



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF

MINISTÈRE
DE L'ARTISANAT,
DU COMMERCE ET DU TOURISME

COMITE TECHNIQUE MINISTERIEL

Séance du 8 octobre 2013

Interventions de :
M. Bernard Cazeneuve,

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.

M. CAZENEUVE.- Merci beaucoup, Monsieur le ministre.

Beaucoup des sujets que vous avez évoqués concernent l'organisation des administrations et les conséquences que peuvent avoir un certain nombre d'orientations budgétaires sur ces organisations.

Je vais directement aller sur un certain nombre de points qui concernent le budget 2014, ses équilibres et les orientations que nous avons privilégiées afin de laisser les questions s'exprimer. Je vais essayer d'être synthétique de manière que vous puissiez nous adresser les questions complémentaires qui vous préoccupent.

Je souhaiterais insister sur un premier point, à savoir les objectifs que nous poursuivons à travers la présentation de ce budget 2014.

Il s'agit pour nous, comme l'a dit à l'instant le ministre de l'économie et des finances, de réussir l'inversion de la courbe du chômage et de favoriser la croissance. Si nous privilégions la réduction des déficits, c'est parce que nous considérons que c'est une condition pour atteindre ces deux objectifs. Si nous ne parvenons pas à créer les conditions d'un redressement de nos comptes publics et à faire en sorte que notre situation budgétaire soit assainie, nous nous exposons à des risques sur les marchés -dont nous ne souhaitons pas qu'ils nous dictent leurs doctrines- qui seraient susceptibles d'avoir des conséquences récessives extrêmement préoccupantes.

Le redressement des comptes publics est donc un objectif que nous poursuivons de façon résolue. Cet objectif appelle des efforts de la part de tous les ministères, j'y reviendrai tout à l'heure. Ces efforts donnent des résultats.

Je voudrais rappeler la séquence des déficits depuis 2012 de manière que vous puissiez mesurer avec nous que les efforts demandés, que nous ne nions pas, commencent à porter leurs fruits en termes d'assainissement de la trajectoire des finances publiques.

En 2011, nous avons trouvé un déficit de 5,3 % ; en 2012, il est de 4,8 %. Il aurait été de 4,5 % si nous n'avions pas eu à faire face à un certain nombre de dépenses, notamment concernant le budget de l'Union européenne. Il sera de 4,1 % en 2013. Comme l'a dit Pierre MOSCOVICI, notre objectif est d'être à 3,6 % en 2014. C'est donc une séquence continue de diminution du déficit nominal. Nous souhaitons poursuivre cette réduction jusqu'à la fin du quinquennat, de manière que l'objectif de redressement de nos comptes que nous nous sommes assigné à nous-mêmes soit atteint.

Si l'on regarde les efforts structurels qui sont faits, ils sont significatifs et nous mettent en ligne par rapport aux engagements que nous avons pris devant l'Union européenne ; 1,3 % d'effort structurel en 2012, 1,7 % en 2013, 1 % en 2014, nous sommes donc en ligne par rapport aux engagements que nous avons pris.

C'est le premier point sur lequel je voudrais insister, les efforts qui sont demandés -certains d'entre vous l'ont évoqué dans leur intervention- ne le sont pas en pure perte ; ils donnent des résultats en termes de réduction des déficits publics. Réduire nos déficits publics, c'est nous donner la marge de manœuvre dont nous avons besoin pour financer nos priorités. C'est une manière pour nous de dire que nous entendons retrouver notre souveraineté budgétaire, qui est la condition du financement de nos priorités.

En deuxième point, je voudrais insister sur le fait que, en 2014 par rapport à 2013, cet effort d'ajustement budgétaire se fait essentiellement par des économies en dépenses. Si l'on sort du calcul de l'augmentation des prélèvements obligatoires, ce que nous souhaitons faire en matière de lutte contre la fraude fiscale (nous en attendons 2 milliards), les prélèvements obligatoires augmentent de 0,05 %, ce qui est beaucoup moins qu'au cours des années précédentes. Notre objectif est de procéder à l'ajustement de notre budget pour les années qui viennent exclusivement par des économies en dépenses.

Ces équations, nous entendons les tenir dans les années qui viennent en poursuivant le travail que nous avons engagé au titre de la modernisation de l'action publique, pour faire en sorte que nous puissions atteindre le niveau d'économies attendu. Nous entendons le faire aussi à travers le renforcement de la lutte contre la fraude, sujet sur lequel je voudrais dire quelques mots.

Vous êtes beaucoup intervenus sur cette question. Certains d'entre vous se sont exprimés publiquement et ont dit des choses qui sont comme autant d'interrogations que nous prenons en compte dans les orientations que nous définissons, parce que la mobilisation qui est la vôtre sur ce sujet n'a d'égale que notre détermination à en finir avec le comportement de ceux qui décident de se soustraire à l'impôt en ne respectant pas le droit voté par la représentation nationale.

Sur le montant (2 milliards), il y a des débats, parfois, sur la capacité dans laquelle nous serions d'atteindre le but. Je veux rappeler que, entre 2011 et 2012, lorsque l'on regarde le montant des droits émis et des titres de recouvrement adressés à ceux qui ne paient pas l'impôt, il passe de 16 à 18 Md€. Bien entendu, les titres, les pénalités que l'on émet à l'égard de ceux qui ne paient pas l'impôt ne recouvrent pas tout à fait le montant de ce qui sera payé après que ces titres auront été émis. Mais nous sommes déterminés à faire en sorte que l'objectif soit atteint.

Qu'avons-nous fait pour cela ?

D'abord, nous avons engagé un nouveau texte de loi de lutte contre la fraude. Nous avons préféré articuler l'action du ministère de la justice et celui du ministère des finances plutôt que d'opposer l'un à l'autre. Tous ceux qui se sont interrogés -et il faut comprendre ces interrogations-, à l'occasion des propos liminaires, sur la capacité de notre ministère à défendre ses prérogatives auront vu que, lorsque le débat s'est posé de la question du « verrou de Bercy », nous avons pris des positions qui n'étaient pas dictées simplement par la volonté de défendre notre administration, même si cela aurait justifié de nos positions pour des raisons qui tiennent au fait que notre engagement mérite à tout moment d'être tenu. Mais nous l'avons fait par souci d'efficacité.

Si nous ne créons pas les conditions pour que l'administration fiscale puisse à tout moment faire appliquer les règles de droit votées par la représentation nationale en matière fiscale, et qu'un temps court sépare le moment où l'infraction est constatée du moment où les sommes sont recouvrées, alors nous donnons un espace considérable à ceux qui fraudent. Le fait que nous défendions ces prérogatives de l'administration fiscale ne signifie en rien, dans l'esprit du ministre de l'économie et des finances et dans mon esprit, que nous renonçons à transférer

vers la justice les dossiers les plus lourds de ceux qui méritent une sanction pénale lorsqu'ils se sont éloignés du droit.

Nous pensons que cette articulation, qui consiste à donner à l'administration de Bercy tous les moyens pour lui permettre de redresser, et à l'administration de la justice tous les moyens et toutes les prérogatives qui lui permettent de poursuivre, est préférable à l'opposition du verrou à l'écrou. Il n'y a pas un verrou d'une part et un écrou d'autre part, il y a une volonté du gouvernement de faire en sorte que les deux administrations articulent leurs interventions pour faire en sorte que les fraudeurs ne puissent pas profiter d'interstices pour se faufiler et échapper à la sanction qu'ils méritent.

Nous créons de nouvelles infractions pénales. Nous renforçons les sanctions pénales à l'égard de ceux qui fraudent. Nous articulons davantage les moyens des administrations qui concourent à la lutte contre la fraude. Pierre MOSCOVICI, au plan européen, engage une action très volontariste pour que les conventions automatiques d'échange d'informations deviennent la règle, là où un certain nombre de pays de l'Union européenne étaient réticents à les mettre en œuvre. Nous faisons en sorte que, au plan international, les conventions de type FATCA soient généralisées, qui conduiront les pays de l'Union européenne, avec les pays tiers, à signer des conventions automatiques d'échange d'informations, qui créent un climat qui lui-même permet d'exercer une pression sur ceux qui fraudent.

C'est la raison pour laquelle nous sommes très déterminés à atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé en termes de résultats.

Si nous avons pris une circulaire au mois de juin, par laquelle nous demandons que, dans les conditions de droit commun qui correspondent à ce qui a été voté par le Parlement, les fraudeurs puissent venir devant les services du ministère, et non pas devant des cellules constituées à cet effet pour les recevoir avec les honneurs dus à leur rang de fraudeurs, si nous prenons ces dispositions, c'est précisément parce que nous sommes déterminés.

Je veux reconfirmer ici les chiffres que j'ai rendus publics devant le Parlement. En trois mois, nous avons plus de dossiers que nous n'en avons reçu au cours des deux dernières années. Les informations dont nous disposons témoignent du fait que nous en aurons d'autres.

Je veux insister sur ce point -et je conclus par cela- parce que chaque euro que nous récupérons sur ceux qui ne paient pas d'impôt est un euro de moins que nous récupérons sur ceux qui le paient déjà. C'est un objectif fort de la politique que nous conduisons.

Après avoir évoqué les déficits et la fraude, je voudrais maintenant revenir sur les économies en dépenses. Nous faisons 15 milliards d'économies en dépenses. Vous considérez que c'est trop. Mais, pour lire la presse autant que nous la lisons, vous pouvez considérer avec nous que certains estiment que ce n'est pas assez. Il y en a même qui considèrent que ces 15 milliards d'économies n'existent pas. Désormais, une nouvelle doctrine commence à poindre qui laisse à penser que les économies n'existent que dès lors que les dépenses de l'État diminuent de façon absolument drastique, comme celles de la protection sociale.

Que faisons-nous ?

Nous faisons des économies sur l'État à hauteur de 9 milliards, qui permettent d'absorber l'augmentation tendancielle des dépenses de l'État (de l'ordre de 7,5 Md€), pour constater une diminution des dépenses de l'État de 1,5 milliards (hors dette et pensions). Nous le faisons sur tous les ministères. Vous l'avez souligné et c'est vrai -je ne jouerais pas mon rôle devant vous si je vous racontais autre chose, parce que la qualité de notre dialogue dépend de la capacité des ministres à dire les choses telles qu'elles sont-, le ministère de l'économie et des finances est appelé à l'effort. Mais tous les autres ministères le sont aussi, et pas simplement les administrations centrales de l'État, toutes les structures (démembrement de l'État, collectivités territoriales) qui peuvent bénéficier des financements de l'État.

Je veux apporter quelques précisions, sans être trop exhaustif. Nous pourrions répondre à des questions, si vous le souhaitez. Ces 9 milliards se décomposent de la manière suivante. Comme l'a indiqué Pierre MOSCOVICI à l'instant, il y a une diminution des dépenses de

fonctionnement d'environ 2 % en moyenne par ministère. Y compris les ministères qui bénéficient de créations d'emplois sont appelés à l'effort en économies.

Je vais prendre un exemple très concret : le ministère de la justice bénéficie de créations d'emplois. Mais il contribue autant que les autres ministères au financement de cette priorité par des économies en dépenses significatives, de l'ordre de 50 M€, qui résultent d'une modification du dispositif de frais de justice. La passation de nouveaux marchés pour la recherche de traces, la mise en place d'une plateforme d'entraide judiciaire, une réorganisation des dispositifs comptables, contribuent à constater cette économie, en tous les cas à inscrire cette économie de 50 M€ dans le budget pour 2014.

Au ministère des affaires étrangères, la réorganisation de nos emprises immobilières, le rassemblement d'un certain nombre de services au sein d'emprises immobilières réorganisées et rationalisées permettent de dégager jusqu'à 20 M€ d'économies.

Nous parvenons, au ministère de l'économie et des finances, à avoir un niveau d'économies de fonctionnement significatif par l'effet de la modernisation du fonctionnement de nos services et de la dématérialisation évoquée par Pierre MOSCOVICI.

J'ai pris trois exemples mais je pourrais passer les administrations en revue, les unes derrière les autres. Tous les ministères contribuent à cet effort d'économies en dépenses.

Les opérateurs de l'État, qui bénéficient de taxes affectées, sont ceux qui ont été cette année fortement appelés à contribution. D'abord, nous plafonnons ces taxes affectées. Certaines ont augmenté de façon significative au cours des dernières années. Je pense aux taxes affectées dont a pu bénéficier l'ADEME, aux taxes affectées dont ont pu bénéficier les chambres de commerce et d'industrie. L'ADEME a vu ses taxes affectées, entre 2003 et 2013, augmenter de l'ordre de 70 %, son fonds de roulement passer de 60 millions à plus de 300 millions. Il était par conséquent normal que nous procédions à ces ajustements, dès lors que nous demandons aux administrations centrales elles-mêmes de faire des efforts.

Je donne trois chiffres qui montrent bien l'effort accompli. Au cours de la période 2007-2012, les budgets de fonctionnement des opérateurs ont augmenté de 15 %, leurs dépenses de personnel de 6 %. Le budget que nous présentons en 2014 conduit à une diminution de 4 % du budget alloué aux opérateurs, d'abord parce qu'il y a eu cette augmentation des taxes affectées, ensuite parce qu'il y a des opportunités de mutualisation et de réorganisation, qui ne remettent en rien en cause les missions de service public, par des regroupements d'opérateurs qui permettent la mutualisation d'un certain nombre de moyens de fonctionnement, de sorte que ceux-ci puissent se concentrer sur leur cœur de mission.

Ce ne sont pas des économies, comme toutes celles que nous documentons, qui remettent en cause l'exercice par les administrations ou leurs opérateurs des missions de service public. Elles visent, par des mutualisations, des efforts de réorganisation, à ce que nous puissions faire en sorte que chaque euro dépensé soit un euro utile.

Pour ce qui concerne notre relation avec les collectivités locales, nous avons demandé un effort en même temps que nous avons assaini une situation passée, qui dégradait les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Le pacte de confiance a notamment permis aux départements qui sont confrontés à des charges sociales importantes, et dont les ressources étaient devenues aléatoires du fait de l'évolution volatile des droits de mutation à titre onéreux, de voir à travers ce pacte de confiance des frais de gestion transférés qui garantissent la possibilité pour les départements de financer correctement leurs dépenses sociales obligatoires.

Enfin, sur les économies sur l'État, je voudrais insister sur le fait que nous faisons monter en puissance la modernisation de l'action publique. Le travail qui a été fait dans le cadre de la MAP sur les aides aux entreprises nous conduit à mettre en œuvre 50 % des préconisations de cette MAP dès le budget 2014. Notre objectif est de faire monter en puissance la modernisation de l'action publique comme un outil destiné à faire en sorte que nous puissions

réfléchir ensemble aux meilleures organisations, de manière à faire en sorte ensemble que le service public monte en gamme à travers les efforts de gestion.

Pour ce qui concerne les 6 milliards qui relèvent du champ social, nous poursuivons nos efforts sur l'ONDAM, dont la progression est prévue à 2,4 % en 2014. Nous avons sous-exécuté l'ONDAM 1 milliard en-dessous de la norme en 2012. Nous sommes 500 millions au-dessus de la norme en 2013. Notre objectif est de faire en sorte que les efforts d'organisation, notamment dans l'hôpital public, une meilleure articulation entre la médecine de ville et l'hôpital, une meilleure politique du médicament, permettent d'atteindre des objectifs dans le cadre d'un effort de santé publique maintenu en qualité.

Nous faisons également 2 milliards d'économie au terme de la réforme des retraites. Par ailleurs, les contrats d'objectifs et de gestion, par les efforts de modernisation dans le fonctionnement des caisses, permettront de constater une économie de l'ordre de 500 millions.

Réduction des déficits, diminution de la pression fiscale, effort d'économies en dépenses, qui appelle la contribution de tous, de ce ministère mais des autres aussi, voilà quelle est, à grands traits, l'équation de ce budget.

L'objectif est de faire en sorte, encore une fois, que nous puissions, à travers cet effort budgétaire qui est réel, redresser nos comptes publics pour atteindre l'objectif de la croissance et de l'emploi. Nous ne sommes pas encore au bout du chemin du redressement de nos comptes, mais les résultats que nous engrangeons témoignent du fait que les efforts portent leurs fruits. Comme vous participez amplement à cet effort, je voulais vous rendre compte de façon détaillée des conditions dans lesquelles nous avons élaboré, le budget de la trajectoire de finances publiques dans laquelle nous sommes engagés.