



## Débat d'orientation budgétaire

Assemblée Nationale - Lundi 16 juillet 2007

### Intervention de Monsieur Eric Woerth Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

039

Monsieur le Président,  
Messieurs les Présidents de Commission,  
Monsieur le Rapporteur Général,  
Messieurs les Rapporteurs,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

En dépit d'un agenda chargé dans cette session extraordinaire, j'ai souhaité – et le Premier ministre l'a souhaité également – que nous ayons un débat d'orientation budgétaire cette année, comme les années précédentes. Ce débat permet, en effet, d'avoir une discussion féconde avec le Parlement sur l'orientation qui sera donnée à nos finances publiques et qui servira de cadre à l'élaboration des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale à venir.

Vous avez, au cours de cette session, à vous prononcer et à voter sur bon nombre de lois qui mettent en œuvre les réformes annoncées dans le projet présidentiel choisi par les Français, qu'il s'agisse de revaloriser le travail, d'aider à l'accession à la propriété, de réformer les universités, d'assurer un service minimal dans les transports ou de lutter contre la récidive.

Parmi tous les engagements contenus dans ce projet présidentiel, il en est un tout aussi important que les autres, qui donne sa cohérence et sa crédibilité à l'ensemble de la politique économique que nous allons poursuivre, c'est la réduction du déficit et de la dette publics. Ce débat d'orientation budgétaire est justement l'occasion de réaffirmer cette orientation majeure de notre politique : revenir, par une maîtrise résolue des dépenses, à l'équilibre de nos comptes publics avant la fin de la législature, sans rien sacrifier de nos autres engagements.

Il n'y a pas de réforme possible dans l'incertitude et l'insécurité de finances publiques non maîtrisées. Il ne s'agit pas seulement de respecter nos engagements européens ; il s'agit de se comporter de façon responsable : qui d'entre nous souhaite léguer des dettes à ses enfants ? Il s'agit aussi de faire preuve de bon sens : qui d'entre nous pense qu'on peut revenir sur l'exception française des prélèvements élevés si on ne revient pas sur cette autre exception française, tout aussi remarquable, de la dépense publique la plus élevée de l'OCDE en proportion de la richesse nationale ?

Le déficit et la dette que nous supportons aujourd'hui, en dépit des efforts indéniables de mes prédécesseurs, hypothèquent notre capacité à relever les défis de l'avenir, qu'ils soient liés au vieillissement, à l'environnement, à l'ouverture croissante du monde aux échanges d'idées, de marchandises, de services. Ils pèsent également sur notre crédit vis-à-vis de nos partenaires européens.

Le niveau atteint par la dépense publique dans notre pays nous prive de marges de manœuvre pour faire face à la concurrence, pour investir dans l'innovation et la recherche ou pour réagir aux fluctuations conjoncturelles de l'économie.

C'est pourquoi une politique ambitieuse en matière de relance de l'emploi et de la croissance, ambitieuse en matière de réformes structurelles, ambitieuse en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation ne peut produire pleinement ses effets que si elle est accompagnée d'une politique ambitieuse en matière de réduction du poids de la dépense publique, de reflux de la dette publique et de résorption des déséquilibres des comptes publics.

L'objectif, c'est celui que nous a donné le Président de la République, c'est le retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 au plus tard, le retour de la dette publique en deçà de 60 % du PIB en 2012 au plus tard. Cet objectif s'impose, je le répète : c'est la crédibilité de la France qui est en cause et c'est surtout – pacte de stabilité ou pas, engagements européens ou pas – le sort de nos enfants.

Le moyen pour y parvenir, c'est de diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique par rapport à ce que nous avons connu. Ce moyen lui aussi s'impose. Pour réduire les déficits, il n'y a qu'une alternative : réduire le poids de la dépense ou accroître celui des prélèvements. La seconde option est imaginable dans des pays faiblement imposés ; ce n'est pas une option envisageable dans un pays dont le taux de prélèvements obligatoires excède de 4 points la moyenne européenne.

C'est donc bien – et vous me pardonnerez de le répéter inlassablement, aussi longtemps que cette charge me sera confiée – c'est donc bien par la baisse du poids de la dépense publique dans le PIB chaque année d'ici 2012 que nous parviendrons à inscrire enfin notre pays dans une trajectoire de désendettement durable.

Comment y parviendrons-nous :

- d'une part, en infléchissant la courbe de la dépense publique. Je vois tout de suite la critique fuser : « vous allez dégrader le service public ». Comme s'il suffisait de dépenser pour avoir un service de qualité ! Comme si on ne voyait pas que, alors que nous accumulons depuis des années dépenses sur dépenses, les signaux d'alarme sur la qualité de nos services publics se multiplient ! C'est bien la preuve que nous devons changer radicalement notre culture de la dépense. Aujourd'hui, aussi paradoxal que cela puisse encore paraître à certains, c'est en ralentissant la croissance de nos dépenses que nous préserverons la qualité de nos services publics, parce que ce ralentissement exigera une modernisation en profondeur de nos politiques publiques.

- Nous y parviendrons, ensuite, par des réformes profondes : en réformant le marché du travail et en simplifiant les réglementations, en conférant plus d'autonomie aux universités, en redéployant des moyens vers l'enseignement supérieur et la recherche, en supprimant les verrous réglementaires qui entravent le développement de l'emploi et de l'activité, bref en appliquant avec détermination tous les engagements présidentiels.

Cette démarche doit concerner, bien évidemment, l'ensemble de nos finances publiques, celles de l'Etat, celles des collectivités territoriales, celles de la sécurité sociale. **Cette année, et pour la première fois, un seul ministre, et non plus deux, voire quatre, est chargé de vous présenter la stratégie du gouvernement pour l'ensemble des comptes publics.** Ce n'est pas une innovation gadget, c'est la marque d'une volonté forte de prendre à bras le corps nos problèmes de déficit et d'endettement.

Il y a un seul ministre responsable de l'ensemble des finances publiques parce que seules une vision d'ensemble et une stratégie cohérente permettront la réussite durable du rééquilibrage de nos comptes publics. Je voudrais détailler au moins deux de ses justifications :

**1) La première, c'est que les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques sont globales :**

- ce qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages ou la compétitivité de notre économie, ce n'est pas seulement l'impôt sur les sociétés ou les cotisations maladie, ce sont l'ensemble des prélèvements obligatoires ;

- ce que nous léguons à nos enfants et petits-enfants, ce n'est pas seulement la dette de l'Etat ou le déficit de la sécurité sociale, c'est la situation de l'ensemble des comptes publics.

C'est bien pourquoi c'est sur l'ensemble de ces comptes que porte notre engagement vis-à-vis de nos partenaires européens. On ne le dira jamais assez : les engagements européens ne sont que des règles de bonne gestion qu'il conviendrait de respecter même – et surtout – s'il n'y avait pas le cadre européen.

**2) La deuxième raison de ce grand ministère, c'est qu'il doit permettre de clarifier les relations entre l'Etat et l'ensemble des acteurs, qu'ils relèvent de la sécurité sociale ou des collectivités locales. Ces relations, vous le savez, ne se sont pas toujours caractérisées par la transparence...**

La question de la dette de l'Etat envers la sécurité sociale envenime les relations entre les acteurs. Or elle est souvent mal comprise. On dit parfois, à tort, que cette dette participe au déficit de la sécurité sociale. Cela n'est pas vrai. Et il ne faudrait pas que cette analyse erronée serve d'alibi pour éluder les vraies raisons de nos difficultés financières. Si un Ministère des comptes publics a un sens, c'est bien pour apporter une clarification en la matière.

Cette clarification a commencé, avec la reconnaissance des créances des régimes de sécurité sociale dans le bilan de l'Etat en 2006. Il n'y a plus de bataille de chiffres en la matière : les créances sur l'Etat enregistrées dans les comptes du régime général sont les mêmes, au centime d'euro près, que la dette reconnue par l'Etat.

Mais cette clarification ne doit pas s'arrêter là et **j'ai bien l'intention d'engager l'apurement de la dette de l'Etat dès cette année. Je souhaite également mettre en place des règles de gouvernance et des procédures pour que cette dette ne se renouvelle pas** : il faut notamment que l'autonomie de gestion permise par la LOLF ne conduise pas à l'utilisation à d'autres fins des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations. Gilles CARREZ l'a rappelé dans son rapport à la Conférence nationale des finances publiques. J'y veillerai.

Nous avons longuement parlé de 2006 ce matin, et je vais détailler l'horizon 2012 dans un instant. Mais, au préalable, je voudrais rapidement faire un **point sur 2007** puisque notre programme en matière de finances publiques s'applique dès maintenant.

Certains ont pu douter de notre capacité à honorer les engagements pris par le précédent Gouvernement pour 2007. Le Président de la République a rappelé, à Bruxelles, notre objectif d'un déficit de 2,4 points de PIB pour l'ensemble des administrations publiques, soit une légère amélioration par rapport à 2006. Cet objectif sera respecté. Et nous conserverons une discipline sans faille sur les dépenses de l'Etat.

Quant aux recettes fiscales, elles devraient dépasser de 2 à 5 Mds d'€ le niveau prévu en loi de finances, en particulier grâce au dynamisme de l'impôt sur les sociétés. Le déficit budgétaire devrait donc être inférieur à celui prévu en loi de finances initiale.

Ce surplus de recettes fiscales fait réapparaître, ici ou là, l'expression de « cagnotte ». Très franchement, Mesdames et Messieurs les députés, comment peut-on encore parler de cagnotte quand le déficit de l'Etat avoisine les 40 milliards d'euros ?

Comment peut-on parler de cagnotte quand on vient d'annoncer une très mauvaise nouvelle pour la sécurité sociale, à savoir **la dégradation de la situation financière du régime général** ? Le déficit attendu, vous le savez, est proche de 12 milliards d'euros, soit 4 milliards au-dessus de ce que vous avez voté en loi de financement.

La maîtrise des finances sociales est un exercice difficile. Tous ceux qui s'y sont essayés peuvent en témoigner. C'est un véritable travail de Sisyphe, sans cesse à refaire et qui demande beaucoup de ténacité. Mais contrairement à ce qu'imaginait Albert Camus, nous ne sommes pas des Sisyphe heureux ! **Cette situation de déficit structurel est inacceptable**. Elle montre qu'il n'y pas de « réforme miracle », qu'il faut un effort continu, un effort quotidien, sans relâche, pour mieux réguler les dépenses et se donner les moyens de financer les nouveaux besoins. **Le retour à l'équilibre est pour nous un impératif**, un impératif financier, un impératif de responsabilité : que dirions-nous, là encore, si nous avions aujourd'hui à rembourser les dettes abyssales de nos aînés ?

## J'en viens maintenant à la stratégie des finances publiques du Gouvernement pour la législature qui s'ouvre.

Notre objectif est de revenir, dès que possible, à une dette inférieure à 60 % du PIB et à un solde public équilibré. Cette stratégie volontariste s'appuie sur deux piliers, que j'ai déjà mentionnés :

- des mesures fiscales ambitieuses, qui revalorisent le travail et vont créer un choc de confiance permettant de relancer durablement la croissance ;
- une maîtrise sans précédent de la dépense publique, qui participera tout autant au rétablissement de la confiance en permettant de réduire la dette, d'améliorer l'efficacité des services publics et de préserver la solidarité entre les générations.

La clé de l'assainissement des finances publiques réside dans la maîtrise de la dépense. Pour réussir, cette maîtrise doit réunir plusieurs conditions :

- 1) elle doit être partagée par l'ensemble des acteurs ;
- 2) elle ne doit souffrir aucun report ;
- 3) Elle doit s'inscrire dans la durée.

L'objectif que nous nous sommes fixés pour la législature, c'est, je le disais en introduction de mon propos, de diviser par deux la progression de la dépense publique par rapport aux tendances passées. Cela correspond à une évolution moyenne légèrement supérieure à 1 % par an en volume sur l'ensemble de la sphère publique, contre 2,25 % en moyenne sur les dix dernières années. C'est bien un effort considérable que nous allons devoir fournir.

Cet effort permettra, dès 2008, d'amorcer une baisse du déficit. Un ralentissement de la croissance de la dépense publique à hauteur de 1 %, c'est près de 10 milliards d'euros en moins de dépenses dès 2008 par rapport aux tendances passées. L'effort sur la dépense est ainsi du même ordre que le « choc fiscal » en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, et il permettra même de poursuivre une légère baisse du déficit public en 2008.

Dès 2009, la maîtrise de la dépense nous engagera dans une trajectoire de désendettement plus rapide. Son rythme dépendra néanmoins de la croissance du PIB. Si elle est au rendez-vous et atteint 3 %, le double objectif d'une dette inférieure à 60 % du PIB et d'un équilibre des finances publiques pourra être atteint dès 2010. Sinon, il sera décalé, mais au plus tard en 2012, pour peu que la croissance atteigne 2,25 %.

Pour parvenir à maîtriser la dépense, tous les acteurs devront s'impliquer :

1) S'agissant de l'État, une norme « 0 volume au plus » s'appliquera sur un périmètre élargi puisqu'il inclura les prélèvements sur recettes, notamment ceux qui sont destinés aux collectivités locales. Cette norme élargie est un objectif ambitieux, qui n'a jamais été demandé à l'Etat jusqu'ici.

Il faut bien prendre en compte aussi le fait que **l'évolution des dépenses « inéluctables » - charge de la dette et pensions - est désormais défavorable**. La remontée des taux d'intérêt fait croître la charge de la dette, alors qu'elle était quasiment stable depuis 4 ans. Les pensions, quant à elles, progressent fortement avec le choc démographique majeur que connaît la fonction publique. **L'effort sur les autres dépenses devra donc être encore plus exigeant**. Cela sera perceptible dès le budget 2008 et les entretiens que j'ai pu avoir avec chacun de mes collègues ministres – je les ai terminés vendredi – me confirment que l'objectif de « 0 % en volume » quand on n'a pas le secours de la baisse des taux d'intérêt nécessite, de la part de chacun, une discipline conséquente en matière de gestion des effectifs comme en matière d'efficacité des dépenses d'intervention

2) Quant aux **administrations de sécurité sociale**, elles bénéficieront de **la maîtrise des dépenses de santé** et de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi. Nous ne pouvons pas continuer à faire financer nos dépenses de santé courantes par nos enfants ou petits-enfants ; nous devons prendre nos responsabilités.

En moyenne, **la croissance de l'ONDAM devra être au plus de 2 % en volume sur la période, soit environ 3,5 % en valeur**. C'est un **objectif ambitieux**, qui implique que le Gouvernement examine et renforce dès maintenant les leviers de la maîtrise médicalisée avec l'ensemble des acteurs. C'est un **objectif réaliste**, supérieur du reste à celui qui avait été assigné en 2007, car il est inutile d'afficher des cibles inatteignables. De telles cibles ne sont plus crédibles pour les acteurs de la dépense de santé et perdent d'emblée toute signification. L'instauration de la franchise devrait permettre, quant à elle, de financer les nouveaux besoins.

La maîtrise des dépenses d'assurance maladie est d'autant plus nécessaire que nous devons faire face à la dégradation des comptes de la branche vieillesse. Ce sera l'objet du rendez-vous 2008 : nous devons poursuivre la démarche engagée en 2003 et programmer la réforme des régimes spéciaux. Mais, il faut le redire, la clé en matière d'équilibre des régimes de retraite, c'est l'emploi des seniors. Le Gouvernement mettra tout en œuvre pour lever les obstacles financiers, réglementaires et parfois culturels, au développement de ces emplois. Les dépenses de la branche famille devront, enfin, également participer à l'effort global de maîtrise de la dépense.

3) Les collectivités locales ne peuvent pas rester à l'écart de cette obligation de maîtrise. Personne ne le comprendrait. Elles devront donc stabiliser leur endettement, en modérant leurs dépenses. C'est tout le sens du **nouveau pacte** que nous voulons passer avec les collectivités territoriales afin d'améliorer leurs relations financières avec l'Etat. En tant qu' élu local, je sais que, dans des domaines très divers, l'Etat impose souvent de nouvelles dépenses aux collectivités locales, au travers, par exemple, de normes techniques ou environnementales ou de revalorisation du point fonction publique. C'est pourquoi, nous devons mieux associer les élus à ces décisions. En contrepartie, les règles gouvernant l'évolution des dotations aux collectivités locales seront réformées : dès 2008, les concours qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité se verront appliquer la même norme que celle qui s'imposera aux autres dépenses de l'Etat.

**C'est avec ces exigences sans précédent sur la dépense que nous arriverons à atteindre les objectifs d'assainissement des finances publiques au cours de cette législature.** C'est ainsi que nous feront refluer notre ratio de dette sous les 60 % du PIB.

**Je voudrais maintenant terminer mon propos en évoquant devant vous quelques uns des moyens que nous mettrons en œuvre pour appliquer notre stratégie budgétaire.**

Une stratégie aussi ambitieuse réclame bien évidemment des réformes nombreuses et efficaces. Le Président de la République les a annoncées et expliquées à de nombreuses reprises au cours de sa campagne et depuis son élection. Ce sont des réformes justes et d'une ampleur sans précédent pour restaurer nos finances publiques : le remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'Etat, la réforme des régimes spéciaux, la fin de l'indexation sur la croissance des concours de l'Etat aux collectivités locales ou encore les mesures visant mettre fin à la dérive des dépenses d'assurance maladie par l'instauration d'une franchise.

Je concentrerai mon propos sur l'une des plus importantes et dont mon ministère sera la cheville ouvrière, à savoir : la révision générale de l'ensemble des politiques publiques.

Depuis 2005, sous l'impulsion de Jean-François COPÉ, plusieurs vagues d'audit de modernisation ont été lancées. Elles ont accompagné le processus de mise en place de la LOLF, et ont permis de commencer à rationaliser la dépense publique et à améliorer le service public.

**Avec la révision générale des politiques publiques**, lancée par le Premier ministre la semaine dernière, **nous** passons maintenant à la vitesse supérieure. C'est une démarche très novatrice pour notre pays, inspirée des meilleures pratiques étrangères. Il ne s'agit pas d'un énième étage d'un processus de réformes dont on ne verrait pas la fin. Il s'agit d'une étape décisive :

celle qui permettra de sortir de l'empilement permanent de dépenses et de politiques publiques qu'on ne réexamine jamais ;

celle qui mettra un terme au réflexe qui consiste à considérer qu'il suffit d'augmenter les moyens publics pour que l'usager ait un meilleur service ;

celle qui fera de l'efficacité le mot d'ordre et la fierté de l'action publique.

**Nous allons passer au crible l'ensemble de la dépense publique.** Chaque politique publique sera réexaminée de fond en comble, à partir de questions simples :

A quoi sert-elle ?

Répond-elle aux besoins des usagers ?

Pourrions-nous la conduire différemment ?

Avec moins de moyens ? En la ciblant davantage ?



Ce réexamen de fond permettra d'identifier et de programmer **des réformes « intelligentes » et structurantes**, assurant une maîtrise durable et bien ciblée de la dépense de l'État. Il permettra en particulier d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'Etat sans porter préjudice à la qualité du service rendu aux usagers, et souvent même en l'améliorant. Les rapporteurs généraux des deux commissions des finances seront associés à cet exercice.

Toutes les dépenses de l'Etat seront concernées par cette révision, y compris les dépenses d'intervention sur lesquelles on ne s'est pas encore penché bien qu'elles représentent 40 % du budget, y compris aussi un certain nombre de dépenses fiscales. Le champ d'examen ne s'arrêtera d'ailleurs pas à l'Etat *stricto sensu* et pourra porter sur des politiques dans lesquelles l'Etat intervient à côté des partenaires sociaux ou d'autres acteurs : je pense au logement, à la formation professionnelle, à l'assurance maladie ou encore à la famille.

C'est au *Conseil de la modernisation des politiques publiques*, présidé par le Président de la République, et dont je serais le rapporteur général, qu'il reviendra ensuite de décider de l'option à retenir. Comme vous le voyez, le changement de méthode est profond : jamais les plus hautes instances politiques n'auront été autant impliquées dans la modernisation de l'Etat. C'est ce qui a fait défaut aux démarches précédentes. C'est ce qui fera la différence de cette révision générale des politiques publiques.

Les résultats auxquels nous parviendrons serviront ensuite à établir une programmation pluriannuelle détaillée des dépenses qui donnera aux gestionnaires davantage de visibilité sur leurs crédits et davantage de responsabilité dans leur gestion.

Cette révision générale devrait être achevée début 2008, avant le prochain débat d'orientation budgétaire. Nous mettrons alors en place un dispositif de contrôle régulier de la mise en œuvre des réformes décidées, en lien avec les commissions compétentes des Assemblées et avec la Cour des comptes.

Permettez-moi, enfin, avant de conclure, d'ajouter un mot sur un sujet auquel je suis très attaché : **la lutte contre la fraude fiscale et sociale**. Elle constitue un élément important de la légitimité de l'intervention publique. J'en fais une priorité. La baisse des prélèvements et la lutte contre les dépenses inutiles doivent être accompagnées de la plus grande transparence et de la plus grande équité dans la perception des prélèvements et le versement des prestations. C'est une question de morale publique.

Je veillerai à poursuivre et à accélérer la mobilisation de tous les services publics, administration fiscale comme organisme de sécurité sociale, au service de cette priorité.

*Mesdames et Messieurs les députés,*

tels sont les principaux axes de travail structurants que le Gouvernement entend poursuivre pour mener à bien notre chantier commun : l'assainissement durable de nos finances publiques.



Cet assainissement durable n'est ni de droite, ni de gauche ; ce n'est pas une obnubilation d'un camp, ni un oubli délibéré d'un autre : c'est une nécessité collective. On peut discuter des moyens, encore que le niveau atteint aujourd'hui par notre endettement et nos dépenses publiques en limite fortement le nombre ; mais on ne doit pas discuter de l'objectif, qui s'impose à chacun d'entre nous parce que l'avenir de la France est notre bien commun, parce que la solidarité entre les générations fonde notre éthique commune.

Les Français sont très sensibles à ces enjeux parce qu'ils savent qu'ils conditionnent la capacité de notre pays à rester un grand pays, prospère, influent et respecté. Ils ne veulent plus de politiques de l'autruche, ils ne veulent plus de fausses assurances, ils veulent que nous assumions nos responsabilités. C'est pourquoi nous n'esquiverons rien et nous tiendrons nos objectifs, car nous n'avons pas le droit de les décevoir.

Je vous remercie.