deuxième motif de préoccupation a trait aux opérateurs ; chaque année, nous évoquons le sujet. Des efforts ont été accomplis dans les documents budgétaires, je vous en donne acte ; toutefois, force est de constater que des opérateurs essentiels échappent à la présentation budgétaire – par exemple, cette année encore, l'agence française de développement.

C'est un sujet essentiel, car un certain nombre d'opérateurs échappent aux orientations générales des ministères. Comme la Cour des comptes le rappelle, leur poids dans la mise en œuvre de certaines politiques nuit à la lisibilité de l'action publique. Surtout, ils sont un moyen de contourner le plafond des autorisations d'emploi. Pour ne prendre qu'un exemple, sur les 30 780 emplois que compte le secteur culturel, seuls 7 751 sont affectés au ministère, les autres dépendant des opérateurs !

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Michel Bouvard.

**M. Michel Bouvard.** Enfin, la Cour des comptes constate que nous disposons, sur les dernières années, de données fragmentaires, et que l'on peut évaluer à 14 000 postes la croissance des effectifs des opérateurs entre 2005 et 2008, soit un tiers des réductions d'effectifs de l'État.

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas, monsieur le président, d'évoquer d'autres sujets importants, comme les BOP, l'évolution de la fongibilité asymétrique ou la gestion de la réserve de précaution. Le rapport de la MILOLF que nous présenterons, Charles de Courson, Thierry Carcenac, Jean-Pierre Brard et moi-même, à la commission des finances le 16 juillet prochain nous permettra d'y revenir.

En attendant, je voudrais, monsieur le ministre, vous assurer de mon soutien à vos efforts d'assainissement des finances publiques, et vous remercier de l'attention que, j'en suis sûr, vous prêterez aux attentes de la majorité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, à l'issue de cette discussion, je ne ferai que quelques brèves remarques afin de laisser le temps à Michèle Alliot-Marie, qui va nous rejoindre, de présenter la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

En réponse à M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général, je dirais que les comparaisons d'un exercice à l'autre sont difficiles, mais que la transparence ne comporte aucun risque. L'objectif étant d'assainir les finances de l'État, il me semble que plus on fait preuve de transparence, plus on affronte les situations correctement. Le déficit budgétaire atteignait 39 milliards d'euros en 2006, y compris 3,3 milliards correspondant au treizième mois de pension. On peut comparer 39 à 38,4 et interpréter les chiffres comme on le souhaite – bien sûr, je n'intègre pas les produits de cession d'EDF, comme je l'ai déjà indiqué.

Plus encore que le déficit de l'État, c'est le taux de déficit public qui compte en réalité. C'est sur le déficit public que nous sommes jugés, à juste titre. Je note qu'il s'est dégradé en 2007 pour atteindre 2,7 % contre les 2,4 % initialement prévus. Cette détérioration s'explique par des mouvements assez faibles et aisés à observer : 0,1 % par une opération sur la COFACE que je ne commenterai pas par manque de temps ; 0,2 % par un besoin de financement supplémentaire des collectivités locales – on peut le constater sans porter atteinte aux collectivités locales ni poser un regard négatif sur leur gestion.

Il faut donc se montrer vigilant sur le déficit de l'État, et surtout sur l'évolution des recettes. Gilles Carrez, Didier Migaud et d'autres ont beaucoup insisté sur ce point et je suis d'accord avec eux : nous devons veiller aux recettes. Dans l'évolution des recettes, se traduisent les allègements d'impôt sur le revenu décidés par le précédent gouvernement, quelques effets de la loi TEPA en 2007, mais aussi d'autres mesures comme le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Ce n'est pas le ministre du budget qui vous dira le contraire : il faut être vigilant sur le niveau des recettes. Nous aurons un débat approfondi sur les dépenses fiscales et les niches fiscales qu'il est nécessaire de mieux encadrer ; nous allons le faire dès cette année.

Comme Gilles Carrez, je pense qu'il faut relativiser la baisse de 1 % en volume des dépenses qui s'est faite au prix d'une augmentation de la dette de l'État et de la sécurité sociale. Ce n'est pas une bonne façon de procéder : d'un côté, on rembourse ; de l'autre, on creuse un trou. Nul ne peut se satisfaire de ce résultat. Il faut améliorer la qualité des évaluations budgétaires, et peut-être faire preuve de plus de courage. Nous avons commencé à le faire dans le budget 2008, nous devons poursuivre nos efforts dans celui de 2009.

S'agissant des dépenses fiscales, les mesures votées par le Sénat vont dans le bon sens.

**M. Charles de Courson.** Oui, en effet !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** L'Assemblée nationale le souhaitait aussi et l'a exprimé à plusieurs reprises, du moins sa commission des finances – j'ai tendance à considérer que, dans le domaine financier, elle est l'Assemblée nationale tout entière, ce qui nous évite des surprises. *(Sourires.)*

**M. Didier Migaud, président de la commission des finances.** Ce serait bien !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** D'abord, s'il est difficile d'établir une norme, je pense qu'il est bon de fixer un objectif de dépenses fiscales. Ce sera le cas en 2009 ; nous présenterons les choses ainsi. Ensuite, j'approuve aussi l'idée d'avoir à valider les mesures figurant dans un texte non financier.

Jean-Pierre Brard préfère les lunettes roses aux lunettes noires. Pour ma part, je préfère regarder les choses comme elles sont. Je n'embellis pas la réalité.

**M. Jean-Pierre Brard.** Jamais !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Nous croyons à la valeur travail, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises. Vous, monsieur Brard, vous avez fait un discours conforme à vos convictions. Tant mieux, mais ce ne sont pas nécessairement les nôtres.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous me rassurez !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Heureusement qu'il existe des différences, sinon il n'y aurait pas de démocratie ! Dans ce domaine, notre politique exprime une volonté qui n'est pas la vôtre. Nous verrons aux résultats, monsieur Brard... Lors des prochaines élections, nous serons jugés sur l'ensemble de ces sujets : notre capacité à réformer, à relancer l'économie, à assainir nos finances publiques. C'est le chemin que nous avons choisi avec le Président de la République et le Premier ministre.

Charles de Courson a fait part de ses inquiétudes. Je les connais et nous en avons souvent discuté. Vous avez raison de poser la question de la progression de la dépense de l'État. Dans les normes de dépenses, nous avons intégré les prélèvements sur recettes et des affectations de recettes. Cet acquis sera consolidé. Je ne dis pas que cela nous rend service, mais il faut regarder la réalité telle qu'elle est !

En ce qui concerne la prise en compte des remboursements et dégrèvements, là encore, il faut examiner la dépense fiscale. J'ai déjà tenté de répondre à cette question. Je sais que nous partageons les mêmes opinions sur ce sujet sur lequel nous devons revenir.

Je ne crois pas qu'il faille exagérer la dégradation de la situation nette négative de l'État : elle n'est que la traduction du déficit. Au bout du compte, tous ces chiffres s'accroissent ; il n'y a pas de mystère...

**M. Jérôme Cahuzac.** Eh oui !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Quelle que soit la manière de prendre les choses, on obtient un chiffre de base : le déficit qui, au fil du temps, se retrouve dans la dette et dans les états comptables.

Jérôme Chartier a eu raison de souligner que cette loi de règlement traduit des résultats que je tiens à rappeler, même s'ils sont modestes : une amélioration du déficit par rapport à la loi de finances initiale. Il est aussi revenu sur la loi TEPa en notant sa cohérence.

Une fois encore, M. Jérôme Cahuzac, vous avez fait un brillant exposé de quinze minutes sans aucun papier. Bravo, j'admire...

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Nous admirons tous !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** ... nous admirons tous ! Cependant, ce n'est pas parce que vous parlez sans notes que vos propos sont justes.

**M. Jérôme Cahuzac.** Sur les impayés, je n'ai pas tort !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Il y a des impayés, il y en a toujours eu ! Dans une comptabilité, il existe des dettes, par principe. Simple, nous établissons une comptabilité qui nous permet de commencer à les mesurer, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Les comparaisons avec les années précédentes sont bien difficiles puisqu'en comptabilité budgétaire, ces impayés ne sont pas mesurés. En fin d'exercice, il y a évidemment des impayés. Ceux de l'année dernière ont été réglés sur l'exercice suivant.

Quant à EDF, l'entreprise a été correctement vendue, au cours de 81 euros.

**M. Jean-Pierre Brard.** Ce n'est pas le problème !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Ah ça, ce n'est pas un problème, mais au contraire un acte de bonne gestion.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous vendez le patrimoine !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Les plus-values ont été importantes. La situation de nos comptes s'améliore en 2007 – modestement mais elle s'améliore – et les recettes exceptionnelles ne sont pas une nouveauté : à l'époque où le parti socialiste était aux manettes, les licences UMTS ont constitué des recettes exceptionnelles.

**M. Michel Bouvard.** Et les réseaux de transport d'électricité !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Si mes souvenirs sont bons, les licences UMTS étaient, qui plus est, des recettes « maastrichtiennes » : tous les États en vendant, c'était considéré comme une recette intégrée au déficit « maastrichtien ». Il y a toujours eu des recettes exceptionnelles, notamment – et de manière extrêmement importante – à l'époque où les socialistes étaient au pouvoir.

**M. Charles de Courson.** Hélas, c'est vrai !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Louis Giscard d'Estaing a fait référence aux opérateurs auxquels je souhaite m'intéresser particulièrement. Il s'agit d'imposer aux 800 opérateurs, les mêmes efforts que l'État s'impose à lui-même. Dès 2009, des mesures seront envisagées : immobilier, non-remplacement de personnels, etc.

**M. Louis Giscard d'Estaing et M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** S'agissant de la certification des comptes, monsieur Giscard d'Estaing, 92 % des recommandations faites par la Cour des comptes dans son rapport de l'année dernière ont été suivies. Par conséquent, le débat entre le Gouvernement et la Cour des comptes – qui certifie – est efficace et juste. Cependant, cette certification vient seulement de commencer ; il est donc naturel que les deux interlocuteurs – le Gouvernement et la Cour des comptes – se calent et s'ajustent au fil du temps. Je remarque que le Gouvernement s'est encore amélioré cette année.

Yves Censi, je salue votre capacité à traduire votre travail de rapporteur spécial et à démontrer l'implication réelle du Parlement dans l'évaluation et le contrôle des politiques publiques. Nous devons certainement aller encore plus loin : les rapports de performance sont faits pour cela. D'ailleurs, je pense qu'il faut développer les auditions en commissions élargies qui nous laissent plus de temps pour débattre dans un esprit constructif.

Michel Bouvard, vous avez aussi parlé de la dépense fiscale – sujet excessivement important que j'ai déjà abordé –, et des opérateurs sur lesquels je partage totalement votre appréciation. Cela étant, je le répète, il faut s'intéresser à l'ensemble des déficits publics, pas seulement à celui de l'État.

**M. Michel Bouvard.** Tout à fait !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Nous aurons l'occasion d'en discuter très largement dans les jours qui viennent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La conférence des présidents ayant décidé que certaines missions feraient l'objet de débats spécifiques, nous abordons le débat sur les crédits de l'administration générale et territoriale de l'État.

#### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

**M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, pour les crédits de l'administration générale et territoriale de l'État.** Madame la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, dans un contexte de rigueur budgétaire, je note, pour m'en féliciter, que votre ministère a respecté les règles strictes fixées par la loi de finances, à une exception prévisible près : les élections présidentielles et législatives.

Ces crédits se sont révélés insuffisants. Les dépenses relatives aux élections ont dépassé les prévisions de 30 % – 315 millions d'euros consommés contre 242 millions prévus –, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits en cours d'exercice.

Ces dépassements s'expliquent par trois facteurs. D'abord, le nombre d'électeurs a crû plus que prévu – plus 4,2 % –, engendrant une hausse générale des coûts. Ensuite, le vote par procuration a été un vrai succès : le nombre de procurations a doublé par rapport à celui enregistré en 2002. On peut s'en féliciter, mais cela aussi a un coût. Enfin, faute de concurrence réelle en matière postale, l'acheminement de la propagande électorale a coûté près de deux fois plus cher que prévu : 75 millions d'euros au lieu des 40 millions initialement programmés.

Un décret d'avance, publié un peu tardivement, est venu combler ce déficit. D'un montant de 51,8 millions d'euros, il a permis d'assurer la prise en charge de l'ensemble des dépenses. Je regrette son caractère tardif, car les collaborateurs précieux lors des opérations électorales ont dû attendre leur indemnisation, alors qu'ils ont souvent des revenus modestes.

Si le coût global du scrutin s'est envolé, le coût par électeur est resté très raisonnable : à 4,60 euros par électeur, l'élection présidentielle de 2007 a coûté 90 centimes de moins que prévu, et moins cher que celle de 2002 ; et à 3,37 euros par électeur pour le scrutin législatif. Ce coût de la démocratie apparaît très modeste.

Je voudrais revenir un instant sur la propagande électorale dont la mise sous plis est extrêmement coûteuse : 76 millions d'euros pour les scrutins présidentiel et législatif, réglés par les contribuables. À cette somme, il convient d'ajouter 75 millions d'euros de frais d'affranchissement. Au total, la facture atteint 150 millions d'euros.

Si cette opération répond à la nécessaire mission d'information dévolue au ministère de l'intérieur, sa forme peut paraître désuète. La transmission « papier », onéreuse aussi en terme d'environnement, peut évoluer. À défaut de la supprimer totalement, je propose qu'il soit possible de s'en dispenser au moins pour les électeurs qui le souhaiteraient, à condition évidemment qu'un système de transmission électronique soit mis en place. C'est l'objet d'une proposition de loi que j'ai déposée le 8 octobre 2007. Je sais que vous l'étudiez, madame la ministre, et je crois qu'il pourrait être concevable de la mettre en œuvre dès les élections européennes – les plus proches et finalement celles qui se prêtent le mieux à ce type d'exercice puisqu'il n'y a que huit circonscriptions sur l'ensemble du territoire.

Outre l'activité électorale, l'administration territoriale constitue l'un des points importants de cette mission, bien évidemment. Nous sommes en pleine réflexion. L'expérience OSE – organisation des services de l'État – se poursuit. Les lois de décentralisation, les nécessaires réorganisation et renforcement de l'État, nous incitent à une réforme importante.

Quelques principes, maintenant clairs dans l'esprit des uns et des autres, se dégagent. Premier principe : une certaine subordination du préfet de département à l'égard du préfet de région. Pourquoi pas ? À condition que le préfet de département reste un interlocuteur compétent, solide – c'est finalement l'interlocuteur des députés, mes chers collègues, ne l'oublions pas !

Deuxième principe, que je conçois parfaitement : la réduction du nombre des services extérieurs de l'État grâce, par exemple, au rapprochement entre les DDA et les DDE. Il faudra néanmoins veiller à ce que ce nouveau service, qui sera le principal du point de vue technique, reste placé sous l'autorité des préfets et ne devienne pas trop autonome.

Troisième principe : la nécessité de tenir compte de la taille des départements. Pourquoi, alors que celle-ci varie, reproduire le même schéma dans chacun d'entre eux, comme on l'a fait jusqu'à présent ? On peut imaginer des organisations sensiblement différentes et adaptées aux dimensions respectives des départements.

La mission AGTE gère également le traitement du contentieux lié au recours à la force publique. La prévision est toujours difficile, mais votre serviteur constate avec satisfaction que, s'agissant des refus de concours de la force publique – poste le plus important en termes d'indemnités contentieuses –, la stabilisation des dépenses est en cours : celles-ci se sont élevées à 31 millions d'euros en 2007, contre 40 millions en 2006. Je salue l'effort du ministère et des préfets pour ce résultat positif.

Je souhaiterais revenir sur un contentieux délicat, et qui se développe, celui de l'indemnisation sollicitée par les communes à la suite du transfert de certaines tâches, comme le traitement des demandes de titres d'identité. C'est là un vrai sujet : trois cent dix communes ont, pour l'instant, déposé des demandes gracieuses ou contentieuses. Un certain nombre de jugements sont déjà intervenus et le coût des condamnations devient conséquent : nous sommes déjà à 16 millions d'euros et le phénomène risque de s'amplifier. N'avons-nous pas, en tant que législateur, à réfléchir à cette question avant que n'intervienne une décision contentieuse du Conseil d'État qui fera jurisprudence ?

En réalité, deux logiques s'affrontent. Soit nous restons dans notre tradition républicaine, qui veut que le maire soit agent de l'État et qu'en tant que tel, il doive exécuter certaines instructions ; soit il ne l'est plus, et la logique devient celle d'une indemnisation pour des prestations de services. Prenons garde toutefois : en ce cas, les maires pourraient se sentir en droit de demander une indemnisation pour le rôle d'officier d'état-civil, ce qui serait contraire à toutes nos traditions. Au demeurant la DGF, la dotation globale de fonctionnement, elle intégrait initialement l'indemnisation et la compensation des services : les plus anciens ici s'en souviennent, même si cela a généralement été oublié, y compris par ceux qui en bénéficient. Peut-être faut-il légiférer avant que cette affaire ne prenne des proportions plus importantes.

Autre sujet : la délivrance des titres envisagée pour les passeports biométriques, service dont devraient bénéficier 2 000 mairies. Pour le coup, les maires sont intéressés car ils y voient l'occasion de rendre un service supplémentaire à leurs administrés. Dans mon département des Côtes-d'Armor, sur vingt-cinq communes sollicitées, plus de vingt ont donné un accord de principe, et seulement deux hésitent encore. Il faut avancer sur ce sujet également.

J'en viens à la délivrance des titres d'identité, qui constitue l'une des tâches principales de la mission. Les préfetures vont commencer à délivrer, à titre expérimental, des passeports biométriques dès cet automne, la généralisation étant prévue à l'échelon européen pour le 28 juin 2009, en raison d'un accord international. Cette date, mes chers collègues, nous engage : le compte à rebours a commencé. La CNIL a rendu un avis assorti de réserves portant, d'une part, sur les empreintes digitales de huit doigts et, d'autre part, sur leur conservation dans une base centrale. Le Conseil d'État, lui, a donné un avis beaucoup plus favorable au projet gouvernemental, puisqu'il a observé que la création d'une base centralisée de données biométriques ne constituait pas une atteinte aux droits et libertés protégés tant par la Constitution que par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je me permets de faire remarquer qu'une base centrale est une nécessité impérative : sans elle, à quoi bon se lancer dans une opération de cette importance ?

Tout comme la CNIL, le Conseil d'État a par ailleurs jugé opportun le recours au législateur. Je partage ce sentiment. Même si, au regard de la Constitution, il n'est sans doute pas obligatoire de légiférer, il me semble indispensable que le Parlement débattenne et décide avec une certaine solennité, ne serait-ce que pour informer nos concitoyens. Pourriez-vous, madame la ministre, nous apporter des précisions sur le calendrier ? Quand débattons-nous d'un tel texte, sachant, je le rappelle, que la date butoir du 28 juin 2009 est devant nous ?

Le dernier point que je souhaite aborder occupe actuellement beaucoup l'opinion : l'immatriculation des véhicules. La carte grise est le document le plus délivré par les préfets : 12,8 millions de centres par an. Le ministère de l'intérieur a élaboré un nouveau modèle d'immatriculation des véhicules pour sortir d'une logique strictement départementale au profit d'une logique nationale. Il ne vous a pas échappé que ce système de plaque d'immatriculation à vie pour chaque véhicule suscitait des interrogations chez nos concitoyens et même chez certains de nos collègues.

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Tout à fait !

**M. Marc Le Fur,** *rapporteur spécial pour l'administration générale et territoriale de l'État.* Toutefois, ces inquiétudes sont levées, puisque chacun sera libre d'inscrire sur sa plaque son département et sa région d'origine.

Sans rompre avec la logique proposée par le Gouvernement, que votre serviteur agrée pleinement, la nouvelle organisation permettra de réduire le nombre de déplacements pour l'usager, lequel n'aura plus à changer sa plaque lorsqu'il achètera un véhicule d'occasion. Elle garantira aussi, dans l'optique de la lutte contre les fraudes et les vols, une traçabilité du véhicule. Elle permettra la dématérialisation et la simplification d'une grande partie des opérations, souvent lourdes et ingrates, et ce au bénéfice d'un système plus moderne. Bref, je crois possible de concilier sans difficulté majeure les objectifs du Gouvernement avec les préoccupations de nos concitoyens.

En conclusion, pour en revenir à l'aspect strictement comptable de l'exercice 2007, nous constatons que la gestion des programmes de la mission AGTE a été menée avec rigueur. À l'exception de l'organisation des élections – mais sur ce point, il y avait des contraintes inévitables –, la plupart des autres actions n'ont pas épuisé les enveloppes qui leur avaient été consenties par la loi de finances. Compte tenu des éléments que j'ai exposés, je considère que la performance méritait d'être saluée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**Mme Michèle Alliot-Marie,** *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.* Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je veux d'abord remercier Marc Le Fur, votre rapporteur spécial, pour la qualité de son intervention.

Certes, la loi de règlement permet d'évaluer la gestion passée : c'est son rôle. Elle est aussi l'occasion de mettre en perspective la politique voulue dans chaque domaine de l'action gouvernementale. À l'heure de la mondialisation et de la décentralisation, ma conviction est que l'État doit assumer toutes ses responsabilités, démontrer sa capacité

de combiner modernité, qualité et visibilité, et garantir au citoyen proximité et efficacité. Tel est bien le but de la réforme de l'État local.

Je crois qu'il y a une attente de nos concitoyens quant à la présence de l'État, mais d'un État moderne et efficace. Garant de la cohésion sociale et nationale, l'État doit garantir sa présence sur tous les territoires de la République, en métropole comme en outre-mer, et notamment sur les plus fragiles et les moins organisés. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » met en œuvre les moyens de cette présence sur l'ensemble des territoires.

Il faut se souvenir, et nous le voyons d'ailleurs tous les jours, que la décentralisation a considérablement renforcé les pouvoirs des présidents des conseils généraux et régionaux. Ces deux instances ont besoin d'un interlocuteur unique qui soit tout à la fois clair et fort. C'est donc le préfet qui doit être au cœur de la nouvelle organisation de l'État : lui seul est à même de représenter le Gouvernement tout entier dans la région ou le département.

Vous avez raison, monsieur le rapporteur spécial : afin de donner plus de visibilité, comme nous voulons le faire avec la réforme, il faut transformer les structures étatiques des régions et des départements en un nombre limité de directions autour de quelques pôles principaux, sous l'autorité du préfet. De ce point de vue, nous avons utilisé l'expérimentation dite OSE – Organisation des services de l'État – lancée en 2007, qui inspire le troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Le schéma est donc visible et logique : trois pôles pour chaque département, consacrés respectivement aux territoires, à la protection des populations et à la cohésion sociale. De même, la réforme subordonne les préfets de département aux préfets de région, lesquels fixeront la politique régionale dans les différents domaines concernés.

Dans le même temps, la présence de l'État doit être garantie partout où elle est nécessaire, notamment parce que rien ne peut la remplacer. C'est là où l'accès de chacun aux services de l'État est le plus difficile à garantir, en raison de la distance ou de l'isolement, que les sous-préfectures ont un rôle particulier à jouer. Je sais que, par souci d'économie, certains voudraient supprimer un certain nombre de sous-préfectures, notamment les plus petites d'entre elles. Ce n'est pas ma conception. Si l'on veut faire des économies, il vaut mieux au contraire s'intéresser aux structures plus importantes, là où des préfets importants sont situés à côté d'autres préfets, comme c'est le cas en région parisienne.

C'est donc dans cette perspective que j'ai demandé aux préfets de région de me transmettre leurs analyses sur les différentes sous-préfectures. Pour répondre aux inquiétudes, je puis indiquer qu'à ce jour, aucune décision n'a été prise, ne serait-ce que parce que j'attends toujours la remontée des analyses. Bien entendu, la discussion associera pleinement les élus locaux : c'est ainsi que j'ai toujours procédé, et c'est la moindre des choses puisque, je le rappelle, nous voulons un bon fonctionnement de l'État sur l'ensemble des territoires.

Je pense d'ailleurs que la réforme permettra à l'État de rattraper son retard par rapport aux collectivités territoriales, qui se sont beaucoup plus modernisées que lui. Il est également évident qu'elle bouleversera des habitudes et que nous devons donc l'accompagner. Il faut notamment le faire en expliquant clairement que l'État modernisé tel que nous le concevons doit offrir à nos concitoyens des services

et des méthodes rénovés. Sur cette matière, monsieur le rapporteur spécial, vous avez abordé plusieurs thèmes. J'en reprendrai trois.

Le premier est la délivrance des titres d'identité. Le système actuel est très long, très complexe, mal pratique et insuffisamment protecteur, y compris pour les personnes, puisqu'il existe des possibilités de détournement de l'identité. Ce système est donc révolu. Nous avons fait le choix de titres sécurisés de haute technologie, qui donnent une garantie supplémentaire aux personnes, puisque leur identité s'en trouvera sécurisée. Ce choix est également conforme à nos engagements internationaux en matière de biométrie. Le nouveau modèle de fabrication, centralisé à l'Agence nationale des titres sécurisés, est, si je puis dire, également décentralisé, puisque ladite agence est implantée à Charleville-Mézières : voilà une bonne façon, je crois, de montrer notre double préoccupation, l'efficacité et le respect des territoires.

Le nouveau système nous permettra par ailleurs de rénover la prestation offerte à l'utilisateur, avec notamment la mise en place de 2 000 points d'accueil dans les communes, ce qui permettra de rapprocher le guichet de délivrance des titres de la personne. Le choix de ces communes est en cours, dans le cadre d'un dialogue entre les préfets et les maires intéressés. Là encore, j'ai en effet demandé aux préfets d'être à l'écoute des maires, car il y va de l'efficacité du nouveau système.

Certes, notre calendrier est contraint, avec l'objectif de fournir les passeports biométriques au 1<sup>er</sup> juillet 2009. Pour le moment, il est respecté, ce qui n'empêche pas la discussion.

Vous avez évoqué le contentieux lié à l'indemnisation des communes en raison du traitement des demandes de titres d'identité. Ce contentieux existe, j'en conviens, mais il ne porte pas sur le fond – la loi peut confier aux maires des missions nouvelles – il porte sur la forme. Le gouvernement qui avait instauré cette mesure avait fait, à l'époque, une erreur juridique en fondant la décision sur le décret, alors que seule la loi vaut en la matière. Dans ces conditions, il est nécessaire d'apporter une réponse juridique à ce problème.

Pour répondre à votre question concernant le calendrier, je peux vous dire que le projet de loi sur la protection de l'identité sera soumis à votre vote en automne. Il donnera une base législative à la mission que les maires exercent *de facto* depuis 1999, et nous aurons alors l'occasion d'évoquer à nouveau le problème de l'indemnisation éventuelle de l'activité des maires pour l'exercice de cette mission. J'ai d'ores et déjà consulté l'association des maires de France pour trouver une solution convenable tant du point de vue juridique que financier que dans sa conception.

S'agissant du nouveau système d'immatriculation des véhicules, je partage entièrement vos analyses, monsieur le rapporteur, s'agissant des bénéficiaires du dispositif, pour l'utilisateur mais aussi pour l'administration – ne nous le cachons pas – puisqu'il permettra à l'État, en mutualisant et en industrialisant des tâches à faible valeur ajoutée, d'économiser 600 emplois sur cinq ans et de revaloriser une partie des personnels de l'administration qui, grâce à la formation permanente, pourront accéder à de nouveaux emplois plus intéressants.

Je précise que le nouveau système ne fera pas disparaître les numéros de département sur les futures plaques d'immatriculation : les automobilistes pourront y faire figurer le numéro de leur département et y associer la référence à la région.

J'en viens à la propagande électorale. C'est un sujet important, dont il convient que nous discutions ensemble car cela représente pour chaque élection un coût financier non négligeable – ce fut en particulier le cas des dernières élections, présidentielle et législatives.

Il est vrai que l'envoi de la propagande électorale représente un coût financier et écologique très lourd : lors de chaque élection, ce sont de nombreux hectares de bois qui disparaissent. Il faut donc en étudier la suppression.

Cela dit, si la suppression de la propagande papier est souhaitable pour les scrutins nationaux, dont chacun peut avoir connaissance grâce aux grands médias, on ne peut en dire autant des élections locales, où elle joue encore pleinement son rôle d'information de l'électeur. Dans ces conditions, est-il judicieux de la supprimer ?

J'ajoute que la suppression ne peut pas être simplement facultative, car cela aurait pour effet de maintenir deux systèmes parallèles – la propagande papier et la propagande par voie électronique – donc d'accroître la complexité et le risque d'erreurs, tout en restant au moins aussi coûteux. Cela doit donc être en quelque sorte « tout ou rien », et le choix ne doit pas être fait entre deux électeurs, mais entre deux types d'élection. Quoi qu'il en soit, je suis prête à réfléchir avec vous et avec l'ensemble de l'Assemblée à une réponse globale, capable de garantir l'information tout en tenant compte d'un certain nombre de réalités.

Voilà, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, en réponse aux observations de M. le rapporteur spécial. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je voudrais, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2007, aborder quatre sujets concernant la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Tout d'abord, l'architecture budgétaire mise en place en 2006 a été améliorée, et le groupe Nouveau Centre s'en félicite. En effet, pour favoriser la mutualisation des moyens et une bonne coordination avec la réforme en cours de l'articulation entre les préfets de région et de département, une expérience de budgets opérationnels de programme a été lancée en 2007 dans les deux régions du Limousin et des Pays de Loire. Le groupe Nouveau Centre souhaite que cette régionalisation, qui va dans le sens des recommandations de la Cour des comptes, soit généralisée dès 2009.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Charles de Courson.** D'après mon deuxième bureau, il semblerait que vous acceptiez que la généralisation des BOP s'applique à la totalité des régions, sauf à l'Île-de-France. Il serait intéressant que vous nous en expliquiez les raisons. Dans le cadre de la mission de contrôle, nous nous rendons régulièrement dans les régions : ce que nous constatons, c'est qu'il est nécessaire de l'étendre à toute la France.

Pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », vous avez réduit le nombre des budgets opérationnels de programme, qui passent de trois à deux, et celui des unités opérationnelles, qui passent de quinze à huit : tout cela va dans le bon sens.

Je voudrais également aborder la question de l'exécution budgétaire de 2007, marquée par la majoration des crédits ouverts, ce que le Nouveau Centre déplore, au nom du respect du principe de sincérité et de la portée des autorisations parlementaires. Cette majoration est liée pour l'essentiel au report opéré sur le programme « Administration territoriale », pour 20,5 millions d'euros, et aux ouvertures de crédits supplémentaires effectuées par décret d'avance, à hauteur de 64,8 millions d'euros, pour assurer notamment le financement des opérations électorales.

Or tout cela était parfaitement prévisible, car ces sommes n'avaient pas été budgétisées dans la loi de finances initiale pour 2007. Sachant que des élections auront lieu au cours des deux prochaines années – élections européennes en 2009, élections régionales en 2010 – ces sommes devront, à l'avenir, être correctement évaluées dès la loi de finances initiale.

Ensuite, le groupe du Nouveau Centre, dans un souci de maîtrise des dépenses publiques, souhaite une plus grande rationalisation des effectifs de la mission. Comme les années précédentes, des vacances d'emploi demeurent : 524 équivalents temps plein travaillés sur le programme « Administration territoriale », soit 1,7 % du plafond des autorisations d'emploi. Vous ne pourrez sans doute pas descendre au-dessous de 1,3 %, mais vous ne serez plus très loin du niveau minimum.

La baisse des effectifs de l'administration préfectorale, engagée dans une logique interministérielle de maîtrise de la dépense publique, ne saurait s'accomplir sans que soit menée une réflexion sur les missions des services de l'État au sein de l'administration territoriale. Le groupe Nouveau Centre souhaite que la question de l'abandon de certaines tâches, qui ne relèvent pas forcément du cœur de métier régalien de l'administration préfectorale, soit posée sans tabou ni *a priori* – ce qui, d'ailleurs, est l'objet de la RGPP.

La réforme de l'administration territoriale engagée en 2004 entend développer une conception stratégique et managériale de l'action territoriale de l'État, ce qui, pour le groupe du Nouveau Centre, va dans la bonne direction. Mais cette conception ne doit pas occulter les véritables questions qui se posent aujourd'hui : quel échelon pour quelle compétence ? Comment s'exerce la continuité territoriale ? Les citoyens sont-ils pris en compte dans cette réorganisation administrative ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ces différents points et nous dire comment le Gouvernement voit l'avenir ?

Enfin, le Nouveau Centre souhaiterait aborder la question de l'architecture administrative territoriale, que vous avez d'ailleurs évoquée, madame la ministre. La sous-préfecture est-elle toujours, dans notre pays, le lieu de la proximité administrative ? Est-elle un simple échelon d'exécution des décisions publiques ou un échelon d'exécution et de décision ? Faut-il concevoir un modèle unique pour toutes les sous-préfectures, ou bien en redessiner la carte ? Faut-il rapatrier tout ou partie des sous-préfectures au chef-lieu de département ?

De ce point de vue, la situation de mon département est très intéressante. À la sous-préfecture de Sainte-Ménéhould, il n'y a plus de sous-préfet, la fonction en étant exercée par le secrétaire général. Je ne vous ai jamais critiquée, madame la ministre, pas plus que vos prédécesseurs, pour n'avoir pas pourvu ce département d'un sous-préfet ! D'ailleurs, les choses se passent très bien : le secrétaire général se rend régulièrement dans l'arrondissement et remplit bien sa fonction. Ne faut-il pas évoluer, selon le département, vers

une équipe préfectorale, composée du préfet et des sous-préfets, avec pour certains une composante territoriale, de façon à optimiser l'ensemble des moyens engagés ?

Nous pensons, au groupe Nouveau Centre, que nous n'y échapperons pas. Sur ce point, madame la ministre, je vous ai trouvée un peu trop prudente. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur cette réorganisation territoriale et sur la façon de mieux utiliser les moyens de l'État ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** Monsieur de Courson, vous avez en effet évoqué quatre sujets importants. Tout d'abord, vous me demandez pourquoi nous ne généralisons pas le dispositif des BOP à l'Île-de-France. Dans un premier temps, nous voulons simplement étendre les deux premières expériences à l'ensemble des régions, mais la situation de l'Île-de-France est plus complexe, pour des raisons tout à la fois quantitatives et structurelles. Nous appliquerons donc le dispositif à cette région dans un deuxième temps, lorsque nous maîtriserons cette extension.

Vous m'avez ensuite interrogé sur la question des dépassements de crédits électoraux. Il y a deux raisons à ces dépassements : tout d'abord, le coût représenté par La Poste a été plus important que prévu, notamment pour des raisons liées au poids des documents ; ensuite, le nombre de procurations a été très important, ce qui a généré un coût supplémentaire. Je ne peux vous affirmer que sans ces majorations, nous aurions pu couvrir l'ensemble des dépenses, mais ce sont tout de même des éléments importants. Cela dit, je vous rejoins sur la nécessité de mieux apprécier les dépenses et de réfléchir à une diminution de la propagande électorale papier, qui représenterait une économie considérable.

S'agissant de la mission de l'État, je suis prête à étudier ce que doit être sa mission sur le terrain. Certaines choses doivent être supprimées, j'en conviens, et c'est ce que nous faisons. Mais regardons ce qu'ont déjà accompli les conseils généraux et un certain nombre d'autres structures. Pour autant, l'État doit conserver un rôle de proximité, et sans doute développer celui de conseil juridique. Je connais bien le terrain, au pays basque et dans d'autres régions de France : je peux vous dire que très souvent, les maires des petites communes sont désarçonnés, voire inquiets devant les responsabilités qu'ils sont amenés à assumer, faute de disposer des moyens techniques appropriés, des effectifs suffisants ou du personnel qualifié. En pareil cas, c'est vers la sous-préfecture qu'ils se tournent.

Les missions de l'État dont appelées à changer au niveau des sous-préfectures comme des préfetures. Nous devons regarder les choses avec pragmatisme : comment répondre demain aux besoins qui existent en matière de conseil juridique et technique ? Les missions des sous-préfectures doivent donc être recentrées, mais quelle forme doit prendre cette évolution ? Je pense qu'un certain nombre de grandes sous-préfectures n'y auront pas leur place. Prenons l'exemple de Boulogne-Billancourt, que je connais bien : située à quatre kilomètres de la préfecture de Nanterre, il est clair que cette sous-préfecture n'assume pas sa mission de conseil. De plus, c'est une commune importante qui a les moyens de consulter les juristes qui lui sont nécessaires.

**M. Michel Bouvard.** Exactement !

**Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** Nous devons donc étudier les besoins avec le plus grand pragmatisme et tenter d'y répondre. Je n'exclus pas la possibilité, qui a été évoquée, d'opter dans certains cas pour un secrétaire général délégué – voire deux. Ce que je veux, c'est d'abord un dispositif opérationnel qui permette de remplir la mission. Ensuite, on peut chercher, en fonction du territoire, le moyen le plus approprié pour la remplir. Mais n'oublions pas que, dans certains territoires, la sous-préfecture reste – je dirais presque malheureusement –, plus qu'un symbole, la seule marque réelle d'une présence de l'État forte et visible.

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, ce soir, à vingt-deux heures :

Suite du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures quinze.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA

