

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition, ouverte à la presse, de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2012 – et sur le rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2012..... 2
- Audition, ouverte à la presse, de M. Didier MIGAUD, Président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012..... 20
- Présences en réunion 24

Mardi

28 mai 2013

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 88

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Gilles Carrez,
Président.**



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2012 – et sur le rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2012.

M. le président Gilles Carrez. Nous commençons aujourd'hui nos travaux sur l'exécution du budget de l'année 2012. Le projet de loi de règlement doit être adopté demain en Conseil des ministres. Nous auditionnerons les ministres dans deux semaines et examinerons le texte la semaine suivante.

Dans ce cadre, nous vous recevons aujourd'hui, monsieur Migaud, en votre qualité, d'une part, de Premier président de la Cour des comptes et, d'autre part, de président du Haut Conseil des finances publiques. Au titre de vos premières fonctions, vous nous présenterez l'acte de certification des comptes de l'État – la Cour remplit cette mission depuis sept ans – et le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'État, tous deux adoptés par la Cour le 22 mai dernier. Au titre de vos secondes fonctions, vous nous exposerez l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, délibéré par le Haut Conseil le 23 mai. C'est ainsi la deuxième fois depuis la création de celui-ci que vous présenterez l'un de ses avis devant notre Commission.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je suis heureux d'être auditionné par votre Commission sur les travaux que la Cour produit chaque année pour le Parlement en application de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement : d'une part, l'acte de certification des comptes de l'État et, d'autre part, le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire.

S'agissant de l'exercice 2012, ces deux documents ont été préparés par la formation interchambres présidée par M. Raoul Briet, ici présent. Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées, s'agissant de l'acte de certification, par MM. Dominique Pannier, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, et, s'agissant du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, par Mme Catherine Perin, conseiller maître, MM. Fabrice Malcor et Louis-Paul Pelé, rapporteurs, les contre-rapporteurs étant MM. Christian Charpy, François-Roger Cazala et François Monier.

J'aborderai successivement et de façon aussi concise que possible le contenu de ces deux documents, qui synthétisent chacun un important travail, avant de répondre à vos questions.

Comme depuis sept ans maintenant, la Cour a transmis au Parlement son opinion sur les comptes de l'État pour l'exercice 2012, tels qu'ils ont été arrêtés par le ministre de l'Économie et des finances pour être intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous sera soumis dans quelques jours.

La certification a pour objet d'apporter une assurance raisonnable sur la régularité des états financiers qui forment le compte général de l'État, sur leur sincérité et sur le fait qu'ils donnent une image fidèle. Cette comptabilité de l'État a été mise en place à partir de 2006, en application de la LOLF. Elle s'inspire, autant que possible, des principes de la comptabilité privée, tout en s'adaptant aux spécificités de l'action publique. Elle livre des informations très riches que la comptabilité budgétaire, créée il y a plus de deux siècles pour suivre le respect de l'autorisation parlementaire, n'apporte pas. En particulier, elle fournit une

visibilité sur les dépenses de demain qu'entraîneront les engagements pris hier et aujourd'hui, ce que ne permet pas toujours la comptabilité budgétaire.

Quant à la certification, elle est l'instrument qui permet d'assurer la transparence des comptes publics et le fait qu'ils en donnent une image fidèle. Cette transparence est due aux parlementaires, aux citoyens et aux investisseurs en titres de dette, qui souhaitent légitimement disposer d'une information détaillée et fiable sur les actifs de l'État – son patrimoine et ses créances –, ainsi que sur ses passifs – notamment ses dettes, financières ou non financières. Elle conduit aussi à recenser les engagements hors bilan de l'État.

Je donnerai deux exemples illustrant l'utilité de cette comptabilité certifiée.

Premièrement, elle présente, dans ce que l'on appelle le « hors bilan », les engagements de l'État à l'égard des tiers. Nous avons adressé au début du mois à la commission des Finances du Sénat un rapport très riche sur ce sujet, cantonné jusqu'ici à quelques initiés. J'en retirerai deux constats.

D'abord, au 31 décembre 2012, l'agrégat total des engagements hors bilan de l'État excédait 3 000 milliards d'euros, soit une fois et demi le montant du PIB. Il dépasse ainsi largement le passif total de l'État – 1 859 milliards d'euros – et, plus encore, le montant de sa dette financière – 1 412 milliards d'euros. Il recouvre certes des obligations éventuelles dont les horizons temporels et les risques de réalisation sont très variables, mais son ordre de grandeur et, surtout, son évolution dans le temps sont significatifs.

Ensuite, parmi ces engagements, les garanties accordées par l'État à des emprunts de tiers représentent un encours de 163 milliards d'euros, qui a triplé depuis 2006. Cette augmentation très importante tient certes à un effort de recensement de ces engagements, grâce en particulier à l'action de la Cour en tant que certificateur. Mais elle résulte également de la participation de la France aux mécanismes de soutien aux États en difficulté au sein de la zone euro. Dans son rapport, la Cour a souligné la vigilance qu'il convient d'exercer face à ces risques, afin de préserver la crédibilité de la signature de l'État. Je signale au passage que, s'agissant du prêt bilatéral de 11,3 milliards d'euros consenti à la Grèce, nous avons reçu du directeur général du Trésor une lettre d'affirmation expliquant les raisons pour lesquelles ce prêt n'est pas déprécié au 31 décembre 2012, à l'exception d'un montant limité à 231 millions d'euros, qui correspond au coût de sa bonification à la suite de l'assouplissement des conditions de remboursement décidé par l'Eurogroupe le 26 novembre 2012.

Le second exemple concerne une des réserves substantielles émises par la Cour : celle relative aux actifs et passifs du ministère de la Défense. Nous avons cette année approfondi nos vérifications sur un sujet majeur : le démantèlement des matériels nucléaires. À la lecture de l'acte de certification, vous verrez que le démantèlement des chaufferies nucléaires du porte-avions Charles-de-Gaulle n'a pas été provisionné et que celui des réacteurs des sous-marins nucléaires ne l'a été que sur une base incomplète. Par ailleurs, en matière de charges de personnel, le ministère de la Défense est confronté à des dysfonctionnements graves du calculateur Louvois, qui ont des répercussions directes dans un sens comme dans l'autre sur la solde de certains personnels. Nous les avons déjà identifiés dans l'acte de certification de l'an dernier et les mentionnons à nouveau cette année. S'il fallait se convaincre que la certification n'est pas seulement un acte de pure technique comptable, mais qu'elle permet d'identifier chaque année des sujets relatifs à la gestion de l'État, voilà des exemples parlants.

J'en viens maintenant à la position de la Cour sur les comptes de l'exercice 2012. La Cour certifie que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2012 est régulier, sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. Elle le fait sous sept réserves, dont les champs sont inchangés par rapport à l'exercice précédent.

Nous avons constaté cette année une amélioration d'ensemble, qui affecte toutefois de manière très variable ces sept réserves, toutes qualifiées de substantielles par la Cour l'an dernier. Nous pouvons lever cette année seize parties de réserves, contre huit l'année dernière. Nous avons également relevé moins de points significatifs : soixante pour l'exercice 2012 contre soixante et onze pour l'exercice 2011.

Des progrès significatifs ont notamment été constatés sur deux réserves, conduisant la Cour à ne plus les qualifier de substantielles.

Il s'agit, d'une part, de la réserve sur le patrimoine immobilier de l'État. Celui-ci est désormais mieux recensé et évalué, tant pour les immeubles situés sur le territoire national que pour ceux situés à l'étranger. Pour que la Cour lève la réserve qui demeure, les progrès observés en 2012 devront être poursuivis en 2013. Un tel effort permettra à l'État d'utiliser davantage la comptabilité générale dans la gestion active de son patrimoine immobilier. À titre d'exemple, les actions de l'administration en 2012 sur le parc immobilier à l'étranger ont permis de le réévaluer de 500 millions d'euros à l'actif du bilan de l'État. Voilà un exemple d'une recommandation qui a été suivie d'effets.

D'autre part, la Cour a constaté des progrès concernant la réserve sur les passifs non financiers, qui sont notamment composés des engagements de l'État pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 1 300 dispositifs d'aide distincts. La valeur de ces passifs s'élève à 274 milliards d'euros. Les normes comptables qui leur sont applicables ont été modifiées au début de l'année 2012, ce qui a permis de résoudre de nombreux désaccords entre la Cour et le producteur des comptes quant à leur interprétation. Malgré le changement de normes comptables, l'administration s'est assurée du maintien du niveau de l'information donnée dans l'annexe des comptes de l'année 2012 sur ces passifs et ces engagements hors bilan. Il s'agit là, en effet, d'enjeux financiers majeurs : à titre d'illustration, l'État comptabilise un engagement hors bilan de 106 milliards d'euros pour les aides au logement et de 24 milliards pour l'allocation aux adultes handicapés ; ces montants pèseront très probablement sur les budgets futurs.

Les cinq autres réserves que la Cour avait formulées sur les comptes de l'année 2011 conservent leur caractère substantiel en 2012. Je ne les détaillerai pas : elles sont présentées dans l'acte de certification lui-même, ainsi que dans la synthèse qui l'accompagne. Elles portent respectivement sur le système d'information financière, les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne, les produits régaliens, les actifs et passifs du ministère de la Défense et les participations et autres immobilisations financières.

Je souhaite insister particulièrement sur trois points.

D'abord, pour la première fois depuis 2006, la Cour lève une partie de sa réserve sur le contrôle interne et l'audit interne, s'agissant d'un processus majeur : celui relatif à la dette financière. Cette évolution montre que des progrès sont possibles en la matière. La Cour poursuit par ailleurs sa démarche de contractualisation de ses relations avec les auditeurs

internes des ministères, afin de travailler de manière pleinement coordonnée avec eux, au bénéfice de la collectivité. Le contrôle interne et l'audit interne sont des instruments très efficaces qui permettent aux gestionnaires d'identifier et d'analyser les principaux risques pesant sur la fiabilité de leurs processus.

Ensuite, la Cour a relevé en 2012 des progrès, insuffisants toutefois, sur les produits régaliens, c'est-à-dire le produit des impôts. Le système de gestion fiscal français a été conçu à une époque où la comptabilité générale n'était pas une préoccupation. La conséquence en est une incertitude non pas sur les montants réellement encaissés par l'État, qui sont rigoureusement suivis, mais sur les droits et les obligations qui leur sont associés. Cette incertitude concerne, par exemple, le montant des créances fiscales enregistré dans les comptes, soit 56 milliards d'euros en valeur nette. Nous ne voyons pas de perspective de levée de cette réserve à court ou moyen terme. Pourtant, il nous semble que de premières avancées peuvent être accomplies, sans investissement financier lourd. Par exemple, les contrôles internes à l'administration sur la comptabilisation des recettes peuvent être améliorés avec les moyens humains ou informatiques actuellement en place. L'administration fiscale s'est engagée à étudier ce qu'il est possible de faire, mais le rythme adopté nous paraît, pour le moment, trop lent.

Enfin, la Cour a constaté des améliorations certaines concernant les participations financières de l'État. Conformément à notre recommandation, l'administration a revu la méthode d'évaluation de la participation que détient l'État dans la section générale de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui est positif. La dynamique de la certification des comptes des entités publiques contrôlées par l'État s'est poursuivie cette année : 221 d'entre elles, contre 132 à la fin de l'année 2009, ont vu leurs comptes de 2012 soumis à une certification externe. La Cour aura l'occasion d'y revenir au second semestre, lors de la présentation du premier rapport de synthèse sur la qualité des comptes des entités publiques dont elle n'assure pas elle-même la certification, conformément à l'article 63 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

L'an dernier, la Cour avait alerté le Parlement et l'administration : elle avait constaté, pour l'exercice 2011, un net essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes entamée en 2007. Un véritable redémarrage des chantiers a été observé en 2012. La Cour a reconnu cet effort dans l'expression de sa position en ne qualifiant plus de substantielles deux des sept réserves qu'elle continue de formuler. Elle met ainsi en valeur, en tant que certificateur, les effets positifs d'une implication accrue de l'administration en la matière.

Ce résultat a été obtenu dans un contexte marqué par d'importants changements sur le plan informatique avec la mise en place du progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus, étape majeure qui a été franchie avec succès. Reste aujourd'hui l'essentiel : utiliser le potentiel de Chorus, afin d'améliorer tant la fiabilité des comptes que la qualité de la gestion publique. Les ordonnateurs comme les comptables devront encore fournir des efforts pour adapter la gestion financière à ce nouvel outil et gagner ainsi en productivité.

La dynamique d'amélioration des comptes doit être préservée et amplifiée en 2013, sur toutes les réserves que formule la Cour. L'administration a tout à y gagner, car l'amélioration de la qualité des comptes est un facteur de modernisation de l'action publique : elle conduit l'État et les entités qu'il contrôle à mieux évaluer et suivre tant leur patrimoine que leurs risques. Dans le contexte actuel, le jugement des observateurs sur la soutenabilité

des finances publiques françaises est influencé par la qualité des comptes qui leur sont présentés.

Je complète ce propos sur la certification par quelques mots sur un sujet important, mais souvent délaissé par les autorités politiques : les normes comptables applicables aux administrations publiques.

Le législateur européen a engagé une démarche d'adoption de normes comptables au niveau européen. La Commission européenne doit évaluer l'adéquation des normes comptables internationales du secteur public, dites IPSAS, aux comptes des États membres. La Cour, avec d'autres institutions supérieures de contrôle européennes, a mis en évidence les difficultés que poserait une reprise trop large et systématique de ces normes, compte tenu de leur complexité, de leur instabilité et de leur caractère en grande partie inadapté aux spécificités du secteur public. Elles sont par ailleurs établies par un organisme dont la légitimité démocratique est contestable, dès lors qu'y siègent essentiellement des experts privés et que les pouvoirs publics n'y sont pas représentés de façon institutionnelle et, encore moins, écoutés.

C'est un sujet important : ces normes doivent permettre d'apprécier de façon homogène et sincère la situation financière des administrations publiques dans les différents États, d'éclairer la prise de décision politique et de faciliter la surveillance des finances publiques. Il convient d'adopter un référentiel comptable européen adapté aux objectifs des comptes publics, dans le cadre d'une gouvernance légitime et crédible. La représentation nationale doit se saisir de ce sujet avant qu'il ne soit trop tard et que certaines règles nous soient imposées de l'extérieur.

J'en viens au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2012, qui analyse l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, à celles des trois lois de finances rectificatives de l'année et aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Son ambition est d'éclairer le débat sur le projet de loi de règlement et d'aider à préparer le débat sur la prochaine loi de finances. Un effort nouveau a été fait cette année pour améliorer ce produit. Une synthèse et des fiches nouvelles vous sont livrées.

Le contenu du rapport de synthèse peut vous être résumé en cinq messages.

Premièrement, le déficit budgétaire s'est réduit, mais à un rythme sensiblement ralenti par rapport à 2011, dans un contexte de dégradation de la situation économique. Cette baisse du déficit est insuffisante pour enrayer la progression de la dette et sortir l'État de la zone dangereuse dans laquelle il se trouve.

Deuxièmement, malgré les nombreuses mesures fiscales nouvelles adoptées en 2011 et en 2012, le ralentissement de la croissance économique a réduit le rendement des principales recettes, notamment de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, et a ainsi fragilisé l'exécution budgétaire.

Le troisième message concerne l'effort de maîtrise des dépenses en 2012 : les normes de dépenses, plus strictes que l'année précédente, ont été respectées. Mais d'importantes dépenses non prévues ont été prises en charge en dehors de ces normes. Les dépenses ont donc, dans leur ensemble, augmenté.

Quatrièmement, le fait que les dépenses figurant dans le périmètre des normes ont été contenues résulte bien davantage des effets de la régulation budgétaire – c'est-à-dire des annulations de crédits ayant fait l'objet d'une mesure de gel, voire de « surgel » – que de la mise en œuvre de réformes structurelles ciblant les politiques publiques les moins efficaces. Dès lors, l'amplification prévue et nécessaire de l'effort sur la dépense – que vous avez vous-même intégrée dans la loi de programmation et le programme de stabilité que vous avez adoptés – doit reposer sur la mise en œuvre de telles réformes, dans une perspective pluriannuelle. À défaut, la qualité de l'ensemble des politiques publiques se trouvera dégradée par l'application de gels indifférenciés.

Enfin, cinquièmement, certaines irrégularités, parfois récurrentes, demeurent dans la gestion budgétaire.

Je reviens sur mon premier message : le déficit budgétaire a été réduit de 3,57 milliards d'euros par rapport à 2011. Il convient cependant de tempérer ce résultat positif par deux observations. Premièrement, le niveau du déficit demeure très élevé : avec 87,15 milliards d'euros, il représente plus de trois mois de dépenses de l'État et autant que les dépenses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur cumulées. Il nourrit l'accroissement de la dette de l'État : son encours est passé de 1 313 à 1 386 milliards d'euros en un an. La baisse des taux d'intérêt a néanmoins permis de stabiliser la charge d'intérêts payée. Mais, avec 46,3 milliards d'euros, celle-ci représente le deuxième poste de dépenses de l'État et le prive de marges de manœuvre.

Surtout, compte tenu du montant atteint par la dette et de l'inévitable remontée, à terme, des taux d'intérêt, l'État est toujours exposé au risque d'une augmentation importante de sa charge d'intérêts. Vous le constatez : en dépit d'une légère amélioration du solde, celui-ci reste tel que la dette poursuit son augmentation rapide. Notre pays ne s'éloigne donc pas de la zone dangereuse dans laquelle il est entré en raison de son endettement. Il voit ses marges de manœuvre restreintes, dans la mesure où il consacre une part substantielle de l'impôt qu'il collecte à prendre en charge le passé plutôt qu'à préparer l'avenir. Seule une action amplifiée et continue sur la dépense – non seulement de l'État, mais aussi des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales – est de nature à nous permettre de retrouver les marges de manœuvre nécessaires. J'aurai l'occasion d'y revenir dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui traitera de l'ensemble des administrations publiques.

Deuxièmement, l'amélioration du solde – de 3,57 milliards d'euros – est sensiblement plus faible qu'en 2011, où la réduction du déficit avait été d'environ 14 milliards d'euros. Ce ralentissement résulte pour l'essentiel d'une conjoncture économique dégradée en 2012, avec, selon les dernières données de l'INSEE, une croissance nulle, contre 2 % en 2011 – l'INSEE l'avait estimée dans un premier temps à 1,7 %. La loi de finances initiale pour 2012 avait été construite sur une hypothèse de croissance de 1 %, qui a été revue à la baisse dans les lois de finances rectificatives de mars et d'août. Les prévisions de recettes fiscales ont été révisées en conséquence.

Je reviens ainsi sur mon deuxième message : les nouvelles recettes fiscales ont joué un rôle prépondérant dans l'amélioration du solde budgétaire. Les nombreuses mesures fiscales nouvelles adoptées en 2011 et 2012 ont permis aux recettes fiscales de progresser de 10,2 milliards d'euros au lieu de stagner. Mais elles ne leur ont pas permis d'atteindre le niveau prévu par la loi de finances initiale, l'écart entre prévision et réalisation s'établissant à 6,5 milliards d'euros, compte tenu de la dégradation de la conjoncture. Cet écart porte

essentiellement sur l'impôt sur les sociétés – pour 3,6 milliards d'euros – et sur la TVA – pour 5,7 milliards. Le produit des recettes de TVA a été surestimé, surtout dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 : celle-ci prévoyait encore une hausse du produit de la TVA de 2,8 % par rapport à 2011, alors que la hausse n'a été, en réalité, que de 0,2 %. Or, à cette époque, les informations sur les encaissements révélaient une stagnation du produit de la TVA sur les dix premiers mois de l'année, ce qui aurait dû conduire à retenir des prévisions plus prudentes.

Au-delà, il est préoccupant que les services de l'État ne soient pas aujourd'hui en mesure d'expliquer complètement, *a posteriori*, cet écart massif. Certains facteurs explicatifs ont été avancés : une déformation de la structure de la consommation au profit des produits soumis à un taux réduit de TVA ou encore l'accélération des demandes par les entreprises du remboursement de leurs crédits de TVA. Mais une partie non négligeable de cet écart – de l'ordre de 1,3 milliard d'euros – demeure inexpliquée et appelle des analyses complémentaires. Cette situation peut faire redouter que, au-delà même de l'effet « base » sur les recettes, ce phénomène d'attrition ne se reproduise en 2013.

Le produit des recettes non fiscales a été inférieur aux prévisions à la fois en raison de la conjoncture économique, ce qui a entraîné un moindre versement par la Caisse des dépôts et consignations, et de la décision de l'État de percevoir une partie de ses dividendes – 1,4 milliard d'euros – non pas en numéraire mais en titres, ce qui a réduit d'autant les recettes de l'État déjà affectées par le moindre rendement des recettes fiscales. Le choix d'un versement du dividende en nature plutôt qu'en espèces est neutre pour le solde en comptabilité nationale, mais il a alourdi la dette de l'État.

Ces exemples montrent que, en période de conjoncture économique dégradée, l'ajustement du solde par des mesures nouvelles en recettes n'offre pas toujours le rendement attendu et fait peser un aléa sur l'évolution du solde budgétaire. Dès lors, dans un tel contexte, l'effort fiscal ne peut suffire pour réduire le déficit budgétaire : l'effort sur la dépense doit jouer un rôle plus marqué. Si l'on souhaite sécuriser au mieux un objectif de solde effectif, mieux vaut se montrer plus prudent dans l'estimation des recettes et plus déterminé dans l'action sur la dépense.

Sur ce sujet, la Cour estime – c'est mon troisième message – qu'un effort accru de maîtrise des dépenses a été réalisé en 2012. Cependant, le prolongement de cet effort ne sera pas garanti tant que des réformes structurelles ne seront pas mises en place.

Deux normes de dépenses s'appliquent principalement au budget de l'État : la première impose que les dépenses du budget dans son ensemble, d'une part, et les prélèvements sur recettes, d'autre part, ne progressent pas plus vite que l'inflation – il s'agit de la norme dite « zéro volume » ; la seconde, plus stricte, impose que ces mêmes montants hors charge de la dette et pensions n'augmentent pas en euros – il s'agit de la norme dite « zéro valeur ».

Cette seconde norme a été plus que respectée : les dépenses ont été réduites de 1,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 3 milliards par rapport à l'exécution de l'année précédente. La première a également été respectée, en particulier grâce à des économies de constatation sur la charge d'intérêts, inférieure de 2,5 milliards d'euros aux prévisions.

Cependant, des dépenses non prévues ont dû être prises en charge et l'ont été en dehors du périmètre de ces normes : les dépenses de soutien à la zone euro, qui se sont maintenues à leur niveau de 2011, ont été supérieures de 2,5 milliards d'euros aux prévisions ; la dotation au capital de la banque Dexia s'est élevée à 2,6 milliards d'euros. Dès lors, les dépenses du budget général – auxquelles il faut ajouter, pour pouvoir mieux comparer l'exercice 2012 avec les précédents, les aides à la Grèce – ont augmenté de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution de l'année 2011. Cette hausse est du même ordre que celle constatée entre 2010 et 2011.

Néanmoins, certains résultats significatifs ont été atteints. Ainsi, les dépenses d'intervention ont été réduites de 2,5 %. De même, les dépenses de masse salariale ont été quasiment stabilisées en valeur : elles ont augmenté de 0,1 %. Sur la période récente, leur décélération est manifeste, mais elle ne se poursuivra pas nécessairement, compte tenu du choix qui a été fait d'interrompre la réduction des effectifs.

La baisse des dépenses dans le périmètre de la norme « zéro valeur » a été, pour une large part, réalisée par des annulations de crédits en cours de gestion, d'un montant sans précédent de 2,7 milliards d'euros, contre 1,2 milliard en 2011. La régulation budgétaire a été efficace. Mais il est à craindre qu'un recours aussi massif et constant à celle-ci ne puisse produire, au cours des prochaines années, des effets à la hauteur de la maîtrise attendue des dépenses – tel est mon quatrième message. Surtout, l'effort risque de porter sur toutes les dépenses, indépendamment de leur efficacité et de leur efficience. Nous appelons au contraire à se saisir non seulement des outils de mesure de la performance, notamment des rapports annuels de performance qui accompagnent le projet de loi de règlement, mais aussi des travaux d'audit et d'évaluation régulièrement livrés par la Cour et par d'autres acteurs. Il convient de faire reposer la réduction de la dépense sur des choix explicites de priorisation et de ciblage plutôt que sur l'application indifférenciée de normes.

Bien évidemment, des progrès peuvent et doivent encore être réalisés pour améliorer le volet « performance » des lois de finances. Même si des améliorations sont apportées chaque année aux outils de gestion par la performance, la Cour constate que l'articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire n'est pas pleinement établie. Pour mieux responsabiliser les gestionnaires sur leurs résultats, le recours à la contractualisation et à la comptabilité analytique doit être accru.

L'exploitation de toute la richesse des données livrées par les rapports annuels de performance, qui comparent les objectifs fixés et les résultats atteints par les différentes politiques publiques, pourrait contribuer à faire porter l'effort avant tout sur les dépenses budgétaires ou fiscales qui n'atteignent pas leur objectif ou qui le font à un coût excessif. Le débat sur la loi de règlement est une occasion privilégiée de tirer les conséquences de cette mesure de la performance.

Enfin, la Cour a constaté – c'est mon cinquième message – que des irrégularités entachent la gestion des comptes spéciaux : certains comptes de concours financiers ne retracent pas de véritables avances ; des dépenses relevant du budget général sont imputées sur certains comptes d'affectation spéciale ; certains comptes de commerce ne correspondent pas à la définition de la LOLF. Nous formulons chaque année des observations de cette nature.

En outre, des rétablissements de crédits à hauteur de 1 milliard d'euros, en provenance du programme des investissements d'avenir, ont été effectués pour doter la

Banque publique d'investissement. Mais une partie de ces crédits a finalement contribué au financement du plan automobile, et une autre, d'un montant de 465 millions d'euros, n'a pas été consommée en 2012, ce qui a permis d'améliorer d'autant le solde budgétaire. Pour mettre en œuvre cette procédure, l'administration s'est appuyée sur une interprétation extensive du IV de l'article 17 de la LOLF. De plus, elle l'a fait dans un vide juridique, l'arrêté de 1986 encadrant la procédure n'étant plus applicable. Les redéploiements de crédits devront désormais être réalisés dans un cadre plus rigoureux, afin de s'assurer qu'ils correspondent bien à l'objet du programme des investissements d'avenir.

Pour finir, les constats que dresse la Cour dans le rapport, plus particulièrement sur les grandes composantes de la dépense de l'État, s'appuient sur soixante-trois analyses détaillées de l'exécution budgétaire par mission et par programme. Ces analyses ont été instruites, contredites et délibérées par les sept chambres de la Cour. Elles sont jointes au rapport de synthèse remis à votre Commission et mises en ligne sur le site Internet de la Cour. Elles ont vocation, tout autant que le rapport lui-même, à vous aider dans votre mission de contrôle. Je souhaiterais brièvement illustrer mon propos par trois exemples concrets.

Premièrement, l'analyse de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » souligne que les indicateurs de performance ne permettent pas, à eux seuls, d'apprécier le correct calibrage des crédits destinés à l'allocation aux adultes handicapés, ni de porter une appréciation sur sa répartition et sa distribution sur le territoire national. En outre, le contrôle du Parlement pourrait trouver à s'appliquer sur les trente-deux mesures de dépenses fiscales rattachées à cette mission. En particulier, neuf d'entre elles, représentant un coût de 6,3 milliards d'euros, ont été jugées inefficaces par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dans son rapport de juin 2011.

Deuxièmement, l'analyse de la mission « Défense » met en évidence la sous-budgétisation récurrente de la provision pour surcoût des opérations extérieures, ainsi que les failles du pilotage de la masse salariale. Le quatrième Livre blanc de la défense a été publié le mois dernier et fera l'objet d'un débat demain dans votre hémicycle. Le projet de nouvelle loi de programmation militaire sera déposé au Parlement à l'automne prochain. Dans ce contexte, l'analyse montre que les objectifs budgétaires et capacitaires de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 n'étaient pas soutenables – 5,5 milliards d'euros de commandes de matériels prévues en 2012 et en 2013 ont été reportés – et que certains crédits ont dû être utilisés pour pallier les dérapages de la masse salariale – ceux-ci font l'objet d'une enquête de la Cour à la demande de la commission des Finances du Sénat.

Troisièmement, l'analyse de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » met en relief le manque de cohérence entre gestion budgétaire et gestion des personnels, en écho aux constats et recommandations formulés par la Cour dans son dernier rapport thématique « Gérer les enseignants autrement ».

La Cour livrera deux autres rapports à votre Commission au mois de juin : le premier sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, avant le rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, qui vous sera remis en septembre ; le second sur la situation et les perspectives des finances publiques.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2012, la Cour a abordé la question des dépenses exceptionnelles. Le Haut Conseil des finances publiques l'a également fait dans l'avis que nous examinerons tout à l'heure. Vous avez notamment cité, monsieur le Premier président, la

contribution de l'État à la recapitalisation de Dexia et la participation de la France au Mécanisme européen de stabilité – MES. À cet égard, une dépense à laquelle l'État doit faire face deux ou trois années de suite peut tout à fait être exceptionnelle. Mais je partage votre avis : nous devons travailler sur la notion de dépense exceptionnelle et nous faire une doctrine en la matière. Nous devons également nous intéresser aux recettes exceptionnelles, moins souvent qualifiées comme telles que les dépenses. Ainsi, le Gouvernement n'a pas comptabilisé comme exceptionnel le produit de l'attribution des fréquences dites « 4G ».

Comme vous l'avez relevé, la masse salariale a connu une augmentation très modérée en 2012 : 340 millions d'euros, soit 0,1 %. Elle s'était accrue auparavant de 800 millions d'euros en 2009, de 968 millions en 2010 et de 400 millions en 2011. La décélération se poursuit donc. Or, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu de limiter l'augmentation de la masse salariale à 1 % sur l'ensemble de la période. Compte tenu des chiffres précités, cet objectif vous paraît-il crédible ? Il semble l'être, selon moi.

La Cour revient longuement dans son rapport sur les dépenses des opérateurs. Je partage votre analyse : des progrès restent à faire en la matière. Néanmoins, l'objectif d'écrêtement des taxes qui leur sont affectées a été atteint et même dépassé en 2012 : son produit a atteint 109,1 millions d'euros en exécution, contre 94,6 millions prévus. Quels sont selon vous les outils qui permettraient d'améliorer encore le suivi et le contrôle des dépenses des opérateurs ?

Quant au dérapage des dépenses du ministère de la Défense, les arguments fournis sur les dysfonctionnements du logiciel Louvois et le surcoût lié aux opérations extérieures vous paraissent-ils suffisants pour l'expliquer ?

S'agissant des recettes de TVA, je partage là aussi votre analyse : certains phénomènes ont conduit à ce qu'elles soient inférieures à la prévision, mais une partie de l'écart – 1,3 milliard d'euros selon vous, environ 1 milliard selon mes propres estimations et celles de mes services – demeure inexplicée. C'est assez surprenant.

Enfin, parmi les réserves émises par la Cour dans son acte de certification, quelles sont celles dont, selon vous, l'impact financier est le plus important – à la hausse comme à la baisse – sur le compte de résultat et sur le bilan de l'État ? Pourriez-vous les hiérarchiser ?

En tous les cas, pour la première fois en 2012, les dépenses de l'État ont baissé en exécution – de 256 millions d'euros – par rapport à l'année précédente. L'année 2012 étant une année spécifique, ce résultat n'est pas nécessairement à mettre au crédit de l'une ou l'autre composante de notre Assemblée. Néanmoins, dans l'avis qu'elle avait rendu en juin 2012, la Cour avait très précisément identifié des dérapages potentiels de dépenses, à hauteur de 2 milliards d'euros. Si tant est qu'ils se sont produits, ces dérapages ont donc été largement absorbés, grâce à la loi de finances rectificative votée par la majorité en juillet dernier.

M. le président Gilles Carrez. Mes interrogations recourent celles du rapporteur général. L'examen de l'exercice 2012 nous inspire des sentiments mitigés. Parmi les points positifs, nous relevons une diminution globale des dépenses en exécution. Mais une partie substantielle de cette baisse s'explique – comme en 2010 et 2011 – par celle des charges d'intérêts. Surtout, plusieurs éléments nous conduisent à nous interroger sur le budget de 2013. Je suis donc impatient de connaître les premiers éléments relatifs à son exécution. La

Cour a commencé à y travailler : elle nous présentera le 20 juin prochain son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préalable au débat d'orientation des finances publiques qui se tiendra fin juin.

Je souhaite vous faire part dès à présent, monsieur le Premier président, de quelques points d'inquiétude.

Premièrement, s'agissant des recettes de TVA, la prévision défailante par rapport à l'exécution est non pas celle du début, mais celle de la fin de l'année 2012. C'est un fait nouveau et singulier : s'il est toujours difficile d'estimer avec précision les recettes de TVA, on parvient généralement à les ajuster dans la loi de finances rectificative de fin d'année. Or, pour l'exercice 2012, nous constatons un écart très important entre l'exécution et la prévision. D'où mes interrogations sur l'exercice 2013 : la base 2012 effective est loin du montant attendu, et les données relatives aux rentrées de TVA sur les premiers mois de l'année sont assez inquiétantes. Sans revenir sur toutes les causes – vous avez notamment évoqué la déformation de la structure de la consommation au profit des produits soumis à un taux réduit de TVA –, n'y a-t-il pas là des comportements d'évitement de l'impôt, voire de fraude ? Notre Commission vient de créer une mission d'information sur la fraude fiscale des personnes physiques, dont je suis le président et dont Christian Eckert est le rapporteur. Thomas Thévenoud avait également rédigé un rapport sur la TVA. C'est un sujet que nous devons approfondir.

Ensuite, faute de pouvoir réaliser des économies structurelles, on se contente souvent de mesures de régulation infra-annuelles, qui relèvent du coup de rabot à l'aveugle, plus que d'une analyse efficiente de la dépense. Mais cette méthode n'est-elle pas en train de trouver ses limites ?

Vous êtes très attaché aux normes générales – zéro volume, zéro valeur –, sur lesquelles vous avez longtemps travaillé quand vous présidiez cette Commission, mais ne perdent-elles pas leur intérêt si l'on en exempte les dépenses exceptionnelles ? D'ailleurs, si l'on peut admettre que les dépenses concernant Dexia soient réellement exceptionnelles, le soutien au titre du MES n'est-il pas récurrent ?

Où en sont les travaux de la Cour des comptes sur la dynamique des dépenses d'intervention ? L'allocation aux adultes handicapés représentait ainsi 7,8 milliards d'euros en 2012, contre 5,2 milliards en 2006. Comment réguler ces dépenses de guichet, dont l'évolution n'est pas soutenable ?

Je me réjouis, comme le rapporteur général, que la masse salariale n'ait augmenté que de 0,1 %, ce qui s'explique par l'évolution du GVT, les mesures d'indice, les mesures catégorielles et la réduction considérable des effectifs intervenue en 2012. Je doute cependant qu'une telle évolution puisse se reproduire en 2013, à effectif constant, puisqu'en juillet dernier, la Cour évaluait la dérivée à + 1,6 %, soit 1,2 milliard par an à effectif constant.

En ce qui concerne les intérêts de la dette, nous avons eu de la chance sous la précédente législature et en 2012, mais l'économie de 800 à 900 millions d'euros réalisée dans les premiers mois de l'année grâce à de bons placements n'a plus rien à voir avec celle de 2,5 milliards de l'an dernier, ou celle de 2 milliards de l'année précédente. Est-ce encore un domaine où nous atteignons des limites, comme vous le laissez entendre vous-même ?

J'en viens à la conclusion qui s'impose : dans un tel climat d'incertitude, ne faut-il pas voter avant fin juillet une loi de finances rectificative ?

M. Dominique Lefebvre. Je ne crois pas qu'il y ait eu à ce jour d'acte de certification levant autant de réserves partielles. J'espère que vous me confirmerez que c'est le résultat d'un travail important de l'administration davantage que d'une perte de vigilance ou d'un épuisement des certificateurs. De toutes les réserves restantes, je pense que la plus problématique, parce qu'elle renvoie au vrai sujet, est celle portant sur les dispositifs de contrôle interne. Ce n'est pas le tout que d'avoir une comptabilité générale qui puisse être certifiée sans réserves, mais il faut s'assurer que le pilotage et la modernisation des politiques publiques tiendront compte des recommandations de la Cour, si souvent répétées. Pensez-vous que ce sera le cas ?

Le travail de la Cour pointe utilement non seulement l'effort de redressement engagé par le Gouvernement, mais la difficulté de réaliser un tel effort dans une conjoncture dégradée. D'ailleurs, la majorité n'ayant accédé aux affaires que le 15 mai 2012, elle ne peut être tenue pour responsable que de ce qui relève de ses décisions.

La Cour regrette que la réduction du déficit se poursuive à un rythme moins soutenu. Si le manque de recettes joint à des dépenses exceptionnelles explique la dégradation par rapport à la loi de finances initiale, l'effort structurel de 1,2 point prévu pour 2012 – le plus important depuis dix ans – a été tenu. Étant donné la dégradation de la conjoncture, pouvait-on faire mieux, sachant que l'évolution prévue pour 2013 devrait atteindre 1,9 % ?

Pour les dépenses, on observe une baisse de 300 millions d'euros sur le périmètre du budget général, fonds de concours et prélèvements sur recettes compris. Ce chiffre, que l'opposition contestait et que vous venez de confirmer, constitue une première. Hors mesures exceptionnelles, les dépenses sont inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale votée par la précédente majorité, qui nous accuse pourtant de laxisme ! Reste que, plus nous élargirons la norme, plus nous éviterons que celle-ci ne soit détournée et plus nous atteindrons nos objectifs de maîtrise du budget.

Si j'ai bien compris, le fait que le solde structurel des administrations publiques s'établisse en 2012 à – 3,9 % du PIB plutôt qu'à – 3,6 % tient uniquement à un réajustement intervenu l'année précédente. Mais comment faire, quand on s'aperçoit en juin que des dépenses sont inévitables, comme le soutien à Dexia, qui n'était budgété ni en loi de finances initiale ni en première loi de finances rectificative, ou la contribution au MES, décidée en avril mais non budgétée par le précédent Gouvernement ? Pouvait-on économiser 9,5 milliards d'euros sur les dépenses en une demi-année ? S'il est nécessaire de respecter les normes, que faire quand les dépenses exceptionnelles ne peuvent être couvertes par le gel ou le surgel des crédits ?

Le rapport répond à ceux qui se plaignent de l'augmentation de la pression fiscale. La loi de finances initiale prévoyait une évolution spontanée des recettes de plus de 10 milliards d'euros, pour une croissance qu'on évaluait alors à 1 %. Or, sur les 14 ou 15 milliards résultant des mesures nouvelles, 10 proviennent des lois de finances rectificatives pour 2011, de la loi de finances initiale pour 2012 ainsi que de la première loi de finances rectificative pour 2012. Autant dire que les deux tiers de l'effort fiscal supplémentaire ont été décidés par le précédent gouvernement, tandis que le dernier tiers provient de la deuxième loi de finances rectificative, répondant à une insuffisance de près de 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions de recettes. Au-delà des procédures mises en

œuvre par la loi organique, la Cour formule-t-elle des suggestions pour améliorer la traduction en recettes fiscales de certaines hypothèses macroéconomiques ?

M. Hervé Mariton. Avez-vous comparé la certification des comptes en France et dans d'autres États de l'Union européenne ? Qu'en conclure sur l'objectif budgétaire et sur la gestion de chacun ?

La Cour peut-elle nous éclairer sur l'appréciation du déficit structurel : sur sa définition exacte, sur les conditions de son suivi et sur sa certification ?

Est-ce à tort que l'exécutif a surestimé les recettes de TVA, auquel cas son budget encourt l'accusation d'insincérité ? Certes, le Gouvernement a fourni des réponses techniques, car les faits ont toujours des causes ; le problème est de savoir si celles-ci étaient connues lorsque la troisième loi de finances rectificative pour 2012 a été débattue.

La LOLF, dont on avait dit monts et merveilles, ainsi que les rapports et les indicateurs annuels de performance se sont-ils révélés efficaces ? Les résultats sont-ils à la hauteur de votre attente ou sont-ils décevants, voire inexistantes ?

M. Régis Juanico. Vous avez souhaité qu'à l'occasion du projet de loi de règlement, les parlementaires exercent un contrôle accru en s'appuyant sur les rapports annuels de performance. Votre vœu sera exaucé : à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et suite à une mission du comité d'évaluation et de contrôle que j'ai menée avec Christian Eckert et François Cornut-Gentille sur la réévaluation des conditions d'examen du projet de loi de règlement, une expérimentation est lancée dès cette année, en accord avec la commission des Finances. Des missions d'information communes prenant la forme de binômes associant un rapporteur spécial et un membre de la commission compétente ont ainsi été constituées sur trois thèmes liés au travail engagé par le Gouvernement sur la modernisation de l'action publique – MAP – et rejoignent des préoccupations exprimées par la Cour : l'équipement des forces armées, la politique d'éducation prioritaire et la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

Par ailleurs, la Cour a-t-elle évalué le manque à gagner que représentent pour l'État la fraude et l'évasion fiscales ?

M. Éric Woerth. Je remercie la Cour pour la qualité constante de son travail et pour la conviction qui l'anime. Son analyse rejoint celle de l'opposition : il y a assez loin du discours à la réalité. La réduction du déficit public est moins importante que l'an dernier et les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, ce qui signifie que l'augmentation des impôts connaît un rendement décroissant. Après avoir été un instrument très réactif, l'imposition des ménages comme des entreprises devient donc de moins en moins performante.

La politique de gel, voire de surgel des dépenses, celle des coups de rabot sans visibilité, atteint rapidement ses limites. Nous nous y sommes tous essayés, mais vous en avez trop joué. D'ailleurs, si une telle politique peut fonctionner un an, elle n'est pas efficace à long terme. Raboter toutes les dépenses, quelle que soit leur efficacité, n'est pas un bon procédé. Quoi que vous en disiez, la dépense générale augmente, ou pour le dire de manière moins technique que vous, elle baisse, hors tout ce qui augmente.

Vous avez hérité de certains éléments favorables, comme la baisse des taux d'intérêt de la dette, qui reste cependant un facteur trop fragile pour fonder une politique de finances

publiques, surtout quand la dette augmente, ou la stabilisation de la masse salariale, qui provient notamment de la baisse des effectifs et du gel du point d'indice. Mais je pense que nous sommes allés trop loin dans le catégoriel.

À l'avenir, c'est sur la dépense, dites-vous, qu'il faut mettre l'accent. Soit ! Mais quels postes réduire et par où commencer ? Mettez-vous à profit l'excellent rapport de l'Inspection générale des finances, qui s'est demandé, pour chaque dépense fiscale, si elle correspond à l'objectif escompté lorsqu'elle a été votée par le Parlement ? Cette analyse très sous-utilisée pourrait vous aider à réduire la dépense fiscale, contrairement avec le soutien de l'opposition.

Enfin, compte tenu de la faible dynamique des recettes fiscales fin 2012, le budget pour 2013 semble poser un problème de sincérité, de telle sorte que nous devrions voter avant l'été une loi de finances rectificative, ce qui n'aurait rien de déshonorant.

M. Éric Alauzet. Il va de soi, monsieur Woerth, que les gains sont, d'année en année, de plus en plus difficiles à obtenir, puisqu'on sollicite toujours les mêmes catégories. Les derniers efforts sont les plus durs.

Monsieur le Premier président, pouvez-vous préciser la structure des pertes de recettes ? Pour l'impôt sur les sociétés, quelle est la part de la crise ? Quelle est celle des mesures censurées par le Conseil constitutionnel ? De manière pluriannuelle, et non plus seulement pour 2012, quelle baisse de recettes engendrent respectivement la crise, les exonérations fiscales et, enfin, la fraude et l'évasion fiscales ?

Vous prônez la diminution des dépenses, mais je vous invite à réfléchir à ce qu'elle induit en termes de perte d'emplois et de baisse du service public.

M. Thomas Thévenoud. Pouvez-vous expliquer les considérations figurant à la page 79 du rapport : « *Mais ces éléments n'expliquent qu'environ la moitié de la perte de recettes de TVA. L'administration indique que l'écart restant pourrait en partie trouver son explication dans des révisions futures des comptes nationaux, dans le sens d'une moindre croissance, "même s'il n'y a pas d'indication à ce stade que cela soit le cas" » ? Vous ajoutez : « Un travail complémentaire d'analyse doit être mené à bien rapidement afin d'explorer les autres facteurs susceptibles d'expliquer l'écart, y compris l'hypothèse d'une fraude importante non décelée. » Comment analysez-vous les dispositions que nous avons votées fin 2012 à cet égard dans le PLFR, notamment en ce qui concerne les fraudes de type « carrousel » ?*

Mme Marie-Christine Dalloz. Éric Alauzet est bien confiant quand il parle des « derniers efforts » : en 2012, le déficit se montait encore à 87,2 milliards d'euros !

Après la révision générale des finances publiques – RGPP –, qui a permis d'économiser 6 milliards entre 2009 et 2012, nous sommes passés à la MAP. Peut-on en attendre les mêmes effets, voire des effets plus importants ou plus durables ?

Pouvez-vous nous expliquer l'étonnant optimisme de la troisième loi de finances rectificative, votée fin 2012, concernant les recettes de TVA ? Il explique à lui seul l'écart de 3,5 % entre les prévisions et l'exécution.

Si, l'an dernier, les départs en retraite se sont massivement reportés, c'est l'inverse qui se produit cette année. A-t-on mesuré l'impact qu'aura ce phénomène ?

Enfin, je reste convaincue que l'absence de collectif budgétaire ce printemps rendra difficile l'avancée du « paquebot France », alors qu'explorent toutes les dépenses nécessaires au quotidien de nos concitoyens.

M. Marc Goua. On s'est félicité de ce que la masse salariale n'ait augmenté que de 0,1 %, mais des emplois n'ont-ils pas été transférés vers les opérateurs, dont les tâches, par exemple le traitement des déchets, ne vont pas diminuer ? Ne faut-il pas craindre, de ce fait, que la dérive ne soit encore plus importante en 2013, ainsi que les années suivantes ?

M. Yves Censi. Lorsque vous indiquez que l'effort fiscal ne suffit plus à réduire le déficit budgétaire et que les recettes ont diminué de 6,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, voulez-vous pointer le fait que les recettes fiscales s'essoufflent, ou entendez-vous seulement appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réduire les dépenses ?

Vous êtes l'auteur d'une formule heureuse : « *Dépenser mieux pour dépenser moins* ». Comme la RGPP, la MAP vise à réduire les dépenses, ou tente au moins d'identifier des gisements d'efficacité dans un contexte de crise. Considérez-vous que l'État ne doit pas se contenter d'économiser, mais qu'il doit aussi fonctionner mieux ?

Il me semble qu'en 2011, la masse salariale de l'État s'est réduite pour la première fois. Faut-il à présent agir sur les mesures catégorielles pour réaliser plus d'économies ?

Pour faire baisser les dépenses de solidarité, vous proposez de réduire neuf des trente-deux dépenses fiscales de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant de 6,3 milliards d'euros. Cette somme doit-elle être économisée ou utilisée de manière plus efficace ? On sait par exemple que la suppression des exonérations de charges salariales dans les zones de revitalisation rurale réduirait l'activité, donc les futures recettes de ces zones. Il faut par conséquent réfléchir au moyen de les remplacer.

M. Jean-Louis Dumont. Chaque année, vous pointez le fait qu'on connaît mal et qu'on évalue de manière approximative le patrimoine immobilier de l'État. À cet égard, le logiciel Chorus est loin de donner satisfaction. Pour faire des économies, ne faut-il pas rendre la gestion du patrimoine plus fiable et plus opérationnelle, en passant de la préconisation à l'injonction ? La séparation entre les fonctions de propriétaire et d'occupant ne serait-elle pas opportune ? J'attends sur ce sujet un rapport de la Cour des comptes, qui viendrait s'ajouter aux cinquante propositions formulées par le Conseil de l'immobilier de l'État, où siège d'ailleurs un membre de la Cour.

M. Didier Migaud. Je m'abstiendrai de répondre aux questions qui s'adressent plus au Gouvernement qu'à la Cour, laquelle n'a pas à se prononcer, par exemple, sur l'opportunité d'un collectif budgétaire.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur général, comment interpréter l'évolution des dépenses de personnel. Certes, il faut saluer le fait que l'augmentation de la masse salariale soit tombée de 0,7 % en 2010 à 0,5 % en 2011, puis à 0,1 % en 2012. On peut presque parler de stabilisation. Cela dit, dès lors que la loi de programmation prévoit une augmentation de 1 % en valeur entre 2012 et 2015, il est probable que la croissance de 0,2 % prévue dans la loi de finances initiale pour 2013 imposera des efforts de maîtrise supplémentaires.

Cela dit, le résultat pour 2012 a été obtenu grâce à la réduction de 27 000 équivalents temps plein. Or, en 2013, ce sont 2 300 emplois qui devraient être supprimés. La poursuite de la modération de la masse salariale suppose que l'on maîtrise des facteurs de croissance, comme le GVT – glissement vieillesse-technicité – ou les mesures catégorielles. Quant au gel de la valeur du point, il ne dégage aucune économie : c'est seulement une dépense qui ne se fait pas. Nous examinons de près ce sujet, que nous traiterons dans un rapport qui vous parviendra en juin. Sans doute existe-t-il des marges sur le GVT positif.

M. Christian Eckert. Il existe aussi un GVT négatif !

M. Didier Migaud. Bien sûr, par exemple quand un fonctionnaire remplace un collègue plus jeune. Pour l'instant, les résultats obtenus s'expliquent par la réduction des effectifs.

Nous appelons depuis longtemps votre attention sur les dépenses effectuées en faveur des opérateurs. Sans compter les ressources fiscales affectées, les crédits qui leur sont destinés sont passés de 20,2 milliards d'euros en 2007 à près de 39 milliards en 2012. Cette évolution s'explique par des effets de périmètre, liés à des transferts de personnels de l'État vers les universités et les agences régionales de santé. Des efforts ont été réalisés pour associer les opérateurs à la maîtrise budgétaire, mais si, dans les rapports annexés aux lois de programmation des finances publiques, l'État leur fixe des objectifs chiffrés de réduction des dépenses, il n'a pas suffisamment vérifié que ces objectifs avaient été atteints. Pour y parvenir, il faut mettre en place de nouveaux outils, ce qui suppose qu'on travaille sur les systèmes d'information. À l'égard des opérateurs qui bénéficient de recettes fiscales affectées, comme le Centre national du cinéma – CNC –, il faut subordonner le niveau de la recette au bon niveau de dépense, et non l'inverse. L'écêtement des taxes permet d'y parvenir. En 2012, ce mouvement concerne un tiers du produit fiscal affecté aux opérateurs. Il devrait s'étendre en 2013. Vous recevrez début juillet un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur les taxes affectées.

Le ministère de la Défense attribue à Louvois un dérapage important de la masse salariale. On a constaté en 2012 un écart de 465 millions d'euros entre les crédits votés en loi de finances initiale et les montants réalisés. Au-delà de l'enquête demandée par la commission des Finances du Sénat sur les primes de ce ministère, la Cour a décidé de diligenter un contrôle, qui a été notifié la semaine dernière. Celui-ci est en cours d'instruction. Nous vous en révélerons les conclusions dès que possible. Il faut distinguer les dysfonctionnements d'un outil informatique et les effets d'une politique des ressources humaines. Le dérapage peut également résulter du GVT, très dynamique au ministère de la Défense, des effets de mesures catégorielles adoptées au cours des années précédentes ou du jeu des promotions.

S'agissant de l'écart entre les prévisions et les recettes effectives de TVA, il peut s'expliquer par la révision à la baisse de la croissance économique – pour quelque 900 millions d'euros –, par l'augmentation, dans la structure de consommation des ménages, de la part des biens soumis à un taux de TVA réduit – pour 400 millions –, et par un changement de comportement des entreprises, qui auraient fait en 2012 plus de demandes de restitution de crédits – pour encore 400 millions. Un décalage de 1,3 milliard d'euros environ reste inexplicé. Comme nous l'avons souligné dans le rapport public annuel de février 2013, une lourde erreur a manifestement été commise dans les prévisions de la troisième loi de finances rectificative. L'administration a dû fonder ses prévisions non sur les encaissements des dix premiers mois de l'année, mais sur un autre raisonnement macroéconomique. Nous

continuerons à travailler sur ce problème, dans l'espoir que des informations complémentaires viennent y apporter une explication. Plus généralement, il faudrait comprendre comment les recettes de la TVA ont pu – à législation constante – diminuer de 1,2 %, alors que les emplois taxables ont crû de 1,4 % pour la consommation et de 1 % pour l'investissement logement.

Les comptes nationaux sont constamment modifiés, l'INSEE rectifiant ses prévisions au fur et à mesure qu'il exploite les informations de diverses sources. La réévaluation de la croissance pour 2011 de 1,7 à 2 % a ainsi affecté bien d'autres résultats.

À l'exception de la réserve n° 5, relative aux participations et aux autres immobilisations financières, qui fait état de désaccords significatifs et chiffrés avec le producteur des comptes – par exemple le classement et l'évaluation incorrecte des établissements publics de santé qui conduisent à une sous-évaluation de l'actif d'environ 20 milliards d'euros –, les sept réserves ne peuvent être chiffrées : s'il reste par définition inconnu, leur impact financier pourrait donc être supérieur aux désaccords chiffrés identifiés au 31 décembre 2012. Ainsi, la réserve n° 4, relative aux actifs et passifs du ministère de la Défense, relève l'absence du provisionnement des coûts de démantèlement de certains bâtiments de la marine nationale à propulsion nucléaire, certainement significatifs mais encore indéterminés. Un tableau en page 89 du rapport résume l'incidence des corrections comptabilisées.

Monsieur le président, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que nous vous remettons en juin prochain, répondra à plusieurs de vos questions. Nous y aborderons le début de l'exécution budgétaire 2013 ainsi que les conséquences à en tirer pour la fin de l'année et les deux années suivantes. Nous verrons alors si les inquiétudes soulevées à l'occasion de l'examen 2012 se confirment, même s'il est d'ores et déjà évident que les recettes – notamment celles de la TVA – constituent un point d'interrogation.

Tout comme Éric Woerth et Marie-Christine Dalloz, vous m'avez interrogé, monsieur le président, sur la nature des économies réalisées : jusqu'à maintenant, elles reposent essentiellement sur la régulation infra-annuelle. Efficaces pendant un certain temps, ces mesures atteignent rapidement leurs limites ; leur caractère indifférencié constitue également un défaut. Si l'on veut maîtriser la dépense publique, des mesures structurelles s'imposent : il faudrait mener un travail d'évaluation pour apprécier l'intérêt de certaines dépenses mal ajustées aux objectifs ou présentant un rapport coût-efficacité médiocre.

Quelle que soit l'utilité des normes de gouvernance, nous avons constaté par le passé que celles-ci restent fréquemment contournées.

La notion de mesures exceptionnelles, temporaires et ponctuelles devrait être précisément définie. Il conviendrait d'abord de ne retenir qu'un seul de ces trois termes, actuellement utilisés de façon indifférenciée, et ensuite de préciser quels dispositifs peuvent être classés dans cette catégorie. L'on peut ainsi douter que les dotations au titre du MES – sans doute appelées à durer pendant quelques années – constituent des mesures ponctuelles et temporaires.

Les dépenses d'intervention n'ont été que rabaissées sur l'année 2012 ; pour aller plus loin, il faut vraisemblablement amplifier les mesures d'évaluation et la MAP.

Les indicateurs de performance – qui ne cessent de se perfectionner – sont insuffisamment utilisés tant par le pouvoir exécutif que par le Parlement. Comme le notait

Régis Juanico, il faudrait reconsidérer le temps que vous consacrez à l'examen de l'exécution du budget, qui reflète bien mieux la réalité budgétaire que les lois de finances initiales. Pour aider les rapporteurs spéciaux et les administrateurs de l'Assemblée nationale dans leur travail sur la loi de règlement, la Cour des comptes a mis au point soixante-trois fiches d'analyse et reste prête à perfectionner cet outil.

Monsieur Lefebvre, l'acte de certification résulte, en effet, du travail de l'administration et la vigilance de la Cour des comptes demeure entière ; mais lorsque nous constatons de vrais progrès, nous devons savoir encourager le producteur des comptes. Celui-ci aurait sans doute souhaité nous voir diminuer le nombre des réserves, mais nous ne sommes pas encore en mesure de le faire, même si deux d'entre elles ont perdu leur caractère substantiel. La comptabilité générale reste insuffisamment utilisée pour un meilleur pilotage de la gestion publique ; elle laisse pourtant espérer des progrès considérables.

L'effort structurel réalisé en 2012 s'élève bien à 1,2 point de PIB – chiffre plusieurs fois confirmé tant par la Cour des comptes que par le Haut Conseil des finances publiques, la dégradation de la conjoncture expliquant les manques de recettes. Quant à l'hypothèse d'un ajustement, nous notions dans notre rapport public annuel que l'objectif d'un déficit à 3 % nous paraissant inatteignable, il ne semblait pas pertinent de multiplier les mesures pour essayer de l'atteindre. Nous invitons également les responsables politiques européens à expliquer l'intérêt de raisonner, dans le cadre du dernier traité, en termes de solde et d'effort structurels. La Cour estime toutefois qu'il ne faut pas perdre de vue l'objectif de réduction du déficit effectif qui nourrit la dette publique.

Monsieur Mariton, il est difficile de faire des comparaisons internationales en matière de certification, car très peu de pays utilisent ce procédé ; en outre, comparaison n'est pas toujours raison ! En revanche, j'invite la représentation nationale à s'intéresser au sujet des normes comptables européennes et à leurs conséquences sur les comptes publics. L'attitude à adopter par rapport à un référentiel défini par des groupes à légitimité incertaine constitue un sujet éminemment politique et pourtant négligé. Le processus engagé promet d'être long et il n'est pas trop tard encore pour y intervenir. La commission des Finances, qui avait travaillé sur cette question, devrait accompagner le Gouvernement dans cette réflexion, avec le concours de la Cour des comptes, qui a déjà lancé des initiatives en ce sens avec d'autres institutions supérieures de contrôle.

Monsieur Woerth, nos propositions d'économies structurelles – qui reprennent des recommandations déjà formulées par le passé – seront développées dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Notons toutefois que la nécessité de maîtriser la dépense publique concerne non pas uniquement l'État, mais également les organismes de sécurité sociale, les opérateurs et les collectivités territoriales – notre rapport visera l'ensemble des administrations publiques.

Monsieur Censi, si l'on ne peut éviter d'augmenter les recettes, compte tenu de la situation financière de notre pays, il faut aujourd'hui porter l'effort sur la réduction de la dépense publique. Nous invitons donc les parlementaires à poursuivre le travail entrepris sur les niches fiscales, mais également à prolonger celui sur le taux de prélèvements obligatoires. En effet, la dépense budgétaire est pour partie transformée en dépense fiscale, le contournement des règles fixées en matière d'évolution de celle-là expliquant l'explosion de celle-ci. À vous de juger la pertinence de nos recommandations et de prendre les décisions qui s'imposent.

Dès lors que la RGPP a pris fin, la MAP – qui ne fait que se mettre en route – doit rapidement prendre le relais si l'on veut obtenir des résultats en matière de maîtrise de la dépense. Quel que soit le dispositif, l'évaluation des politiques publiques doit régulièrement vous permettre d'apprécier l'efficacité de celles-ci. Certes, monsieur Alauzet, l'évaluation doit apprécier l'ensemble des conséquences d'une réduction de la dépense publique, mais considérer le rapport entre le coût et l'efficacité de certains dispositifs reste une nécessité. La représentation nationale devrait prendre connaissance des rapports que la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances ont rédigés sur ce thème, en particulier sur la question des dépenses fiscales.

La question de l'impact de la crise sur les recettes et les dépenses est traitée en détail dans les annexes du rapport ; une analyse des évolutions impôt par impôt – y compris la TVA et l'impôt sur les sociétés – figure notamment en page 261.

Monsieur Thévenoud, la Cour des comptes s'intéresse naturellement à la fraude fiscale et continue ses travaux sur ce thème. Nous avons notamment étudié les problèmes de la fraude sur les quotas carbone et du « carrousel » de TVA. Les mesures que vous avez adoptées dans les textes récents suivent pour partie nos propositions et vont dans le bon sens ; reste à en mesurer les effets.

Je crois avoir répondu aux questions de Mme Dalloz et de M. Goua.

Monsieur Dumont, la réserve concernant le patrimoine immobilier de l'État n'est plus qualifiée de substantielle ; le fait de la maintenir montre cependant qu'il reste encore des marges de progression. Si l'on veut bien gérer le patrimoine, encore faut-il bien le recenser et bien l'évaluer. Le comité que vous présidez a formulé plusieurs propositions en cette matière ; pour notre part, nous devrions bientôt remettre au Gouvernement un référé sur la politique immobilière de l'État.

M. le président Gilles Carrez. Merci, monsieur le Premier président, de ces réponses extrêmement précises.

La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, nous vous invitons à commenter l'avis qu'il vient d'émettre concernant le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement pour 2012.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le président, permettez-moi de saluer M. Jean-Philippe Cotis, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques, ainsi que MM. Philippe Ravalet et Boris Melmoux-Eude, rapporteurs généraux adjoints.

L'avis du Haut Conseil intervient dans le cadre du « mécanisme de correction » prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG –, dont la ratification a été autorisée par votre Assemblée en octobre 2012. L'article 23 de la loi organique

du 17 décembre 2012 transpose ce mécanisme dans le droit français ; son suivi est assuré par des institutions budgétaires indépendantes telles que le HCFP, chargé d'effectuer une comparaison des résultats constatés avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Nous ne certifions donc pas le solde structurel – construction économique par définition non certifiable.

M. le président Gilles Carrez. Le Haut Conseil estime que le solde structurel « *n'est pas directement observable* » !

M. Didier Migaud. Cette comparaison doit faire apparaître, le cas échéant, les écarts entre le solde structurel constaté et l'estimation présentée par le Gouvernement dans la loi de programmation, en particulier s'ils sont importants, c'est-à-dire lorsqu'ils représentent au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Avant de vous présenter les principales conclusions des travaux du Haut Conseil, je souhaiterais faire deux remarques liminaires. S'agissant de l'identification des écarts, l'article 28 de la loi organique précise que la comparaison doit être effectuée, pour le présent avis, avec les orientations figurant dans la loi de programmation applicable à ce jour, c'est-à-dire celle du 31 décembre 2012. En conséquence, le Haut Conseil a examiné uniquement les écarts sur 2012 – la première année de la programmation.

En matière d'examen *ex post* de l'année précédente, le législateur organique a souhaité que le Haut Conseil intervienne de façon complémentaire par rapport aux missions confiées à la Cour des comptes, qui assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que la certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, l'avis qui vous est présenté aujourd'hui ne représente ni une analyse détaillée de l'exécution du budget de l'État, ni un examen global et exhaustif de la situation financière des administrations publiques, qui fera l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Cet avis du Haut Conseil porte uniquement sur l'analyse du solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique, et sur les écarts entre l'exécution présentée dans l'article liminaire du projet de loi de règlement et les orientations pluriannuelles de solde structurel figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012.

J'en viens à présent aux principales conclusions de cet avis. Nos engagements européens nous invitent à assurer la comparaison entre les objectifs fixés et les résultats constatés en retenant des références de solde dit structurel. Ce dernier – qui n'est pas directement observable – retrace le solde des administrations publiques, indépendamment des effets liés au cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires. Or, le Haut Conseil a observé à l'occasion de ses investigations que ces mesures – susceptibles d'être exclues du calcul du solde structurel – ne répondent pas à une définition explicite. Il estime nécessaire d'en établir le périmètre de façon claire et précise.

Sur l'année considérée, il estime en particulier que la vente des licences de fréquences hertziennes – dites « 4G » –, dont le produit s'est élevé en 2012 à 2,6 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB, aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle et temporaire, à l'instar de la recapitalisation de la banque Dexia. Si le choix du Gouvernement n'affecte pas la comparaison, il conduit néanmoins à réduire le déficit structurel de 2012

de 0,1 point. La définition des mesures ponctuelles implique donc des conséquences sur le niveau de cet indicateur.

Le solde structurel des administrations publiques s'établit à $-3,9\%$ du PIB en 2012, alors que la loi de programmation du 31 décembre 2012 anticipait son niveau à $-3,6\%$. Cet écart de 0,3 point s'explique par deux séries de facteurs de nature différente. Une large part est imputable à des révisions des comptes nationaux de 2011 par l'INSEE, sur le PIB comme sur le déficit public. À déficit donné, la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2011 a eu pour effet mécanique de réduire la part conjoncturelle du déficit, et donc d'accroître le déficit structurel d'environ 0,15 point. Par ailleurs, le déficit effectif de 2011 a été aggravé de 0,1 point, révision qui, par nature, ne pouvait être prise en compte dans la programmation. Dans une moindre mesure, cet écart s'explique par l'augmentation non prévue de certaines dépenses publiques, notamment des collectivités locales et des régimes de sécurité sociale, qui n'a été que partiellement compensée par un surcroît de recettes fiscales.

Sur la seule année – 2012 – considérée par le Haut Conseil, l'écart est inférieur à 0,5 point de PIB. Il ne constitue donc pas un écart important au sens de la loi organique, susceptible de déclencher le mécanisme de correction. Toutefois, l'avis souligne que cet écart présente un risque quant au respect futur de la trajectoire, dès lors que les écarts de 2012 et 2013 ne doivent pas dépasser 0,25 point en moyenne chaque année. C'est donc un message de vigilance que le Haut Conseil adresse au Gouvernement.

Votre assemblée a souhaité, au cours du débat sur le projet de loi organique, que l'avis du Haut Conseil soit rendu en vue du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement sur le bureau de l'Assemblée nationale et non au moment du débat d'orientation des finances publiques. En effet, l'enrichissement de la loi de règlement d'un article liminaire présentant le solde effectif et structurel des administrations publiques ainsi que les éventuels écarts par rapport à la programmation pourrait accroître le rôle de la représentation nationale en matière de surveillance des finances publiques. Il peut aussi contribuer à revaloriser ce moment de vérité budgétaire auquel la Cour des comptes est attachée. Je forme ainsi le vœu que les débats qui accompagneront la présentation de l'article liminaire soient l'occasion pour le Parlement de se prononcer sur le respect de la trajectoire des finances publiques, toutes administrations publiques confondues.

Ce débat ne doit pas masquer, bien entendu, ce qui fait l'intérêt premier de la loi de règlement, à savoir l'examen, mission par mission, de la façon dont les crédits du budget de l'État ont été exécutés ainsi que l'évaluation de la performance des politiques publiques.

La période qui s'ouvre à présent sera consacrée à la préparation du prochain avis du Haut Conseil, qui portera sur le projet de loi de finances pour 2014. Cet avis constituera une nouvelle étape essentielle du processus budgétaire, et je serai heureux de venir le présenter devant votre Commission en tant que président du Haut Conseil. Cet exercice inédit dans notre pays risque de se révéler beaucoup plus délicat que celui auquel nous avons procédé sur le projet de loi de règlement puisque nous devons exprimer un avis non seulement sur les hypothèses macroéconomiques, mais également sur la cohérence de l'ensemble.

M. Olivier Carré. Le niveau théorique de croissance – qui détermine le déficit structurel – affecte bien davantage les recettes que les dépenses ; c'est pourquoi les économistes restent partagés sur l'intérêt de cette approche. Parce qu'elle repose aujourd'hui essentiellement sur les recettes – soumises aux aléas conjoncturels –, la résorption du déficit

reste elle-même largement dépendante de la conjoncture. Comment, dans ces conditions, réduire les déficits de façon structurelle ?

Nous retrouvons le même décalage entre les phénomènes structurels et conjoncturels en matière de charge de la dette. Alors que le taux d'intérêt moyen de la dette, sur le long terme, représente environ 5 à 6 %, la France jouit aujourd'hui d'un taux de 3 % seulement. L'augmentation nominale de la dette de 7 % est ainsi restée sans effet sur la charge de celle-ci, parfaitement stable. Ce bonus conjoncturel – qui représente 10 à 20 milliards d'euros, soit 0,5 à 1 point de PIB – corrige le déficit structurel constitué par l'accumulation de la dette. Aujourd'hui sous-évalué dans les appréciations, cet élément devrait être intégré dans les comptes publics.

M. Jean-François Lamour. Vous avez raison, monsieur le président du Haut Conseil, nous attendons avec impatience votre analyse de la structure du budget du projet de loi de finances pour 2014 !

Vous notez à juste titre, en page 4 de l'avis, que la vente des licences dites « 4G » n'aurait pas dû être intégrée dans le calcul du solde structurel, mais aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle, et vous concluez à la nécessité de définir clairement cette dernière notion afin de disposer d'une règle du jeu stable. Il serait judicieux que cette règle soit fixée – et débattue avec le Gouvernement – avant notre prochaine rencontre, où vous pourriez alors nous présenter votre analyse sur cette base commune. La vente des licences dites « 4G » représente quelque 4,5 milliards d'euros et n'entraîne qu'une variation de 0,1 point du solde structurel ; mais l'accumulation de ce genre d'interprétations pourrait affaiblir votre exercice. Pourriez-vous nous présenter cette règle – validée et adoptée par le Gouvernement – au mois de juin ?

M. Éric Woerth. La notion de solde structurel me laisse dubitatif, le solde nominal commenté se révélant souvent plus parlant. Un rapport de la Cour des comptes affirme que l'effort structurel du pays en 2012 par rapport à 2011 était inférieur à la moyenne de ceux des autres pays européens ; pourriez-vous le confirmer ?

M. Didier Migaud. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – qui raisonnera toutes administrations publiques confondues, tout en apportant des éléments de comparaison avec les résultats obtenus par les autres pays – vous apportera des réponses précises à cette dernière question.

Monsieur Carré, nous avons l'intention d'approfondir ces notions, car il existe en effet des divergences sur leur appréciation. Nous nous efforcerons de proposer des définitions en liaison avec le travail mené à l'échelon européen – car pour pouvoir établir des comparaisons pertinentes, encore faut-il que l'on parle tous de la même chose.

Monsieur Lamour, nous invitons le Gouvernement à adopter une définition précise de la notion de mesures ponctuelles, et le paragraphe sur les licences dites « 4G » constitue à cet égard une piste possible. Si l'arbitrage peut se révéler plus délicat pour le MES, la vente de ces licences nous apparaît clairement comme une mesure ponctuelle, à l'instar de la recapitalisation de Dexia. Ni l'une ni l'autre ne devraient donc intervenir dans le calcul du solde structurel. Toutes ces questions doivent être clarifiées, car il sera difficile de débattre si chacun avance sa propre interprétation.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le président, de cette audition – comme toujours – passionnante. Je remercie également toutes les équipes de la Cour des comptes et du Haut Conseil.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 28 mai 2013 à 17 h 15

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Beffara, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Yves Censi, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Claude Goasguen, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Camille de Rocca Serra, Mme Eva Sas, M. Gérard Terrier, M. Thomas Thévenoud, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Étienne Blanc, M. Alain Claeys, M. Marc Francina, M. Daniel Gibbes, M. Jérôme Lambert, M. Pierre-Alain Muet, M. Michel Pajon, M. Thierry Robert, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. - M. Guillaume Chevrollier, Mme Laure de La Raudière

