



N° 1033

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
préalable au débat d'orientation des finances publiques,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– L'ANNÉE 2008 : ASSURER UNE BONNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN DÉPIT DES RISQUES MACROÉCONOMIQUES	6
A.– UN CONTEXTE PEU PORTEUR	6
B.– UNE EXIGENCE : RESPECTER LA NOUVELLE NORME DE DÉPENSE	7
C.– UNE CONDITION : PRÉSERVER LE NIVEAU DE RECETTES	13
1.– Un montant de recettes fiscales nettes qui tend à décroître sur les dernières exécutions	13
2.– Un produit de recettes fiscales nettes incertain pour 2008	14
II.– L'ANNÉE 2009 : FRANCHIR UNE PREMIÈRE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LE RETOUR A L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES	20
A.– LE COUP D'ENVOI DE LA GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	20
1.– La programmation pluriannuelle des finances publiques	20
2.– La pluriannualité des dépenses de l'État	26
B.– DES CHOIX BUDGÉTAIRES AMBITIEUX DES 2009	28
1.– Une mise sous-tension particulièrement forte des dépenses	29
2.– L'indispensable sécurisation des recettes	33
<i>a) Des recettes 2009 déjà amputées d'au moins 4 milliards d'euros</i>	33
<i>b) La nécessité d'un meilleur encadrement des dépenses fiscales dès 2009</i>	38
AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	43
AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	63

INTRODUCTION

Le débat d'orientation des finances publiques de cette année est spécialement remarquable. Pour la première fois, il ne se contente pas de porter sur les seules perspectives pour l'année prochaine, mais a vocation à embrasser l'ensemble de la stratégie budgétaire d'ici à la fin de la XIII^e législature. La gestion pluriannuelle des finances publiques, qu'a si souvent appelée de ses vœux le Rapporteur général, est en effet résolument sur les rails.

D'une part, depuis le début de l'année, la préparation par le Gouvernement du prochain projet de loi de finances se déroule en discutant des enveloppes de crédits non seulement pour 2009, mais aussi pour 2010 et 2011. D'autre part, une loi de programmation de l'ensemble des finances publiques – catégorie législative qui pourrait prochainement recevoir une consécration constitutionnelle – devrait être soumise à l'examen du Parlement à l'automne prochain, afin de tracer le chemin du retour à l'équilibre des comptes publics d'ici à 2012.

Au regard de la situation actuelle de nos finances publiques, ce nouvel outil que constitue la pluriannualité budgétaire ne sera pas de trop. En dépit des progrès significatifs effectués ces dernières années, la situation des comptes publics s'est détériorée entre 2006 et 2007, que l'on considère le déficit public dans son ensemble – passé de 2,4 % à 2,7 % du PIB – ou le déficit budgétaire de l'État, passé de 35,7 milliards d'euros à 38,4 milliards d'euros⁽¹⁾. L'endettement public, quant à lui, a atteint 63,9 % du PIB à la fin 2007.

Dans de telles conditions, le redressement des finances publiques passe par deux orientations complémentaires. Dans un premier temps, il importe de faire face aux actuels risques macroéconomiques et d'assurer la meilleure exécution budgétaire possible pour l'année en cours. L'exercice 2008 a en effet été conçu, dès le vote de la loi de finances, comme une année de « pause » dans la réduction du déficit, nécessaire à la mise en œuvre des premières mesures phares du nouveau Gouvernement en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat. Il faut éviter que cette pause ne se transforme en un « dérapage » du déficit, ce qui suppose une particulière vigilance dans le pilotage budgétaire des prochains mois. Dans un second temps, après la parenthèse de 2008, il conviendra de faire de l'année 2009 la première étape décisive du retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2012. En particulier, il faut absolument conjurer la tentation, à laquelle ont cédé nombre des précédentes programmations pluriannuelles, de faire porter le plus gros des efforts sur la fin de période – au risque de sans cesse repousser la réalisation des objectifs.

Réactivité en 2008, ambition dès 2009 : tels devraient donc être, pour les prochains mois, les deux mots-clés de notre politique budgétaire.

(1) Déficit de l'État hors régularisation des pensions de décembre 2005 en 2006 et hors cessions en 2007 de titres EDF destinées à financer le « plan campus ».

I.- L'ANNÉE 2008 : ASSURER UNE BONNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN DÉPIT DES RISQUES MACROÉCONOMIQUES

A.- UN CONTEXTE PEU PORTEUR

La réduction du déficit public français, au sens maastrichien, s'est interrompue en 2007, entraînant la hausse du ratio dette/PIB. Atteignant 50,3 milliards d'euros, le déficit public est ainsi passé à 2,7 % du PIB alors qu'il était de 2,4 % du PIB en 2006. Cette situation singularise la France par rapport à ses partenaires européens. La situation de tous les États de l'Union européenne qui avaient enregistré un déficit en 2006 a connu une amélioration en 2007, à l'exception du Royaume-Uni et de la Grèce. L'écart des résultats français avec la moyenne des autres pays européens s'est établi à 2,1 points par rapport à l'Union à 27, contre 1,2 en 2006, et à 2,7 points par rapport à la moyenne de la zone euro, contre 1,4 point en 2006.

La dégradation du déficit public est imputable aux collectivités territoriales et à l'État, à hauteur de 2 points de PIB chacun, le déficit des administrations sociales s'étant pour sa part amélioré d'un point de PIB.

Le déficit public de l'État a atteint 2,1 points de PIB, alors même que le solde d'exécution budgétaire, à 38,4 milliards d'euros, n'est inférieur que de 100 millions d'euros environ au solde qui figurait dans les prévisions révisées associées au projet de loi de finances pour 2008 et qui fondait une prévision de déficit public pour l'État de 1,9 point de PIB. Cela s'explique par deux phénomènes. D'une part, l'INSEE a procédé à des retraitements comptables non anticipés par le Gouvernement. D'autre part, une baisse des recettes fiscales s'est produite entre les prévisions révisées associées au projet de loi de finances pour 2008 et l'exécution. Elle a été compensée par des recettes non fiscales dont certaines n'ont pas été prises en compte par l'INSEE pour le calcul du déficit public en comptabilité maastrichienne. Il faudra en tenir compte pour l'avenir.

● À ces résultats de 2007 moins satisfaisants qu'attendu, s'ajoutent les **incertitudes relatives à la situation macroéconomique**. Sans s'essayer dans le présent rapport à d'hasardeuses prédictions, on se contentera de rappeler que :

– le projet de loi de finances pour 2008 avait été bâti sur une hypothèse de croissance comprise entre 2 % et 2,5 % en volume ;

– le Gouvernement a revu cette prévision à la baisse en avril dernier, lui substituant une fourchette de 1,7 % à 2 % ;

– la note de conjoncture de l'INSEE de juin 2008 retient, dans son scénario central, une croissance de 1,6 % pour l'ensemble de l'année.

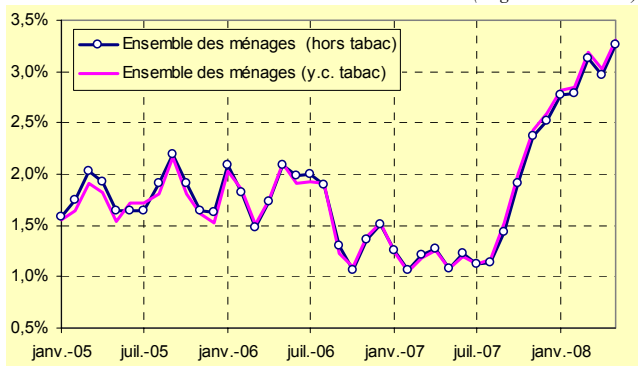
L'ampleur et la durée du ralentissement de l'économie mondiale, ainsi que son impact sur la croissance française, seront naturellement des éléments-clés de l'exécution budgétaire en cours. Il faut néanmoins prendre garde, dans l'analyse

de la situation, à ne pas surestimer la signification de données appelées à être fréquemment révisées, y compris *a posteriori* ⁽¹⁾.

À ces incertitudes sur la croissance s'ajoute la recrudescence de l'inflation depuis le deuxième semestre de 2007, laquelle peut avoir des effets sur les finances publiques par le canal des dépenses comme par celui des recettes ⁽²⁾. La prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) associée au projet de loi de finances pour 2008 était de 1,6 % en moyenne annuelle. Depuis, le Gouvernement l'a revue à 2,2 % dans ses « perspectives économiques » d'avril dernier. Du fait des tensions sur les prix des matières premières, à la fois agricoles (céréales, produits laitiers) et énergétiques (pétrole), l'INSEE a présenté en juin une prévision d'inflation à 3,2 % en moyenne en 2008, niveau qui n'a pas été atteint depuis 1991. Encore ces prévisions sont-elles construites sur l'hypothèse conventionnelle d'un prix du baril de pétrole stable autour de 130 dollars.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

(en glissement annuel)



Source : INSEE, juin 2008.

À plus long terme (pour 2009 et au-delà), et compte tenu notamment de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, le Gouvernement continue de tabler sur une inflation annuelle durablement inférieure à 2 %, comprise dans une fourchette de l'ordre de 1½ % à 1¾ %.

B.- UNE EXIGENCE : RESPECTER LA NOUVELLE NORME DE DÉPENSE

L'année 2008 est la première année d'application de la nouvelle norme régissant l'évolution des charges de l'État. Après une stabilisation des seules dépenses nettes (soit les dépenses hors remboursements et dégrèvements) du

(1) Ainsi, la croissance de 2003 a été revue de 0,9 point, passant de 0,2 % du PIB dans les premières estimations à 1,1 % finalement. De même, la croissance de 2005 a été révisée à la hausse de 0,7 point, passant de 1,2 % à 1,9 %. Quant à la croissance de 2007, elle est actuellement estimée par l'INSEE à 2,2 % en données brutes, après qu'une première évaluation à 1,9 % a été annoncée en février 2008.

(2) Sur ces deux aspects, voir infra, B et C.

budget général sous la législature précédente, la loi de finances pour 2008 a procédé à **une stabilisation en volume d'une enveloppe de dépenses élargie aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État.**

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2008

	LFI 2007	LFI 2008	Évolution		
			en M€	% en valeur	% en volume
Dépenses nettes du budget général	266 850	271 285	4 435	1,7 %	0,1 %
Changements de périmètre <i>soit à périmètre constant (1)</i>	266 850	271 913	5 063	1,9 %	0,3 %
Prélèvements sur recettes Union européenne (2)	18 696	18 400	- 296	- 1,6 %	- 3,2 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	49 451	51 209	1 758	3,6 %	2,0 %
Changements de périmètre <i>soit à périmètre constant (3)</i>	49 451	50 089	638	1,3 %	- 0,4 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics		124			
Total (1 + 2 + 3)	334 997	340 526	5 529	1,65 %	0,05 %

Cette nouvelle norme de dépense élargie ayant vocation à s'appliquer durant toute la XIII^e législature, il est primordial d'asseoir sa crédibilité et, partant, de s'assurer de son respect en exécution en 2008.

Il est difficile, à ce stade de l'année, de déterminer quelle sera l'évolution réelle des prélèvements sur recettes – même s'il est probable que le prélèvement au profit de l'Union européenne excédera la prévision de « *plusieurs centaines de millions d'euros* »⁽¹⁾. En revanche, et comme de coutume, **un certain nombre de dépenses imprévues en loi de finances devront être couvertes en cours d'exercice, du fait de la survenance de divers aléas, d'engagements politiques nouveaux ou d'insuffisances de crédits initiaux.**

Ainsi, les accords salariaux conclus avec les représentants des agents de la fonction publique en février dernier devraient entraîner une augmentation des dépenses de personnel, par rapport à la loi de finances pour 2008, de l'ordre de 600 millions d'euros. Outre l'effet de certaines mesures prises en fin d'année 2007 (notamment la majoration des heures supplémentaires de 25 %), ce coût supplémentaire est la conséquence des deux revalorisations du point d'indice de 0,5 % au 1^{er} mars puis de 0,3 % au 1^{er} octobre (soit 420 millions d'euros) et de diverses mesures de garanties du pouvoir d'achat. Sachant que les crédits de personnel mis en réserve en 2008 étaient initialement de 597 millions d'euros, c'est la totalité de la réserve de précaution constituée sur les crédits du titre 2 (0,5 % des crédits initiaux) qui devrait être mise à profit pour financer ces mesures salariales.

(1) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2008, p. 48.

Par ailleurs, le récent décret d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008 a ouvert 327 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 308 millions d'euros de crédits de paiement, afin de financer des aides aux pêcheurs, des mesures en faveur de l'hébergement d'urgence et des moyens en personnel pour le secrétariat d'État chargé du Développement de la région capitale. Ces ouvertures ont été compensées par des annulations de même montant portant sur des crédits mis en réserve ⁽¹⁾.

D'autres dépenses ont été annoncées par le Gouvernement, sans que leur mode de financement n'ait été précisé ⁽²⁾. C'est le cas par exemple de la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 5 % au 1^{er} septembre 2008 – soit un surcoût de 50 millions d'euros pour le programme *Handicap et dépendance* dès 2008 ⁽³⁾ – ou de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire en septembre prochain, dont le coût pour l'État serait de l'ordre de 50 millions d'euros.

En outre, en dépit des importants efforts entrepris pour améliorer la qualité des dotations budgétaires initiales dans la loi de finances pour 2008 ⁽⁴⁾, d'autres postes de dépenses devraient connaître des insuffisances, appelées à être couvertes en cours d'année : opérations extérieures du ministère de la Défense, primes d'épargne logement, bonus-malus écologique ⁽⁵⁾, aides agricoles, contrats aidés, etc.

En plus de ces enjeux de financement somme toute assez classiques, il convient cette année de prendre en compte l'effet sur les dépenses d'une inflation sensiblement supérieure aux prévisions ⁽⁶⁾. Interrogée sur ce sujet par le Rapporteur général, la Direction générale du Trésor et de la politique économique lui a indiqué que les répercussions de l'inflation sur les dépenses publiques devraient se faire sentir davantage en 2009 qu'en 2008, du fait notamment des mécanismes d'indexation des prestations sociales (par exemple les prestations familiales et vieillesse) ou de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux collectivités territoriales ⁽⁷⁾. C'est d'ailleurs pourquoi, dans ses « perspectives économiques » d'avril dernier, le Gouvernement retenait quasiment la même prévision d'évolution des dépenses publiques en valeur (+ 3,1 %, soit 0,9 % en volume) que dans le projet de loi de finances pour 2008 (+ 3 %). En revanche,

(1) Voir le compte-rendu n° 96 de la réunion de la Commission du 24 juin 2008.

(2) Seules les décisions influant directement sur le budget de l'État sont ici visées. D'autres mesures concernent les organismes sociaux : par exemple, le versement exceptionnel de 200 euros aux retraités les plus modestes le 1^{er} mars dernier a coûté 120 millions d'euros au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

(3) Ce surcoût serait d'environ 300 millions d'euros en 2009.

(4) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, Tome 1, n° 276, octobre 2007, p. 101.*

(5) Dont les opérations sont retracées sur le compte de concours financiers Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.

(6) Voir supra, A.

(7) Les dépenses locales pourraient cependant refléter, au moins partiellement, la hausse des prix de l'année courante. Les budgets locaux sont certes votés en valeur, en fonction de l'hypothèse d'inflation associée au projet de loi de finances, mais les règles de report des excédents antérieurs pourraient offrir une certaine souplesse à court terme visant à faire face à une hausse des prix non anticipée.

en 2009, l'inflation pourrait entraîner une hausse des dépenses publiques de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros pour les seules dépenses indexées – sans préjuger d'éventuelles mesures discrétionnaires supplémentaires.

En dépit de ces effets retardés, **le budget de l'État doit, dès 2008, faire face au surcoût entraîné par la hausse des prix sur la fraction de la dette indexée sur l'inflation.** Depuis 1998, en effet, l'Agence France Trésor (AFT) émet des titres indexés sur l'inflation française et, depuis 2001, sur l'inflation européenne (OATi, OAT€i, BTANi, BTAN€i). La demande du marché – en particulier des investisseurs institutionnels (caisses de retraite, compagnies d'assurance, etc.) – pour ce type de produits est forte depuis plusieurs années, *a fortiori* dans le récent contexte d'accélération de l'inflation mondiale. Pour l'État, l'avantage est d'éviter d'intégrer au taux d'intérêt servi sur son titre la « prime de risque » généralement exigée des souscripteurs pour se protéger contre le risque d'erreur dans la prévision d'inflation sous-jacente à la formation des taux : en d'autres termes, l'émetteur s'expose à l'inflation mais encaisse la prime de risque. Si la charge de la dette est ainsi davantage soumise aux évolutions des prix, cette variabilité est partiellement compensée par un effet de « lissage » en fonction du cycle économique : en phase haute, du fait d'une inflation plus forte, le service de la dette indexée est généralement plus élevé et vient limiter les gains budgétaires provenant de meilleures rentrées fiscales ; en bas de cycle, le creusement du déficit budgétaire est partiellement compensé par l'amoindrissement de la charge de la dette indexée. Par contraste, la situation économique la plus défavorable serait celle d'une stagflation durable, qui renchérirait le coût de la dette indexée sans que la croissance économique ne soit suffisamment vigoureuse pour apporter des recettes supplémentaires.

En 2007, les titres indexés sur l'inflation représentaient 15,7 % de la dette à moyen et long terme, après 13,6 % en 2006. Au 31 avril 2008, leur encours s'élevait à 128,3 milliards d'euros en valeur nominale, réparti entre 55 % de titres indexés sur l'inflation française et 45 % de titres indexés sur l'inflation de la zone euro. Du point de vue budgétaire, l'inflation a un double effet :

– au niveau de la charge d'indexation du capital, laquelle dépend du niveau de l'inflation à la date anniversaire des titres (soit le 25 juillet de chaque année). La revalorisation des emprunts crée pour l'État une charge d'indexation qui ne donne pas lieu à un décaissement mais à une provision annuelle dont le cumul sert, à l'échéance, à rembourser l'emprunt⁽¹⁾. Dans la loi de finances pour 2008, cette charge d'indexation du capital des titres indexés était estimée à 2,2 milliards d'euros, mais le surcroît d'inflation entre le 25 juillet 2007 et le 25 juillet 2008 devrait conduire à la majorer d'environ 1,5 milliard d'euros ;

(1) La Cour des comptes a plusieurs fois critiqué le traitement comptable de cette charge annuelle d'indexation (voir par exemple son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007, p. 40). Le principe d'un provisionnement budgétaire a été posé par le législateur, à l'article 125 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

– au niveau de la charge d'intérêt, également indexée sur l'inflation. Chaque titre indexé donne lieu à versement d'un coupon calculé en appliquant le taux facial du titre à un capital revalorisé en fonction de l'indice d'indexation au moment du détachement du coupon, soit le 25 juillet. Les intérêts sur les OAT et BTAN indexés étaient ainsi évalués à 3,3 milliards d'euros en loi de finances pour 2008. L'augmentation de l'inflation renchérit le montant des coupons à verser, mais ce phénomène est marginal au regard de l'effet précédent sur le capital des titres.

Pour couvrir les différents surcoûts qui précèdent et assurer le respect de l'enveloppe de crédits votée par le Parlement en loi de finances pour 2008, **il conviendra d'être particulièrement vigilant sur la maîtrise des dépenses d'ici à la fin de l'année, en mettant notamment à profit la réserve de précaution.**

Pour assurer ce pilotage infra-annuel, le Gouvernement peut s'appuyer sur une réserve de crédits « gelés » significativement plus importante qu'en 2006 et 2007 : 7,2 milliards d'euros de crédits de paiement (0,5 % sur le titre 2 et 6 % sur les autres dépenses) ont été mis en réserve en début d'année 2008, au lieu de 5,5 milliards d'euros en 2006 et de 5,6 milliards d'euros en 2007.

ÉTAT DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros)

	AE	CP
Réserve sur crédits initiaux ^(a)	7,4	7,2
<i>Dégel immédiat après réductions de crédits votées par le Parlement</i>	- 0,4	- 0,4
<i>Dégel immédiat sur subventions pour charges de service public</i>	- 0,7	- 0,8
<i>Annulations gageant le décret d'avance du 28 juin 2008</i>	- 0,3	- 0,3
<i>Autres mouvements</i>	- 0,1	- 0,1
Réserve initiale à la fin juin 2008	5,9	5,6
<i>Gels supplémentaires sur crédits reportés depuis 2007 et sur subvention ADEME ^(b)</i>	+ 0,6	+ 0,8
Réserve totale à la fin juin 2008	6,5	6,4

(a) 0,5 % sur le titre 2 (0,6 milliard d'euros) et 6 % sur les autres dépenses.

(b) Compte tenu de l'existence d'un reliquat de recettes qui lui étaient affectées en 2007, la subvention budgétaire pour 2008 à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été partiellement gelée.

Comme l'année dernière, une partie de ces crédits a été « libérée » dès le début de l'exercice pour tenir compte des mouvements de crédits intervenus au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 et pour ajuster les mises en réserve de subventions pour charges de service public appelées à financer des crédits de personnel. En sens inverse, une mise en réserve supplémentaire a été effectuée sur une partie des crédits reportés depuis l'exercice 2007, portant sur 0,6 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et sur 0,7 milliard d'euros de crédits de paiement, « dans l'attente d'une vision plus précise sur l'évolution de l'exécution budgétaire » selon M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Compte tenu de divers autres mouvements (notamment les annulations, déjà évoquées, par le décret d'avance du 28 juin),

environ 6,4 milliards d'euros de crédits de paiement demeuraient en réserve à la fin du mois de juin.

Entre une mise en réserve initiale sensiblement accrue par rapport aux années précédentes et le gel supplémentaire sur les crédits reportés depuis l'exercice 2007, la régulation budgétaire porte donc sur une masse totale de 8 milliards d'euros de crédits de paiement (dont, on l'a vu, une partie a déjà été utilisée). Ce montant, qui comme le montre le tableau ci-après n'avait plus été atteint depuis 2003, est de nature à rassurer quant aux capacités de pilotage de l'exécution budgétaire par le Gouvernement et, partant, quant au respect de la norme de dépense en 2008. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, environ la moitié des crédits mis en réserve pourraient faire l'objet d'annulations.

LA GESTION DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE DEPUIS 2003

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crédits mis en réserve						
Mise en réserve initiale	4,0	3,8	4,0	5,5	5,6	7,2
Gels supplémentaires en cours d'année	9,5	2,9	1,2	0,2	0,2	0,8
Utilisation de la réserve						
Dégels en cours d'année	3,2	3,5	1,9	4,4	4,4	1,3 ^(a)
Annulations finançant des redéploiements	3,7	0,8	0,8	1,2	1,3	0,3 ^(a)
Annulations « sèches »	6,6	2,3	2,4	0,1	0,1	—
Total	13,4	6,6	5,1	5,7	5,7	8,0

(a) À la fin juin 2008.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

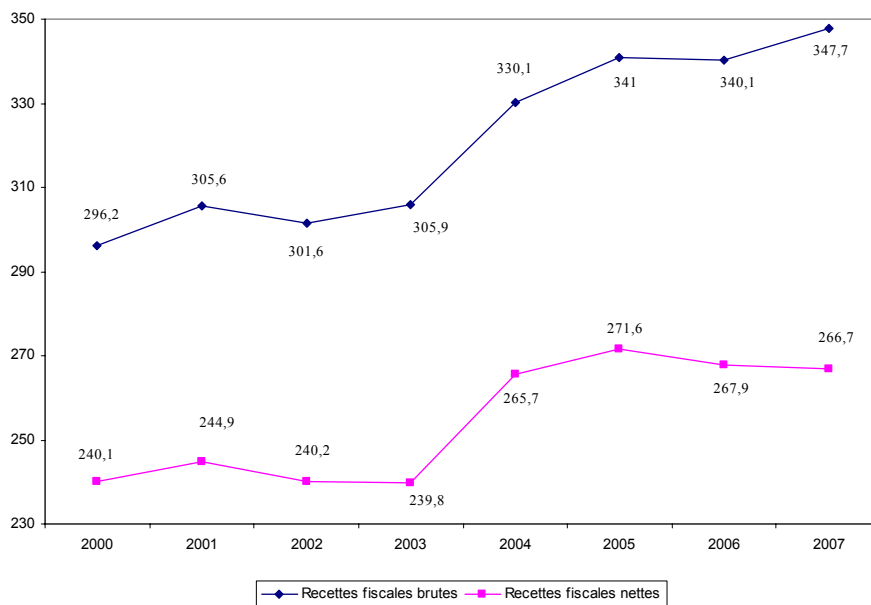
C.– UNE CONDITION : PRÉSERVER LE NIVEAU DE RECETTES

1.– Un montant de recettes fiscales nettes qui tend à décroître sur les dernières exécutions

● L'exercice 2007 a été marqué par une nouvelle diminution des recettes fiscales nettes (– 0,45 %) par rapport à 2006, bien que leur croissance spontanée ait été de 6,1 % (soit + 16,4 milliards d'euros) ce qui donne une élasticité au PIB de 1,3. Le produit des recettes fiscales nettes a ainsi baissé pour la deuxième année consécutive (– 1,3 % entre 2005 et 2006) et connaît depuis 3 ans une quasi-stagnation alors que le produit des recettes fiscales brutes a fortement augmenté, ce qui traduit le dynamisme des bases taxables pour la plupart des impôts.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES BRUTES ET NETTES

(en milliards d'euros)



En 2007, le recul des recettes fiscales nettes s'explique non par la baisse des recettes fiscales brutes, comme en 2006, mais par l'ampleur des remboursements et dégrèvements, laquelle est en partie imputable au dérapage du coût de certaines dépenses fiscales comme le crédit d'impôt développement durable (le montant des remboursements et dégrèvements a atteint 81 milliards d'euros, soit une hausse de 8,8 milliards d'euros par rapport à 2006).

2.- Un produit de recettes fiscales nettes incertain pour 2008

• Le produit des recettes inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 est supérieur de 0,85 % à celui qui a été constaté en 2007. **Le montant des recettes fiscales nettes progresserait de 2,2 %** ⁽¹⁾.

La loi de finances pour 2008 a prévu des transferts de recettes à hauteur 4,6 milliards d'euros, en particulier pour la sécurité sociale pour compenser l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, et des réductions d'impôts à hauteur d'environ 6,1 milliards d'euros (dont 2 milliards d'euros pour les dégrèvements de taxe professionnelle et 1,6 milliard d'euros pour les allègements de droit de succession).

Compte tenu du coût total de ces mesures nouvelles, qui avoisine les 11,5 milliards d'euros, il faudra **une croissance des recettes fiscales nettes à législation et périmètre constants d'environ 6,1 %** pour atteindre une progression des recettes fiscales nettes de 2,2 %.

Pour être plus précis, il faudrait intégrer dans ce calcul le coût des mesures nouvelles adoptées postérieurement à la loi de finances pour 2008 et qui affectent l'exercice 2008. Le Rapporteur général a demandé au Gouvernement de lui fournir la liste et le chiffrage de ces mesures mais n'a pu obtenir de réponse à ce jour. Il semblerait que les mesures contenues dans la loi de finances rectificative pour 2007 aient un impact négligeable sur l'exercice 2008, à hauteur d'un million d'euros. La loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat ⁽²⁾ devrait avoir un impact limité à hauteur de 50 millions d'euros au titre du maintien des exonérations de redevance audiovisuelle pour les personnes qui en bénéficiaient avant la loi de finances pour 2005. Le projet de loi de modernisation de l'économie en cours de discussion aurait un coût bien inférieur à 100 millions d'euros.

Le Rapporteur général déplore de ne pas avoir pu obtenir d'information plus précise et réitère à ce propos son souhait que toute mesure fiscale fasse l'objet d'une évaluation préalable de son coût avant son adoption, évaluation qui pourra être affinée ensuite. Il a d'ailleurs proposé l'adoption, dans le cadre de l'examen

(1) Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques la Cour des comptes mentionne le chiffre de 1,6, mais ce chiffre correspond à l'augmentation prévue par rapport au montant de recettes anticipées pour 2007 dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2008.

(2) Loi n° 2008-111.

du projet de loi de règlement pour 2007, d'un amendement créant une annexe au projet de loi de finances de l'année récapitulant les dispositions fiscales adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente, et précisant, pour chacune de ces dispositions, la loi qui l'a créée, son objet, la période pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son effet budgétaire pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes.

• La progression programmée des recettes nettes fiscales pour 2008 n'est pas garantie. Des risques non négligeables pèsent en effet sur le montant des recettes fiscales nettes compte tenu des incertitudes qui affectent l'évolution des bases taxables et le comportement des contribuables.

Comme il a été indiqué plus haut, le taux croissance pour 2008 a fait l'objet d'une révision à la baisse par le Gouvernement dans ses perspectives économiques d'avril 2008 (de 1,7 % à 2 % pour 2008 contre 2,25 % prévus dans le projet de loi de finances pour 2008 avec un déflateur de PIB inchangé à 1,8⁽¹⁾) et de pronostics pessimistes de la part de l'INSEE, qui dans sa dernière note de conjoncture table sur une croissance de 1,6 % en volume⁽²⁾. Mais, à supposer que ces hypothèses se réalisent, il est difficile de savoir quel en serait l'impact sur l'évolution des recettes fiscales nettes en 2008.

Il convient d'abord de souligner qu'une bonne part du produit des recettes fiscales pour 2008 (l'impôt sur le revenu et l'essentiel du produit d'impôt sur les sociétés⁽³⁾) est assise sur des assiettes 2007 et non sur des assiettes 2008. Or, si le Gouvernement avait prévu, dans le projet de loi de finances pour 2008, un taux révisé de croissance en volume de 2 % et un taux de croissance en valeur de 3,8 %, les taux atteints sont finalement plus élevés. Selon les dernières informations publiées par l'INSEE, la croissance en 2007 s'établit à 2,2 % en volume et 4,7 % en valeur.

En outre, il faut regarder pour chaque impôt les indicateurs macroéconomiques pertinents.

L'inflation, qui s'est accélérée depuis l'été 2007, le glissement annuel des prix passant de moins 1,5 % à 3,3 % en mai 2008, pourra avoir des effets favorables sur les recettes de TVA.

(1) L'évolution spontanée des recettes fiscales résulte de l'application d'une élasticité à un taux de croissance en valeur.

(2) De son côté, l'OCDE prévoit une croissance de 1,8% en 2008 pour la France, et la Commission européenne tablait fin avril sur une progression de 1,6% du PIB français.

(3) L'IS est assis sur le dernier revenu connu. : le premier acompte d'IS de l'année n est assis sur les bénéfices de l'année n-2 ; les 2^{ème} et 3^{ème} acomptes sont assis sur les bénéfices de l'année n-1; le 4^{ème} acompte est assis sur les bénéfices de l'année n-1 sauf pour les grandes entreprises éligibles au « régime du 5^{ème} acompte » pour lesquels le 4^{ème} acompte est assis sur les bénéfices de l'année n. A titre d'ordre de grandeur, voici la répartition des acomptes en 2007 : premier acompte: 8,6 Md€ , 2^{ème} et 3^{ème} acompte: 23,4 Md€; 4^{ème} acompte: 13,7 Md€ (dont 3,2 Md€ au titre du régime dit du 5^{ème} acompte).

En revanche, on peut partager avec la Cour des comptes la crainte que le montant de l'impôt sur les sociétés attendu pour 2008 ne soit pas à la hauteur de la prévision. Une croissance de 6 % est escomptée, mais le secteur financier représente une part importante de son produit (24 % en 2007). Selon le rapport annuel de la Commission bancaire, le système bancaire a fait preuve de sa capacité de résistance en 2007, mais il a généré un résultat net de 27 milliards d'euros contre 37,9 l'année précédente, et la conjoncture appelle à la vigilance face à un degré élevé d'incertitude en 2008.

Le comportement des contribuables pourrait aussi déjouer les prévisions de recettes. On sait désormais que le dispositif du bonus-malus écologique pour l'achat des véhicules, en vigueur depuis le début de l'année, a engendré un coût de 62 millions d'euros pour le 1^{er} trimestre 2008 et pourrait coûter entre 150 et 200 millions d'euros sur l'année entière, essentiellement parce que le produit de la taxe versé par les acheteurs des voitures les plus polluantes qui devait compenser les aides perçues par les acquéreurs de véhicules propres est deux fois moins important que prévu.

• Le Rapporteur général tient à souligner qu'il **convient également d'être prudent s'agissant des plus-values fiscales liées à la hausse des prix des produits pétroliers**, comme nous y invitent les conclusions du rapport de la commission chargée d'évaluer l'impact de la hausse des prix du pétrole sur les finances de l'État, dite commission « Durieux » du nom de son président.

La taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) est assise exclusivement sur les volumes mis à la consommation, tandis que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est proportionnelle aux prix de vente au détail (son taux est de 19,6 %). La loi de finances initiale pour 2008 a prévu une recette de 25,3 milliards d'euros au titre de la TIPP, dont près du tiers ira au profit des collectivités locales, et de 7 milliards d'euros au titre de la TVA perçue sur les produits pétroliers.

Après une baisse au second semestre 2006, les prix des carburants et du fioul domestique ont augmenté de façon continue depuis le début de l'année 2007 et ont connu une accélération au 1^{er} trimestre 2008, comme le montre le tableau ci-après.

GLISSEMENT DES PRIX TTC DES PRINCIPAUX PRODUITS PÉTROLIERS DEPUIS DÉCEMBRE 2005

(en euros / litre)

Type de produits	Décembre 2005	Décembre 2006	Évolution (%)	Décembre 2007	Évolution (%)	Mars 2008	Évolution (%)
Super sans plomb	1,17	1,16	- 0,2	1,34	+ 14,7	1,37	+ 2,4
Gazole	1,03	1,02	- 0,5	1,20	+ 17%	1,26	+ 5,3
FOD	0,61	0,60	- 2,1	0,77	+ 27,6	0,82	+ 6,6

Source : Calculs DGDDI et IGF à partir des prix DIREM.

L'augmentation des prix n'a que légèrement affecté la consommation au cours du 1^{er} trimestre 2008 : il apparaît en fait que la consommation de gazole et de fioul domestique est à peu près conforme aux prévisions de la loi de finances pour 2008 tandis que la consommation de supercarburant est inférieure de 3,88 % aux prévisions.

PRODUITS PÉTROLIERS MIS À LA CONSOMMATION EN 2008 EN VOLUME

(en millions d'hectolitres)

Produit	Année 2005			Année 2006			Année 2007			1 ^{er} trimestre 2008		
	LFI	Réel	Écart (%)	LFI	Réel	Écart (%)	LFI	Réel	Écart (%)	LFI	Réel	Écart (%)
Sans plomb	148	141	- 4,18	139	135	- 2,45	135	130	- 4,02	29,79	28,63	- 3,88
Gazole	378	364	- 3,62	378	370	- 2,01	385	382	- 0,57	93,44	94,14	0,75
FOD	187	186	- 0,40	190	171	- 9,55	186	152	- 18,14	48,04	48,11	0,15

Source : DGDDI et CPDP pour le FOD.

En conséquence, les recettes de TVA sont supérieures de 176 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, l'augmentation des prix ayant pleinement produit son effet, tandis que les recettes de TIPP sont en léger retrait (-56 millions d'euros), en raison de la baisse de la consommation de supercarburants. Il en résulte une plus-value de 120 millions d'euros pour le premier trimestre 2008.

RECETTES FISCALES SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS DU 1^{ER} JANVIER AU 31 MARS 2008

(en millions d'euros)

Taxes	Recettes prévues en LFI	Recettes constatées	Écart de recettes au 31/03/2008
TIPP	6 122	6 066	- 56
TVA	1 718	1 894	+ 176
Total	7 833	7 960	+ 120

Source : DGDDI.

Mais, comme le souligne la commission Durieux, ce résultat est marqué par l'apparente inélasticité des volumes consommés aux prix, au cours du premier semestre 2008. Or, cette inélasticité ne s'explique pas aisément et il est difficile de faire l'hypothèse qu'il n'existerait plus de marge d'économies de consommation de produits pétroliers. On peut donc s'attendre à de nouveaux reculs de consommation dans les mois à venir, si les prix demeurent à leurs niveaux actuels et, *a fortiori*, s'ils continuent d'augmenter. Rappelons que, sur les exercices précédents, la commission avait mis en évidence des moins-values de 212 millions d'euros en 2005, 629 millions d'euros en 2006 et 359 millions d'euros en 2007.

En tout état de cause, il ne faut pas compter sur un éventuel surplus de recettes fiscales pétrolières pour diminuer le déficit budgétaire, puisque le président de la République Nicolas Sarkozy a annoncé ce mardi 27 mai dernier qu'il souhaitait consacrer les recettes supplémentaires de TVA sur les produits pétroliers à un fonds d'aide destiné à mettre en œuvre des mesures de solidarité et d'adaptation face à la hausse des prix des hydrocarbures.

• La progression des recettes fiscales au cours du premier semestre 2008 laisse craindre une moins-value pour l'ensemble de l'année

Les situations mensuelles du budget de l'État doivent être interprétées avec précaution car des événements exceptionnels peuvent affecter les recettes d'un mois à l'autre. Elles donnent cependant une idée de l'évolution des recettes. La situation mensuelle arrêtée au 31 mai 2008, fait apparaître qu'à périmètre constant, les recettes fiscales nettes s'inscrivent en hausse de + 2,9 % par rapport à la même période de l'année dernière, du fait d'un bon niveau des recettes nettes de TVA (+ 5,9%) et des recettes nettes d'impôt sur les sociétés (+ 11,0%). Ce rythme de progression, lié pour partie à des restitutions exceptionnelles intervenues en début d'année 2007, devrait toutefois être plus modéré durant le second semestre. Les autres recettes fiscales nettes, en particulier les droits d'enregistrement (droits de succession et de donation) sont en baisse, ce qui illustre les premiers effets de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA). À périmètre courant, le montant des recettes fiscales n'augmente que de 1 %.

Les recettes non fiscales sont, elles, en très forte progression (+ 35,1 % à périmètre constant), suite à l'encaissement du dividende versé par la Banque de France, dont le montant a presque doublé d'un an sur l'autre à 1,7 milliard d'euros, et à un calendrier plus rapide de versement de dividendes par plusieurs entreprises publiques.

La hausse des recettes fiscales et non fiscales du budget général est partiellement compensée par une augmentation des prélèvements sur les recettes de l'État opérés au profit des Communautés européennes et au profit des collectivités territoriales.

Le tableau figurant page suivante retrace ces évolutions.

Selon les informations communiquées au Rapporteur général, au regard des encaissements réalisés à ce jour, **une perte de recettes fiscales de 3 à 5 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pourrait être constatée en fin d'année 2008**. En particulier, la moins-value pourrait atteindre entre 1 et 3 milliards d'euros s'agissant de l'impôt sur les sociétés, et entre 1,5 et 2 milliards d'euros s'agissant de l'impôt sur le revenu.

RECETTES (NETTES DES REMBOURSEMENTS & DÉGRÈVEMENTS) AU 31 MAI 2008

(en millions d'euros)

	Exécution	LFI	Niveau à la fin mai		Variations à la fin mai	
	2007	2008	2007	2008	2008/2007 Périmètre courant	2008/2007 Périmètre constant
Recettes fiscales ⁽¹⁾	266 710	271 622	107 155	108 268	1,0 %	2,9 %
Impôt sur le revenu – net ⁽⁵⁾	50 032	53 748	27 327	26 949	– 1,4 %	– 1,4 %
Impôt sur les sociétés – net ⁽¹⁾⁽³⁾	50 843	53 825	13 453	14 939	11,0 %	11,0 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	17 288	16 514	6 897	6 609	– 4,2%	1,9 %
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette ⁽¹⁾	131 510	134 981	52 555	54 630	3,9 %	5,9 %
Autres recettes fiscales – nettes ⁽¹⁾⁽⁴⁾	17 037	12 554	6 923	5 141	– 25,7 %	– 19,5 %
Recettes non fiscales	28 680	28 051	5 358	7 466	39,3 %	35,1 %
Prélèvements sur recettes ⁽²⁾	– 66 781	– 69 610	– 28 146	– 30 223	7,4 %	5,8 %
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	228 609	230 063	84 367	85 511	1,4 %	4,0 %
Fonds de concours	3 833	3 438	1 038	618	– 40,5 %	– 40,5 %
Recettes budget général (y compris fonds de concours)	232 442	233 501	85 405	86 129	0,8 %	3,4 %

(1) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) Prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

(3) Hors IS par voie de rôle et CSB.

(4) Y compris IS par voie de rôle et, en 2007 seulement, de CSB.

(5) Recettes d'impôt sur le revenu nettes des remboursements et des dégrèvements dont ceux relatifs à la prime pour l'emploi.

II.- L'ANNÉE 2009 : FRANCHIR UNE PREMIÈRE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LE RETOUR A L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

A.- LE COUP D'ENVOI DE LA GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Le débat d'orientation budgétaire pour 2009 est marqué par le lancement de la pluriannualité budgétaire. Cet outil essentiel de pilotage des finances publiques revêt deux dimensions.

1.- La programmation pluriannuelle des finances publiques

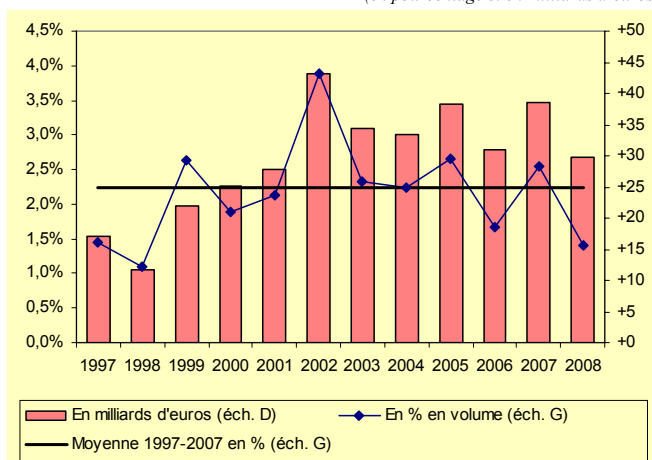
La programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques est destinée à tracer et à « sécuriser » le chemin du retour vers l'équilibre des comptes publics à l'horizon 2012. Elle prendra la forme d'une loi de programmation des finances publiques discutée à l'automne prochain, qui devra répondre à deux défis majeurs.

- Le premier est celui de **la maîtrise des dépenses publiques.**

De 1997 à 2007, les dépenses publiques ont progressé de 2,2 % en volume en moyenne. L'objectif figurant dans le programme de stabilité 2009-2012, transmis aux autorités communautaires en décembre 2007, est de diviser par deux ce rythme, pour l'amener à environ 1,1 % en moyenne – et à 1,4 % dès 2008.

CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en pourcentage et en milliards d'euros)



Pour mesurer concrètement l'effort que représente la réalisation d'un tel objectif, on peut se reporter à l'évolution des dépenses publiques constatée ces dernières années. Ainsi, entre 2002 et 2007, les dépenses publiques ont augmenté en moyenne annuelle de 36 milliards d'euros courants. Les faire évoluer de « seulement » 1,1 % en volume consiste à **réduire cette progression annuelle d'environ 10 milliards d'euros**, en la ramenant à environ 27 milliards d'euros chaque année ⁽¹⁾.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, du fait de la dynamique tendancielle des charges publiques (intérêts de la dette, pensions, prestations sociales, etc.) et des nouvelles dépenses que tout gouvernement est amené à engager pour mener à bien sa politique, c'est un montant d'économies bien supérieur qu'il faut en pratique dégager chaque année pour aboutir à cette moindre progression annuelle de 10 milliards d'euros. Au surplus, comme l'a relevé la Cour des comptes, le déficit actuellement ⁽²⁾ prévu pour 2009 (2 % de PIB) étant supérieur de 0,3 point à celui qui figurait dans le dernier programme de stabilité, c'est même un effort de ralentissement des dépenses de 12 milliards d'euros par an qui devrait être réalisé à partir de 2010 pour atteindre l'équilibre en 2012, à hypothèses de croissance inchangées ⁽³⁾.

L'État, dont les dépenses représentaient environ 29 % de l'ensemble des dépenses publiques en 2006 ⁽⁴⁾, devra bien sûr prendre toute sa part à ces économies ⁽⁵⁾. Force est cependant de constater qu'il ne pourra à lui seul garantir le retour à l'équilibre des comptes publics et que les efforts devront être partagés par l'ensemble des acteurs de la dépense publique.

Ainsi, il importe que les dépenses des **opérateurs de l'État** – qui correspondent approximativement au sous-secteur des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC) en comptabilité nationale – soient mieux contrôlées. Même en neutralisant l'opération d'apurement de la dette de l'État de 5,1 milliards d'euros à l'égard des organismes de sécurité sociale (qui s'est traduite par une dépense du même montant de la Caisse de la dette publique), les dépenses des ODAC ont augmenté en 2007 de 3,1 % en valeur, après 2,7 % en 2006.

Depuis la loi de finances pour 2008, toute nouvelle affectation de recettes qui serait consentie par l'État à un tel organisme est prise en compte dans la norme de dépense. Un progrès supplémentaire consistera, dès la loi de finances pour 2009, à instaurer un plafonnement global des emplois des opérateurs, conformément à l'article 64 de la loi de finances pour 2008. Les questions d'un meilleur encadrement des conditions de recours à l'emprunt par les opérateurs et

(1) L'hypothèse d'inflation ici retenue est de 1,6 %.

(2) Dans les « perspectives économiques » présentées par le Gouvernement en avril 2008.

(3) Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire*, juin 2008, p. 52.

(4) Après prise en compte des transferts qu'il effectue au profit des autres administrations publiques (source : *Rapport sur la dépense publique et son évolution, annexe au projet de loi de finances pour 2008*, p. 15-16).

(5) Sur les dépenses de l'État, voir infra.

d'une présentation consolidée de leurs comptes avec ceux de l'État méritent également d'être posées⁽¹⁾. Plus globalement, le Rapporteur général considère que les opérateurs doivent être soumis, dans le respect de leur autonomie de gestion, aux mêmes contraintes budgétaires que celles auxquelles s'astreint l'État lui-même.

Les dépenses des **collectivités territoriales**, qui depuis le début des années 2000 augmentent en moyenne annuelle et en volume de 3 % hors transferts de compétences⁽²⁾, doivent, elles aussi, être ramenées à un rythme de progression plus raisonnable. À moyen terme, la maîtrise des dépenses locales passe par une clarification des compétences des différents échelons de décision et par la mise en place d'une fiscalité locale plus responsabilisante.

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(crédits ouverts en loi de finances initiales)

Montant (en millions d'euros)	2004	2005	2006	2007	2008
Dotations sous enveloppe	43 256	43 684	44 315	45 195	46 515
dont DGF	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056
Dotations hors enveloppe	16 213	17 741	20 527	25 000	26 445
dont FCTVA	3 710	3 791	4 030	4 711	5 192
Total	59 469	61 425	64 842	70 195	72 960
Évolution (en %)					
Dotations sous enveloppe	+ 39,4 %	+ 1,0 %	+ 1,4 %	+ 2,0 %	+ 2,9 %
dont DGF	+ 95,3 %	+ 3,3 %	+ 0,4 %	+ 2,9 %	+ 2,2 %
Dotations hors enveloppe	- 3,4 %	+ 9,4 %	+ 15,7 %	+ 21,8 %	+ 5,8 %
dont FCTVA	+ 1,3 %	+ 2,2 %	+ 6,3 %	+ 16,9 %	+ 10,2 %
Total	+ 1,3 %	+ 3,3 %	+ 5,6 %	+ 8,3 %	+ 3,9 %

Source : Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2008, juillet 2008.

À plus court terme, le principal outil à la disposition de l'État est le ralentissement de l'évolution de ses concours financiers aux collectivités territoriales, lesquels devraient atteindre 72,9 milliards d'euros en 2008⁽³⁾, en hausse de près de 4 % par rapport à 2007. L'objectif pourrait être de tendre vers une progression des concours financiers de l'État à un rythme identique à celui de ses propres dépenses – c'est-à-dire vers une stabilisation en volume.

Enfin, les **dépenses sociales** (460 milliards d'euros en 2007) sont, en tant que principales contributrices à l'évolution des dépenses publiques, l'une des clés essentielles de l'assainissement des finances publiques d'ici à 2012.

L'enjeu majeur consiste à ramener à l'équilibre le régime général de sécurité sociale. L'accumulation des déficits qui le caractérise depuis plusieurs années (9,5 milliards d'euros en 2007) ne doit pas conduire à la résignation. Sur le

(1) Comme l'ont suggéré, respectivement, le rapport présenté en avril 2007 par l'IGF sur la gestion pluriannuelle des finances publiques et le rapport précité de la Cour des comptes préliminaire au DOB.

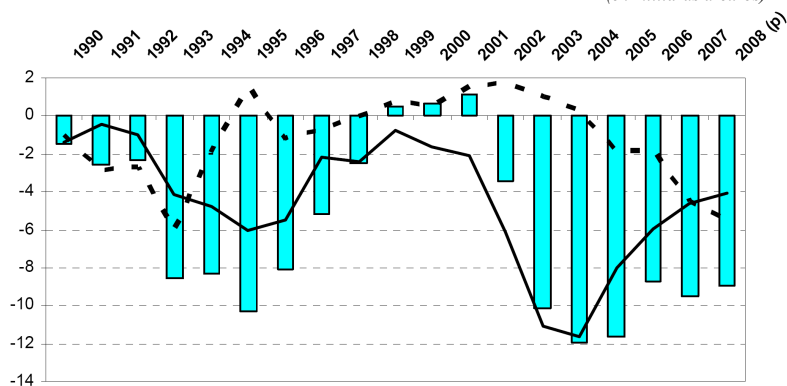
(2) Soit 4 % y compris transferts (source : Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2008, p. 34).

(3) Somme des prélèvements sur recettes, des dépenses budgétaires et des compensations de dégrèvements de fiscalité, hors fiscalité transférée.

long terme, ce n'est en effet que depuis 1993 que le régime général connaît des résultats véritablement inquiétants, sous forme de soldes négatifs évoluant souvent autour de dix milliards d'euros – à l'exception des excédents dégagés entre 1999 à 2001, grâce à une conjoncture économique particulièrement favorable (voir le graphique ci-après).

SOLDES DU RÉGIME GÉNÉRAL, DE LA CNAM ET DE LA CNAV DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



soldes en encaissements-décaissements jusqu'en 1998, en droits constatés à partir de 1999; prévisions 2007-2008

■ régime général — CNAM maladie - - - CNAV

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2008.

Malgré les efforts réalisés ces dernières années, la situation des finances sociales reste préoccupante :

– les projections pluriannuelles associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 montrent une persistance du déficit du régime général à environ 7 milliards d'euros à l'horizon 2012, du fait notamment de l'augmentation tendancielle des prestations vieillesse ;

– si les résultats de la branche maladie sont en nette amélioration depuis trois ans, les dépenses relevant de l'ONDAM⁽¹⁾ se sont à nouveau accélérées en 2007 (en hausse de 4,2 % en valeur, après 3,1 % en 2006). La poursuite de la réduction du déficit en 2008 suppose qu'aucun dépassement supplémentaire n'intervienne d'ici à la fin de cette année ;

– les comptes de la branche vieillesse se sont profondément dégradés en trois ans : de légèrement excédentaire en 2004, le solde de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est devenu déficitaire à hauteur de 4,6 milliards d'euros l'année dernière, déficit qui pourrait atteindre 5,6 milliards d'euros en 2008 ;

(1) Objectif national de dépenses d'assurance maladie.

– la question du financement pérenne du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), en déficit de 2,2 milliards d’euros et endetté à hauteur de 5,5 milliards d’euros à la fin 2007, n’a toujours pas été tranchée ;

– la dette portée par la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) et restant à rembourser s’élevait à 73 milliards d’euros au 31 décembre 2007 ;

– la dette « courante » du régime général, c’est-à-dire le découvert de l’ACOSS, qui ne devrait théoriquement financer que des décalages de trésorerie, a atteint 20 milliards d’euros à la fin 2007⁽¹⁾. Encore son augmentation (de 7,5 milliards d’euros par rapport à 2006) a-t-elle été limitée par l’apurement de 5,1 milliards d’euros de dettes de l’État à l’égard du régime général. Un nouveau relèvement du plafond d’emprunt de ce dernier – fixé à 36 milliards d’euros pour 2008 – n’apparaissant pas raisonnable, une partie de ce découvert devrait être transférée à la CADES en 2009, en lui affectant des ressources supplémentaires permettant de conserver le même horizon de remboursement de la dette⁽²⁾. Il pourrait s’agir de recettes alimentant actuellement le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui pour la première fois depuis 2000 était excédentaire l’année dernière⁽³⁾ et dont la situation financière devrait continuer de s’améliorer sous l’effet du recul du chômage.

LA DETTE SOCIALE EN 2007

(dette brute non consolidée, en milliards d’euros)

ACOSS	20,3
Hôpitaux	16,7
MSA – FFIPSA	5,2
Unédic	9,9
Autres	2,7
Total administrations de sécurité sociale	54,8
CADES	75,0
Total dette sociale	129,8

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale ; MSA : Mutualité sociale agricole ; FFIPSA : Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles ; CADES : Caisse d’amortissement de la dette sociale (classée parmi les ODAC en comptabilité nationale).

(1) L’ACOSS assure ce financement par l’intermédiaire d’emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et, depuis 2007, par l’émission directe de billets de trésorerie.

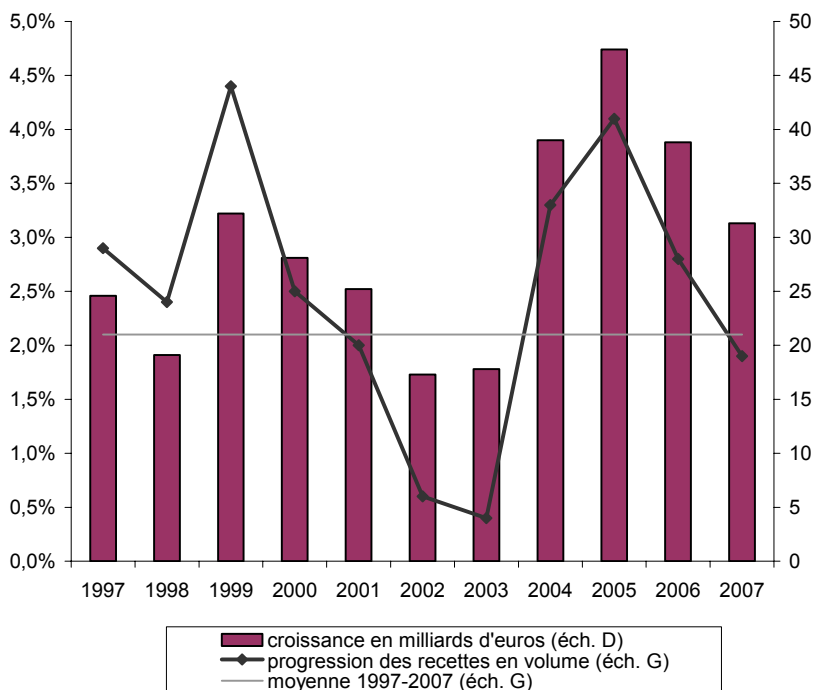
(2) Conformément à l’article 20 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, selon lequel « tout nouveau transfert de dette à la caisse d’amortissement de la dette sociale est accompagné d’une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d’amortissement de la dette sociale ».

(3) Le solde annuel du FSV s’est établi à + 0,2 milliard d’euros à la fin 2007. Son déficit cumulé, qui pèse sur la trésorerie de la CNAV, atteignait cependant 4,8 milliards d’euros.

• **Le second défi majeur de la future loi de programmation consistera à promouvoir une véritable gestion pluriannuelle des recettes publiques.**

Une programmation d'ensemble incorporant les recettes est indispensable pour appréhender tous les effets des mesures votées chaque année et déterminer nos réelles marges de manœuvre. C'est dans un cadre pluriannuel qu'apparaît tout l'impact des décisions prises dans le cadre de la loi TEPA, dont la progressivité s'avère importante. Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'effort de maîtrise des dépenses ne sera pas suffisant pour réduire rapidement notre déficit si les réductions d'impôt et de cotisations sociales se poursuivent au rythme de ces dernières années. Les pertes de recettes induites par les importantes réductions d'impôts et de cotisations sociales des années récentes ont en partie été compensées par les surplus constatés sur certains impôts, traduisant une croissance spontanée des prélèvements obligatoires supérieure à celle du PIB. Une gestion pluriannuelle des recettes publiques ne peut pas miser sur le maintien d'une élasticité des recettes fiscales nettement supérieure à un.

(en pourcentage et en milliards d'euros)



2.– La pluriannualité des dépenses de l'État

Pour le seul budget de l'État, la pluriannualité prendra la forme d'**une programmation triennale des dépenses du budget général, pour la période 2009-2011.**

Cette procédure particulièrement innovante, qui s'inspire notamment des propositions de MM. Alain Lambert et Didier Migaud dans leur rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF, a été lancée par la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008.

Elle consiste à programmer des plafonds de dépenses par mission et des plafonds d'effectifs par ministère pour les trois prochaines années. Dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne pourront, juridiquement, être qu'indicatifs : le Parlement demeurera naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances⁽¹⁾. Toutefois, d'un point de vue interne au Gouvernement, les plafonds triennaux retenus seront « *regardés comme impératifs* » selon les termes de la circulaire précitée du Premier ministre – sous réserve d'un ajustement de la troisième et dernière année de la programmation (système « semi-glissant » ou « 2+1 »)⁽²⁾.

Cette programmation triennale doit permettre tout à la fois :

– de mieux maîtriser l'évolution d'ensemble des dépenses de l'État : le plafond global des dépenses, c'est-à-dire la somme des crédits prévus pour les trois années de la programmation, ne pourra être revu que dans la seule hypothèse d'une inflation supérieure aux prévisions ;

– de responsabiliser les ministres et les gestionnaires : la pluriannualité confèrera une dimension nouvelle à l'échelon qu'est la mission et, du même coup, renforcera le rôle de pilotage budgétaire des ministres. Le principe dit d'« auto-assurance » consistera à faire face aux dépenses nouvelles sans remettre en cause le plafond de la mission, ce qui supposera la constitution de « réserves » internes à chaque mission. C'est pourquoi la maquette budgétaire devra profondément évoluer en 2009, afin de limiter le nombre de missions interministérielles et

(1) Il convient de rappeler, en tout état de cause, que la pluriannualité budgétaire est une norme de rang constitutionnel (voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances rectificative pour 1998 et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF).

(2) Au bout de deux ans, une révision des plafonds par mission sera en effet possible, afin d'ajuster, dans le respect du plafond global des dépenses du budget général, la troisième et dernière année de la programmation. Concrètement : en 2008 sont définis les plafonds 2009-2011, qui seront ensuite déclinés par la loi de finances pour 2009 au niveau des programmes ; en 2009, la loi de finances déclinera par programmes les plafonds 2010 ; en 2010 seront définis les plafonds 2011-2013 (le cas échéant, avec un ajustement, par rapport à la programmation 2009-2011, de l'annuité 2011), puis les plafonds 2011 seront déclinés par programmes en loi de finances ; en 2011, les plafonds 2012 seront déclinés par programmes en loi de finances ; en 2012 seront définis les plafonds 2013-2015, etc.

de missions dont le champ est trop étroit, lesquelles seraient plus difficiles à piloter à un horizon pluriannuel ⁽¹⁾.

Pour le Rapporteur général, le succès de la pluriannualité budgétaire est très directement dépendant de la fiabilité des projections prévisionnelles de dépenses et, partant, de la qualité de la budgétisation initiale : couverture des dépenses obligatoires ou « inéluctables », des restes à payer, des priorités gouvernementales etc. La gestion pluriannuelle nécessite également la fixation de règles claires précisant les modalités de traitement des différents aléas susceptibles d'influer sur l'évolution des dépenses – par exemple les modalités du recours à une « réserve de budgétisation » constituée en début de programmation.

Ces conditions préalables paraissent d'autant plus impérieuses que **la programmation des dépenses 2009-2011 s'inscrit dans un contexte budgétaire extrêmement contraint.**

La norme de stabilisation des dépenses en volume porte sur une masse de 341 milliards d'euros en 2008 ⁽²⁾ et n'autorise donc chaque année qu'un accroissement des charges compris, selon l'hypothèse d'inflation retenue, entre 5,5 milliards d'euros (inflation de 1,6 %) et environ 7 milliards d'euros (inflation de 2 %). Or, au cours des prochaines années, ces marges de manœuvre devraient être absorbées en quasi-totalité par l'évolution tendancielle de trois catégories de dépenses :

– la charge de la dette de l'État, qui devrait augmenter de l'ordre de 1,5 milliard d'euros à 2,5 milliards d'euros par an en moyenne, du fait de l'évolution des taux d'intérêt et des effets de la hausse des prix sur la fraction de la dette indexée sur l'inflation ⁽³⁾ ;

– les charges de pensions des agents de l'État, qui devraient progresser d'environ 2 à 2,5 milliards d'euros par an en moyenne sous l'effet de l'évolution démographique et des revalorisations entraînées par l'inflation (y compris le rattrapage à opérer au titre de l'année 2008) ;

– les prélèvements sur recettes, dont l'évolution est plus délicate à apprécier. La progression des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales dépendra des règles finalement retenues pour fixer l'évolution des concours financiers de l'État, tandis que le prélèvement en faveur de l'Union européenne pourrait augmenter d'un peu plus d'un milliard d'euros au total sur la période de programmation. Il n'est donc pas déraisonnable de prévoir un accroissement moyen des prélèvements sur recettes d'au moins 1,5 milliard d'euros chaque année entre 2009 et 2011.

(1) Sur les 34 missions actuelles du budget général, 11 sont interministérielles et 12 comportent des crédits dont le montant est inférieur à un milliard d'euros.

(2) Ce montant correspond à 271,3 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général et à 69,6 milliards d'euros de prélèvements sur recettes. Sur la norme de dépense, voir également supra, I, B.

(3) Voir également supra, I, B.

LA STABILISATION EN VOLUME DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2009-2011^(a)

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	Évolution moyenne annuelle 2009-2011
Charge de la dette	41,2	+ 1,8
Charges de pensions	34,0	+ 2,1
Prélèvements sur recettes	69,6	+ 1,6
Dépenses de personnel hors pensions	85,5	0
Autres dépenses nettes du budget général	110,6	
Total	340,9	+ 5,5

(a) Hypothèse d'inflation à 1,6 %.

Comme le tableau ci-avant invite à le constater, l'application de la norme de dépense aboutit quasiment à *la stabilisation en valeur* de l'ensemble des charges nettes du budget général hors pensions et hors intérêts de la dette. Pour certaines de ces dépenses, c'est même *une réduction en valeur* qui sera nécessaire, compte tenu des priorités budgétaires du Gouvernement (recherche, enseignement supérieur, revenu de solidarité active, défense⁽¹⁾) et des marges à dégager pour constituer la réserve de budgétisation destinée à faire face aux aléas de la programmation.

- On peut regretter que la programmation prévue ne porte que sur le volet dépenses. Le Rapporteur général aurait souhaité qu'elle soit complétée par la définition d'une trajectoire précise des recettes de l'État, à défaut de cibles contraignantes impossibles à fixer puisque le montant des recettes dépend de la conjoncture et de l'élasticité des recettes à la conjoncture. Cette trajectoire, déduite de l'hypothèse de croissance retenue dans la programmation des finances publiques et des réformes fiscales préparées par le Gouvernement, devrait inclure une présentation des mesures nouvelles relatives aux aménagements des barèmes, aux dépenses fiscales et aux affectations. L'impact attendu de ces mesures sur le niveau de recettes devrait être explicité et systématiquement comparé à l'évolution des dépenses.

B.– DES CHOIX BUDGÉTAIRES AMBITIEUX DES 2009

Compte tenu de l'ampleur des défis posés à nos finances publiques, il apparaît que le projet de loi de finances pour 2009 qui sera présenté au Parlement à l'automne prochain ne pourra pas se permettre de faire dans la « demi-mesure ».

(1) Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juin 2008 prévoit une stabilisation en volume des crédits de la mission Défense, hors charges de pensions, entre 2009 et 2012 (puis une augmentation de 1 % en volume à partir de 2012).

1.— Une mise sous-tension particulièrement forte des dépenses

En matière de dépenses, les contraintes précédemment évoquées (augmentation des pensions, des intérêts de la dette et des prélèvements sur recettes ; effets retardés de l'inflation sur certaines dépenses indexées) pèseront dès 2009 et rendront encore plus nécessaires que les années précédentes la réalisation d'économies substantielles.

À cette fin, le Gouvernement devra pleinement tirer parti de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et des 330 mesures annoncées lors des trois premiers Conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP). Les économies prévues à ce jour sont estimées à 7,7 milliards d'euros d'ici à 2011 :

– 3,5 milliards d'euros sur la masse salariale, avant « intéressement » à hauteur de 50 % des agents publics en poste ;

– 2 milliards d'euros sur les politiques d'intervention et les dépenses d'investissement ;

– 2,2 milliards d'euros sur les moyens de fonctionnement, y compris les opérateurs de l'État.

Il faut cependant convenir, d'une part, que les réformes retenues ne produiront leurs effets que graduellement et, d'autre part, que les économies escomptées ne sont pas – encore – à la hauteur des enjeux de la maîtrise de la dépense publique ⁽¹⁾.

Ce constat, qui ne remet en cause ni la qualité des travaux effectués dans le cadre de la RGPP ni le caractère ambitieux de nombre des réformes proposées, doit inciter à élargir le champ des dépenses soumises à examen, sans se focaliser sur la recherche d'économies sur le seul « appareil productif » de l'État, c'est-à-dire sa masse salariale et ses moyens de fonctionnement.

En particulier, la réduction des effectifs de l'État – pour indispensable qu'elle soit – ne saurait être conçue comme le seul outil de maîtrise de la dépense publique.

D'une part, les économies permises par cette réduction des effectifs ne doivent pas être surestimées. Sur l'ensemble de la législature, le non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux générerait en effet une économie totale de l'ordre de 4,5 milliards d'euros pour environ 155 300 départs non remplacés, soit 7 % des effectifs de l'État. La moitié de ce montant devrait être affectée à un « retour sur gains de productivité » au bénéfice des agents, qui sera de la responsabilité de chaque ministère et visera principalement à financer des mesures catégorielles. Dans ces conditions, une politique salariale raisonnable

(1) Voir infra, A.

et une programmation à l'avance des mesures générales ⁽¹⁾ devraient permettre de tendre vers une stabilisation en valeur de la masse salariale, soit environ 86 milliards d'euros (dont 73 milliards d'euros de rémunérations). En somme, **les économies dégagées grâce à la réduction des effectifs de la fonction publique permettront, au mieux, d'« autofinancer » l'évolution de la masse salariale dans les prochaines années** – ce qui, il est vrai, constituerait déjà un remarquable progrès.

D'autre part, à plus long terme, les économies réalisées en réduisant l'emploi public peuvent être contrebalancées par le recours à la sous-traitance et à l'externalisation. Une récente étude du Centre d'analyse stratégique portant sur plusieurs pays de l'OCDE montre ainsi qu'« *entre 1980 et 2006, le reflux des dépenses publiques n'est pas principalement le fait d'une baisse des dépenses de fonctionnement (rémunérations et consommations intermédiaires) dans le prolongement d'une restriction des effectifs. L'essentiel de la baisse des dépenses publiques est dû, lorsqu'elle a lieu, à une baisse relative des dépenses de transfert* » ⁽²⁾, c'est-à-dire essentiellement à une diminution du coût des prestations sociales. De la même façon, le redressement budgétaire pratiqué en Allemagne entre 2003 et 2007 est passé par une réduction du taux des dépenses publiques de 4,6 % (pour atteindre 43,9 % du PIB à la fin 2007), réduction au sein de laquelle les économies sur les prestations sociales ont compté pour 2,8 points, à comparer à 0,9 point pour celles touchant la masse salariale.

C'est pourquoi l'on peut souscrire à l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle « *les principaux enjeux de la maîtrise des dépenses publiques à long terme se situent dans les dépenses de transfert et d'intervention* » ⁽³⁾.

La réflexion sur l'évolution des politiques d'intervention doit donc être au cœur de la stratégie de maîtrise des dépenses publiques. Pour s'en tenir, dans le cadre du présent rapport, au seul budget de l'État ⁽⁴⁾, les dépenses d'intervention représentent 22 % des charges nettes du budget général en 2008, soit plus de 60 milliards d'euros – et 142 milliards d'euros en incluant les remboursements et dégrèvements.

Afin d'en avoir une vision plus concrète, le tableau présenté ci-après classe les différentes missions du budget général en fonction de la part que représentent les dépenses d'intervention dans le montant total de leurs crédits votés pour 2008 ⁽⁵⁾.

(1) Le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a récemment proposé que le point d'indice soit revalorisé de 0,5 % chaque 1^{er} juillet de 2009 à 2011.

(2) Note de veille n° 96, avril 2008, p. 6.

(3) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2008, p. 88.

(4) En outre, si le propos est ici limité aux dépenses stricto sensu, les interventions de l'État prennent également la forme de dépenses fiscales, de prélèvements sur recettes et de ressources affectées.

(5) Les missions pour lesquelles cette part est nulle ou négligeable ne figurent pas dans ce tableau : Administration générale et territoriale de l'État, Conseil et contrôle de l'État, Défense, Direction de l'action du Gouvernement, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Pilotage de l'économie française, Provisions, Sécurité.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INTERVENTION SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFI 2008

(en pourcentage et en millions d'euros)

Mission	Part dans la mission	Montant des crédits	Principales dépenses d'intervention
Relations avec les collectivités territoriales	100 %	2 352	Transferts aux collectivités territoriales
Remboursements et dégrèvements	97 %	81 030	Atténuations de recettes fiscales
Ville et logement	97 %	6 954	Aides au logement, politique de la ville, rénovation urbaine
Outre-mer	93 %	1 600	Aides à l'emploi, au logement, aux collectivités territoriales
Politique des territoires	92 %	381	Aménagement du territoire
Solidarité, insertion et égalité des chances	91 %	10 953	AAH, API, AME, CHRS
Anciens combattants	90 %	3 400	Prestations aux anciens combattants
Aide publique au développement	89 %	2 742	Aides économiques et financières, contributions internationales
Régimes sociaux et de retraite	84 %	4 405	Subventions aux régimes SNCF, RATP, CANSSM
Travail et emploi	78 %	9 787	Contrats aidés, formation professionnelle, ASS, AER
Médias	78 %	397	Aides à la presse et à l'audiovisuel extérieur
Santé	71 %	300	Luttes contre les pathologies à forte morbidité/mortalité
Immigration, asile et intégration	66 %	396	Prise en charge des demandeurs d'asile, ACSÉ
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	51 %	1 460	Aides agricoles
Écologie, développement et aménagement durables	42 %	3 785	Désendettement RFF, ANGDM
Action extérieure de l'État	39 %	917	Contributions internationales, bourses AEFÉ
Développement et régulation économiques	36 %	454	Soutiens aux entreprises, aide au transport de presse à La Poste
Sport, jeunesse et vie associative	35 %	273	Subventions aux fédérations sportives, soutiens à la jeunesse et à l'éducation populaire
Culture	29 %	802	Aides au spectacle vivant, politique patrimoniale
Sécurité civile	29 %	119	Coordination des acteurs de la sécurité civile
Sécurité sanitaire	18 %	127	Équarrissage, élimination des farines animales
Recherche et enseignement supérieur	14 %	3 215	Bourses universitaires, Agence spatiale européenne, Fonds de compétitivité des entreprises
Justice	6 %	419	Aide juridictionnelle
Enseignement scolaire	6 %	3 281	Bourses scolaires, personnels d'assistance éducative
Engagements financiers de l'État	4 %	1 641	Primes d'épargne logement, appels en garantie
Autres missions	—	700	—
Total		141 892	
Total hors remboursements et dégrèvements		60 861	

AAH : allocation aux adultes handicapés ; ACSÉ : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ; AEFÉ : Agence pour l'enseignement français à l'étranger ; AER : allocation équivalent retraite ; AME : aide médicale de l'État ; ANGDM : Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ; API : allocation parent isolé ; ASS : allocation de solidarité spécifique ; CANSSM : Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ; CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Ce tableau montre la très grande hétérogénéité des dépenses d'intervention : certaines correspondent à des prestations de « guichets » financées par l'État (minima sociaux, aides au logement, aides à l'emploi, exonérations ciblées de charges sociales, etc.) ; certaines font intervenir des opérateurs (subventions au secteur ferroviaire, aux organismes sociaux, culturels, agricoles, sportifs, etc.) ; certaines sont régies par des engagements plus ou moins contraignants pour l'État, généralement assortis de mécanismes d'indexation (subventions aux régimes spéciaux de retraites, transferts aux collectivités territoriales, contributions internationales de la France, etc.).

Au-delà de cette diversité, et comme le Rapporteur général le soulignait dès l'année dernière ⁽¹⁾, il importe que ces dépenses d'intervention soient :

– *mieux gérées* : les bénéficiaires d'aides publiques doivent être davantage responsabilisés et il est nécessaire de clarifier et de mieux délimiter les compétences des différents acteurs que sont l'État, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et les opérateurs dans toute une série de domaines (politique familiale, politique de l'emploi et de l'insertion, politique du logement, etc.). À titre d'exemple, la gestion de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui représente plus de 2 milliards d'euros à la charge de l'État, fait intervenir une multitude d'intervenants. En juin 2006, un rapport d'audit a lancé plusieurs pistes d'amélioration, qui mériteraient désormais d'être mises en œuvre ⁽²⁾ ;

– *mieux ciblées* : en matière de culture, de tourisme, de « zonage » de la politique de la ville ou encore de formation professionnelle, la concentration des moyens sur des priorités précises est préférable au saupoudrage et à la dispersion ;

– *mieux hiérarchisées* : l'État ne pouvant « tout faire », au risque de l'empilement des dispositifs et de l'éparpillement des moyens, il lui faut arbitrer entre ses différentes missions de régulateur économique et social.

L'existence de fortes contraintes budgétaires doit donc être mise à profit, dès 2009 et à l'horizon de la programmation pluriannuelle, pour procéder à de vrais choix, évaluer *a priori* tout nouveau dispositif, puis s'assurer de la cohérence entre les objectifs et les moyens, afin de permettre une « *authentique révélation des préférences* » de l'État ⁽³⁾.

(1) Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2008, juillet 2007, n° 67.

(2) Rapport d'audit de modernisation de l'IGF et de l'IGAS sur la gestion de l'ASS. Il est notamment proposé d'améliorer le service rendu, de simplifier la vérification du service fait, de réorganiser les relations entre DRTEFP, DDTEFP et Assedic et d'optimiser le recouvrement des indus.

(3) Selon l'expression du Conseil d'analyse économique (Économie politique de la LOLF, 2007, p. 158).

2.- L'indispensable sécurisation des recettes

a) Des recettes 2009 déjà amputées d'au moins 4 milliards d'euros

Le Rapporteur général n'a pas pu obtenir de chiffrage actualisé de l'ensemble des mesures nouvelles, qui adoptées avant le projet de loi de finances pour 2009, auront un nouvel impact sur l'exercice 2009. Seule une nouvelle estimation du coût de la loi TEPA (qui pourra être révisée pour la préparation du projet de loi de finances pour 2009), ainsi qu'un chiffrage du projet de loi de modernisation de l'économie, telle que déposée par le Gouvernement et après la première lecture à l'Assemblée nationale, lui ont été tardivement communiqués, mais aucun élément n'a pu lui être apporté s'agissant du coût 2009 des mesures adoptées dans la loi de finances pour 2008 et dans la loi de finances rectificative pour 2007. **Une estimation grossière de l'impact des baisses d'impôt adoptées à ce jour sur le budget 2009 aboutit à un montant de 4 milliards d'euros.**

PRINCIPALES MESURES NOUVELLES ADOPTÉES À CE JOUR AYANT UNE INCIDENCE NOUVELLE EN 2009

(en milliards d'euros)

	2008	2009	Régime de croisière
Sous-total TEPA (possible réévaluation dans le cadre du rapport PO)	- 6,7	- 1,9	- 12,6
Sous-total LFI 2008 (très partiel établi à partir du rapport PO de septembre 2008)	- 0,3	1,8	nc
<i>Dont :</i>			nc
<i>Imposition des dividendes au prélèvement forfaitaire obligatoire</i>	0,5	- 0,6	nc
<i>Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt</i>	-0,2	-0,5	nc
<i>Modification du crédit d'impôt recherche</i>	-	-0,8	nc
Sous-total LME (texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture)	- 0,1	- 0,3	- 0,6
Total	- 7,1	4	

Le détail du coût de la loi TEPA et du projet de loi de modernisation de l'économie est retracé dans les tableaux figurant pages suivantes.

Les mesures fiscales d'ores et déjà décidées représenteront donc un manque à gagner en 2009 d'au moins 4 milliards d'euros. Or, plusieurs réformes fiscales pourraient être concrétisées dans le projet de loi de finances pour 2009 : la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle, une baisse de la taxe professionnelle, des mesures en faveur découlant du Grenelle de l'environnement. Le Rapporteur général souhaite que **les réformes proposées fassent l'objet d'une évaluation poussée et qu'elles se fassent à niveau global de recettes inchangé.**

COÛT DE LA LOI TEPA

(en milliards d'euros)

Montant en Md€ en mesure nouvelle	2007	2008	Cumul 2007-2008	Coût 2009	Cumul 2007-2009	Coût budgétaire en régime de croisière
Heures supplémentaires	- 0,8 ⁽¹⁾	- 3,7	- 4,5	- 0,9	- 5,4	- 5,4
- Dont effet impôt sur le revenu	0	- 0,3	- 0,3	- 0,9	- 1,2	- 1,2
- Dont effet cotisations sociales	- 0,8	- 3,3	- 4,2	0	- 4,2	- 4,2
- Dont impact réduction forfaitaire de cotisations sociales employeurs au taux normal	- 0,0 ⁽²⁾	- 0,1	- 0,2	0	- 0,2	- 0,2
- Dont impact réduction forfaitaire de cotisations sociales employeurs au taux majoré	- 0,1	- 0,4	- 0,6	0	- 0,6	- 0,6
- Dont impact réforme du calcul de l'allègement Fillon	- 0,2	- 0,7	- 0,8	0	- 0,8	- 0,8
Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunts	0	- 0,2	- 0,2	- 0,8	- 1	- 3,7
Droits de mutation à titre gratuit	- 0,4	- 1,6	- 1,9	- 0,2	- 2,1	- 2,3
Bouclier fiscal	0	- 0,6	- 0,6	0	- 0,6	- 0,6
Affectation de l'ISF	0	- 0,4	- 0,4	0	- 0,4	- 0,4
Relèvement abatement résidence principale en matière d'ISF	0	- 0,1	- 0,1	0	- 0,1	- 0,1
Exonération salaires étudiants	0	- 0,04	- 0,04	0	- 0,04	- 0,04
Total pour l'État de TEPA	- 1,1	- 6,7	- 7,8	- 1,9	- 9,7	- 12,6
<i>Gain pour la sécurité sociale réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires lié à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Total État + Sécurité Sociale de TEPA	- 1	- 6,3	- 7,3	- 1,9	- 9,2	- 12,1
<i>Doublement crédit d'impôt 1^{ère} année</i>	<i>0</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 0,8</i>	<i>- 0,8</i>
Total pour l'État de TEPA + PLF après doublement crédit d'impôt 1^{ère} année	- 1,1	- 6,9	- 8,1	- 2,5	- 10,6	- 13,5
<i>Gain pour la sécurité sociale réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires lié à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Total État + Sécurité Sociale de TEPA + PLF	- 1	- 6,5	- 7,5	- 2,5	- 10	- 12,9

(1) Ces chiffrages pour l'année 2007 correspondent au coût de la mesure en régime permanent sur un trimestre. Ils divergent donc des données émanant des remontées de l'ACOSS pour l'année 2007. Dans sa publication du 20 mai 2008, l'ACOSS enregistre 539,3 M€ au titre du quatrième trimestre 2007 pour les heures supplémentaires et complémentaires (650,4 M€ au titre du premier trimestre 2008). L'écart peut s'interpréter comme un potentiel de montée en charge du fait de la prise en compte de retards déclaratifs et d'un potentiel de diffusion de la mesure.

(2) L'Acoss enregistre un montant de 38,0 M€ au quatrième trimestre 2007.

COÛT DU PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

(en millions d'euros)

Impôts concernés	Mesures	Références	2008	2009	2010	2011
AID/IR	<p>Création d'un dispositif de prélèvement fiscal libératoire forfaitaire pour les très petites entreprises (« flat tax »).</p> <p>Possibilité d'opter pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu assis sur le chiffre d'affaire ou les recettes de leur activité professionnelle, à condition que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le chiffre d'affaires ou de recettes annuels hors taxes soit inférieur ou égal aux seuils des régimes micro BIC ou micro BNC. - Le montant du RFR de l'avant-dernière année soit inférieur ou égal, pour une part de quotient familial, à la limite supérieure de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle au titre de laquelle l'option est exercée, cette limite étant majorée respectivement de 50 % ou 25 % par demi-part ou quart de part supplémentaire. - L'usager ait opté pour le prélèvement social au titre des mêmes revenus. <p align="center">-Création de l'article 151-0 du CGI.</p>	<p>Projet de loi de modernisation de l'économie art 1, II</p>		30	0	0
IR/AID	<p>Création d'un dispositif de prélèvement fiscal libératoire forfaitaire pour les très petites entreprises.</p> <p>Manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu du fait de l'option, étant entendu que les revenus autres que ceux soumis à la « flat tax » sont soumis au taux effectif d'imposition.</p> <p align="center">Partie imputée.</p> <p align="center">Modification du second alinéa du 2 du II de l'article 163 <i>quater</i> du CGI</p>	<p>Projet de loi de modernisation de l'économie art 1, II et III</p>			- 50	0
IR/TVA	<p>Rehaussement des seuils prévus pour l'application des régimes des micro-entreprises aux opérations d'achat-revente (bénéfices industriels et commerciaux) et aux opérations de prestations de services (bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux). Pour les BIC ventes de 76 300 euros à 80 000 euros, pour les BIC PS et les BNC de 27 000 à 32 000 euros.</p> <p align="center">Ces dispositions sont applicables aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009.</p> <p align="center">Modification des articles 50-0 et 102 <i>ter</i> du CGI</p>	<p>Projet de loi de modernisation de l'économie art 1 bis, I, II et III</p>			30	0
IR/TVA	<p>Rehaussement des seuils prévus pour l'application du régime de la franchise en base TVA applicable aux opérations d'achat-revente (bénéfices industriels et commerciaux) et aux opérations de prestations de services (bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux).</p> <p>Pour les BIC ventes de 76 300 euros à 80 000 euros, pour les BIC PS et les BNC de 27 000 à 32 000 euros.</p> <p align="center">Ces dispositions sont applicables aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009.</p> <p align="center">Modification de l'article 293 B du CGI</p>	<p>Projet de loi de modernisation de l'économie art 1 bis, I, II et III</p>		- 105	- 35	0

Impôts concernés	Mesures	Références	2008	2009	2010	2011
IR/TVA	Actualisation annuelle des seuils prévus pour l'application des régimes des micro-entreprises aux opérations d'achat-revente (bénéfices industriels et commerciaux) et aux opérations de prestations de services (bénéfices industriels et commerciaux non commerciaux). Modification des articles 50-0 et 102 <i>ter</i> du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 1 <i>ter</i> IV et V			5	5
IR/TVA	Actualisation annuelle du seuil de la franchise en base de TVA (bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux) dans la même proportion que l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu. Modification de l'article 293 B du CGI Actualisation annuelle des limites d'application du régime simplifié d'imposition en matière de TVA Modification de l'article 302 <i>septies</i> du CGI	Projet de loi de modernisation de l'économie art 1 <i>ter</i> IV et V		-30	-20	-20
IR/IS	Création du régime de transparence fiscale pour les sociétés en amorceage. Possibilité donnée à certaines sociétés de capitaux (SA et SARL) d'opter pour le régime des sociétés de personnes prévu à l'article 8 du CGI. L'option concerne les sociétés employant moins de 50 salariés et ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros au cours de l'exercice. La société doit en outre être créée depuis moins de cinq ans. Le capital de la société doit être détenu à hauteur de 75 % par des personnes physiques et à hauteur de 34 % au moins par des personnes ayant, au sein de ces sociétés, la qualité de président, directeur général, président du conseil de surveillance, membre du directoire ou gérant. Manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu. Création de l'article 239 <i>bis</i> AB du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 9		-20	-40	0
IR	Amélioration du dispositif des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) applicable aux BSPCE attribués à compter du 30 juin 2008, l'ensemble de ces exonérations étant soumise à une période d'expérimentation de trois ans. Modification de l'article 163 <i>bis</i> G du CGI	Projet de loi de modernisation de l'économie art 9 <i>bis</i>		-2	-3	0
ENR	Aménagement du barème de taxation des fonds de commerce et des cessions qui relèvent de ce barème afin de maintenir un traitement comparable au regard des droits d'enregistrement appliqués aux cessions de parts sociales. Modification de l'article 719 du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 15, IV.	-33	-66	0	0
			-33	-66	0	0

Impôts concernés	Mesures	Références	2008	2009	2010	2011
ENR	Application d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société Création de l'article 732 <i>ter</i> du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 16.	- 2	- 3	0	0
ENR	Application d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de donation en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société. Modification de l'article 790 A du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 16 <i>bis</i> .	- epsilon	- 1	0	0
IR/DEG	Aménagements et relèvement des plafonds de la réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitées sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés. La mesure s'applique aux intérêts payés à compter du 1 ^{er} janvier 2008. Partie imputée. Modification de l'article 199 <i>terdecies-0 B</i> du CGI.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 17.		- 5	0	0
TACA	Modification du barème de la TACA	Projet de loi de modernisation de l'économie art 25.		0	0	0
AID	Suppression du prélèvement libératoire versé par le Crédit mutuel sur les intérêts des sommes inscrites sur les livrets bleus.	Projet de loi de modernisation de l'économie art 40, V, 2 ^o		- 11	0	0
	TOTAL		- 78	- 294	- 203	- 15

b) La nécessité d'un meilleur encadrement des dépenses fiscales dès 2009

Dans deux rapports ⁽¹⁾, le Rapporteur général a plaidé pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales et proposé un plusieurs mesures en ce sens. Les dépenses fiscales ne posent pas uniquement un problème d'équité fiscale. De plus en plus nombreuses et coûteuses, elles constituent un enjeu budgétaire majeur. À périmètre courant, leur nombre s'est accru de 317 en 1981 à 486 en 2008 (soit + 53% en 27 ans). Le coût total des 486 dépenses fiscales recensées dans le tome II du fascicule « *Voies et moyens* » pour 2008 (qui ne prend pas en compte les mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances lui-même) est estimé à 73 milliards d'euros, soit une progression de + 16 % par rapport à 2001.

Les dépenses fiscales connaissent désormais une croissance plus forte que celle des crédits budgétaires : du projet de loi de finances pour 2007 au projet de loi de finances pour 2008, leur montant a progressé de + 7,1 % contre + 1,6 % pour les crédits budgétaires ; la hausse des dépenses fiscales atteint environ 5 milliards d'euros, soit presque la marge de manœuvre autorisée par l'application de la règle du zéro volume sur la norme de dépense budgétaire élargie (5,5 milliards d'euros). L'emballement du nombre et du coût des dépenses fiscales a été concomitant avec l'instauration de la norme de dépense budgétaire et il est permis de penser que les dépenses fiscales constituent le point de fuite de cette norme. Entre 2001 et 2005, la hausse des dépenses fiscales a repris et elle s'est accentuée depuis 2006. Un nombre important de mesures nouvelles a pris la forme de dépenses fiscales tandis que certaines dépenses budgétaires ont été transformées en dépenses fiscales, à l'instar du prêt à taux zéro dans la loi de finances initiale pour 2005. Ainsi, quelques 180 dépenses fiscales parmi les 486 figurant dans le tome II du fascicule « *Voies et moyens* » du projet de loi de finances pour 2008 ont été créées depuis 2001, pour un coût total de presque 17 milliards d'euros.

Pour soumettre les dépenses fiscales à une discipline et un pilotage renforcés, il est indispensable au préalable d'améliorer leur évaluation, en clarifiant leur définition, en renforçant la transparence de leur recensement et en améliorant leur chiffrage.

Il est ensuite indispensable de durcir les conditions de création des dépenses fiscales et de faire en sorte que le choix de recourir à ce type de dépense réponde à la rationalité économique davantage qu'à une solution de facilité.

Le Rapporteur général s'est prononcé en faveur de la limitation de la durée de vie des dépenses fiscales à trois ans et la création d'une norme d'évolution

(1) *Rapport d'information n° 816 « L'exécution du budget 2007 : premiers éléments », Rapport d'information n° 946 : « Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace ».*

spécifique pour les dépenses fiscales, à travers « un objectif de dépenses fiscales », distinct de la norme de dépense.

Le Gouvernement a déjà fait des efforts qui doivent se poursuivre ou trouver leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾. La démarche nouvelle d'évaluation de dépenses fiscales, en cours d'expérimentation pour les RAP 2007, sera poursuivie pour les PAP 2009. Une présentation particulière sera réalisée pour quinze dépenses fiscales du fait de leur fort dynamisme sur moyenne période ou de l'importance de leur contribution aux politiques auxquelles elles participent, avec notamment la justification du recours à la dépense fiscale de préférence à la dépense budgétaire. En outre, pour mieux mettre en évidence l'évolution des dépenses fiscales, l'architecture du tome II de l'annexe « *Voies et moyens* », devrait être améliorée dès le PLF 2009. L'annexe présentera distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d'année, ainsi que les dépenses supprimées.

Les conférences d'élaboration du budget 2009 entre le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et les ministères gestionnaires ont pour la première fois comporté un examen simultané des crédits budgétaires et des dépenses fiscales pour les onze missions disposant de plus d'un milliard d'euros de dépenses fiscales. C'est un bon moyen de garantir la prise en considération des dépenses fiscales au moment où sont arbitrées les enveloppes budgétaires consacrées à chaque politique publique.

Cette démarche nouvelle a été confirmée par une lettre du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique à l'ensemble des ministres gestionnaires énonçant, en accord avec le Premier ministre et le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, que « *toute demande de création ou d'élargissement d'une dépense fiscale ou d'une exonération sociale qui n'aura pas été présentée et discutée dans le cadre des réunions sur le budget triennal sera irrecevable pour la suite de la procédure du budget triennal.* » Ainsi, le PLF et le PLFSS 2009 ne devraient pas contenir de dépenses fiscales ou d'exonérations de cotisations sociales non discutées à l'été.

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé lors de la Conférence nationale des finances publiques, en date du 28 mai 2008 que, dès à présent, toute nouvelle dépense fiscale devra faire l'objet d'une étude d'impact préalable et être limitée dans le temps.

S'agissant de la définition d'une norme d'évolution des dépenses fiscales, le rapport établi par la Gouvernement dans le cadre du présent débat d'orientation budgétaire évoque plusieurs pistes. La mise en place d'une norme opposable de dépense fiscale se heurte à plusieurs difficultés.

(1) Ces mesures sont prévues dans la circulaire du 10 avril 2008 relative à la préparation du budget pluriannuel 2009-2011 et aux conférences de budgétisation.

La dépense fiscale fait, par nature, l'objet d'un chiffrage d'une fiabilité nettement plus faible que la dépense budgétaire. Ainsi 41 % des dépenses fiscales évaluées dans le projet de loi de finances pour 2008 (pour un montant de 30 milliards d'euros) font l'objet d'un chiffrage qualifié de simple « ordre de grandeur » et seulement 23 % de ces dépenses font l'objet d'un chiffrage qualifié de « très bon ».

Il n'existe pas de « compteur » des dépenses fiscales alors que les dépenses budgétaires font l'objet d'un suivi en temps réel. En matière de dépense fiscale, l'administration ne dispose que d'un suivi *ex post*, avec un an de décalage. En outre, pour les impôts sur rôles (IR et IS), qui représentent la majorité des dépenses fiscales, la règle du décalage d'un an joue : ainsi les mesures prises dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 s'appliqueront aux revenus perçus ou aux bénéfices réalisés au cours de l'année 2009 et leurs effets apparaîtront sur les recettes de l'État au cours de l'année 2010. Dès lors, un dérapage de ces dépenses fiscales ne pourrait être corrigé que dans le projet de loi de finances pour 2011, avec impact sur les revenus ou les bénéfices de l'année 2011 et incidence sur les recettes de l'État en 2012.

Ces difficultés ne doivent pas conduire à renoncer à mettre en place une norme d'évolution contraignante. Deux options sont possibles : un encadrement des « flux » ou un encadrement des « stocks ».

Dans son rapport, le Gouvernement indique que l'encadrement des « flux » pourrait prendre plusieurs formes :

- une règle – assez frustrante – de compensation s'appliquant au nombre de dépenses fiscales, obligeant à gager la création d'une dépense fiscale nouvelle par la suppression d'une dépense fiscale existante ;

- une règle de compensation s'appliquant au montant des dépenses fiscales, obligeant à gager strictement le coût de la création ou de l'élargissement d'une dépense fiscale par des mesures de suppression ou de limitation de certaines autres dépenses fiscales ;

- une règle, plus contraignante, de diminution du total des dépenses fiscales à hauteur d'un montant donné.

Toutefois, le Gouvernement se prononce en faveur d'un encadrement du stock des dépenses fiscales, approche plus ambitieuse prônée également par le Rapporteur général. Trois modalités différentes sont envisagées. La première d'entre elles serait l'agrégation des dépenses fiscales à la norme de dépense budgétaire, mais cette solution est à juste titre écartée compte tenu des difficultés de chiffrage et de pilotage des dépenses fiscales évoquées plus haut : agréger dépenses fiscales et dépenses budgétaires au sein d'une même norme rendrait en

pratique impossible le suivi et le respect de la norme de dépense, qui constitue à l'heure actuelle le principal instrument de notre pilotage budgétaire.

La seconde modalité serait un encadrement pluriannuel du stock de dépenses fiscales, portant soit sur l'ensemble des dépenses fiscales, soit sur des sous-ensembles clairement identifiables. Cet encadrement reviendrait à fixer *ex ante* une trajectoire normative de dépenses fiscales, en prévoyant des mesures correctrices s'il apparaît un risque de dépassement. Cette idée est séduisante mais le Gouvernement l'écarte compte tenu du trop fort aléa qui entoure la réalisation de chiffrages de dépenses fiscales sur une période de trois ans.

Le Gouvernement se prononce en faveur d'un encadrement annuel du stock qu'il mettrait en vigueur dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, en s'inspirant très largement du dispositif proposé par le Rapporteur général ⁽¹⁾. Il propose ainsi de **fixer un objectif indicatif dans le cadre du projet de loi de finances et de rendre compte de son exécution lors du projet de loi de règlement**. Afin d'assurer un « *chaînage vertueux* », il envisage également que l'exécution prévisible de l'objectif 2009 puisse être incorporée dans la détermination de l'objectif 2010. À, est envisagée la mise en place d'un dispositif d'alerte qui, au 15 septembre de chaque année, rendrait compte, sur la base des données des premiers mois de l'année, du degré de réalisation de l'objectif de dépenses fiscales de l'année en cours, et se traduirait par des propositions de mesures d'économie pour « rattraper » un éventuel dérapage, ces mesures d'économies ayant pour partie un impact dès l'année suivante (impôts pour lesquels le décalage n'existe pas) et pour partie un impact l'année ultérieure (impôts pour lesquels le décalage existe).

Le Rapporteur général se félicite de ces propositions.

(1) Dans son rapport d'information n° 816, le Rapporteur général propose de :

- faire figurer dans le fascicule « Évaluation des voies et moyens » une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées ;
- présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année ;
- inscrire dans les dispositions fiscales de la loi de finances initiale les mesures d'ajustement destinées à corriger les écarts entre l'objectif de dépenses fiscales et les dépenses constatées.

À terme, une fois la définition et le suivi de la dépense fiscale mieux établis, il sera sans doute nécessaire de modifier la LOLF pour permettre au Parlement de voter chaque année l'objectif de dépense fiscale.

AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Au cours de sa séance du mercredi 25 juin 2008, la Commission a entendu M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.

Le Président Didier Migaud : Je souhaite la bienvenue à M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, ainsi qu'à M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre et aux magistrats qui les accompagnent.

Monsieur Séguin, la commission des Finances vous a déjà entendu sur le projet de loi de règlement des comptes de 2007. Elle a maintenant la possibilité de revenir sur ces comptes, afin d'appréhender l'évolution des finances publiques, d'en saisir les tendances et de préparer l'avenir. Ce sera l'objet du débat d'orientation budgétaire qui aura lieu le 10 juillet prochain.

Nous venons d'entendre M. le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur l'exécution des comptes de 2007. Nous disposons depuis ce matin du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire. Selon ce rapport, la situation de nos finances publiques a plutôt tendance à se dégrader par rapport à celle des pays voisins. Quelle est votre analyse et que recommandez-vous pour améliorer les comptes publics de la France ?

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour l'intérêt et la qualité de ses rapports, qui contribuent au débat public, et pour la qualité des relations qu'elle entretient avec le Parlement, plus particulièrement avec l'Assemblée nationale et sa commission des Finances.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes : C'est avec grand plaisir que je reviens devant la commission des Finances pour présenter le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce rapport clôt une véritable trilogie dont je vous ai présenté les deux premiers volets, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, il y a quelque trois semaines.

Le rapport d'aujourd'hui est consacré à la situation d'ensemble de nos finances publiques, c'est-à-dire à la fois celles de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales et à leurs perspectives à court, moyen et long terme. Il permet de saisir les interactions et les relations financières, toujours plus importantes, entre les différentes administrations publiques. Il analyse l'année 2007, les premières tendances de l'année 2008 et trace les perspectives des années à venir. Ce travail vise à vous apporter la contribution de la Cour à la préparation du débat d'orientation budgétaire. Je vais vous le présenter dans ses grandes lignes. Nous

serons bien entendu à votre disposition pour préciser les points qui vous intéresseront plus particulièrement.

L'an dernier, dans ce même rapport, nous avons constaté une petite amélioration de la situation des finances publiques avec une légère décreue du déficit et, en même temps, du ratio d'endettement. Nous avons néanmoins souligné la fragilité et la lenteur de ces progrès ainsi que le caractère en partie artificiel de la réduction du déficit et de la dette. Nous avons raison d'être mesurés et circonspects : en 2007, les tendances se sont en effet inversées et le déficit public est reparti à la hausse, passant de 2,4 % de la richesse nationale à 2,7 % et ce après trois années de baisse.

La tonalité de ce rapport n'est donc pas celle de l'an dernier. Il y a trois raisons principales à cela.

D'abord, à un tel niveau de déficit, la dette publique ne manque évidemment pas de s'alourdir. Nous dépassons pour la cinquième année consécutive le seuil de 60 % fixé comme limite maximale par le traité de Maastricht et nous nous en écartons davantage. Aujourd'hui, en France, tout actif occupé a sur ses épaules un endettement de 47 000 euros avec un coût annuel de 2 000 euros de charges financières. Et, malheureusement, rien n'indique que ce chiffre soit appelé à décroître de manière significative prochainement.

Le deuxième motif de préoccupation, c'est que cette dégradation des comptes, comme d'ailleurs la lente amélioration de nos comptes de 2004 à 2006, ne résulte pas d'une croissance économique insuffisante. Si, au cours de cette période, la croissance française n'a certes pas été extraordinaire, elle est restée dans une honnête moyenne en Europe et proche de la « croissance potentielle » c'est-à-dire de la croissance française de long terme, un peu au-dessus de 2 % par an en volume. Il est donc inquiétant que, dans cette période de relative bonne tenue de la croissance dans notre pays et en Europe, nous ne soyons pas parvenus à amorcer un véritable rééquilibrage de nos finances publiques. En d'autres termes, notre déficit prend des allures structurelles et un affaiblissement de la conjoncture pourrait le refaire passer au-delà de la limite des 3 %.

La troisième source de préoccupation vient de notre situation au regard de la plupart des pays voisins, en particulier, ceux de la zone euro, qui ont, à la différence de la France, profité de la croissance de ces dernières années pour accélérer l'assainissement de leurs finances publiques. En 2007, la moyenne de la zone euro hors France est ainsi à l'équilibre budgétaire. L'Allemagne, notamment, est revenue à l'équilibre. Seule la Grèce, au sein de la zone euro, et la Grande-Bretagne, font moins bien que nous.

La position de la France est donc assez singulière en Europe, à contre-courant de l'orientation générale. La situation semble plus sérieuse encore si on affine l'approche chiffrée. Pour ne prendre que l'exemple de la dette publique, officiellement de 63,9 % du PIB, celle-ci serait, en réalité, plus proche de 65 %, si

l'on prenait en compte certaines des dettes portées par des entreprises publiques qui ont, selon nous, toutes les caractéristiques de la dette publique. Ainsi en est-il d'une partie de la dette de Réseau ferré de France, comme la Cour l'a montré dans un récent rapport public particulier.

Quelles sont donc les causes de la situation si dégradée de nos finances publiques ?

La première cause, et sans doute la principale, tient au dynamisme de la dépense publique dans notre pays. Ce n'est pas un fait nouveau, mais la croissance en volume des dépenses publiques en 2007 a été supérieure à la moyenne constatée ces dix dernières années, avec 2,5 % contre 2,2 %. Là encore nous nous démarquons : chez tous nos voisins, le poids des dépenses publiques a été réduit depuis vingt ans, grâce à des exercices systématiques de révision des programmes publics. Chez nous, jusqu'ici, il n'en a rien été, et la France est ainsi en passe de devenir le pays d'Europe où le poids des dépenses publiques est le plus lourd, avec plus de 52 % du PIB. Nous avons dépassé la plupart des pays d'Europe du Nord les plus socialisés. Nous sommes au-dessus de tous, sauf de la Suède ; et encore, celle-ci, qui a été pendant trente ans au premier rang en Europe pour ce ratio, a engagé un effort considérable pour réduire le poids de sa dépense publique et devrait passer derrière la France l'an prochain.

Notre principal partenaire en Europe, l'Allemagne, a quant à elle réduit le poids de ses dépenses de 48,5 % du PIB en 2003 à 44,0 % du PIB en 2007, soit une réduction de l'ordre de 1 point de PIB par an pendant cinq ans. Cet effort considérable explique, avec les hausses de fiscalité indirecte récemment décidées, le retour rapide à l'équilibre des comptes. En termes de poids des dépenses publiques, nous dépassons désormais l'Allemagne de plus de 8 points de PIB, ce qui représente un supplément de dépenses par rapport à notre voisin de 160 milliards d'euros, toutes choses égales par ailleurs, soit l'équivalent de la totalité de nos dépenses d'assurance maladie !

La seconde cause tient à la politique budgétaire menée en haut de cycle. Force est de constater que dans notre pays, quand la croissance est forte, la politique budgétaire est généralement « procyclique », c'est-à-dire qu'on en profite pour accroître les dépenses ou réduire les impôts au lieu de profiter du surcroît de recettes dû à la croissance pour rétablir l'équilibre.

Voilà les grandes tendances. Pour affiner le diagnostic, il faut analyser ces données globales par grandes catégories d'administrations publiques.

Quels sont maintenant les faits saillants ?

Tout d'abord, le fort dynamisme des dépenses des collectivités locales, qui s'est traduit en 2007 par un besoin de financement des collectivités locales de 0,4 % du PIB, traduisant une augmentation qui n'avait pas été anticipée. Les investissements des collectivités territoriales se sont à nouveau accrus en 2007 dans un contexte marqué par des transferts importants d'équipements de l'État.

Compte tenu de la stagnation de l'autofinancement, la hausse de l'endettement, observée depuis 2004, s'est poursuivie en 2007. Elle est restée cependant parallèle à celle du PIB. Ainsi, les taux d'endettement des collectivités locales demeurent modérés, avec des capacités moyennes de désendettement variant de deux à quatre ans pour les régions et départements, de six à sept ans pour les communes et leurs groupements.

En revanche, les sections de fonctionnement des collectivités territoriales, bien que toujours équilibrées, supportent plus difficilement les charges supplémentaires d'intérêts qui ont augmenté de 9,2 % en 2007 avec la remontée des taux.

La situation est d'autant plus tendue que l'ensemble des dépenses croît rapidement. En 2007, les dépenses des collectivités locales ont progressé de 6,5 % et les dépenses de personnel de 9,5 %. Cette croissance est en partie imputable aux conséquences financières des transferts de compétences. La Cour estime néanmoins que les dépenses hors transferts ont progressé de 5,3 % soit plus que le PIB en valeur -4,7 %, tout en reconnaissant qu'une partie des dépenses transférées, de par leur nature, était appelée à croître rapidement.

La croissance des recettes ne suit pas cette progression des dépenses.

Le produit des impôts directs (62,5 milliards d'euros) a ralenti, avec une augmentation de 3,2 % en 2007 contre 6 % en 2006. Les bases de la fiscalité locale, correspondant à des « stocks » de biens immobiliers, d'équipements et de mobiliers professionnels peu volatiles, restent dynamiques mais elles ont été rétrécies par les réformes de la taxe professionnelle. De plus, on a constaté en 2007 une modération des taux d'imposition qui ont quasiment stagné pour les communes et leurs groupements, après plusieurs années de hausse.

L'accroissement de la fiscalité a surtout tenu aux impôts indirects - +13,6% en 2007, après +8,4 % en 2006 - du fait des transferts de fiscalité - je pense notamment aux fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance. La croissance des droits de mutation, qui bénéficie surtout aux départements, est également demeurée forte, avec la hausse des prix de l'immobilier ancien. Jusqu'en 2007, elle a apporté aux collectivités territoriales 1 milliard de recettes supplémentaires.

Enfin, les dotations et subventions de l'État, qui représentent 56,8 milliards d'euros, ont encore progressé, mais de 2,9 % au lieu de 4,8 % en 2006. En incluant la compensation des dégrèvements et admissions en non valeur des impôts locaux, pour 13,5 milliards d'euros et la fiscalité transférée, pour 19,6 milliards d'euros, les concours financiers de l'État atteignent 90 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 6,5 % par rapport à 2006.

Il faut rappeler qu'en 2007, les recettes de fonctionnement des collectivités étaient de 153 milliards d'euros et celles d'investissement de 18,7 milliards d'euros, ce qui montre le poids relatif très important des transferts de l'État.

En définitive, la situation des collectivités locales se tend progressivement mais je veux souligner que ce n'est pas là le principal problème de nos finances publiques. L'endettement des collectivités territoriales reste en effet, je l'ai dit, limité et il ne représente que 11 % de la dette publique, contre 80 % pour l'État. Difficile d'attribuer aux collectivités territoriales une responsabilité directe dans l'évolution de la situation de nos comptes.

Le deuxième trait saillant est le contraste, au sein des administrations de sécurité sociale, entre UNEDIC et régimes de base de sécurité sociale. Il est vrai que le régime d'indemnisation du chômage, l'UNEDIC, rétablit année après année sa situation financière, grâce à la baisse de la demande d'emploi. Avec plus de 3,5 milliards d'euros d'excédents en 2007, il commence à se désendetter, mais son stock de dette était encore de 9,5 milliards d'euros à la fin de 2007. A l'inverse, les régimes de base de sécurité sociale sont encore en lourd déficit pour plus de 10 milliards d'euros.

Nous vous préciserons ces chiffres à l'occasion de la certification des comptes de la sécurité sociale la semaine prochaine. Mais on peut d'ores et déjà souligner que le régime général est en déficit d'une dizaine de milliards d'euros par an depuis 2003. Jamais il n'aura connu dans son histoire une période aussi longue de déficit si élevé. Le résultat est l'accumulation d'une dette « sociale » de 130 milliards d'euros à la fin de 2007, qui se creuse de 10 milliards d'euros par an environ, alors qu'elle n'existait pas en 1997. Les déficits se sont reproduits malgré quelques décisions de relèvement des prélèvements sociaux. Le fait marquant lors de la période récente reste néanmoins le phénomène de « mitage » des recettes de la sécurité sociale avec la multiplication des niches sociales.

Du côté des dépenses, on observe une progression encore soutenue des dépenses d'assurance maladie, avec une accélération de 2006 à 2007 – 4,2 % contre 3,1 % –, même si, sur ces deux années, leur progression reste en deçà de celle du PIB en valeur. Les dépenses de retraite, quant à elles, restent très dynamiques, notamment du fait des départs anticipés des personnes ayant eu des carrières longues, dont le coût en 2007 a représenté 2,1 milliards d'euros après 1,8 milliard en 2006. Au total, il est intéressant de noter que le déficit de la branche vieillesse est désormais supérieur à celui de la branche maladie.

Pour ce qui est de l'État, enfin, les dépenses semblent mieux maîtrisées, même si le respect de la norme qui les encadre en partie n'a été rendu possible en 2007 qu'avec un accroissement des charges à payer en fin d'exercice – qui étaient de 7,5 milliards d'euros – et par des opérations de débudgétisation dont je vous ai parlé lors de ma dernière intervention.

Ce qui frappe en revanche, je l'ai également souligné la dernière fois, c'est la quasi- stagnation des recettes fiscales nettes de l'État qui, en 2007, ont atteint 266 milliards d'euros, soit un chiffre quasi identique à celui de 2004 – 265 milliards. Si l'on regarde les dernières années, les recettes fiscales spontanées ont progressé en trois ans de 51 milliards sous l'effet de la croissance, mais cette

manne a été principalement utilisée en transferts d'impôts et de taxes vers la sécurité sociale et les collectivités territoriales pour 28 milliards et en allègements d'impôts pour 22 milliards. L'année 2007, comme je vous l'ai expliqué lors de ma dernière intervention, n'a pas fait exception à la règle.

En outre, le solde de financement de l'ensemble constitué par l'État et par les divers organismes d'administration centrale qui lui sont liés s'est nettement dégradé en 2007, passant de - 41 milliards d'euros à - 46,8 milliards d'euros. Il explique 92 % du besoin de financement des administrations publiques en 2007. Les organismes divers d'administration centrale, ou ODAC, liés à l'État ont en effet enregistré en 2007 un besoin de financement global de 7,6 milliards d'euros. Ce déficit global est inhabituel pour ces organismes, qui dégageaient une capacité de financement de 6,4 milliards d'euros en 2006, et de 3 milliards d'euros en moyenne sur les cinq dernières années. Cette dégradation du solde s'explique essentiellement par l'évolution de la Caisse de la dette publique qui est passée d'un excédent de 4,9 milliards en 2006 à un déficit de 4,9 milliards en 2007, du fait des opérations réalisées pour l'État, dont le remboursement de la dette au régime général de la sécurité sociale dont je vous ai parlé la semaine dernière. Ce remboursement n'a laissé aucune trace dans le budget de l'État ; en revanche il apparaît clairement dans les comptes de la Caisse de la dette publique. La dette globale de l'État et des ODAC liés est passée, en comptabilité nationale, de 908 milliards à la fin de 2006 à 953 milliards à la fin de 2007, soit de 50,2 à 50,6 % du PIB.

Voilà les principaux constats concernant 2007. J'en viens aux perspectives pour 2008 et 2009.

Les prévisions publiées en avril 2008 par le ministère de l'Économie tablent sur une réduction du déficit en 2008 de 2,7 à 2,5 % du PIB. Cette baisse proviendrait pour moitié des collectivités locales sous l'effet d'un ralentissement de leurs dépenses mais il s'agit d'une hypothèse incertaine, pour ne pas dire davantage, vu leur évolution de ces dernières années.

La prévision de réduction du déficit suppose également que les recettes fiscales soient conformes aux évaluations de la loi de finances initiale en dépit de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB. Or, si la reprise de l'inflation peut laisser espérer de meilleures recettes de TVA, de lourdes incertitudes pèsent sur le produit de l'impôt sur les sociétés, notamment parce que le quart des recettes de l'impôt sur les sociétés vient du secteur bancaire.

Enfin, la hausse des taux d'intérêt observée depuis 2007 et la reprise de l'inflation risquent d'entraîner, par le jeu des mécanismes d'indexation, une pression sur les dépenses dès 2008 et surtout en 2009.

Ces observations mettent clairement en évidence les orientations à prendre si l'on veut atteindre l'équilibre de nos finances publiques dans les délais impartis par le programme de stabilité.

Ce programme, sur lequel la France s'est engagée, est fondé sur l'hypothèse d'une progression en volume de la dépense publique de 1,1 % par an, soit une division par deux du rythme observé ces dernières années, qui était, je l'ai dit, de 2,2 % et même de 2,5 % en 2007. Les dépenses de l'État seraient stabilisées en volume, celles de la sécurité sociale progresseraient de 2 % environ par an, soit un peu en deçà de leur tendance de longue période. L'effort le plus important serait demandé aux collectivités locales, pour lesquelles le rythme de progression des dépenses serait ramené de 4,2 % en volume par an à 1,4 %, soit un freinage très marqué. C'est évidemment une hypothèse centrale de cette stratégie.

La seconde hypothèse forte porte sur le rythme de la croissance. Le Gouvernement fait en effet l'hypothèse d'une accélération de la croissance française, dopée en quelque sorte par les réformes de structure qui seraient mises en œuvre sur la période. Ce faisant, il retient une croissance sur la période de 2,5 % à 3 % qui permettrait, par les suppléments de recettes qu'elle procurerait, d'atteindre l'équilibre en 2012 – dès lors que le freinage, dont j'ai parlé tout à l'heure, aurait été opéré. Il faut savoir que, si la France n'atteignait pas ces taux et restait sur sa tendance de 2 %, le déficit serait encore de 1,2 % en 2012, cela même en supposant intégralement réalisé le freinage des dépenses. D'où l'importance de la croissance et des réformes structurelles engagées et à venir.

Ces réformes sont d'autant plus nécessaires que notre pays, comme les autres, aura à affronter des enjeux de long terme en matière de dépenses publiques, liées essentiellement au vieillissement de la population, avec toutes ses conséquences. Sans parler des enjeux liés à l'environnement et au réchauffement climatique, qui auront des conséquences sur les finances publiques à cet horizon dans une mesure encore difficile à préciser mais certainement importante. Tous ces enjeux représentent plusieurs points de PIB de dépenses publiques supplémentaires, qu'il faudra absorber.

Quelles sont donc, selon la Cour, les conditions d'un rééquilibrage de nos comptes publics ?

Tout d'abord, il faudrait renforcer les instruments de pilotage global. L'ampleur des transferts de l'État vers les collectivités locales – 90 milliards d'euros – et vers la sécurité sociale – 45 milliards d'euros – montre assez qu'une stratégie de rééquilibrage ne peut être que globale. À quoi servirait-il que l'État renforce les contraintes sur ses dépenses, par exemple en ne remplaçant pas un fonctionnaire partant en retraite sur deux, si, dans le même temps, les opérateurs de l'État et les collectivités locales recrutaient fortement ?

La mise en place du Comité des finances publiques – COFIPU – constitue donc une initiative heureuse, mais il est souhaitable que cette instance soit régulièrement réunie, en particulier au moment où s'élabore la stratégie financière pluriannuelle du pays, afin de permettre de dégager des consensus sur ces sujets.

Nous accordons aussi un grand crédit à la mise en place annoncée par le Gouvernement d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques qui viserait à la fois à soumettre au Parlement une stratégie financière pluriannuelle concernant toutes les administrations publiques, pour trois ans, et à fixer, pour ce qui est du budget de l'État, des plafonds de dépenses par grande politique publique, c'est-à-dire pour reprendre la terminologie de la LOLF, par mission et programme. Nos recommandations sur ce point ont été suivies et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Nous formulons dans ce rapport plusieurs recommandations concernant le pilotage des finances publiques. Je ne rentrerai pas dans le détail, mais il nous apparaît notamment nécessaire de renforcer le caractère pluriannuel du pilotage financier dans les administrations sociales et locales.

Pour les collectivités territoriales, il serait certainement opportun de retenir des objectifs tendanciels pour les effectifs et les dépenses de personnel.

Une règle d'équilibre des comptes, sur moyenne période, devrait également être adoptée pour la sécurité sociale et des progrès devraient être accomplis dans la régulation infra-annuelle des dépenses sociales, notamment par l'assurance maladie. Ainsi, les écarts par rapport aux objectifs devraient être décelés plus vite en cours d'année. La création du comité d'alerte répond à ce souci dans le domaine de l'assurance maladie et des progrès ont été faits dans le suivi conjoncturel des principaux indicateurs des finances sociales. Mais ils doivent être poursuivis. La Cour recommande aussi que les mesures qui seraient prises en cas de dépassement de l'objectif de dépense soient annoncées lors du débat sur la loi de financement. Cela donnerait à la correction des dérives un caractère plus automatique et crédibiliserait le dispositif. Une autre piste consisterait à abaisser le seuil à partir duquel le comité d'alerte est tenu de notifier un dépassement, seuil fixé depuis 2004 à 0,75 % du montant des dépenses d'assurance maladie. Le seuil pourrait être abaissé de 0,75 à 0,5 %. Mais il faudrait que ce resserrement du dispositif aille de pair avec une capacité plus fine du comité à apprécier les dépassements, ce qui suppose notamment une amélioration des remontées d'information sur la situation infra-annuelle des établissements de santé, aujourd'hui très insuffisantes et tardives.

Voilà quelques pistes. Nous en détaillons de nombreuses autres dans le corps du rapport. Cela dit, le renforcement de nos instruments de pilotage, pour nécessaire qu'il soit, ne suffira pas à assurer le respect de nos objectifs financiers. C'est une démarche générale de révision des programmes publics qui doit être poursuivie, à l'image des pratiques observées dans tous les pays voisins.

C'est la logique de la RGPP, la révision générale des politiques publiques, qui a pris le relais des audits de modernisation, avec une démarche qui, il est vrai, se veut plus ambitieuse. Mais les mesures annoncées, suite aux trois "vagues" qui sont déjà intervenues, dont la principale est le non remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux, n'entraîneraient, selon le gouvernement

lui-même qu'une économie évaluée à 7,7 milliards d'euros à l'horizon de 2012, dont 1,7 milliard serait d'ailleurs réutilisé pour améliorer la situation des fonctionnaires. Au total, l'économie nette attendue en 2012, après ces trois vagues, ne sera donc que de 6 milliards d'euros, alors même que pour respecter le programme de stabilité, il faudrait 46 milliards d'économies. Il faut aller beaucoup plus loin. Si la RGPP doit être poursuivie, il faut l'amplifier ou trouver d'autres méthodes pour ramener l'évolution de la dépense au rythme annoncé. Dans un cas comme dans l'autre, les cibles sont assez aisées à identifier. Dans son rapport, la Cour suggère ainsi plusieurs pistes d'investigations possibles.

Telles sont, monsieur le président, les quelques indications que je voulais donner à la Commission. Je suis à votre disposition, ainsi que le président Babusiaux, pour répondre aux questions.

Le Président Didier Migaud : Monsieur le Premier président, nous avons été très attentifs à vos propos, d'autant que vous vous exprimez de manière très claire, sans langue de bois.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Monsieur le Premier président, je partage très largement le constat général que vous venez de faire sur les finances publiques. Il correspond à ce que j'avais indiqué, le 28 mai dernier, lors de la conférence des finances publiques que présidait le Premier ministre. Si nous voulons tenir l'objectif de 2012, il faut que nous réduisions le dynamisme de nos dépenses publiques et que nous sécurisions nos recettes.

Sur le premier point, nous sommes obligés de travailler en consolidé, avec les 300 milliards d'euros de dépenses de l'État, les quelque 200 milliards d'euros des collectivités locales, et les 450 milliards d'euros des comptes sociaux. La singularité française tient au fait que ces presque 1 000 milliards d'euros de dépenses publiques représentent environ 52 % ou 53 % du PIB. Au cours des dix dernières années, d'autres pays comme la Suède ou le Danemark sont passés de 65 % ou 67 % à 55 %. Plus généralement, on observe dans tous les pays comparables aux nôtres une réduction continue de la dépense publique, alors que chez nous celle-ci continue de progresser nettement plus rapidement que l'inflation. Elle accompagne le PIB et les mauvaises années, où la croissance est faible, elle va plus vite que la richesse nationale.

C'est l'occasion pour moi de vous poser quelques questions.

Depuis 2003, et c'est une novation importante, nous avons institué la règle du « zéro volume » : d'une année sur l'autre, les 300 milliards de dépenses de l'État n'ont pas augmenté plus vite que l'inflation. Nous avons commencé par les crédits *stricto sensu*. Nous avons étendu cette règle en 2008 aux prélèvements sur recettes. Et pour 2009, nous venons de proposer au Gouvernement, dans le cadre d'un rapport que Didier Migaud, Charles de Courson et moi-même avons présenté, que l'on mette en place une norme spécifique de dépenses fiscales.

Cela dit, quand on regarde l'exercice 2008, on s'aperçoit de plusieurs zones de fragilité : sans doute un sous-financement du prélèvement sur recettes de l'Union européenne – alors que nous avons été bien contents de bénéficier en 2007 d'une marge de manœuvre de près d'un milliard d'euros, la prévision ayant été excessive – ; ensuite, une partie de notre dette étant indexée sur l'inflation, mécaniquement, une majoration celle-ci de l'ordre d'un milliard ou 1,5 milliard d'euros due au regain d'inflation ; enfin, quelques incertitudes sur certaines zones de crédit, type OPEX, même s'il y a moins lieu d'être inquiet à ce propos. Globalement, en cumulant tous ces effets, à quels chiffres arriveriez-vous pour 2008 ?

L'exercice de RGPP, la pluri-annualité et toute une série de dispositions se mettent en place les uns après les autres. Mais l'exercice de RGPP n'a abouti jusqu'à présent qu'à « sécuriser » le fait de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Et la réduction du nombre de fonctionnaires, à laquelle se sont prêtés tous les autres pays, aura pour seul effet de stabiliser, en 2012, la masse salariale en euros courants. Cela ne permettra pas, par exemple, de financer, dans le budget 2009, le milliard et demi d'euros que nous devons trouver pour le revenu de solidarité active ou RSA. Il y a donc de quoi s'interroger s'agissant des comptes de l'État.

Nous devons faire preuve de beaucoup plus de lucidité, que ce soit dans la majorité ou dans l'opposition, à propos des politiques sociales mises en place : l'allocation personnalisée d'autonomie ou APA, les mesures en faveur des carrières longues, l'allocation de garde d'enfant à domicile ou AGED, les mesures en faveur du handicap, maintenant le RSA et éventuellement le cinquième risque de dépendance. Quand ces différentes mesures ont été prises, des études d'impact ont été faites. Or on s'aperçoit que le rapport entre la prévision et la réalité est de 1 à 2, voire de 1 à 3. Cette dynamique infernale des nouvelles politiques sociales impacte d'abord le budget de la sécurité sociale, mais aussi celui de l'État et des collectivités territoriales. Comment obliger collectivement la Nation, c'est-à-dire chacun d'entre nous, à regarder en face le coût réel des décisions prises en matière de politiques sociales ?

S'agissant du budget des collectivités locales, il faut là encore être lucides. Une progression de 5 % ou 6 % par an, même avec une grande part d'investissements, n'est pas soutenable à long terme. Les collectivités locales nous opposent, à juste titre, l'article 62 de la Constitution relatif à leur libre administration. M. Emmanuelli pourrait engager le débat sur le désengagement de l'État ...

M. Henri Emmanuelli : Ce n'est pas nous qui décidons de l'APA, dont le montant est fixé par l'État !

Le Rapporteur général : Quelle est la marge de manœuvre ? La Cour des comptes, à travers ses chambres régionales, notamment celle de la région Midi-Pyrénées, a été la première à nous alerter, voici six ou sept ans, sur le fait que

l'intercommunalité conduisait plus à engager de nouvelles dépenses qu'à faire des économies d'échelle. Certes, on ne peut pas, comme en Suède, comme en Allemagne ou en Angleterre, créer des normes de dépenses locales et les imposer d'en haut. Comme il y a un énorme tuyau entre le budget de l'État et celui des collectivités locales, qui représente 70 milliards d'euros, l'État pourrait être tenté de réduire la taille de ce tuyau et, par un assèchement de la ressource, d'obliger les collectivités territoriales à réguler leurs dépenses. Mais, vous en serez d'accord, une telle solution n'est pas satisfaisante.

M. Henri Emmanuelli : Que l'État paie d'abord ses dettes !

Le Rapporteur général : Je terminerai sur une note plus optimiste : l'effort n'est tout de même pas hors de portée. Les dépenses publiques sont à peu près de 1 000 milliards d'euros. Elles ont augmenté d'un peu plus de 40 milliards d'euros par an. Il faudrait qu'elles n'augmentent que d'un peu plus de 30 milliards d'euros par an. Il ne s'agit pas de dire que l'on va diminuer la dépense publique, mais de dire que celle-ci doit augmenter moins vite.

Si nous arrivons à gagner une dizaine de milliards par an, au bout de cinq ans, nous retombons sur notre problème de déficit structurel. Ce qui est très grave, c'est qu'à ce déficit structurel de l'État, qui est apparu au début des années quatre-vingt, est venu s'ajouter depuis 1993 un autre déficit structurel, celui des comptes sociaux.

Il est évident qu'il faut sécuriser les recettes. Nous avons présenté il y a trois semaines un rapport sur les dépenses et les niches fiscales ; je pense que nous avons été entendus par le Gouvernement sur un certain nombre de points. Yves Bur vient de présenter le pendant de notre propre rapport sur les exonérations sociales ; nous soutenons cette démarche. Vous avez vous-même, l'an dernier, tiré la sonnette d'alarme : nous ne pouvons plus nous permettre de créer des trous, donc de miter à la fois nos recettes fiscales et sociales par différentes exonérations, allègements, abattements, dégrèvements.

Que pensez-vous d'un amendement qui vient d'être voté au Sénat, auquel nous avons déjà réfléchi dans le cadre de la réforme constitutionnelle, selon lequel : « pour qu'une dépense fiscale ou une exonération sociale puisse être appliquée, il faut qu'elle soit validée par une loi de finances ou une loi de financement » ? Autrement dit, avec une telle disposition, pour être mises en œuvre dès l'été, l'année dernière, certaines mesures auraient nécessité un collectif.

M. Henri Emmanuelli : À l'époque, nous vous l'avions demandé !

Le Rapporteur général : Et nous, nous vous l'avions demandé il y a cinq ans !

J'ai essayé de faire une intervention d'ordre général sur l'amélioration de nos règles de gouvernance. C'est un thème que nous portons, à la commission des Finances en tout cas, entre la majorité et l'opposition. N'est-ce pas, monsieur le président de la commission des Finances ?

Le Président Didier Migaud : En effet.

Tout à l'heure, le président de la commission des Affaires sociales a rappelé une évidence, à savoir que le Parlement vote la loi, y compris le budget et les différentes dispositions fiscales. Si le Parlement arrêtaient de voter de nouvelles niches fiscales ou sociales, il n'y en aurait pas davantage. C'est une question de volonté. J'ai beaucoup apprécié ce rappel.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes : La Cour applaudit à cet amendement, pour une raison simple qui explique que je sorte de ma réserve : nous l'avons proposé il y a trois semaines, à l'occasion de notre rapport. D'autres variantes sont possibles, comme l'obligation de valider de manière régulière la reconduction de la mesure concernée. Mais le passage par la loi de finances ou de financement serait la solution idéale.

M. le Rapporteur général m'a demandé comme il fallait faire pour persuader les Français de bien regarder en face le coût de certaines dépenses... Sachez que nos efforts vous seront acquis.

S'agissant des risques pesant sur les dépenses de l'État en 2008, nous n'avons pas procédé à un recensement exhaustif des risques de dépassement des crédits inscrits dans la loi de finances initiale. Mais nous avons recherché à évaluer l'ordre de grandeur des principaux risques identifiables ; leur montant correspond au montant de la réserve réellement mobilisable. On peut les chiffrer à 3 milliards d'euros, plus la marge de 800 millions d'euros sur les dépenses de personnel, soit 3,8 milliards d'euros.

À ce stade de l'année, un certain nombre de dépassements sont certains. Ce ne sont pas forcément ceux qui peuvent être le plus facilement quantifiés ; je pense au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pour lequel un dépassement de plusieurs centaines de millions d'euros était envisagé lorsque le rapport que vous avez en mains a été arrêté. D'autres risques peuvent être quantifiés, mais l'estimation fournie devra être révisée avant la fin de l'exercice. Par exemple, la charge d'indexation sur l'inflation des OAT - obligations assimilables du Trésor - devrait représenter un surcoût estimé aujourd'hui à 1,5 milliard d'euros. Je pourrais aussi citer les opérations extérieures de la défense ; on en est actuellement à 400 millions d'euros.

Nous appelons à faire preuve d'une grande discipline pour respecter la norme de croissance malgré la réapparition de l'inflation. Cela suppose de ne pas engager de nouvelles dépenses ou de nouvelles réductions de recettes qui ne seraient pas gâgées par des économies dans d'autres domaines.

Nous réfléchissons actuellement à ce curieux dispositif que le monde ne nous envie pas, qui fait que l'État décide des prestations sociales, et que la collectivité territoriale doit payer sans avoir quelque maîtrise ni même quelque connaissance que ce soit de l'évolution de la dépense concernée. C'est un véritable sujet.

M. Henri Emmanuelli : Les remboursements de la Caisse d'allocations familiales auprès des municipalités sont passés de 70 % à 55 %. Les municipalités n'ont pas le choix : elles vont payer, sans pouvoir répercuter une telle dépense. Il est facile de dire que les dépenses des collectivités territoriales augmentent !

Le Président Didier Migaud : C'est pour cela que nous avons apprécié les propos nuancés du Premier président sur la responsabilité des collectivités locales dans la dégradation de nos comptes publics.

M. Jérôme Cahuzac : Monsieur le Premier président, M. le rapporteur général ayant survolé la situation d'une certaine hauteur, avec beaucoup de brio et de courage, je me contenterai de quelques questions assez précises.

Ma première question est relative à la Caisse de la dette publique et au remboursement, par l'État, de ces fameux 5,1 milliards d'euros à la sécurité sociale. Nous en avons débattu tout à l'heure avec le ministre des Comptes publics, M. Woerth. Il se trouve que la loi de finances initiale de 2007 avait prévu que ladite caisse rembourserait 8 milliards d'euros d'emprunts. Estimez-vous que ces 5,1 milliards s'imputent sur ces 8 milliards ? Ou estimez-vous que, ces 8 milliards étant un rachat de la dette contractée par notre pays au sens du déficit public, ces 5,1 milliards ne s'imputent pas sur ces 8 milliards ? Pensez-vous que, contrairement à la loi de finances initiale, il n'y a pas eu de rachat de dette au sens du déficit public ? Ne pas l'avoir fait une année où les taux étaient évidemment inférieurs à ce qu'ils s'apprêtent à être en 2008, aura pour conséquence d'alourdir encore la charge de la dette de notre pays. Estimez-vous qu'en l'espèce une telle gestion peut être jugée imparfaite – ou d'un terme que vous jugerez plus adéquat ...

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes : Merci de m'y autoriser !

M. Jérôme Cahuzac : Vous faites remarquer que le besoin de financement engendré par la somme du déficit budgétaire et de la charge de la dette avait plutôt baissé entre 2006 et 2007, de 115 à 104 milliards d'euros, et que ce même besoin de financement serait, en 2008, de 145 milliards d'euros, soit une augmentation de 40 %, essentiellement en raison de l'alourdissement de la charge de la dette qui passerait, d'une année sur l'autre, de 83 à 103 milliards d'euros, soit une augmentation de 20 milliards d'euros. Quand j'ai cité tout à l'heure ce chiffre, tiré de votre rapport, au ministre des Comptes publics, il a paru surpris et n'a pas repris à son compte un tel élément. J'aimerais que vous donniez à notre Commission des précisions en la matière.

Vous avez indiqué, et notre rapporteur général a insisté sur ce point, que la tenue de nos comptes publics supposait une sécurisation des recettes de l'État. Estimez-vous probable que dans les quatre années qui viennent, et comme le Président de la République s'y était engagé, les prélèvements obligatoires baissent de 95 milliards d'euros ? Si ce n'est pas le cas, quel serait pour vous le degré d'improbabilité ?

M. Michel Bouvard : La situation appelle un certain nombre de mesures visant à protéger les recettes de l'État, à faire preuve de davantage de rigueur dans la mise en œuvre de nouvelles mesures d'ordre fiscal ou social, en les regroupant dans les lois de finances et dans les lois de financement de la sécurité sociale. Dans ces périodes de contrainte, on sait que les ministères font tout pour contourner la norme de dépenses. Cela fait déjà quelques années que nous essayons de suivre ce qui se passe du côté des opérateurs et j'ai constaté que votre rapport évoquait la question.

Vous avez fait tout à l'heure le calcul des économies que l'on pouvait espérer de la réduction des effectifs, dans le cadre du non remplacement d'un fonctionnaire qui part en retraite sur deux. Mais vous évaluez dans le même temps une nouvelle perspective de croissance des effectifs des opérateurs : « Les données fragmentaires disponibles sur les opérateurs de 2006 à 2008 laissaient prévoir une augmentation de 14 000 agents, ce qui correspond à peu près au tiers des suppressions de postes dans les services de l'État. » Dans ces conditions, vous préconisez une consolidation des budgets des ministères avec les opérateurs.

La Cour a-t-elle un avis sur la mise en œuvre de plafonds d'autorisations d'emplois ? Chaque fois que l'on aborde cette question, on nous oppose l'autonomie de gestion des opérateurs. Peut-on concilier une certaine autonomie des opérateurs avec le passage, sous un nombre normé, des autorisations d'emplois des opérateurs ?

On a évoqué à plusieurs reprises le transfert d'un certain nombre de ressources en direction des opérateurs. On a bien compris qu'il était souhaitable que les niches soient régulièrement revisitées. Est-ce que la Cour préconiserait aussi que le Parlement puisse se prononcer chaque année sur l'affectation d'une recette totale à un opérateur ? Cela reviendrait à remettre en cause, au regard des résultats obtenus, la recette affectée et la possibilité, donnée à un opérateur, de percevoir un impôt.

Ne faut-il pas aujourd'hui, si l'on va jusqu'au bout du raisonnement, envisager la réintégration d'un certain nombre d'actions portées par des opérateurs au sein du budget de l'État ? Si oui, certains opérateurs seraient-ils identifiés, au sens de la Cour, comme n'ayant plus de fonction qui justifie qu'elle soit assumée séparément du budget ?

M. Charles de Courson : Au fond, ce que vous dites, tous les gens de bon sens le partagent. Alors, pourquoi n'arrive-t-on pas à le faire ? Pratiquement tous les autres peuples d'Europe y sont arrivés, à l'exception de l'Italie, qui va aussi mal que nous.

On vous a fait travailler sur l'évaluation des niches sociales et des allègements de charges, et vous avez émis deux idées : on est allé trop loin en appliquant les exonérations de cotisations à 1,6 SMIC et il conviendrait d'abaisser ce plafond à 1,4 SMIC; et puis, comme les effets de ces exonérations ne sont pas sensibles dans les grandes entreprises, il conviendrait de pratiquer une réduction par le haut.

En redescendant, éventuellement sur deux ou trois ans, le plafond à 1,4 SMIC, on économiserait déjà 6 milliards d'euros ; et en limitant le bénéfice des exonérations aux 1 000 premiers emplois, on en économiserait 3 autres. Soit 9 milliards au total, *grosso modo*, le quart des économies à réaliser dans les quatre ans qui viennent. Ces deux seules mesures, préconisées par la CNAMTS, examinées ici, reprises par le rapport Bur tout à l'heure, ont été approuvées par toutes les sensibilités politiques...

M. Michel Sapin : Je le confirme !

M. Charles de Courson : Tout le monde a dit que c'était ce qu'il fallait faire. Mes chers collègues, puisque nous n'avons plus rien à attendre des gouvernements, semble-t-il, prenons l'initiative ! M. le rapporteur général a rappelé que nous avons le droit d'amendement...

Le malheureux ministre Woerth est très seul. Il auditionne ses collègues ministres ; ceux-ci veulent toujours plus et pas un ne propose d'économies. Tout repose sur ses frêles épaules. Aidons-le !

La Cour des comptes a soulevé plusieurs fois le problème des niches fiscales. Nous avons fait des propositions, d'ailleurs insuffisantes. En effet, on pourrait à la fois procéder à un plafonnement analytique et essayer de plafonner globalement. Cela ne nous économiserait pas grand-chose : 200, 300 ou 400 millions d'euros. Mais, au moins, faisons-le !

Le **Président Didier Migaud :** Votre question ne s'adresse pas vraiment au Premier président, mais plutôt à nous-mêmes.

M. Michel Sapin : C'est promis, on déposera cet amendement !

M. Charles de Courson : En ce qui concerne les dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale, je pense qu'il faudrait au moins imputer les 2,5 milliards de récréation de dettes au titre de 2007 et rattacher les 5,1 milliards pour rapprocher les déficits comptables de la réalité. Nous en sommes à 2,5 milliards d'euros, mais la situation risque de perdurer et on se retrouvera avec 5 milliards d'euros à la fin de l'année prochaine.

M. Jean-Pierre Brard : Monsieur le Premier président, Charles de Courson vient de nous donner une version « bibliothèque rose » de la situation de M. Woerth. Vous avez entendu nos collègues, qui veulent protéger les recettes de l'État. Nous essayons parfois de nous faire votre écho dans cet hémicycle. Mais c'est comme la voix de Jeanne d'Arc : cela a du mal à passer !

Pourriez-vous répéter ce que vous avez dit de façon fort pertinente, dans l'un de vos rapports, sur l'inutilité des exonérations de cotisations sociales, qui ont plombé les comptes publics ? De nouvelles niches ont pourtant été introduites dans la loi de modernisation de l'économie – sans que cela n'affecte trop nos collègues.

Monsieur le Premier président, tel le Commandeur, vous pouvez sans doute parler avec autorité. Quand nous répétons ce que vous dites, nous ne sommes pas entendus. Mais si c'est vous, peut-être aurons-nous un peu plus de chance ?

Je voudrais par ailleurs connaître votre appréciation sur la dégradation de la situation patrimoniale de l'État, que vous évoquez dans votre rapport. Avez-vous ou allez-vous travailler sur les cessions de l'immobilier d'État ? Je citerai au hasard : l'imprimerie nationale et le centre de conférences international.

À la fin d'une audition, à laquelle beaucoup d'entre nous ont assisté, un haut fonctionnaire, après qu'on a évoqué le fait que plusieurs centaines de millions d'euros se soient volatilisés, a eu cette conclusion fantastique : il avait appris une chose, à savoir que la prochaine fois, il faudrait faire appel à quelqu'un de compétent ! La formation des hauts fonctionnaires est-elle à ce prix ?

Si vous ne l'avez déjà fait, comment comptez-vous travailler sur cette question ? Et peut-être avez-vous une première évaluation de la pertinence des choix qui ont été faits en faveur de la loi TEPA ?

M. Georges Tron : Un conseil sur le patrimoine immobilier de l'État, auquel nous participons M. Brard et moi, débutera dans quelques instants ; le ministère des Affaires étrangères devrait être concerné.

Nous constatons, dans le domaine de l'immobilier, des tentatives de dissimulation de la réalité des chiffres : des ministères, pour rentrer dans les normes de ratio mètres carrés/agent, inventent devant nous de nouvelles façons de compter qui leur permettent de se dégager complètement des obligations

auxquelles on veut les contraindre. Même chose pour des opérateurs qui ignorent les injonctions que nous leur adressons. Ne doit-on pas en arriver à institutionnaliser un système de sanctions, d'un budget sur l'autre ? Devant des dysfonctionnements de cette nature, que je qualifie de volontaires, nous devons reprendre le contrôle de la situation. Le diagnostic est fait. Quittons le domaine des incantations !

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes. Je remercie les premiers intervenants. Je ne répondrai pas à l'ensemble des questions car, pour certaines, je m'en remettrai à M. Babusiaux.

M. Cahuzac a visiblement bien travaillé sur nos travaux. J'aurais aimé répondre à sa dernière question, mais d'une part je suis incapable de le faire, d'autre part, si je le faisais, je sortirais vraisemblablement des devoirs qui s'imposent à moi. Mais en tout état de cause, quelle que soit la voie choisie, la route sera rude. Faire passer la progression de la dépense publique de 2,2 % à 1,1 % peut ne pas paraître décisif. Cela a pourtant une signification, à savoir que certaines dépenses seront freinées, que certains droits seront réduits, qu'il y aura des mécontentements et des remous. Et la route sera d'autant plus rude qu'on aura sans doute trop attendu pour l'emprunter.

Je remercie M. Bouvard pour ses questions très précises, auxquelles M. Babusiaux répondra. Je remercie également M. de Courson pour ses observations.

Monsieur Brard, on vous entend ! Je vous en donne bien volontiers acte. S'agissant des problèmes que vous traitez en commun avec M. Tron, je vous rappelle que l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire de son Président, a la faculté de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le Président Didier Migaud : Nous étudions cela !

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes : Celle-ci est bien décidée à ne pas rester inerte. Selon toute vraisemblance, une saisine bien argumentée de la part de l'Assemblée nationale aurait toute chance de prospérer rapidement.

M. Christian Babusiaux : Si M. le rapporteur général me le permet, j'accentuerai le chiffre qu'il a fourni tout à l'heure : compte tenu du retard qui a été pris par rapport au programme de stabilité, c'est en fait 12 milliards d'euros supplémentaires qu'il faudra trouver chaque année, et non pas 10. Même si c'est une nuance, nous savons qu'au-delà d'un certain seuil, l'exercice devient de plus en plus difficile.

Monsieur Cahuzac, il n'y a pas de doute : le projet annuel de performances, ou PAP, prévoyait que les 5,1 milliards d'euros qui venaient de la privatisation des autoroutes seraient affectés à la réduction de la dette financière de l'État. C'était normal, dans la mesure où il s'agissait de la cession d'actifs de

l'État. Il est non moins certain que ces 5,1 milliards d'euros ont servi à régler des dettes non financières, et des dépenses d'exploitation - dépenses courantes qui n'avaient pas pu être réglées dans le passé.

Je ne reviendrai pas sur la régularité de l'opération, connaissant la position du rapporteur général sur le sujet. Mais il est incontestable qu'il y a eu changement d'affectation par rapport à ce qui était prévu dans le PAP du compte « Participations financières de l'État ». Le ministre l'a d'ailleurs reconnu puisqu'à notre demande, dans le rapport annuel de performances de 2007, il est justement écrit que l'affectation a été modifiée et que cela a servi en réalité à régler une dépense d'intervention.

Pour des raisons de sincérité budgétaire, nous avons tenu – et le ministre et le Gouvernement ont bien voulu s'y ranger – à ce que ce changement d'affectation soit explicité dans le document budgétaire qui est joint au projet de loi de règlement.

Passons aux fameux 2,5 milliards d'euros, évoqués notamment par M. de Courson. De fait, l'État avait bien à payer au régime général une somme de 2,5 milliards d'euros à la fin de 2007. Et si l'on prend en compte l'ensemble des régimes, cette « dette » était de 4 milliards d'euros.

À notre sens, ces 4 milliards d'euros auraient dû faire l'objet d'autorisations d'engagement, même s'ils ne faisaient pas l'objet de paiement. C'est ce que nous avons dit dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire que le Premier président vous a présenté il y a trois semaines. C'est un point que le Parlement aura à vérifier quand il examinera le projet de budget pour 2009, pour qu'il y ait au moins une trace budgétaire de la dette certaine.

S'agissant du calendrier des emprunts, M. Cahuzac a tout à fait raison. Nous l'évoquons dans le rapport et Mme Lagarde le sait bien : on peut parler d'un coup d'accordéon dans le calendrier des émissions du Trésor public, pour des raisons de durée de dette. Un creux en 2008 permettra d'émettre relativement peu d'emprunts pour renouveler la dette ; en revanche, il faut s'attendre à une remontée très forte en 2009.

Monsieur Bouvard, vous avez utilisé l'expression de « contournement de la norme » en évoquant la question des dépenses fiscales. Mais les dépenses fiscales ne sont pas les seules concernées ; les budgets annexes et certains comptes spéciaux le sont aussi. À notre sens, quand un compte spécial est alimenté par des recettes fiscales, les dépenses de ce compte devraient être dans la norme de dépenses – la situation étant différente pour un compte de commerce. Or certaines dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux augmentent plus rapidement que la part du budget général qui entre dans la norme.

Nous avons relevé le problème posé par les opérateurs, et nous avons évoqué deux pistes.

Nous avons d'abord remarqué qu'entre la loi de finances et la loi de financement votées par le Parlement, s'était creusé un hiatus et que tout ce qui était entre les deux échappait au vote du Parlement. Or, seul le déficit « État plus ODAC » est significatif. Il faut donc réfléchir à un instrument, législatif ou organique, qui nous permettrait d'éviter ce hiatus gênant, surtout dans une optique de programmation globale des finances publiques.

La seconde idée est relative à la consolidation des comptes de comptabilité générale. Nous estimons le moment venu d'appeler à l'élaboration de comptes consolidés de l'État et de ses opérateurs essentiels.

M. Pierre-Alain Muet : Monsieur le Premier président, il est toujours intéressant de vous entendre parler d'une façon aussi claire et pédagogique de sujets souvent évoqués de manière obscure.

Vous écrivez dans le rapport que le déficit n'a toujours pas atteint le point qui permettrait de stabiliser la dette. Le paradoxe est que la dette a baissé en pourcentage par rapport au PIB – du moins en 2006. On a donc l'impression que le profil de la dette ne correspond pas à la réalité du déficit. Le rapport explique très bien ce phénomène par l'importance des cessions d'actifs.

Je sais bien que ce sont là des conventions européennes, et qu'il est toujours difficile de savoir ce que recouvre une dette brute. Mais peut-être que la Cour des comptes, dans la foulée de son rapport, pourrait suggérer d'indiquer, à côté de la dette traditionnelle, au sens du traité de Maastricht, une dette hors cessions d'actifs. Cela permettrait d'apprécier l'évolution réelle de la situation financière de notre pays.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes : Il ne s'agit pas d'institutionnaliser la démarche, mais d'aider la représentation nationale à bien voir les choses. Le traité de Maastricht a sa définition de la dette et du déficit. Mais plusieurs lectures sont possibles. Nous essayons de donner l'ensemble de ces lectures. À charge pour chacun de choisir celle qui lui paraît la plus idoine et d'en tirer les conséquences.

Cela me permet de préciser que nous ne sommes qu'au service du Parlement. Et de démentir avec la dernière énergie quelque manœuvre que ce soit de la Cour qui viserait à empêcher que l'on précise, dans le texte constitutionnel, que le Parlement évalue les politiques publiques. Nous n'avons jamais prétendu qu'à concourir à l'évaluation, ce qui déjà très ambitieux parce que l'exercice peut se révéler très compliqué.

Prenez l'exemple de l'évaluation du plan cancer ; il faudra attendre le décès de la dernière personne cancéreuse au moment où le plan s'est déclenché, pour donner une dimension de santé publique à ladite évaluation. On pourra faire toutes les évaluations que l'on voudra sur le plan financier, comptable, administratif, etc. Pour apprécier l'impact de ce plan en termes de santé publique, il faudra attendre trente-cinq ans.

Le Parlement doit pouvoir disposer du maximum d'approches et de points de vue possibles sur la matière à évaluer, en ayant recours, le cas échéant, à des spécialistes, géographes, nutritionnistes, que sais-je... pour donner à son évaluation des dimensions que la Cour ne pourrait lui donner à elle seule – à moins d'avoir des effectifs démesurés.

Le **Président Didier Migaud** : Merci, Monsieur le Premier président, pour votre intervention et votre rapport.

AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au cours de sa séance du mercredi 9 juillet 2008, la Commission a entendu M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (*cf.* le compte rendu de cette audition sur <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1033.asp>).

*

* *

À l'issue de cette audition, la Commission a *autorisé* la publication du présent rapport d'information.

*

* *