



COMMISSION DES FINANCES

M. Jean-François HUSSON

Rapporteur

Rapport

**Dégradation des finances
publiques : entre pari et déni**

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 12 JUIN 2024

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES 15 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	19
AVANT-PROPOS	21
 PARTIE 1 DÉFICIT 2023 : LES RAISONS D'UN NIVEAU AUSSI HISTORIQUE QU'INATTENDU 	
I. LE DÉFICIT PUBLIC POUR 2023, QUI A ATTEINT UN NIVEAU INÉDIT HORS PÉRIODE DE CRISE SOUS LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE, INTERROGE SUR LA CRÉDIBILITÉ DE LA PRÉVISION GOUVERNEMENTALE	23
A. UN DÉFICIT PUBLIC HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ, DONT LE BUDGET DE L'ÉTAT EST RESPONSABLE	23
1. <i>Un niveau de déficit public jamais atteint hors période de crise</i>	<i>23</i>
2. <i>Le doublement du déficit public depuis 2017 incombe à l'État et non aux collectivités territoriales ou à la sécurité sociale</i>	<i>24</i>
B. UN DÉRAPAGE INÉDIT ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION	26
II. L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DU SOLDE PUBLIC POUR 2023 PORTE PRINCIPALEMENT SUR LES RECETTES ET AURA DES RÉPERCUSSIONS IMPORTANTES EN 2024.....	29
A. L'ÉCART DE 0,6 POINT DE PIB ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION PROVIENT D'ABORD DE RECETTES MOINS ÉLEVÉES QU'ATTENDU.....	29
1. <i>Un écart dont l'explication est inhabituelle : il tient moins à un dérapage des dépenses qu'à de mauvaises prévisions de recettes</i>	<i>29</i>
2. <i>Côté État : une forte dégradation du déficit par rapport à la prévision initiale, expliquée par des moins-values fiscales de grande ampleur et malgré des expédients budgétaires pour gérer la dépense en fin d'année.....</i>	<i>33</i>
a) <i>La quasi-stabilité du déficit par rapport aux dernières prévisions est atteinte au prix d'un décalage des dépenses en fin d'année qui pèsera sur le déficit 2024.....</i>	<i>34</i>
b) <i>L'impôt sur le revenu : une réévaluation à la hausse à l'automne, non confirmée par les faits</i>	<i>37</i>
c) <i>L'impôt sur les sociétés : une estimation de la loi de finances initiale rapidement révisée par le Gouvernement, sans justification convaincante.....</i>	<i>40</i>
d) <i>La TVA : une moins-value de 2,4 milliards en fin d'année, expliquée par la conjoncture, ainsi que par les demandes de remboursements des entreprises</i>	<i>46</i>
(1) <i>La moins-value concerne surtout la TVA revenant à l'État.....</i>	<i>46</i>
(2) <i>Les alertes des notes techniques sont prises en compte de manière partielle en cours d'année</i>	<i>47</i>
e) <i>La contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (CRIM ou CRI) : une moins-value de 95 %, liée à une estimation initiale fondée sur des hypothèses fragiles</i>	<i>51</i>

3. Côté collectivités : des recettes moins élevées sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des dépenses d'investissement plus dynamiques que prévu	55
4. Côté sécurité sociale : des cotisations sociales moins élevées du fait de prévisions optimistes d'évolution de la masse salariale.....	56
5. Le changement de base de l'Insee explique 0,14 point seulement de l'écart entre prévision et exécution	57
6. L'année 2023, un début de normalisation par rapport aux années 2021 et 2022 qui avaient enregistré un niveau de recettes exceptionnel au regard du niveau d'activité.....	59
B. LA DÉGRADATION NON ANTICIPÉE EN 2023 IMPACTE LE DÉFICIT 2024, DÉJÀ REVU À LA HAUSSE, ET QUI POURRAIT ENCORE S'ALOURDIR.....	61
1. Un « effet base » : partant d'un déficit plus élevé en 2023, la cible pour 2024 est devenue intenable, ce qui a poussé à l'adoption d'un plan d'économies.....	61
2. De fortes incertitudes entourent l'estimation de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB pour 2024, ce qui pourrait dégrader encore les perspectives de finances publiques..	62

PARTIE 2

FACE AUX DONNÉES ET REMONTÉES D'INFORMATIONS, L'IMPRUDENCE ET L'INACTION DU GOUVERNEMENT

I. LE GOUVERNEMENT AURAIT DÛ ÊTRE PLUS PRUDENT DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET ET DE LA LOI DE FIN DE GESTION 2023	65
A. LE CARACTÈRE HORS NORME DE L'ANNÉE 2022, DE MÊME QUE LA BAISSSE DES IMPÔTS DEPUIS 2017, AURAIENT DÛ D'AVANTAGE ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET 2023	65
B. DES PRÉVISIONS DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT RÉVISÉES EN COURS D'EXÉCUTION 2023 QUI PARAISSENT IMPRUDENTES ET SURTOUT DESTINÉES À MAINTENIR FACIALEMENT LE NIVEAU DE DÉFICIT ANNONCÉ.....	67
C. UN « PILOTAGE » TOUT RELATIF DE LA DÉPENSE, VISANT À UN RESPECT FORMEL DE LA NORME DE DÉPENSES MAIS SANS RÉELLE ÉCONOMIE	69
D. LES REPORTS DE CRÉDIT OU LA POLITIQUE DÉLÉTÈRE DU LAISSER-ALLER....	71
E. DE LA PRUDENCE DU DÉBUT DU PREMIER QUINQUENNAT À L'OPTIMISME DÉRAISONNABLE DU SECOND	77
II. LA PROCRASTINATION COUPABLE D'UN GOUVERNEMENT QUI NE TIENT PAS COMPTE DES ALERTES DE SON ADMINISTRATION	78
A. LA TEMPORALITÉ DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024 PERMETTAIT DIFFICILEMENT DE TENIR COMPTE DU DÉRAPAGE EN COURS AU MOMENT DU DÉPÔT DU TEXTE.....	78
B. LES ALERTES ADRESSÉES PAR L'ADMINISTRATION AU GOUVERNEMENT EN FIN D'ANNÉE 2023 AURAIENT DÛ AU MIEUX LE CONDUIRE À RÉAGIR, ET AU MOINS À INFORMER LE PARLEMENT.....	80

C. LE MANQUE DE RIGUEUR DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2024-2027 ET L'ABSENCE DE PLFR DÉMONTRENT L'AVEUGLEMENT D'UN GOUVERNEMENT QUI NE PREND PAS LA MESURE DE L'ENJEU ET NE TIENT PAS COMPTE DES ALERTES DE SON ADMINISTRATION.....	87
1. Un programme de stabilité qui manque de sérieux et ne retient pas les prévisions techniques des services.....	87
2. L'absence de projet de loi de finances rectificative malgré le bouleversement des équilibres actés dans la loi de finances initiale pour 2024 relève du déni de réalité, voire du déni de démocratie	89
3. Le prétendu volontarisme politique des prévisions de croissance et de déficit public, ou la dangereuse confusion entre technique et politique	91

PARTIE 3

UN MANQUE D'INFORMATION PROBLÉMATIQUE ET NON CONFORME À LA LOLF

I. UN PARLEMENT PRIVÉ DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE À L'EXERCICE DE SES PRÉROGATIVES ET NOTAMMENT LE VOTE DU BUDGET	93
1. Le Parlement légifère sans disposer des données les plus récentes sur la situation des finances publiques de la part du Gouvernement	93
2. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 a été adopté à coups de procédures d'exception altérant l'information du Parlement	97
a) L'utilisation répétée de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a empêché le Parlement de jouer pleinement son rôle et en particulier de bénéficier de l'information nécessaire	97
b) Le Gouvernement a fait adopter un texte qui ne présentait pas toutes les informations dont il disposait.....	98
c) L'expérience du PLF 2024 plaide pour un moment de « recalibrage » en cours d'examen	99
3. La nécessité pour le Parlement de disposer d'informations objectives et actualisées tant lors de l'adoption du budget que durant son exécution	100

II. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP) GAGNERAIT ÉGALEMENT À DISPOSER D'UN MEILLEUR NIVEAU D'INFORMATION	102
---	-----

TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION	105
• Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes (Mardi 30 avril 2024).....	105
• Audition de MM. François Ecalte, président fondateur de l'association « finances publiques et économie » (FIPECO), Mathieu Plane, directeur adjoint de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Olivier Redoulès, directeur des études de l'Institut Rexecode (Mercredi 15 mai 2024)	125
• Audition de M. Thomas Cazenave, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics (Mardi 28 mai 2024)	147
• Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Jeudi 30 mai 2024)	179

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	219
-------------------------------------	-----

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	221
--------------------------------------	-----

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	223
---	-----

L'ESSENTIEL

Suite à la révélation par voie de presse, le 20 mars dernier, d'un déficit public susceptible de s'établir à 5,6 % du PIB en 2023, contre une prévision en fin d'année dernière de 4,9 %, et au contrôle sur pièces et sur place réalisé par le rapporteur général, Jean-François Husson, la commission des finances a créé, sous l'impulsion de son président Claude Raynal, dès le 27 mars, une **mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France.**

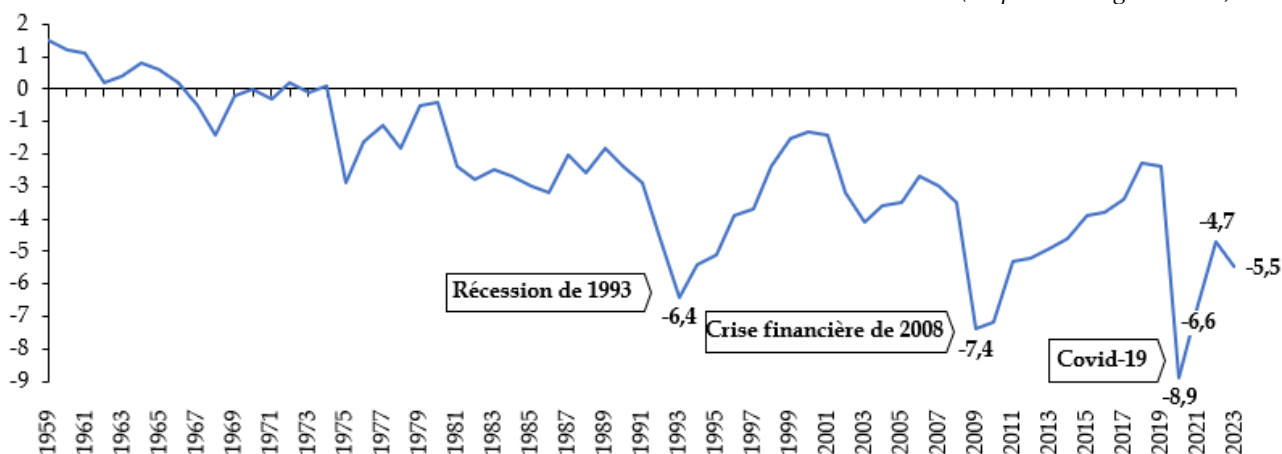
I. UN DÉFICIT PUBLIC EN 2023 À 5,5 % DU PIB : UN NIVEAU INATTENDU ET INÉDIT HORS PÉRIODE DE CRISE, QUI AURA DES RÉPERCUSSIONS SUR 2024

A. UN DÉFICIT JAMAIS ATTEINT HORS PÉRIODE DE CRISE ET DONT LA RESPONSABILITÉ INCOMBE AU BUDGET DE L'ÉTAT

Le déficit public en 2023 a atteint le **niveau inédit, hors période de crise, de 5,5 % du PIB**. Des niveaux plus élevés de déficit n'étaient intervenus, au cours de la V^{ème} République, qu'au moment de la **récession de 1993**, faisant suite à la réunification de l'Allemagne et à la crise du système monétaire européen, au lendemain de la **crise financière de 2008** et lors de la **crise sanitaire** de la covid-19, épisodes où l'État a dû faire face à la fois aux conséquences de la dégradation de l'activité et à la nécessité de soutenir l'économie.

Évolution du solde public de la France sous la V^{ème} République

(en pourcentage du PIB)

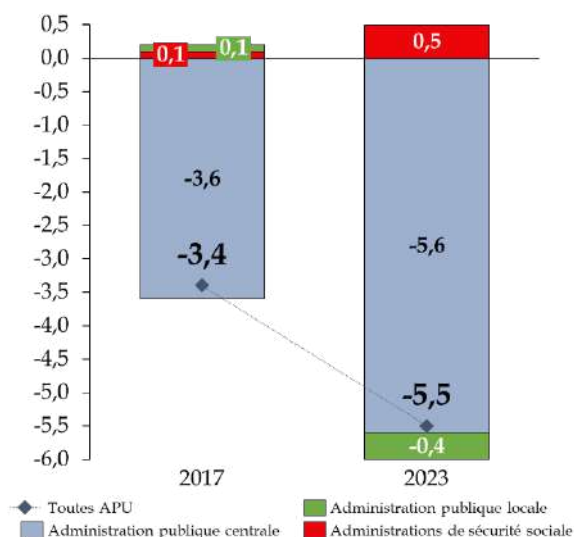


Source : commission des finances, d'après les données de l'Insee

Le déficit public entre 2017 et 2023 connaît **une augmentation massive**, passant de 3,4 % (et même 2,3 % en 2018) à 5,5 % du PIB, **et, en milliards d'euros, de 77 à 154 milliards d'euros, soit un doublement.**

Cette évolution est **essentiellement le fait du budget de l'État et de ses opérateurs**, dont le déficit est passé dans cette période de 3,6 à 5,6 % du PIB. Si la dépense locale a certes été plus élevée que prévu, **il est éminemment contestable de rendre les collectivités territoriales responsables de la dégradation des comptes publics.**

Évolution du solde des différentes catégories d'administrations entre 2017 et 2023
(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les chiffres de l'Insee

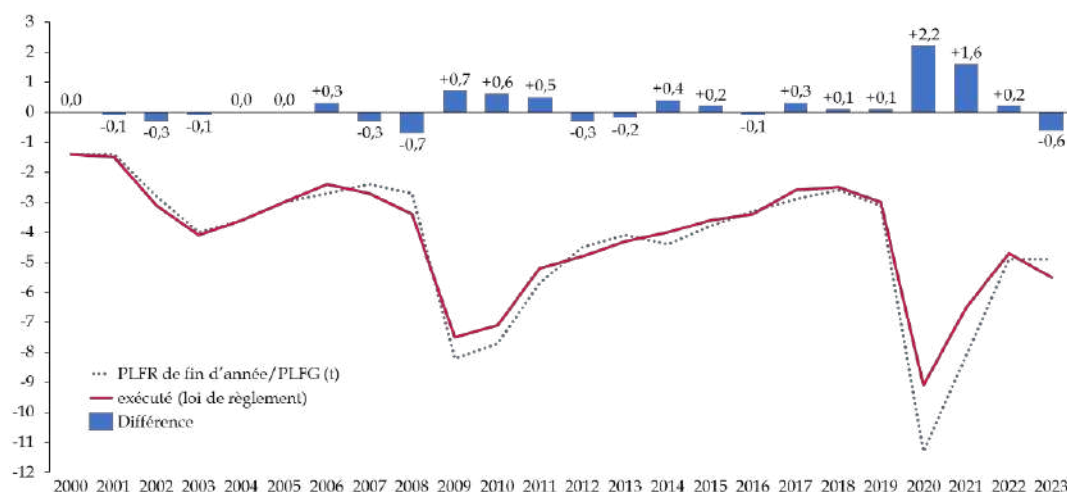
B. UNE ERREUR DE PRÉVISION S'EXPLIQUANT ESSENTIELLEMENT PAR DES RECETTES PLUS FAIBLES QU'ATTENDUES ET PAR LE MANQUE DE PRUDENCE DU GOUVERNEMENT

Ce niveau particulièrement élevé de déficit n'était pas prévu, ni à l'issue de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, qui prévoyait un solde public de - 5 % du PIB pour l'année à venir, ni lors de l'examen des textes financiers de la fin de l'année 2023 (loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, loi de finances de fin de gestion pour 2023, loi de finances pour 2024), qui anticipaient un solde de - 4,9 % du PIB pour 2023.

L'écart de 0,6 point de PIB entre les prévisions et le solde exécuté est inédit : sur les 25 dernières années, un tel écart n'a été observé qu'en 2008, lors de la crise financière.

Écart entre le solde prévu par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année (ou de fin de gestion) et le solde exécuté depuis 2000

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires depuis 2000

À la différence de l'année 2008, l'écart entre les prévisions et l'exécution n'est pas dû à une erreur de prévision de croissance, celle-ci s'étant élevée à + 0,9 % en 2023, proche du + 1 % prévu, mais à un niveau de recettes plus faible qu'espéré. En effet, à politique fiscale inchangée, un même niveau de croissance peut affecter différemment le déficit public, en particulier parce que les prélèvements obligatoires ne réagissent pas avec la même intensité – on parle d'élasticité – à la croissance du PIB. Ainsi, **en 2023, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB**, qui est en moyenne de 1, **a atteint le niveau particulièrement bas de 0,4**, après des années 2021 et 2022 exceptionnelles (1,2 et 1,5), associées à des niveaux de recettes exceptionnelles.

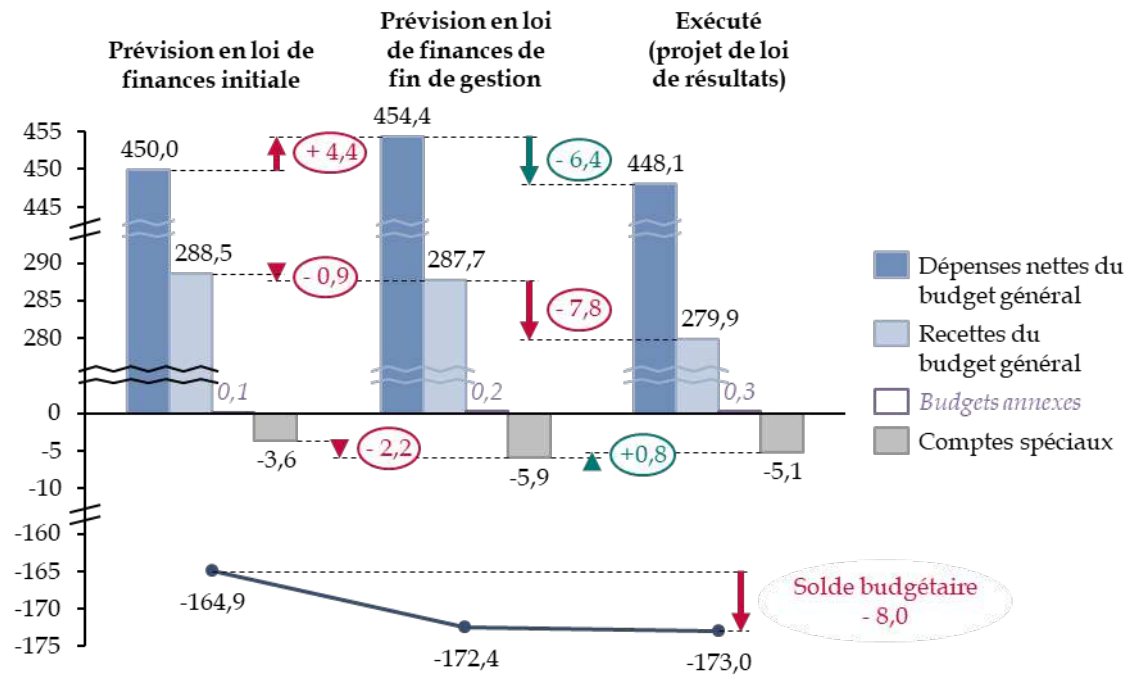
Si le retournement de 2023 avait été anticipé par le Gouvernement, qui prévoyait une élasticité de 0,6, son ampleur avait été sous-estimée. **L'année 2023 apparaît, de ce point de vue, comme une normalisation suite aux niveaux exceptionnels des années précédentes**, sans doute difficile à apprécier précisément mais pas impossible, puisqu'une élasticité de 0,2 avait été observée en 2013.

S'agissant du budget de l'État, la dégradation du déficit par rapport à la prévision initiale s'explique par des **moins-values fiscales de grande ampleur**, malgré des expédients budgétaires pour limiter la dépense en fin d'année.

Le **déficit budgétaire de l'État**, prévu à **164,9 milliards d'euros** par la loi de finance initiale pour 2023, puis à **172,4 milliards d'euros** en loi de finances de fin de gestion, a finalement été de **173,0 milliards d'euros** en exécution, soit **8 milliards de plus que prévu initialement**.

Évolution des prévisions budgétaires de l'État pour l'exercice 2023

(en milliards d'euros)



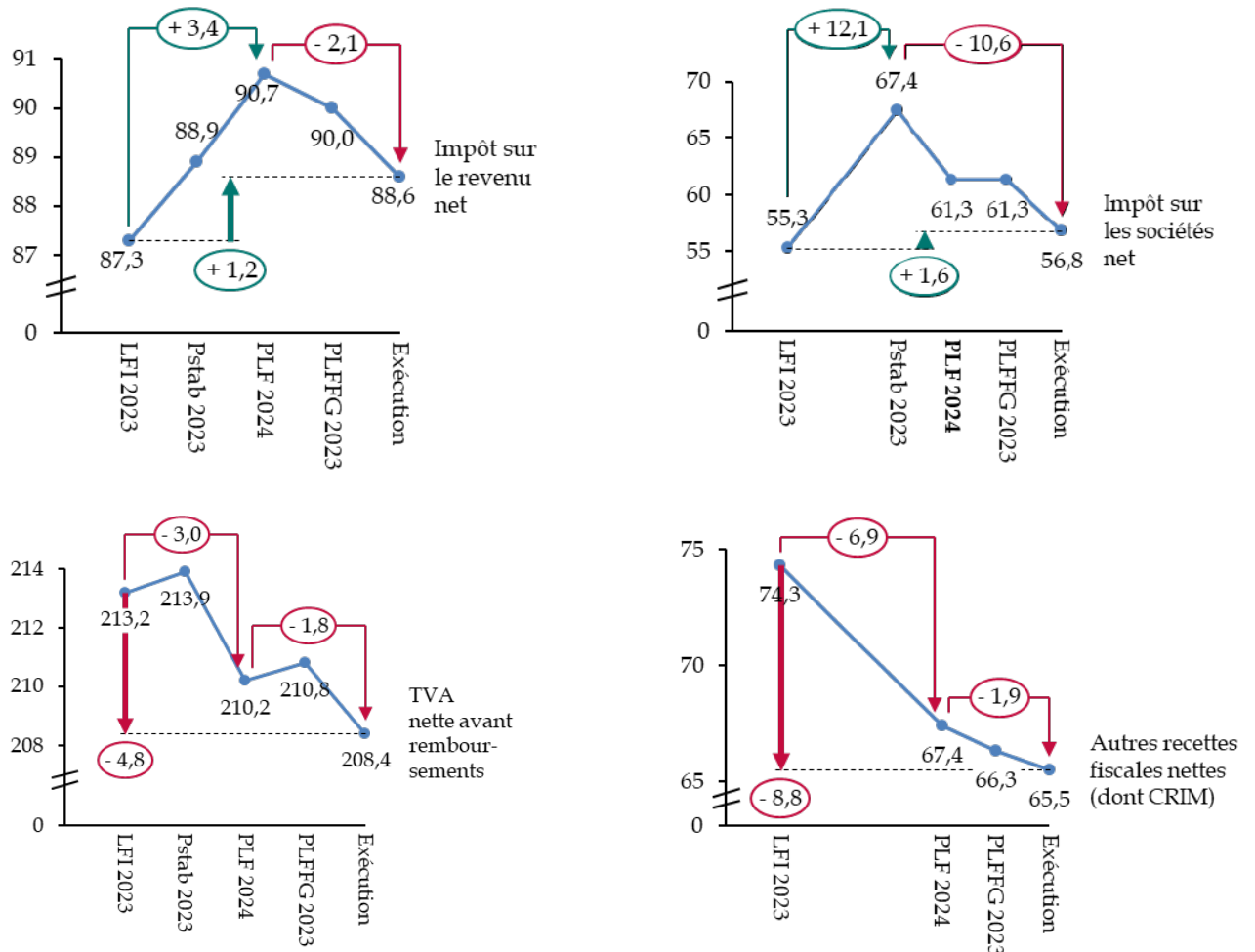
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Dépenses et recettes nettes des remboursements et dégrèvements d'État, hors fonds de concours

La moins-value constatée sur les recettes par rapport à la prévision de fin d'année (- 7,8 milliards d'euros), atteint un **niveau inédit** dans l'histoire récente et **n'aurait pas eu lieu si les prévisions avaient été établies à un niveau plus réaliste**.

Les recettes fiscales s'avèrent toutes inférieures à des prévisions gouvernementales mal justifiées et imprudentes

Évolution des prévisions et exécution des principales recettes fiscales nettes en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. PLF : projet de loi de finances. LFI : loi de finances initiale. PLFPG : projet de loi de finances de fin de gestion. CRIM : contribution sur la rente inframarginale de la contribution d'électricité.

La **contribution sur la rente inframarginale (CRIM) de la production d'électricité** a été estimée à **12,3 milliards d'euros** en loi de finances 2023, en se fondant sur un prix spot de l'électricité supérieur à 500 euros par mégawattheure. **Cette estimation relevait d'un pari risqué**, car ce prix n'a été atteint que pendant quelques semaines à l'été 2022 et le prix spot a chuté au cours des semaines suivantes, y compris dès l'examen du projet de loi de finances. Le Gouvernement aurait par ailleurs pu anticiper le fait que la situation financière d'EDF réduirait la recette de plusieurs milliards d'euros, en raison de la disposition permettant le report de déficit d'une période de taxation à l'autre. Quoi qu'il en soit, **fonder l'intégralité de l'équilibre budgétaire d'une année sur une recette nouvelle, unanimement reconnue comme incertaine, manquait de prudence.**

S'agissant de **l'impôt sur les sociétés (IS)**, le Gouvernement, dans le cadre du programme de stabilité présenté en avril, a fondé une réduction de 5,0 % à 4,9 % de la prévision de déficit public en 2023 sur l'hypothèse d'un **accroissement de 12,1 milliards d'euros du produit de cet impôt par rapport à la loi de finances initiale, sans le dire explicitement dans le document du programme de stabilité**. Aucune justification économique n'a pu être apportée pour expliquer ce niveau, pourtant **unique dans l'histoire récente**.

Si cette évaluation a été quelque peu réduite par la suite, **le produit d'IS**, et tout particulièrement celui du « cinquième acompte » versé en fin d'année, **est resté fixé à un niveau étonnamment élevé**, alors même que la difficulté à le prévoir aurait dû conduire à une estimation prudente. **Le Gouvernement**, en soulignant que la moins-value d'IS provenait de ce cinquième acompte, **a omis de préciser que la raison en était moins le niveau de l'IS perçu que la prévision qui avait été trop élevée**. La mission d'information recommande donc de ne pas inclure de prévision pour le cinquième acompte, net de l'autolimitation, en raison de l'impossibilité à prévoir son montant et son effet sur les recettes d'IS.

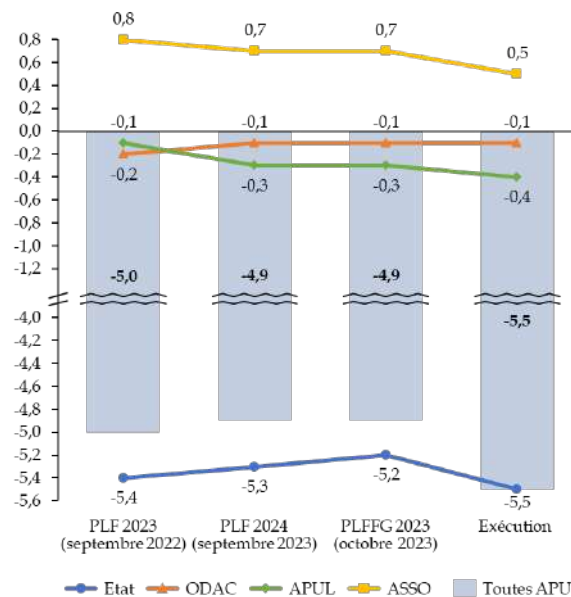
Il est ainsi permis de se demander si le Gouvernement n'a pas cherché coûte que coûte à maintenir ses objectifs de déficit public en affichant des prévisions de recettes fiscales compensant l'effondrement des recettes attendues pour la CRIM.

L'exécution du déficit proche des dernières prévisions est permise par une **réduction des dépenses** qui résulte, non pas d'économies (difficiles à réaliser à ce stade de l'année), mais du **décalage de dépenses vers l'exercice 2024**, ainsi que **d'économies de constatation**.



S'agissant des **administrations publiques locales**, le solde prévu au moment de l'examen du budget 2023 était de - 0,1 % du PIB, mais de **- 0,3 % du PIB lors de l'examen de la loi de finances de fin de gestion**. Le solde exécuté s'est trouvé plus faible encore, à **- 0,4 % du PIB**. Si les **grandes tendances** avaient été **identifiées en fin d'année 2023** – dynamisme de l'investissement local et recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en baisse – **elles ont été sous-estimées**.

Évolution des estimations de solde par catégorie d'administration entre le projet de loi de finances pour 2023 et l'exécution



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Quant aux **administrations de sécurité sociale**, leur solde, qui avait été anticipé à **+ 0,7 % de PIB** lors de l'examen du PLFFG 2023, s'est avéré **en retrait, à + 0,5 % du PIB**, principalement du fait d'une **estimation trop optimiste de l'évolution de la masse salariale**, à l'origine d'une surestimation des cotisations et contributions sociales. Dans la mesure où ces dernières représentent 28 % des recettes publiques, une erreur, même faible, de prévision sur cette masse salariale a en effet des conséquences importantes sur la prévision des recettes publiques.

Enfin, l'effet du **passage de la base 2014 à la base 2020 des comptes nationaux** effectuée par l'Insee sous l'impulsion d'Eurostat est à l'origine de **0,14 point** sur le 0,6 point d'écart entre la prévision du PLFG 2023 et l'exécution.

C. LA DÉGRADATION DE 2023 AURA DES EFFETS SUR LE DÉFICIT EN 2024

Cette forte dégradation du déficit pour 2023 aura, du fait d'un **effet base**, un **impact important sur l'année 2024**. En particulier, si les recettes ont été moindres qu'attendues en 2023, c'est que la base taxable sur laquelle elles sont assises a évolué moins vite que prévue et que, conséquemment, elle sera également moins large que prévue pour 2024. Au demeurant, **l'évolution des recettes** est toujours tributaire de la **dimension cyclique de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB**, évaluée pour le moment à 0,8 pour 2024, mais soumise à de fortes incertitudes. À titre d'exemple, le mauvais résultat

sur l'impôt sur les sociétés en 2023 permet d'ores et déjà de craindre un produit de cet impôt inférieur aux prévisions en 2024.

II. FACE AUX DONNÉES ET REMONTÉES D'INFORMATIONS, L'IMPRUDENCE ET L'INACTION DU GOUVERNEMENT

A. LE MANQUE DE PRUDENCE DU GOUVERNEMENT, OU COMMENT SE CONVAINCRE DE L'EFFICACITÉ DE SA POLITIQUE

Le niveau exceptionnellement élevé des élasticités enregistrées en 2021 et 2022 aurait dû être davantage pris en compte dans la préparation du budget pour 2023, tout autant que le **mouvement général de baisse des prélèvements** et de développement des niches sociales opéré depuis 2017, qui pouvait difficilement laisser envisager un dynamisme soutenu des recettes publiques à moyen terme. En particulier, **l'exécution 2023 a montré que l'impact de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 % sur son produit devait être plus nuancé que ne l'indique le Gouvernement.**

Les perturbations de l'activité économique engendrées par la succession de crises sanitaire, inflationniste et énergétique, auraient dû conduire à davantage de prudence au regard des prévisions de recettes des grands impôts traditionnels, et à plus forte raison des impôts nouveaux comme la CRIM. À cet égard, une **présentation sous forme d'intervalles de confiance des prévisions de croissance et de solde public**, qui a déjà existé par le passé, devrait être mise en place.

La différence entre les deux quinquennats d'Emmanuel Macron est à cet égard patente. Au début du premier quinquennat, l'exécutif se montrait plus prudent dans ses prévisions, ce qui lui permettait, le cas échéant, d'afficher *ex post* des niveaux de déficit meilleurs qu'attendus. Désormais, le Gouvernement semble porté par un **optimisme déraisonné, peut-être pour attester de l'efficacité de la politique économique menée depuis sept ans ou pour afficher un prétendu volontarisme qui ne convainc plus que lui-même.**

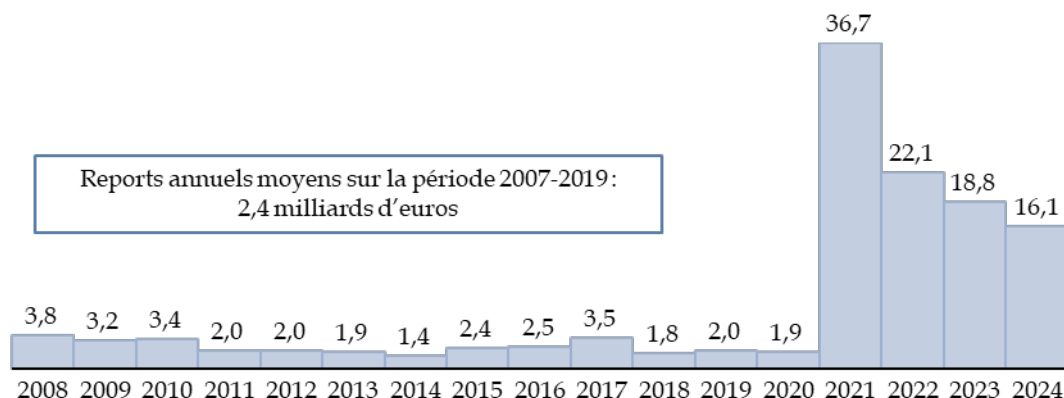
Il s'agit là d'un bien mauvais calcul, puisqu'il porte atteinte à la crédibilité de la France et de son Gouvernement. Il a finalement abouti à **la dégradation de la notation de la France par Standard & Poor's le 31 mai 2024, largement justifiée par le dérapage budgétaire de l'exercice 2023.**

B. UN PILOTAGE DES CRÉDITS CARACTÉRISTIQUE D'UNE MAUVAISE GESTION BUDGÉTAIRE

Depuis 2020, le Gouvernement a pris l'habitude de **reporter des montants massifs de crédits non consommés** d'année en année, ce qui constitue une **entorse majeure et nouvelle**, fortement contestée par la commission des finances, au **principe de l'autorisation annuelle du budget.**

Montant des reports de crédits de paiement sur les programmes du budget général

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Alors que le Gouvernement explique que ces reports sont impossibles à prévoir à l'avance, la mission a pu constater qu'**ils résultent en réalité de négociations entre les ministères** et qu'ils font l'objet de **prévisions de plus en plus fines au cours de l'année**. Il s'agit donc bien d'une **politique systématique** qui établit un **circuit parallèle d'exécution des crédits**, à l'opposé des principes de transparence et de bonne gestion des crédits. Elle est à proscrire.

Autre mauvaise pratique budgétaire : la loi de finances initiale 2024 prévoit des crédits en hausse pour l'ensemble des ministères, pour qu'un mois et demi plus tard le Gouvernement annule 10 milliards d'euros, en urgence, et qu'au même moment 16 milliards d'euros de crédits soient reportés. Ce **pilotage par à-coups** se substitue à une politique budgétaire solide **qui permettrait à la fois de redresser les comptes publics et de donner tant au Parlement qu'aux gestionnaires de programmes budgétaires la visibilité nécessaire**.

C. LA PROCRASTINATION COUPABLE D'UN GOUVERNEMENT QUI NE TIENT PAS COMPTE DES ALERTES DE SON ADMINISTRATION

Dans le cadre de la préparation du PLFFG pour 2023 et du PLF pour 2024, il était difficile pour le Gouvernement de retenir des **hypothèses différentes de déficit tant pour 2023 que pour 2024**. Certaines des notes adressées au ministre pouvaient certes laisser présager un dérapage des comptes publics, mais un rééquilibrage en fin d'année, qui est une situation assez commune, n'était pas exclu.

Une dégradation assez nette commence toutefois à se faire sentir à partir de fin octobre : deux notes du 30 octobre concernant les recettes d'impôt sur le revenu et de TVA indiquent des moins-values par rapport aux

prévisions. Celle-ci se confirme par une note annotée « *très signalée* » du 27 novembre 2023 indiquant une diminution sérieuse des recettes de TVA par rapport aux prévisions et comprenant une remarque manuscrite lourde de sous-entendus du directeur général des finances publiques indiquant que « *ce n'est pas une bonne nouvelle...* ». Cette série d'indices converge vers une **première révision à la baisse de la prévision de solde public pour 2023 à hauteur de - 5,2 % du PIB**, communiquée au ministre dans une **note du 7 décembre 2023** de la direction générale du Trésor et de la direction du budget.

Certes, cette note recommande de ne pas communiquer autour de cette prévision encore entourée de forts aléas. Pour autant, comme par le passé, le Gouvernement aurait pu décider d'actualiser les articles liminaire et d'équilibre du projet de loi de finances, sur le fondement notamment de remontées concernant les recettes fiscales. **La décision d'actualiser ou non les articles liminaire et d'équilibre du projet de loi de finances résulte d'un choix politique.**

En l'occurrence, pour le PLF 2024, **cette absence d'actualisation a privé les parlementaires des informations dont le Gouvernement disposait sur la réalité de la situation budgétaire du pays.** Elle a en particulier privé les députés, appelés à se prononcer sur une motion de censure déposée par l'opposition dans le cadre de la procédure prévu par l'article 49-3 de la Constitution, **de voter en pleine connaissance de cause.**

Le ministre des finances a eu beau estimer qu'il n'avait pas à corriger « *des chiffres de déficits sur la base de présomptions qui (...) se sont avérées lacunaires sur certains points et fausses sur d'autres* », **ces chiffres n'étaient faux que dans la mesure où ils sous-estimaient encore l'ampleur de la dégradation mais ils s'avéraient plus proches de la réalité que les prévisions initiales.**

Le manque de rigueur du programme de stabilité et l'absence de projet de loi de finances rectificative confirment que le Gouvernement ne prend pas la mesure de l'enjeu et n'écoute pas suffisamment son administration

La mission d'information a par ailleurs découvert que les prévisions de croissance retenues pour 2024 dans le programme de stabilité (+ 1 %) différaient des prévisions techniques préparatoires à ce document et issues des services (+ 0,8 %). Elle a ainsi identifié une **réelle confusion dans la nature de l'exercice de prévision qui, par nature, est technique, mais qui, sous l'influence du Gouvernement, devient politique.** Comme Bruno Le Maire l'a affirmé devant la mission, « *il m'appartient de prendre des décisions politiques. Or, afficher un objectif de croissance est également une décision politique : mon rôle consiste à fixer une ambition, pas simplement une évaluation* ». **Les taux de croissance encadrant le budget sont pourtant systématiquement présentés**

comme des prévisions, jamais comme des objectifs. Ils impactent par ailleurs les prévisions de déficits publics, qui ne peuvent dès lors plus être considérés comme des prévisions mais comme des objectifs voire des « vœux pieux ».

III. UNE RÉTENTION D'INFORMATION PROBLÉMATIQUE ET NON CONFORME À LA LOLF

A. UN PARLEMENT PRIVÉ DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE À L'EXERCICE DE SES PRÉROGATIVES ET NOTAMMENT LE VOTE DU BUDGET

Les travaux de la mission ont mis au jour les graves lacunes dans les informations dont la commission des finances dispose de la part du Gouvernement et qui ne permettent pas d'éclairer pleinement la décision d'autorisation budgétaire donnée à l'occasion de l'examen de textes financiers. Il est notamment nécessaire de transmettre au Président et au Rapporteur général des deux commissions des finances (sous une forme sécurisée), les notes techniques des administrations relatives aux prévisions macroéconomiques, de déficit public et de recettes.

En outre, les commissions des finances des deux assemblées doivent être **saisies sans délai** en cas d'**alerte sur une possible sortie des estimations** hors des intervalles de confiance donnés dans le plus récent texte ou projet de texte financier.

Le texte sur lequel les informations sont les plus parcellaires est le **programme de stabilité** présenté en avril. Il est **nécessaire d'enrichir considérablement l'information associée à ce document**, qui engage la France vis-à-vis de ses partenaires européens, en particulier par une présentation des hypothèses de recettes fiscales, impôt par impôt, qui sous-tendent l'équilibre budgétaire présenté dans le document.

Le Gouvernement doit par **ailleurs mettre un terme à la pratique excessive des reports de crédits**. Il doit également **améliorer l'information du Parlement sur les conséquences des décrets ouvrant ou annulant des crédits**, qui ne sont pas retracées de manière satisfaisante dans les lois de finances rectificatives ultérieures afférentes au même exercice. Cela passe par une documentation précise des ouvertures et annulations de crédits réalisées par voie de décret en cours d'année (reports, décrets d'avance ou d'annulation...).

Quelles qu'aient été les raisons ayant animé **Bruno Le Maire et Thomas Cazenave**, ils **ont fait le choix de ne pas communiquer** au Parlement, pas même aux Rapporteurs généraux et Présidents des commissions des finances, **les informations relatives à la dégradation probable des comptes publics en 2023 dont ils disposaient dès l'automne**.

Plus grave au regard du respect de **la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, afin de comprendre l'impact du plan de 10 milliards d'euros d'économies prévu par le décret d'annulation du 21 février 2024, le

ministère des finances a été interrogé par le président et le rapporteur général, le 28 février 2024, sur le niveau qu'atteindrait le déficit public en 2024 sans les annulations de crédit portées par ce décret. La seule réponse du Gouvernement fut, le 5 mars 2024, un renvoi au programme de stabilité qui serait présenté en avril. Or, la mission a pu consulter dans le cadre de ses travaux **une note de la DG Trésor du 16 février 2024 qui comportait précisément cette information en faisant état d'une prévision de solde public de - 5,7 % du PIB pour 2024**. Cette note n'a pas été transmise à la commission des finances, contrairement à ce qu'impose **l'article 57 de la LOLF**, selon lequel tout renseignement d'ordre administratif et financier relatif aux finances publiques demandé par les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances doit leur être fourni.

B. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES PERMETTRAIT AU PARLEMENT DE MUSCLER SES CAPACITÉS D'ANALYSE

Enfin, l'information dont dispose le HCFP, sur les avis duquel s'appuie le Parlement pour mener à bien son analyse des textes financiers et du programme de stabilité, doit être améliorée. Son mandat a en effet été élargi par la loi organique du 27 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit que **les avis du HCFP portent désormais sur le réalisme des recettes et des dépenses inscrits dans les textes financiers**. Il paraît indispensable, pour permettre au HCFP de respecter ce mandat, de lui donner accès aux notes fournies par l'administration, qu'il s'agisse des prévisions de recettes fiscales, de croissance ou de déficit public.

Pour améliorer l'information dont dispose le Parlement, les prérogatives du HCFP gagneraient également à être élargies dans le cadre **d'un « recalibrage » du projet de loi de finances au cours de la discussion d'automne du PLF**. Celui-ci serait saisi d'un document de mise à jour des hypothèses macroéconomiques pour l'année en cours et ses conséquences sur l'année à venir présenté par le Gouvernement, et pouvant donner lieu à des amendements d'actualisation sur les articles liminaire et d'équilibre.

LES 15 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION (adressées au gouvernement)

1. Pour améliorer les prévisions de recettes et de déficit public

Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi des recettes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, incluant les recettes affectées par l'État.

Recommandation n° 2 : Dans les prévisions d'impôt sur les sociétés, ne pas inclure de prévision pour le cinquième acompte net de l'autolimitation.

Recommandation n° 3 : Réaliser une étude interne pour comprendre les raisons des retards rencontrés dans le traitement des remboursements de TVA en 2023 et mettre en place des mesures correctives en 2024, afin d'améliorer la prévision des recettes de cet impôt.

2. Pour renforcer la transparence et la crédibilité des données à partir desquelles sont construits les textes financiers

Recommandation n° 4 : Publier des intervalles de confiance ou des scénarios alternatifs pour les estimations (hypothèses macroéconomiques, d'élasticité, de déficit, grands agrégats de recettes fiscales) dans l'exposé des motifs des textes financiers.

Recommandation n° 5 : Présenter, dans un tableau ou une annexe au programme de stabilité, l'ensemble des hypothèses de recettes fiscales, impôt par impôt, et non fiscales, sous-jacentes au scénario financier ; rappeler ces estimations dans l'exposé des motifs ou les documents annexés au projet de loi de finances.

Recommandation n° 6 : Ajuster jusqu'à la mi-décembre les articles liminaire et d'équilibre en cas d'alerte.

3. Pour garantir l'information et le rôle du Parlement dans le vote du budget et le contrôle financier et budgétaire

Recommandation n° 7 : Présenter un projet de loi de finances rectificative (PLFR) en cas de modification importante des prévisions sous-tendant la loi de finances initiale.

Recommandation n° 8 : Transmettre au Président et au Rapporteur général de chaque commission des finances, sous une forme sécurisée, les notes techniques des administrations relatives aux prévisions macroéconomiques, de déficit public et de recettes.

Recommandation n° 9 : En cas d'alerte sur une possible sortie des estimations hors des intervalles de confiance donnés dans le plus récent texte ou projet de texte financier, les commissions des finances des deux assemblées sont saisies sans délai.

Recommandation n° 10 : Compléter le tableau d'équilibre et le tableau de financement des lois de finances rectificatives et de la loi de finances de fin de gestion, afin d'y retracer les conséquences des mouvements de crédits.

Recommandation n° 11 : Mettre fin à la pratique abusive des reports de crédits constatée depuis 2021.

Recommandation n° 12 : Introduire un moment de « recalibrage » du projet de loi de finances au moment de sa transmission au Sénat.

Recommandation n° 13 : Respecter l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances en communiquant les informations demandées par le Rapporteur général ou le Président de la commission des finances lorsqu'elles existent.

4. Pour renforcer le rôle et l'information du Haut conseil des finances publiques (HCFP)

Recommandation n° 14 : Donner accès au HCFP aux notes mensuelles et trimestrielles relatives aux recettes fiscales et aux prévisions macroéconomiques et de déficit public produites par les administrations du ministère en charge des finances.

Recommandation n° 15 : Prévoir une nouvelle saisine du HCFP au moment du « recalibrage » du projet de loi de finances, sur la base d'un document de mise à jour des hypothèses macroéconomiques et de déficit public pour l'année en cours et ses conséquences sur l'année à venir.

Mesdames, Messieurs,

Au lendemain de la parution par voie de presse, le mercredi 20 mars 2024, d'informations faisant état d'un déficit public pour 2023 s'élevant à 5,6 % du PIB, loin des 4,9 % prévus par les textes financiers, Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances, a effectué un contrôle sur pièces et sur place au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sur le fondement de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

Ce contrôle a permis de mettre en évidence que les services de Bercy avaient alerté dès la fin d'année 2023 et à plusieurs reprises sur le risque d'un déficit public plus important que 4,9 %. Des premiers signaux, dont le Gouvernement avait également eu connaissance, indiquaient par ailleurs dès octobre 2023 les risques d'une dégradation des rentrées fiscales, perspectives confirmées de mois en mois.

C'est avec pour objectifs de faire la lumière complète sur cette dégradation et d'améliorer les modalités d'information du Parlement, qui ne peut se satisfaire de découvrir par la presse des éléments aussi majeurs qu'une dégradation d'ampleur de la situation budgétaire de la France, que le Président de la commission des finances, Claude Raynal, a proposé la constitution d'une mission d'information de la commission, composée de l'ensemble des membres de la commission qu'il a présidé et dont Jean-François Husson a rapporté les travaux.

La mission s'est appuyée, pour mener ses travaux, sur l'ensemble des notes des services de Bercy qu'elle a pu consulter, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances¹.

¹ Extrait de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions définis par ces commissions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »

Elle a également entendu le Haut conseil des finances publiques, la Banque de France, les services de la Commission européenne, des économistes, les directeurs d'administration centrale du ministère de l'économie et des finances concernés par le sujet et, en dernier lieu, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et son ministre délégué chargé des comptes publics.

Ses travaux et ses conclusions ont une vocation constructive : permettre au Parlement de tenir le rôle qui est constitutionnellement le sien. Ils s'appuient sur l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui dispose que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Ils apparaissent d'autant plus essentiels que la période actuelle est doublement inédite. D'une part, comme le détaille le présent rapport, le niveau du déficit public de l'année 2023 n'a jamais été aussi élevé en France hors période de crise. D'autre part, la situation politique actuelle est également hors du commun, puisque les projets de loi de finances ont été, sous la précédente législature, considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution mais le plus souvent sans être débattus, et que les votes du Sénat ont été peu – voire pas – pris en compte par l'exécutif.

Dans ce contexte, dont on peut craindre qu'il connaisse un trouble encore plus grand dans les mois et les années à venir, le présent rapport doit servir de repère pour s'accorder sur les mauvaises pratiques à bannir, garantir le respect des principes budgétaires élémentaires et améliorer l'information du Parlement sur la situation des finances publiques du pays.

PARTIE 1 : DÉFICIT 2023 : LES RAISONS D'UN NIVEAU AUSSI HISTORIQUE QU'INATTENDU

I. LE DÉFICIT PUBLIC POUR 2023, QUI A ATTEINT UN NIVEAU INÉDIT HORS PÉRIODE DE CRISE SOUS LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE, INTERROGE SUR LA CRÉDIBILITÉ DE LA PRÉVISION GOUVERNEMENTALE

A. UN DÉFICIT PUBLIC HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ, DONT LE BUDGET DE L'ÉTAT EST RESPONSABLE

1. Un niveau de déficit public jamais atteint hors période de crise

Le déficit public en 2023 a atteint le niveau le plus élevé jamais enregistré au cours de la V^{ème} République hors période de crise.

Avec un niveau de **5,5 % du PIB**, il se situe en effet juste en-deçà des niveaux atteints lors de la récession de 1993 (6,4 %), consécutive à la réunification allemande et lors de la crise du système monétaire européen, lors de la crise financière de 2008 (7,4 % en 2009 et 7,2 % en 2010) et lors de la crise sanitaire due à la covid-19 (8,9 % en 2020 et 6,6 % en 2021)¹. À peine promulguée, la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027² est donc caduque, non seulement pour 2023 – elle prévoyait un déficit de 4,9 % – mais aussi pour les années suivantes – le déficit prévu par la LPFP pour 2024 s'élevait à 4,4 % et les prévisions du programme de stabilité 2024-2027 l'établissent à 5,1 %.

Après une modeste amélioration en 2022 (4,7 %), au moment de la sortie de la crise sanitaire, **la forte dégradation de 2023 ne peut qu'étonner.**

En effet, dans les trois épisodes de forts déficits évoqués ci-dessus, l'État a dû faire face à la fois aux conséquences de la dégradation de l'activité économique et à la nécessité de soutenir l'économie. Le déficit étant exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), cette situation a contribué à augmenter fortement le déficit public, du fait d'un double effet au numérateur et au dénominateur.

¹ Les chiffres sont ceux publiés par l'Insee le 31 mai 2024. En raison du passage de la base 2014 à la base 2020 des comptes nationaux, ils peuvent différer de chiffres antérieurs.

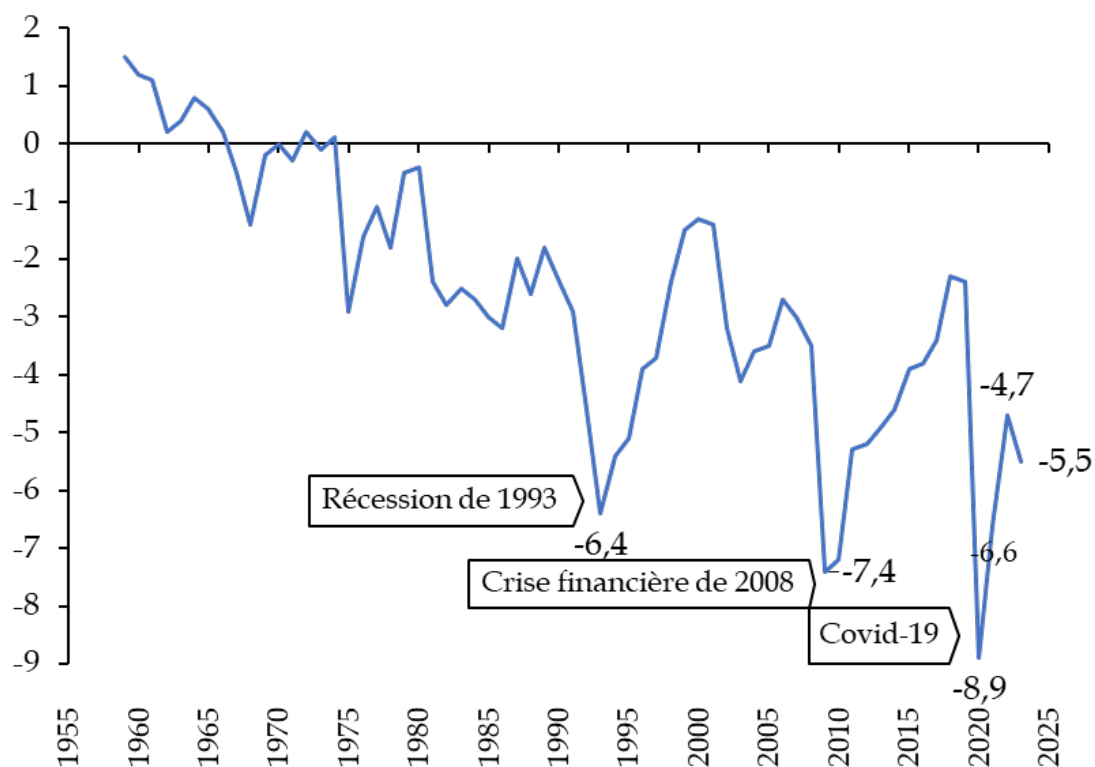
² Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

L'année 2023 est en revanche très singulière de ce point de vue, en ce qu'elle affiche un **niveau historiquement élevé de déficit**, traditionnellement réservé aux périodes de crise, alors même que le pays en était sorti, la **croissance du PIB affichant 0,9 %**.

Pour la première fois, en 2023, le niveau d'activité économique de l'année n'explique en rien celui, historique, du déficit public.

Évolution du solde public de la France depuis 1959

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données de l'INSEE en date du 31 mai 2024

2. Le doublement du déficit public depuis 2017 incombe à l'État et non aux collectivités territoriales ou à la sécurité sociale

Si l'évolution du déficit public depuis 2017, soit le début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, a connu des évolutions contrastées, **un constat sévère s'impose sept ans après**.

Certes, dans le sillage des politiques de consolidation budgétaire menées dans la décennie 2010, le déficit public était passé de 3,4 % du PIB en 2017 à 2,3 % en 2018, la France sortant alors de la procédure pour déficit excessif.

Après une stabilisation en 2019 (2,4 % du PIB), le déficit a explosé dans le cadre de la crise sanitaire, et sa décrue est visiblement contrariée, au point qu'après avoir atteint 4,7 % du PIB en 2022, il a atteint 5,5 % du PIB l'an dernier.

La spécificité française depuis 2017 ne réside toutefois pas dans l'augmentation du déficit et de la dette au moment de la crise sanitaire, communs à l'ensemble des pays européens, elle provient de l'absence de retour à la normale des finances publiques au moment de la sortie de crise.

Le ministre de l'économie et des finances depuis 2017 a posé son propre diagnostic lors de son audition par la commission des finances le 6 mars 2024, en indiquant que notre pays a *« augmenté la dépense publique pour faire face aux crises, comme sa voisine et d'autres États européens, mais, une fois celles-ci terminées, il a considéré la dépense comme un acquis et n'est jamais revenu en arrière. C'est bien là que réside le problème français »*.

Exprimé en milliards d'euros, **le niveau du déficit a doublé entre 2017 et 2023, passant de 77,1 milliards d'euros à 154 milliards d'euros.**

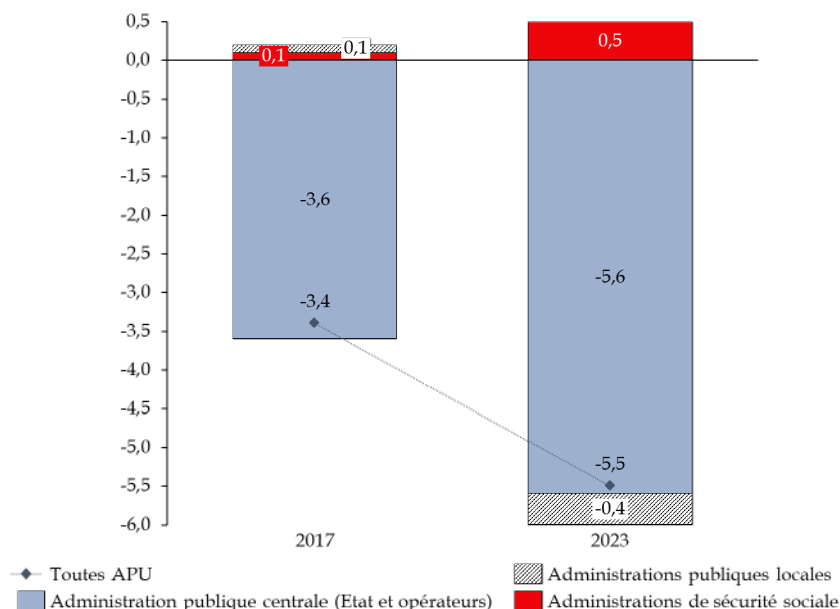
La responsabilité de l'accroissement du déficit public incombe en premier lieu à l'administration publique centrale, comprenant l'État et ses opérateurs. En effet, si le solde des administrations publiques locales est passé entre 2017 et 2023 de 0,1 % à - 0,4 % de PIB, notamment sous l'effet des dépenses d'investissements engagées par la Société du Grand Paris, celui de l'administration publique centrale a diminué de - 3,6 % à - 5,6 % de PIB sur cette même période.

Certes, et cela fera l'objet de développements ultérieurs, la dépense locale a été plus élevée qu'anticipé en 2023, conduisant à une augmentation du déficit des collectivités par rapport à la prévision.

Toutefois, au regard des niveaux atteints par le déficit de l'État, **la communication présidentielle et gouvernementale qui consiste ces dernières semaines à rendre les collectivités responsables de la dégradation des comptes publics et à leur demander des efforts supplémentaires pour les redresser est éminemment contestable.**

Évolution du déficit par catégorie d'administrations publiques et toutes administrations publiques confondues entre 2017 et 2023

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les chiffres de l'Insee

Sur la période 2017-2023, les recettes de l'administration publique centrale n'ont ainsi pas crû au même rythme que ses dépenses, les premières passant de 483,2 milliards d'euros (dont 427,2 milliards pour l'État) à 508,5 milliards d'euros (dont 442,4 milliards pour l'État), tandis que les secondes progressaient plus rapidement, passant de 565,1 milliards d'euros (dont 505,5 milliards pour l'État) à 665,7 milliards d'euros (dont 598,1 milliards pour l'État).

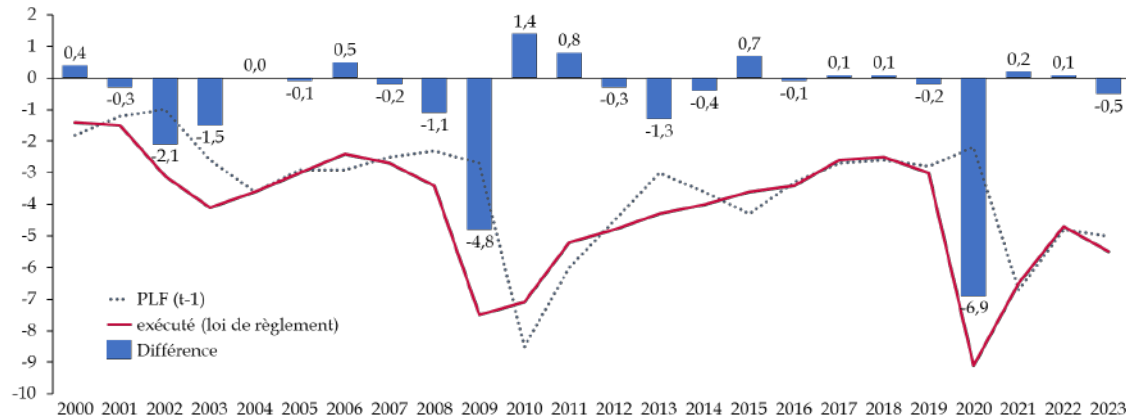
B. UN DÉRAPAGE INÉDIT ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

Si l'on examine les écarts entre la prévision au moment du projet de loi de finances (PLF) pour l'année n, effectuée à la fin de l'année n - 1, et l'exécution de l'année n, observée au cours de l'année n + 1, on constate de fréquents écarts de prévision depuis 2000.

De ce point de vue, si l'écart entre le déficit prévu par le PLF 2023 et l'exécution observée pour l'année 2023 est notable (- 0,5 point d'écart), il n'est, pour autant, pas exceptionnel.

Écart entre le solde prévu par le projet de loi de finances et le solde exécuté depuis 2000

(en pourcentage du PIB)



Note de lecture : jusqu'en 2007, l'exécution de l'année n est celle consignée dans le PLF pour l'année n + 2, à partir de 2008, il s'agit de celle consignée dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement. Par ailleurs, les niveaux de solde prévus dans le PLF sont ceux consignés dans le rapport économique, social et financier, et non ceux de l'article liminaire, qui n'est apparu qu'en 2013.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires depuis 2000

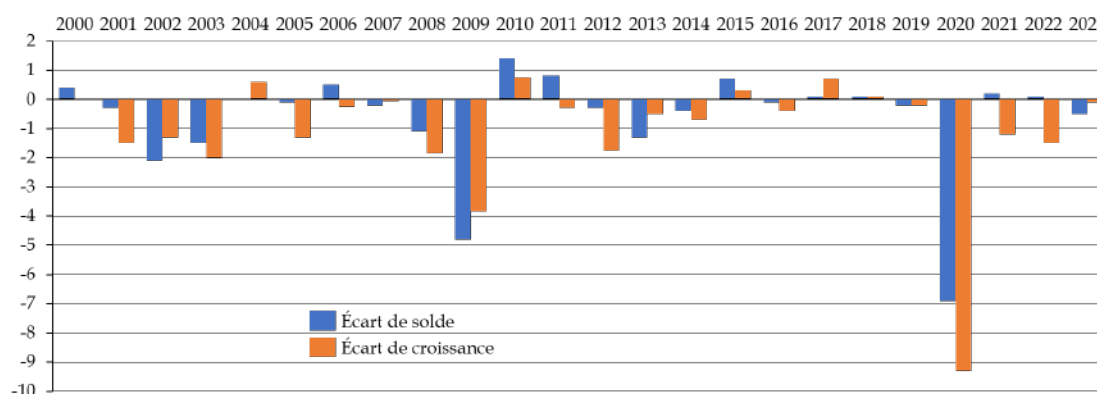
Hormis les années 2002 et 2003, les plus grands écarts de prévision sont associés à la crise financière puis économique de 2008-2009, à la crise des dettes souveraines en 2013, puis à la crise sanitaire, en 2020.

Toutefois, comme on l'observe dans le graphique suivant, **tous les écarts négatifs en solde sont associés à une erreur de prévision de croissance également significative, sauf en 2023.**

L'année 2023 fait donc figure d'exception, puisque la croissance observée, de + 0,9 %, était en ligne avec la croissance prévue au moment du PLF pour 2023, de + 1 %. L'erreur de prévision entre le PLF et l'exécution ne trouve donc pas sa source dans une erreur de prévision de croissance.

**Écarts entre le solde prévu au PLF et le solde exécuté,
et entre la croissance de l'année n prévue en n - 1 au PLF
et la croissance de l'année n constatée en n + 1**

(en pourcentage du PIB)



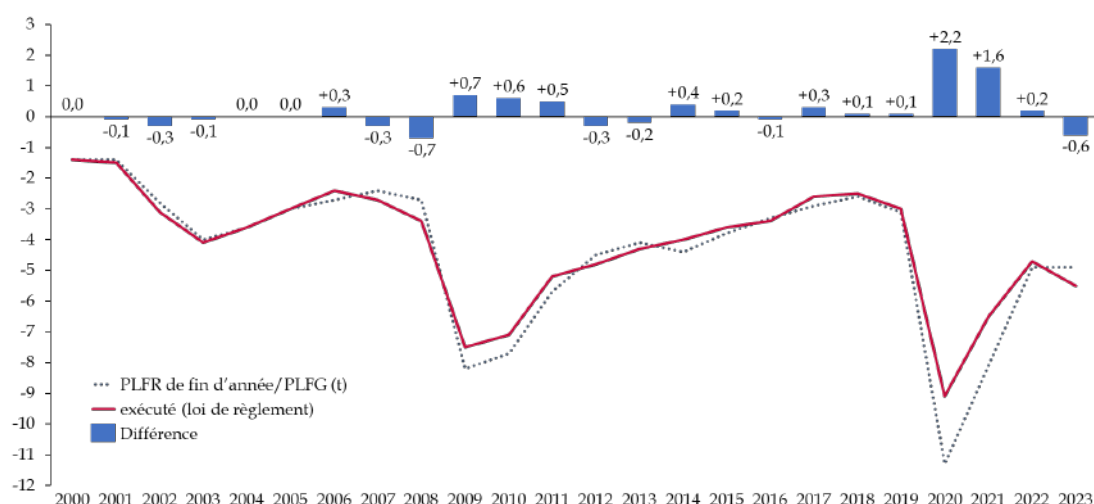
Source : commission des finances, d'après les rapports économiques, sociaux et financiers depuis 2000

Ce qui apparaît exceptionnel en 2023, c'est **l'erreur entre la prévision révisée en fin d'année dans la loi de fin de gestion et l'exécution réellement constatée**. En effet, la prévision de solde pour l'année 2023 intégrée dans le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, déposé le 31 octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale et promulgué le 30 novembre 2023, s'élevait à - 4,9 %, alors que l'exécution a révélé un solde s'établissant à - 5,5 % du PIB, soit **un écart de 0,6 point de PIB**.

Comme l'a souligné le directeur adjoint du département Analyse et prévision de l'OFCE, Mathieu Plane, lors de son audition du 15 mai 2024 par la mission d'information¹, **la seule année où les mauvaises surprises ont été aussi nombreuses sur l'année « en cours » est l'année 2008**, qui a été marquée à la fois par une crise et par une erreur de prévision sur la croissance.

¹ Audition de MM. François Ecalle, président fondateur de l'association « finances publiques et économie » (FIPECO), Mathieu Plane, directeur adjoint du département Analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Olivier Redoulès, directeur des études de l'Institut Rexecode – 15 mai 2024.

Écart entre le solde prévu par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année (ou de fin de gestion) et le solde exécuté depuis 2000¹



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires depuis 2000

Il a par ailleurs précisé que, si on tient compte de l'erreur de prévision de croissance et qu'on l'intègre à ce qu'on aurait dû avoir comme déficit, **l'année 2023 a connu la plus importante erreur de prévision de déficit corrigé de la croissance sur les vingt dernières années.**

II. L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DU SOLDE PUBLIC POUR 2023 PORTE PRINCIPALEMENT SUR LES RECETTES ET AURA DES RÉPERCUSSIONS IMPORTANTES EN 2024

A. L'ÉCART DE 0,6 POINT DE PIB ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION PROVIENT D'ABORD DE RECETTES MOINS ÉLEVÉES QU'ATTENDU

1. Un écart dont l'explication est inhabituelle : il tient moins à un dérapage des dépenses qu'à de mauvaises prévisions de recettes

Ainsi, **l'explication principale de l'écart entre la prévision de déficit 2023 du projet de loi de fin de gestion (PLFFG) et l'exécution ne réside pas dans une moindre croissance que prévu**, même si le Gouvernement a toutefois pu se laisser surprendre par le ralentissement économique de la fin d'année. Celui-ci avait été mal anticipé par les services de Bercy qui prévoyaient, le 22 août 2023, une croissance de + 0,3 % sur le troisième trimestre, mais également par l'Insee, qui prévoyait en

¹ Les chiffres indiquant la différence entre le solde prévu en fin d'année n pour l'année n et l'exécution constatée en $n+1$ pour l'année n se distinguent de ceux présentés dans le graphique précédent, lesquels indiquent la différence entre le solde prévu en fin d'année $n-1$ pour l'année n et l'exécution constatée en $n+1$ pour l'année n .

octobre 2023 une croissance de 0,1 point au troisième trimestre et de 0,2 point au quatrième¹, alors que la croissance effective a été inférieure sur ces deux trimestres (0,0 puis 0,1)².

Par ailleurs, **le facteur de moindre inflation en fin d'année n'est probablement pas décisif**, comme l'a notamment relevé Olivier Garnier, directeur général en charge des statistiques, des études économiques et des relations internationales de la Banque de France, lors de son audition par le président et le rapporteur de la mission.

Lors de l'examen du PLFFG pour 2023, le Sénat avait consulté **l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**³ avant de se prononcer sur le texte. **Aucune alerte n'était alors émise et l'estimation de solde public pour 2023, alors fixée à - 4,9 points de PIB, était jugée « plausible »**, comme l'ont rappelé lors de leurs auditions par la mission d'information⁴ à la fois Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des comptes publics, et Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

En décomposant le solde, le HCFP estimait tout d'abord que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2023 était *« globalement plausible »*. En effet, si les recettes prévues de cotisations sociales et prélèvements sociaux sur les revenus d'activité paraissaient *« un peu trop élevées »*, du fait d'une prévision *« un peu élevée »* de masse salariale, le Haut Conseil estimait que la prévision de recettes de droits de mutation à titre gratuit était basse. Le HCFP avait bien souligné que ces risques étaient *« d'une ampleur nettement inférieure aux aléas qui subsist[ai]ent notamment sur le rendement de l'impôt sur les sociétés »*. Par ailleurs, la prévision de dépenses était également jugée plausible, avec deux aléas identifiés, du fait d'un possible dépassement de l'Ondam pour 2023 et d'écarts significatifs sur les dépenses des collectivités, en particulier d'investissement.

Non seulement les tendances négatives identifiées par le HCFP se sont matérialisées, mais d'autres éléments sont venus également s'y ajouter pour aboutir à cet écart majeur entre la prévision et l'exécution.

Si les dépenses de l'État ont été maîtrisées par rapport à la prévision du PLFFG, **ses recettes se sont avérées bien moins élevées que prévu**, causant à elles seules une baisse de l'ordre de 0,3 point du solde. **Les dépenses locales ont également été plus dynamiques que prévu du fait de l'investissement des collectivités**, tandis que le niveau de DMTO a été inférieur à celui

¹ Note de conjoncture du 12 octobre 2023 – « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques ».

² Note de conjoncture du 14 mars 2024 – « La reprise se fait attendre ».

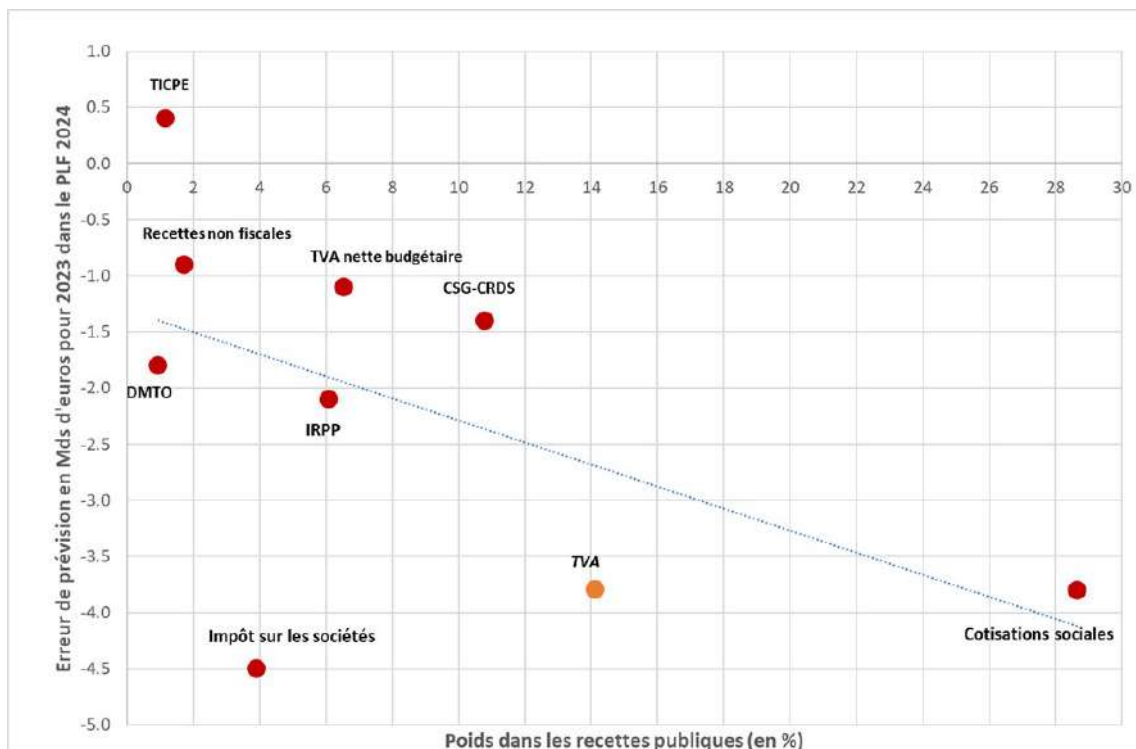
³ Avis n° HCFP-2023-9 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023 du 27 octobre 2023.

⁴ Auditions de Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des comptes publics, du 28 mai 2024, et de Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, du 30 mai 2024 par la mission d'information.

escompté, conduisant à creuser légèrement le déficit des administrations publiques locales (APUL) par rapport à la prévision du PLFFG pour 2023. De même, **la progression moins élevée que prévu de la masse salariale a été à l'origine de moindres cotisations et contributions sociales**, conduisant à une baisse du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Ainsi, **la quasi-totalité des recettes publiques a enregistré une moins-value entre la prévision de fin d'année 2023 et l'exécution**. Les écarts les plus importants s'observent sur l'impôt sur les sociétés, la TVA et les cotisations sociales.

Écart entre la recette prévue à la fin de l'année 2023 et l'exécution



Source : graphique communiqué par Mathieu Plane, directeur adjoint du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques, à l'occasion de son audition par la mission d'information le 15 mai 2024

La mission s'est donc interrogée sur les raisons expliquant cette erreur massive de prévision, des hypothèses les plus « techniques », comme celle d'un ralentissement de la croissance et des prix en fin d'année 2023, à celle d'un gonflement artificiel des recettes pour parvenir à afficher le plus longtemps possible un déficit inférieur à 5 % du PIB pour 2023.

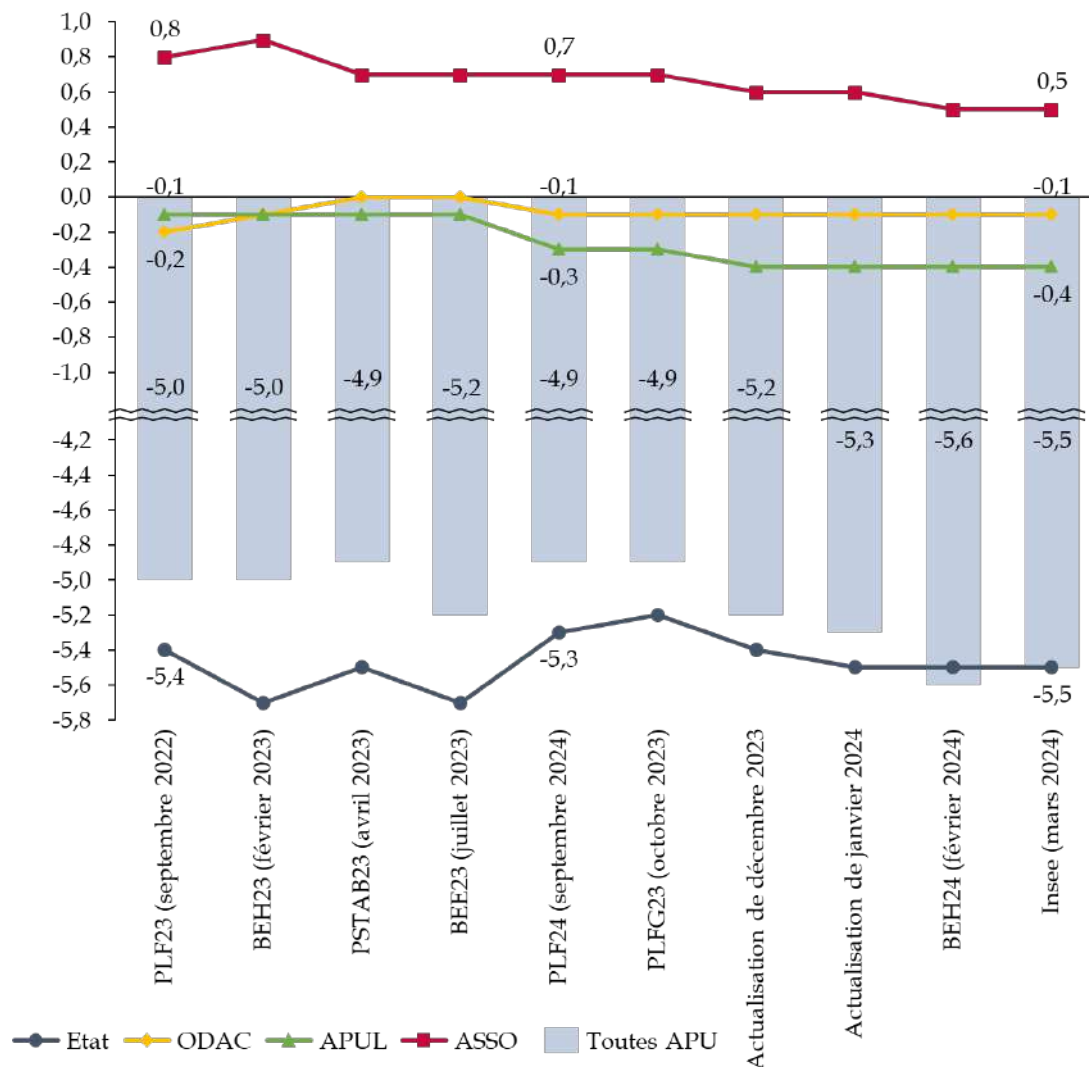
Les informations auxquelles elle a eu accès concernent essentiellement les recettes de l'État, qui seront en conséquence présentées plus en détail infra. En effet, l'administration procède à un suivi mensuel ou trimestriel, selon les impôts, des recettes de l'État, mais ne dispose pas d'un

suivi aussi précis tant pour les cotisations et contributions sociales que pour les recettes des collectivités locales. Pourtant les recettes de l'État ne représentent que 35 % des recettes publiques, celles des collectivités et des administrations de sécurité sociale en constituant 65 %.

Recommandation : améliorer le suivi des recettes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, incluant les recettes affectées par l'État (*Gouvernement*).

Évolution des prévisions de déficit public 2023 entre septembre 2022 et mars 2024

(en pourcentage du PIB)



Note de lecture : les « budgets économiques d'hiver » (BEH) et « budgets économiques d'été » (BEE) sont les deux grands exercices annuels de prévision menés par la direction générale du Trésor. Ces prévisions ne sont pas publiques et sont réservées au ministre.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les documents obtenus par la mission d'information auprès du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2. Côté État : une forte dégradation du déficit par rapport à la prévision initiale, expliquée par des moins-values fiscales de grande ampleur et malgré des expédients budgétaires pour gérer la dépense en fin d'année

Le déficit budgétaire de l'État, prévu à 164,9 milliards d'euros par la loi de finance initiale pour 2023, a finalement été de 173,0 milliards d'euros en exécution.

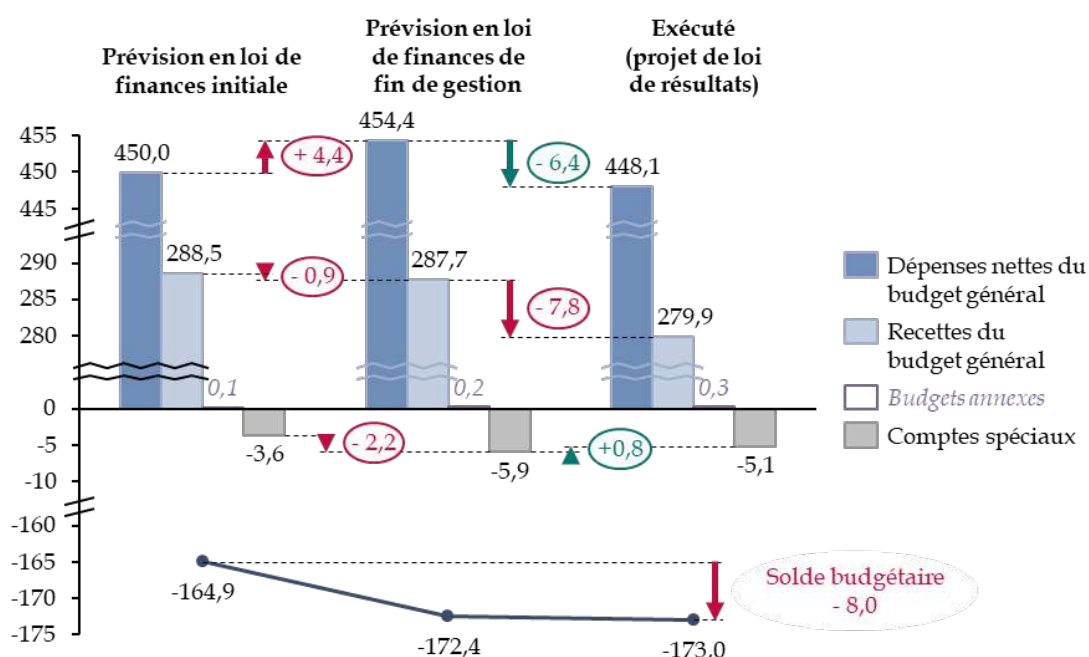
Alors que la prévision de déficit public « toutes administrations publiques » n'a pas été modifiée entre la loi de finances initiale et la loi de fin de gestion 2023, le solde budgétaire de l'État a, lui, été revu dès les textes financiers de l'automne 2023, à savoir le projet de loi de finances pour 2024 déposé le 27 septembre 2023 (estimation dite « révisée »), et le projet de loi de finances de fin de gestion du 31 octobre 2023.

Ces textes ont en effet prévu un déficit budgétaire, respectivement, de 172,1 et 172,4 milliards d'euros, estimations proches du déficit finalement constaté de 173,0 milliards d'euros.

Ainsi, le solde budgétaire de l'État 2023 a été dégradé de 8,0 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale mais de 0,6 milliard d'euros seulement par rapport à la prévision en loi de finances de fin de gestion.

Évolution des prévisions budgétaires de l'État pour l'exercice 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Dépenses et recettes nettes des remboursements et dégrèvements d'État, hors fonds de concours

a) La quasi-stabilité du déficit par rapport aux dernières prévisions est atteinte au prix d'un décalage des dépenses en fin d'année qui pèsera sur le déficit 2024

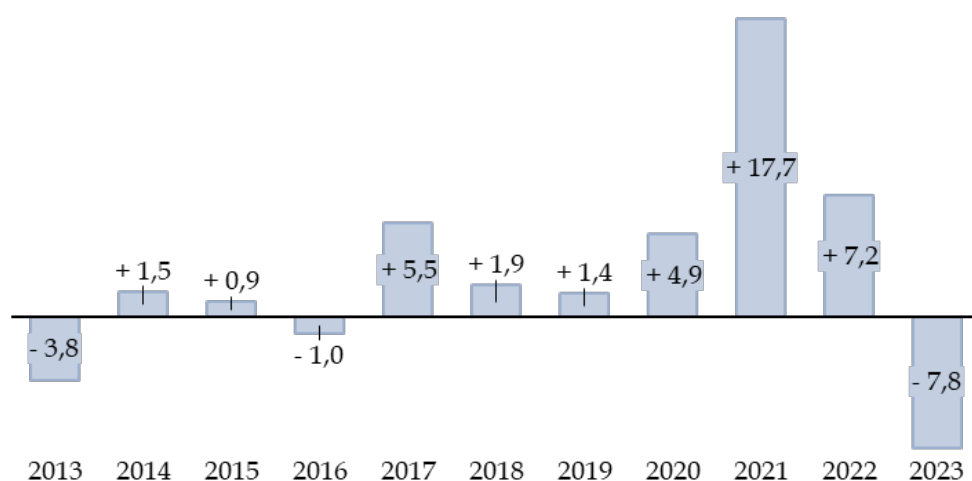
La relative stabilité du déficit entre la dernière prévision de la loi de finances de fin de gestion 2023 et l'exécution masque deux mouvements d'ampleur : des recettes largement plus faibles qu'attendu, largement compensées par un pilotage des dépenses en fin d'année, décalées vers 2024.

Les recettes nettes du budget général ont connu une moins-value très importante de 7,8 milliards d'euros, qui sera présentée plus en détail infra, partiellement compensée par une légère amélioration du solde des budgets annexes (+ 0,1 milliard d'euros) et des comptes spéciaux (+ 0,5 milliard d'euros), tandis que les dépenses nettes du budget général étaient inférieures de 6,4 milliards d'euros au montant prévu.

S'agissant des recettes, une telle moins-value n'avait jamais été constatée au cours des années récentes. Si les deux années précédentes avaient connu des plus-values plus élevées en valeur absolue, l'année 2023 n'a pas été marqué par les crises (Covid-19, coûts de l'énergie...), contrairement aux années 2020 à 2022.

Écart entre la prévision de recettes en fin d'année et l'exécution

(en milliards d'euros)

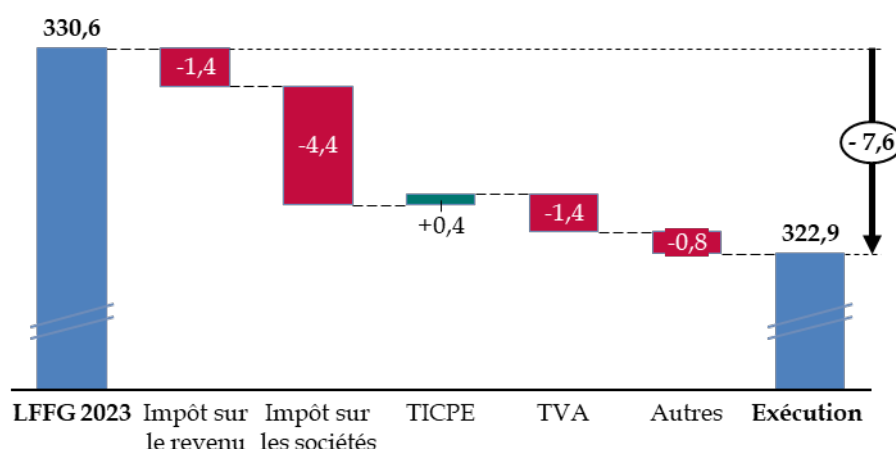


Source : commission des finances du Sénat, retraitements de données à partir des documents budgétaires. Écart entre la dernière loi de finances rectificative ou la loi de fin de gestion et l'exécution pour les recettes nettes du budget général, hors remboursements et dégrèvements d'État, prélèvements sur recettes et fonds de concours

Cette moins-value résulte d'un produit inférieur à la prévision pour presque tous les grands impôts, mais plus particulièrement pour l'impôt sur les sociétés.

Prévision et exécution des recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Recettes nettes de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Pour compenser les moins-values fiscales constatées, le Gouvernement a procédé à un **pilotage des dépenses en fin d'année**. En effet, la réduction des dépenses nettes du budget général, d'un montant de 6,4 milliards d'euros, ne correspond **pas** à **des mesures d'économie** qui auraient été réalisées en toute fin d'année, mais à de véritables expédients budgétaires.

D'une part, comme l'a proposé une note des services de Bercy en date du 7 décembre 2023, des dépenses prévues pour l'année 2023 sur la mission « Défense » ont été simplement repoussées à 2024, à hauteur de 1,6 milliard d'euros¹.

En outre, comme il est indiqué dans une autre note des services de Bercy en date du 19 janvier 2024, le financement de la fin du guichet « aide aux entreprises écono- intensives », porté par la mission « Économie », a été reporté à 2024 pour un montant de 2,4 milliards d'euros. Enfin, les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales sont inférieurs de 1,3 milliard d'euros à la prévision du fait que les collectivités bénéficient moins que prévu du « filet de sécurité » mis en place pour faire face aux prix de l'énergie.

Au total, il apparaît que les dépenses n'ont été inférieures à la prévision affichée en loi de finances de fin de gestion que par l'effet de mesures qui, soit ont pour effet de dégrader le solde budgétaire en 2024, soit relèvent de sous-consommations constatées d'un dispositif d'aide par les collectivités et non d'actions d'économie entreprises par l'État.

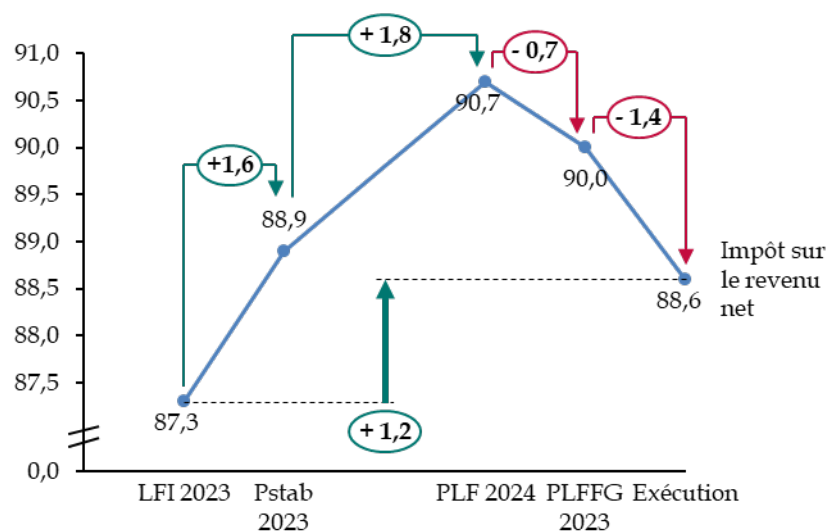
¹ Ce report a été réalisé par un arrêté pris le 17 janvier 2024.

b) L'impôt sur le revenu : une réévaluation à la hausse à l'automne, non confirmée par les faits

S'agissant de l'impôt sur le revenu, l'écart par rapport à la loi de finances de fin de gestion, soit - 1,4 milliard d'euros, est notable. Étonnamment, il est plus important, en valeur absolue, que l'écart avec la loi de finances initiale (+ 1,2 milliard d'euros) et la qualité de la prévision s'est dégradée plutôt qu'améliorée en cours d'exercice.

Évolution des prévisions et exécution de l'impôt sur le revenu net en 2023

(en milliards d'euros)



Source : calculs commission des finances, à partir des notes techniques transmises

La prévision en loi de finances initiale a fait l'objet de réévaluations successives.

(1) Le programme de stabilité (PStab) prévoit une réévaluation à la hausse modérée, qui se révèlera exacte

En début d'année, les premières informations remontant sur les encaissements d'impôt sur le revenu net sont dans la lignée de la prévision en loi de finances initiale : - 0,1 milliard d'euros en janvier (note datée du 28 février 2023), + 0,1 milliard d'euros en février (note datée du 23 mars 2023).

Le programme de stabilité prévoit toutefois un produit d'impôt sur le revenu net sur l'ensemble de l'année de 88,9 milliards d'euros environ, en hausse de 1,6 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances.

Cette prévision est proche du niveau qui sera finalement constaté (88,6 milliards d'euros). C'est d'ailleurs ce qui ressort des notes des services au cours des mois suivants, qui font état de rentrées très proches de celles

prévues par le programme de stabilité : + 0,4 milliard d'euros pour les recettes de janvier à juin (note en date du 2 août 2023), + 0,2 milliard d'euros pour celles de janvier à juillet¹ (note en date du 7 septembre 2023, dernière avant la présentation du projet de loi de finances pour 2024).

(2) En revanche, les textes financiers de l'automne prévoient une réévaluation à la hausse du produit insuffisamment justifiée

Malgré cette proximité entre l'exécution et la prévision du programme de stabilité, qui se vérifiera *in fine*, le produit prévisionnel (dit « révisé ») présenté à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances pour 2024 est réévalué à la hausse de 3,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 1,8 milliard d'euros par rapport à celle du programme de stabilité.

Ainsi, alors que les prévisions du programme de stabilité sont pratiquement respectées à la fin août, les textes financiers de l'automne prévoient que les recettes perçues au cours des trois derniers mois seront de 40,0 milliards d'euros², contre 37,3 milliards d'euros prévus par le programme de stabilité (et 37,4 milliards d'euros par la loi de finances initiale)³.

L'exposé général du projet de loi de finances pour 2024, qui ne mentionne pas la prévision du programme de stabilité, justifie la hausse par rapport à l'estimation initiale en invoquant de manière laconique « la résilience de la conjoncture économique ». Le tome I du document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances apporte des explications sur l'écart entre 2022 et 2023, mais pas sur l'écart entre la prévision initiale et la prévision ainsi révisée.

Le projet de loi de finances de fin de gestion, pour sa part, se contente d'indiquer dans son exposé général que « les recettes d'impôt sur le revenu seraient supérieures de + 2,7 milliards d'euros à la prévision initiale pour atteindre 90,0 milliards d'euros », et n'apporte d'éléments que pour les prévisions de recettes fiscales nettes dans leur ensemble, dont l'augmentation de 2,4 milliards d'euros « provient notamment de la révision des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la LFI 2023 et des remontées comptables observées à date ». Or, comme indiqué *supra*, les remontées comptables pouvaient difficilement servir à justifier une telle plus-value sur l'impôt sur le revenu, supérieure de 1,1 milliard d'euros à la prévision du programme de stabilité, à une période de l'année où les recettes sont largement connues.

¹ Cette variation de + 0,2 milliard d'euros résulte d'un retraitement afin de prendre en compte des effets calendaires et des imputations temporaires.

² 40,1 milliards d'euros selon le projet de loi de finances de fin de gestion.

³ Les hypothèses de recettes mensuelles résultant des différents textes (loi de finances initiale pour 2023, programme de stabilité, prévision révisée sous-jacente au projet de loi de finances pour 2024, loi de finances de fin de gestion, montant exécuté) sont indiqués dans une note en date du 8 février 2024 relative au suivi de l'impôt sur le revenu à fin décembre 2023.

Les résultats du mois d'août, rapportés dans une note en date du 4 octobre (soit quelques jours après le dépôt du projet de loi de finances), font état d'une plus-value de 0,4 milliard d'euros par rapport au programme de stabilité, mais la note prévoit une moins-value à venir de 0,8 milliard d'euros portant sur le solde d'impôt sur les revenus 2022, connu par l'administration et le Gouvernement dès ce moment, et d'ailleurs mentionné dans ladite note, mais qui ne se traduira dans les remontées comptables qu'à compter de la fin septembre.

De fait, les recettes du mois de septembre, signalées par une note en date du 30 octobre, sont en moins-value de 0,8 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée du projet de loi de finances pour 2024. Ces éléments sont pris en compte par le projet de loi de finances de fin de gestion, déposé, le 31 octobre, qui réduit cette fois de 0,7 milliard d'euros la prévision de produit d'impôt net sur le revenu.

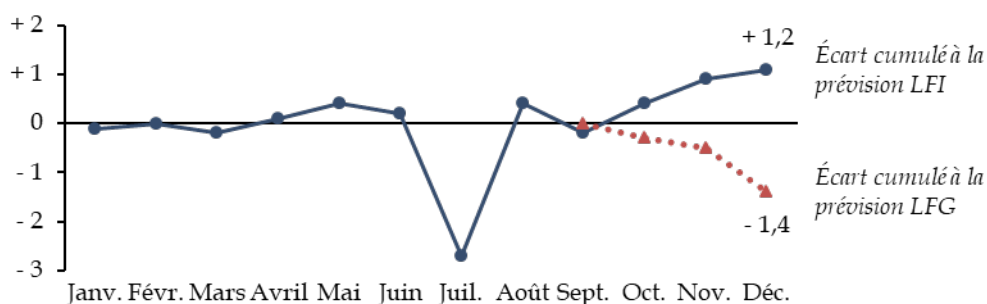
- (3) La réévaluation prévue à l'automne ne se réalisera pas, les recettes demeurant sur la tendance prévue précédemment

Les recettes des mois d'octobre (- 0,3 milliard d'euros, note en date du 8 décembre), de novembre (- 0,2 milliard d'euros, note en date du 27 décembre) et de décembre (- 0,9 milliard d'euros, note en date du 8 février 2024) marquent elles aussi le pas, aboutissant finalement à une **moins-value de 1,4 milliard d'euros entre le produit final et la dernière prévision** de l'année 2023.

La moins-value de 0,9 milliard d'euros en décembre paraît particulièrement élevée, représentant 7 % environ des recettes nettes établies ce mois-là à 13,1 milliards d'euros.

Évolution de l'écart du produit de l'impôt sur le revenu à la prévision en LFI et LFFG

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général

En réponse aux questions du Président et du Rapporteur général de la commission des finances, le Gouvernement a expliqué cette moins-value de fin d'année par le moindre dynamisme des recettes de prélèvement à la source (pour - 0,9 milliard d'euros), ainsi que par de moindres recouvrements sur les émissions réalisées les années précédentes (pour - 0,4 milliard d'euros) et par des recettes de prélèvement forfaitaire unique légèrement moins dynamiques en fin d'année qu'attendu (pour - 0,1 milliard d'euros).

Si l'exercice de prévision est nécessairement soumis à des incertitudes¹, la surévaluation de + 3,4 milliards d'euros en septembre, même ramenée à + 2,7 milliards d'euros dans le projet de loi de fin de gestion, ne trouve d'explication ni dans les documents transmis au Parlement au moment du dépôt des textes financiers ni dans les notes techniques que la mission d'information a pu consulter. Ainsi, **comme on le verra également s'agissant d'autres impôts, la moindre recette d'IR qu'attendu semble moins résulter d'une surprise en fin d'exécution que d'une hausse de la prévision du Gouvernement en fin d'année par rapport aux prévisions initiales et aux données comptables d'exécution.**

c) L'impôt sur les sociétés : une estimation de la loi de finances initiale rapidement révisée par le Gouvernement, sans justification convaincante

Le produit de l'impôt net sur les sociétés a été en 2023 de 56,8 milliards d'euros, un niveau proche de celui prévu en loi de finances initiale, qui était de 55,3 milliards d'euros.

C'est pourtant cet impôt qui a été le plus mis en avant par le Gouvernement dans la « surprise » qu'aurait constitué la chute du déficit en fin d'année.

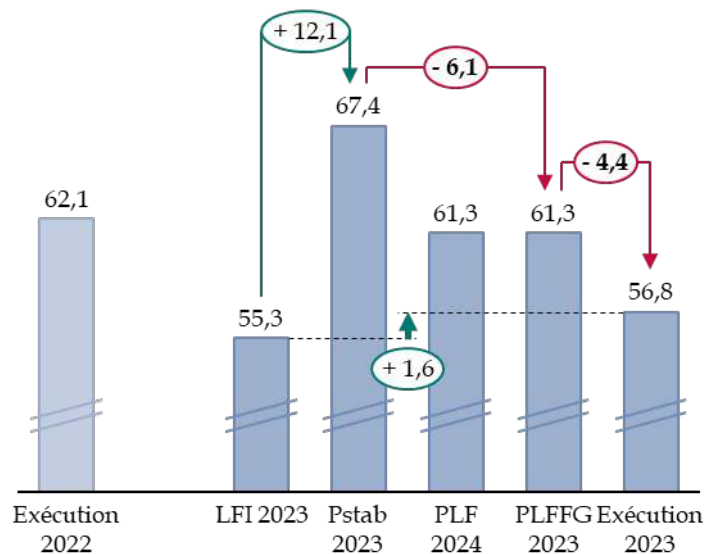
De fait, la prévision en loi de finances de fin de gestion était de 61,3 milliards d'euros, de sorte que le produit annuel a été inférieur de 4,4 milliards d'euros au niveau prévu dans le dernier texte financier de l'année. Une nouvelle fois, comme pour l'impôt sur le revenu, la qualité de la prévision de la recette fiscale s'est dégradée au fur et à mesure de l'exécution, à rebours de ce à quoi l'on pourrait s'attendre.

Par ailleurs, un autre texte, en amont, n'a pas fait l'objet de la même attention jusqu'aux travaux de la mission d'information alors qu'il prévoyait pourtant déjà une révision marquée et à la hausse du produit de l'impôt sur les sociétés ayant sous-tendu ses hypothèses : il s'agit du programme de stabilité 2023-2027, publié le 26 avril 2023.

¹ Les bouleversements des modalités de versement de l'impôt sur les revenus survenus ces dernières années (prélèvement à la source, généralisation du paiement mensuel, versements de certains crédits d'impôt dès le mois de janvier...) ont conduit à concentrer plus de 40 % du produit de l'impôt sur le revenu net sur les trois derniers mois de l'année.

Évolution des estimations d'impôt sur les sociétés net en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des éléments recueillis par la mission d'information

- (1) Alors que la loi de finances initiale prévoit un niveau modéré d'impôt sur les sociétés, le programme de stabilité d'avril anticipe une très forte hausse de son produit

La prévision du produit de l'impôt sur les sociétés net était ainsi, en loi de finances initiale pour 2023, de 55,3 milliards d'euros¹, en baisse de 5,3 milliards d'euros par rapport au produit de 2022, qui avait atteint 62,1 milliards d'euros.

Cette évolution se fondait sur une estimation de baisse de 3 % du bénéfice fiscal 2022².

Or, dès le mois d'avril 2023, le bénéfice fiscal est estimé en hausse de + 7 % et le produit de l'impôt sur les sociétés est réévalué à 67,4 milliards d'euros³, **soit 12,1 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances initiale** et 5,3 milliards d'euros de plus que le niveau, pourtant historiquement exceptionnel, atteint en 2022.

¹ Cette prévision est rappelée par exemple dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023.

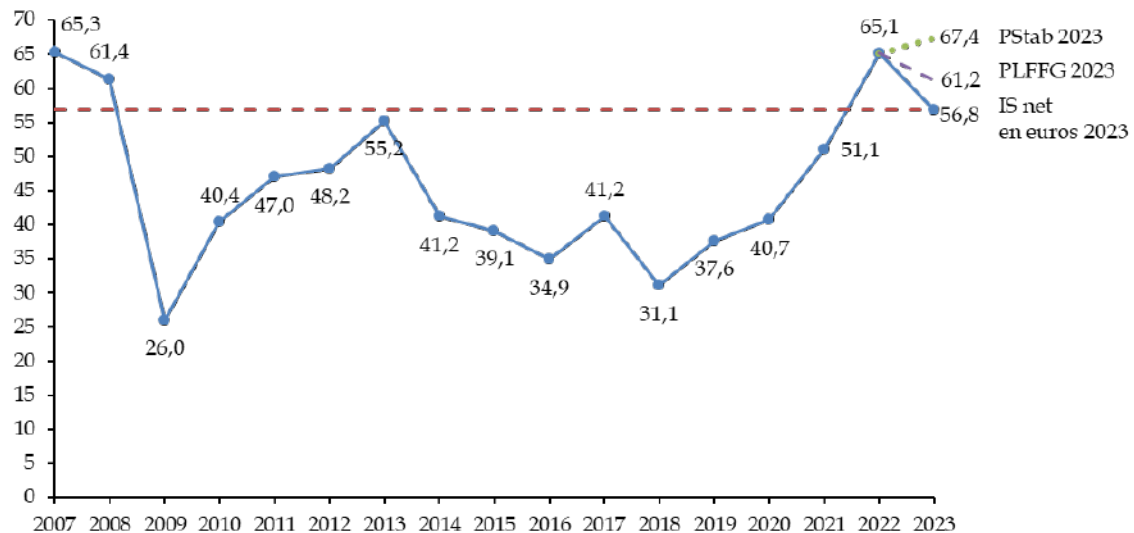
² Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 95.

³ Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, lors de son audition devant la mission d'information le 30 mai 2024. Ces estimations du programme de stabilité ont été ensuite confirmées à l'ensemble des membres de la mission d'information par un courrier provenant du cabinet du ministre chargé des comptes publics.

Même en raisonnant en euros constants afin de prendre en compte l'inflation, la prévision de recettes du programme de stabilité était la plus haute depuis au moins 17 ans.

Produit de l'impôt sur les sociétés de 2017 à 2023 en euros constants

(en euros de 2023)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des informations recueillies au cours des travaux de la mission d'information

Or, aucun élément, dans l'analyse économique et financière sous-jacente au programme de stabilité ne vient justifier un tel bouleversement de l'estimation, à peine quatre mois après la promulgation de la loi de finances initiale.

C'est même l'impression inverse qui ressort de la lecture du document relatif au programme de stabilité que le Gouvernement publie et transmet au Parlement et à la Commission européenne. Ce document indique à plusieurs reprises que, après les recettes exceptionnelles de 2022, en 2023 « l'impôt sur les sociétés verrait sa croissance spontanée pénalisée par l'évolution du solde ».

Cette réévaluation en avril est d'autant plus difficile à expliquer qu'une note de la direction générale du Trésor datée du 17 février 2023, présentant la prévision de déficit public pour les années 2022 à 2024, prévoit en 2023 une diminution du taux de prélèvements obligatoires expliquée en premier lieu par « le contrecoup observé sur les recettes d'impôt sur les sociétés », difficilement compatible avec une prévision d'exécution 2023 encore en hausse par rapport à 2022. Par ailleurs, ce n'est pas non plus la note de la DGFIP du premier trimestre 2023 sur l'impôt sur les sociétés qui est susceptible de justifier ce possible « rebond » de son produit puisqu'il a été répondu au président et au rapporteur de la mission qui souhaitaient en avoir

connaissance que la DGFIP n'en avait pas réalisé car elle n'émet pas toujours de note de suivi du premier acompte d'IS, dont l'information et l'interprétation sont trop incertaines.

Une note du 12 juin évalue désormais la hausse du bénéfice fiscal à un niveau de + 2 % seulement, après analyse des déclarations de solde déposées au mois de mai. Dès lors, cette note alerte sur le risque très probable d'une forte moins-value sur l'impôt sur les sociétés par rapport à la prévision du programme de stabilité. Cette moins-value est alors estimée à - 6 milliards d'euros.

Cette prévision sera reprise dans les textes financiers de l'automne¹, qui prévoient des recettes d'impôt sur les sociétés de 61,3 milliards d'euros en 2023.

(2) Quoique révisée à la baisse par rapport au programme de stabilité, la prévision des textes financiers de l'automne demeure trop optimiste

Interrogé par le Président et le Rapporteur général de la commission des finances, le Gouvernement a répondu que la prévision révisée du produit de l'impôt sur les sociétés présentée en septembre, toujours supérieure de 6,0 milliards d'euros à celle faite en loi de finances initiale, était liée :

- d'une part à la constatation d'un bénéfice fiscal 2022 qui demeure supérieur à la prévision en loi de finances initiale, puisque celle-ci prévoyait une diminution de 3 % ;

- d'autre part à des encaissements d'impôt sur les sociétés supérieurs à la prévision de 3,1 milliards d'euros en cumulé entre mai et août 2023.

Si le premier point est exact, le second relève d'une vision sélective des faits.

D'une part, les encaissements entre janvier et avril 2023 ont été inférieurs de 1,4 milliard d'euros aux prévisions, réduisant d'autant les recettes de l'année : d'autre part, le surcroît de recettes entre mai et août est essentiellement dû à un surcroît de 2,9 milliards d'euros collecté au mois de mai, correspond au solde de l'impôt dû au titre de 2022, lui-même lié au bénéfice fiscal de 2022.

Un surcroît de recettes lié à la constatation des résultats de 2022 et non à l'évolution du bénéfice fiscal 2023 ne pouvait justifier une estimation en hausse de 6 milliards d'euros pour l'année 2023.

¹ Estimation révisée publiée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2024, déposé le 27 septembre 2023 et estimation reprise dans le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, déposé le 31 octobre 2023.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024 constate que les recouvrements d'impôt sur les sociétés à fin juin 2023 sont de 27,3 milliards d'euros en net, soit 4,5 milliards d'euros de moins qu'en 2022 à la même époque (et seulement 0,4 milliard d'euros de plus que la prévision en loi de finances initiale pour 2023), mais conclut tout de même sur un produit d'impôt sur l'ensemble de l'année quasiment égal à celui de 2022 et en hausse de 6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette prévision, établie à un niveau de 61,3 milliards d'euros, correspondait presque au niveau atteint en 2022 (soit 62,1 milliards d'euros). Or, comme démontré précédemment, les recettes de l'année 2022 avaient été exceptionnelles, bénéficiant notamment d'une hausse du bénéfice fiscal de 41 % en 2021, produisant ses effets sur 2022 par l'intermédiaire des acomptes (calculés en 2022 sur les résultats de 2021) et du solde (versé en mai 2022)¹.

La prévision faite à l'automne, sans avoir le caractère extraordinaire de celle du programme de stabilité, demeurerait manifestement très optimiste.

- (3) Le caractère notoirement difficile à prévoir du cinquième acompte ne permet pas de justifier l'établissement d'une prévision surévaluée du niveau de cet acompte

Plusieurs éléments rendent le produit de l'impôt sur les sociétés plus difficile à prévoir que celui des autres grands impôts.

Les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés doivent verser quatre acomptes au cours de l'exercice, en mars, juin, septembre et décembre, calculés en fonction du résultat de l'exercice précédent². Une fois connu le résultat de l'exercice, la régularisation a lieu, en général, au mois de mai suivant la fin de l'exercice (versement de solde ou, à l'inverse, remboursement d'excédent d'acomptes).

Toutefois, une entreprise qui estime que le niveau des acomptes est trop élevé par rapport au résultat qui sera le sien au cours de l'exercice peut moduler à la baisse le montant de ses acomptes (autolimitation).

En sens inverse, une entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros doit ajuster son quatrième acompte en fonction du montant estimé de l'impôt dû pour l'année en cours. La différence entre le montant versé et le montant théorique du quatrième acompte est appelée « cinquième acompte », même si elle est versée en même temps que le quatrième acompte.

¹ Voir les explications données dans le rapport économique social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2023.

² Voir en fonction de l'avant-dernier exercice pour le premier acompte.

Les prévisions de l'administration ne portent pas sur le montant du cinquième acompte proprement dit, mais sur le montant de celui-ci net de l'autolimitation. Celui-ci a ainsi été estimé en loi de finances de fin de gestion à + 3,0 milliards d'euros.

Or, il est permis de s'interroger sur la raison pour laquelle un tel montant a été prévu pour le cinquième acompte.

En effet, au cours des dix dernières années, le montant du cinquième acompte a toujours été compris entre - 1,9 et + 0,3 milliard d'euros, sauf en 2019 (+ 3,0 milliards d'euros) et pendant les années de la crise sanitaire marquées par une incertitude extrême (- 12,7 milliards d'euros en 2020 et + 10,9 milliards d'euros en 2021).

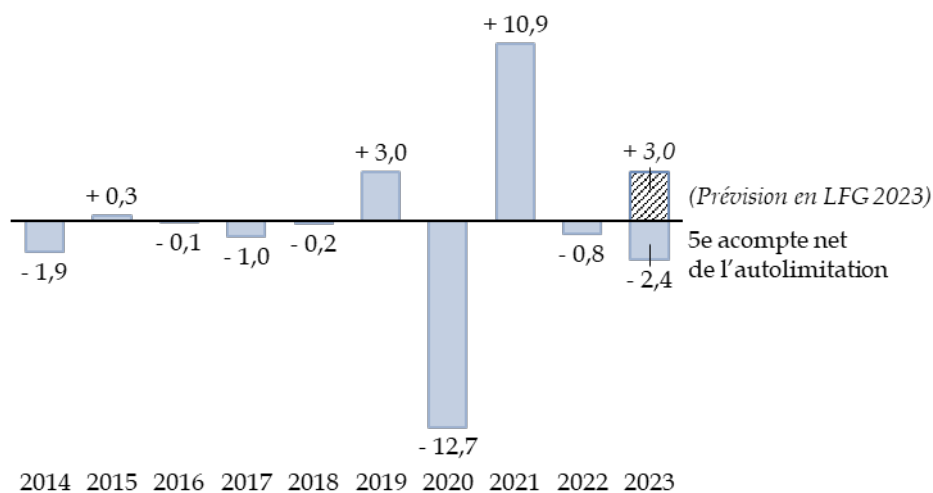
Le 1^{er} décembre 2023, une note des services de Bercy, consacrée aux résultats en nette dégradation de la TVA, en invoque comme causes possibles la faiblesse de l'activité en octobre et la moindre inflation, concluant : « *Cela n'augure pas bien sur la fin de l'année et sur l'IS (impôt sur les sociétés) en décembre* ».

Cette alerte sera vérifiée, ainsi que le constate le directeur général des finances publiques en conclusion de la note du 21 décembre, postérieure à la constatation du faible niveau du cinquième acompte : « *La moins-value sur l'IS se confirme à - 4,2 milliards d'euros par rapport au PLFG* ».

En fin de compte, le cinquième acompte, net de l'autolimitation, est négatif à hauteur de 2,4 milliards d'euros, soit une moins-value de 5,4 milliards d'euros par rapport à la prévision, qui explique à elle seule la moins-value d'impôt sur les sociétés, les autres composantes de la recette ayant plutôt été en plus-value.

Montant du cinquième acompte, net de l'autolimitation

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des chiffres transmis par le Gouvernement

Le Gouvernement, après une estimation particulièrement élevée de l'impôt sur les sociétés dans le programme de stabilité, semble avoir eu le plus grand mal à revenir à une estimation plus raisonnable et a conservé une prévision particulièrement haute dans les textes financiers de l'automne, malgré la constatation de recettes qui étaient certes en légère hausse par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, mais pas dans les proportions nécessaires pour rendre cette nouvelle estimation crédible.

L'année avançant, la hausse de 6 milliards d'euros du produit devait nécessairement se concentrer pour la plus grande part sur le mois de décembre.

Au total, la prévision de cinquième acompte, se révélant pour le moins hasardeuse, a fortement contribué à l'impression de « surprise » sur le niveau final des recettes. Compte tenu de l'impossibilité, en pratique, de faire une prévision fiable sur son niveau qui, net de l'autolimitation, peut être positif ou négatif, il serait préférable de limiter la prévision du dernier trimestre, comme celle des trimestres précédents, au seul quatrième acompte.

Recommandation : dans les prévisions d'impôt sur les sociétés, ne pas inclure de prévision pour le cinquième acompte net de l'autolimitation (Gouvernement).

d) La TVA : une moins-value de 2,4 milliards en fin d'année, expliquée par la conjoncture, ainsi que par les demandes de remboursements des entreprises

Les particularités de la répartition de la TVA nette entre l'État et les autres administrations (administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales, audiovisuel public) conduisent à des conséquences différentes selon le périmètre retenu.

En effet, la TVA, autrefois impôt majeur affecté au budget de l'État, est désormais affectée pour une part croissante de son produit aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales et même au secteur de l'audiovisuel public. L'État n'a ainsi perçu en 2023 que 45,7 % de la TVA nette budgétaire.

(1) La moins-value concerne surtout la TVA revenant à l'État

Le produit net de TVA revenant à l'État a été de 95,2 milliards d'euros, en moins-value de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances de fin de gestion mais quasiment égale à la prévision en loi de finances initiale (hausse légère de + 0,5 milliard d'euros).

Encore une fois, comme pour l'IR et pour l'IS, et de manière contre-intuitive, **la qualité de la prévision s'est dégradée en cours d'exécution**.

La TVA nette avant reversement, pour sa part, a été de 208,4 milliards d'euros, en moins-value de 2,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances de fin de gestion, et de 4,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. L'écart avec la loi de finances de fin de gestion demeure important, mais, a contrario de ce que l'on constate pour la TVA nette perçue par l'État, la prise en compte des encaissements en cours d'année et de l'évolution de la situation économique a permis d'améliorer la prévision initiale.

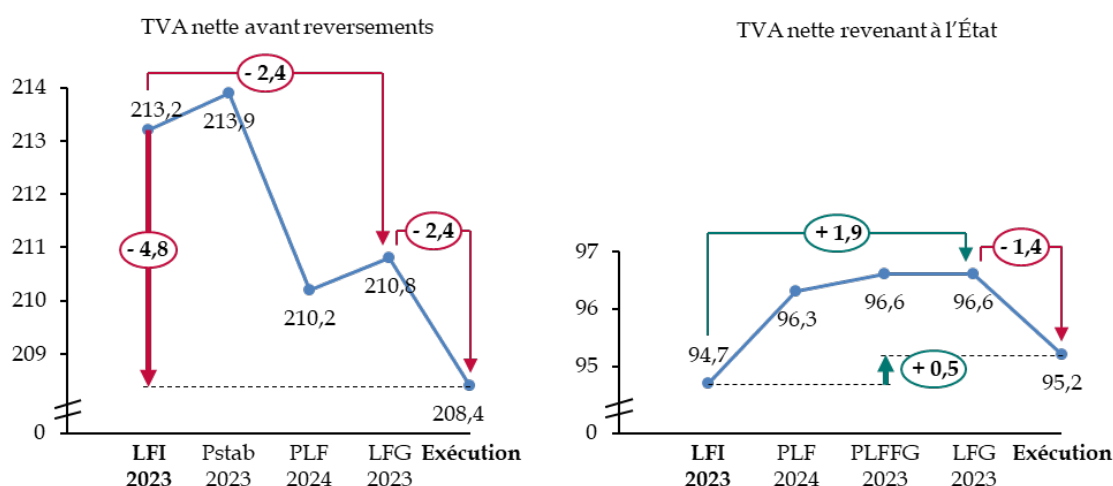
L'écart par rapport à la prévision initiale s'explique par des encaissements nettement inférieurs à la prévision au cours des trois derniers mois de l'année, l'écart sur le produit perçu au cours des neuf premiers mois de l'année étant quasiment nul.

- (2) Les alertes des notes techniques sont prises en compte de manière partielle en cours d'année

L'évolution des prévisions au cours de l'année est heurtée, mais est assez différente selon que l'on considère la TVA nette avant reversement aux autres collectivités, ou la TVA nette revenant à l'État. Cette dernière retrouve en exécution un niveau proche de celui prévu en loi de finances initiale, alors que la TVA nette avant reversements est en baisse constante, sans que la raison de cette évolution différenciée apparaisse clairement dans les documents transmis.

Évolution des prévisions et exécution de TVA en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des notes techniques transmises et des documents budgétaires

Le mois de janvier, signalé par une note en date du 28 février 2023, faisait état d'une première moins-value de 0,9 milliard d'euros sur les recettes nettes avant transfert. Malgré ce signal négatif mais encore difficile à interpréter, le Gouvernement a fondé le programme de stabilité sur l'hypothèse d'une plus-value de près de 1 milliard d'euros du produit annuel de la TVA nette avant transfert¹.

Selon les indications données au Président et au Rapporteur général, aucune note de suivi mensuel de la TVA n'a été remise au ministre au titre des mois de février, mars et juin 2023, notamment pour des raisons techniques.

Les résultats du mois d'avril, selon une note en date du 31 mai, font d'ailleurs état de la probabilité d'une situation plus dégradée que celle envisagée par le programme de stabilité, en raison de fortes demandes de remboursement de crédit de TVA. Ces interrogations demeurent au cours des mois suivants, mais les demandes de remboursement de TVA ne se traduisent pas immédiatement dans les montants budgétaires en raison des délais de traitement par les services.

Ces interrogations sont prises en compte dans la prévision révisée présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2024, qui réduit de près de 4 milliards d'euros le produit prévisionnel de la TVA nette avant reversements. Les résultats du mois d'août, présentés par une note du 9 octobre, font état d'une relative conformité à la prévision du projet de loi de finances des demandes de remboursements de TVA.

Toutefois, ce produit est à nouveau réévalué à la hausse dans la loi de finances de fin de gestion, à un niveau de 210,8 milliards d'euros.

La note relative aux recettes du mois de septembre, datée du 30 octobre, fait état d'un certain dynamisme de la TVA budgétaire (+ 0,9 milliard d'euros en cumul par rapport à la prévision révisée), mais cette plus-value est en fait due en partie au rythme de traitement, plus lent que prévu, des demandes de remboursements de TVA, qui réduit provisoirement les décaissements.

La première véritable alerte provient d'une note du 27 novembre 2023, portant sur les résultats du mois d'octobre : elle fait état d'une TVA nette budgétaire en baisse de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances de fin de gestion, attribuée à la baisse du chiffre des affaires des entreprises entre septembre 2022 et septembre 2023. La baisse étant liée au contexte macroéconomique, il est indiqué qu'elle pourrait se poursuivre au cours des deux derniers mois de l'année.

C'est bien ce qui est observé par la suite : l'écart est de 2,8 milliards d'euros à la fin novembre (constaté le 21 décembre), avant d'être ramené à 2,4 milliards d'euros à la fin décembre.

¹ C'est ce qui ressort d'une note en date du 8 février 2024 qui fait état des prévisions du PStab pour les recettes de TVA, mois par mois.

L'explication principale donnée est une évolution du chiffre d'affaires des entreprises inférieure à l'inflation, notamment pour le commerce de gros et l'industrie manufacturière.

La moins-value est plus forte encore en comptabilité nationale (- 3,9 milliards d'euros), car le temps de traitement des demandes de remboursements de crédits de TVA retarde l'impact négatif sur les recettes budgétaires.

Il apparaît ainsi, à la lecture des notes techniques, que le rythme de traitement des remboursements de TVA a été un élément important de la difficulté à suivre les recettes nettes de cet impôt.

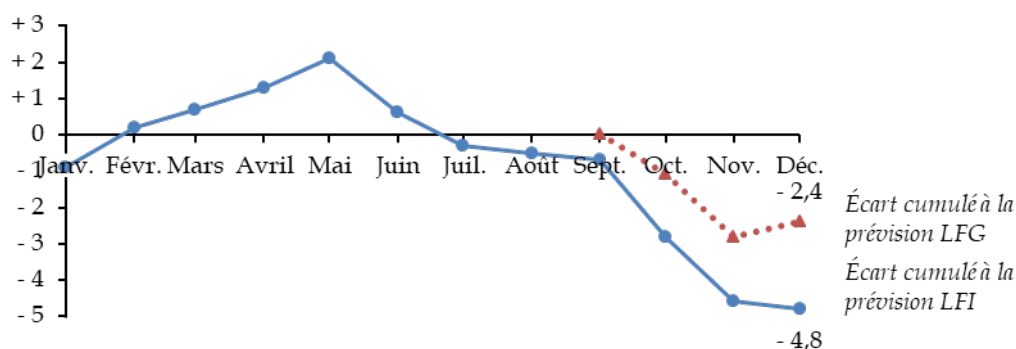
Les raisons de cette lenteur n'apparaissent toutefois pas clairement. Selon le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements », la part des remboursements de crédit de TVA des restitutions de trop versé d'impôt sur les sociétés traitées dans un délai de moins d'un mois a été en 2023 de 89,1 % contre 91,1 % en 2022 ; certaines demandes de remboursement ne sont traitées que dans un délai bien plus long, puisque le délai moyen est de 64 jours pour les demandes dont le délai est supérieur à 30 jours.

Recommandation : réaliser une étude interne pour comprendre les raisons des retards rencontrés dans le traitement des remboursements de TVA en 2023 et mettre en place des mesures correctives en 2024, afin d'améliorer la prévision des recettes de cet impôt (Gouvernement).

L'écart de 2,4 milliards d'euros entre le produit finalement constaté et celui prévu par la loi de finances de fin de gestion correspond à 4,6 % du montant des encaissements de TVA nette (avant reversements) sur cette période, ce qui est loin d'être négligeable compte tenu du fait que le produit de cet impôt est plus facile à prévoir que celui d'impôts hautement sensibles à la conjoncture comme l'impôt sur les sociétés.

Évolution de l'écart du produit de TVA nette avant reversements à la prévision en LFI et LFG

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général

Lors de son audition devant la mission d'information, le ministre chargé des comptes publics a expliqué la moins-value de TVA par un dynamisme moindre qu'anticipé en lien avec la conjoncture, ainsi que par des modifications des pratiques des entreprises en matière de remboursement de crédit de TVA. Le niveau élevé des taux d'intérêt pousserait les entreprises à mobiliser davantage les leviers de trésorerie dont elles disposent, notamment s'agissant des remboursements de TVA.

L'explication relative aux pratiques des entreprises mérite d'être discutée.

Il ne s'agit pas d'un élément découvert en fin d'année car cette explication est déjà proposée par une note en date du 31 août, faisant suite à plusieurs mois d'interrogations sur le niveau élevé des demandes de remboursements de crédits de TVA par les entreprises.

On peut en effet noter que, sur l'ensemble de l'année, les remboursements et dégrèvements relatifs à la TVA (avant reversements) ont été de 77,6 milliards d'euros en 2023, contre 70,7 milliards d'euros en 2022, une hausse presque entièrement due à l'augmentation de 7,1 milliards d'euros des demandes de remboursements de TVA¹. Les remboursements et dégrèvements ont augmenté de 9,8 % en un an, alors que l'accroissement du produit brut n'était que de 4,6 %.

Si cette progression a été pour l'essentiel acquise au cours des neuf premiers mois (pour 6,2 milliards d'euros environ), les recettes nettes ne sont pas connues immédiatement, ce qui peut donc expliquer la difficulté à

¹ Voir le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements », annexé au projet de loi de résultats de la gestion pour 2023.

estimer ces mécanismes au moment de l'élaboration du projet de loi de fin de gestion.

e) La contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (CRIM ou CRI) : une moins-value de 95 %, liée à une estimation initiale fondée sur des hypothèses fragiles

La contribution sur la rente inframarginale de l'électricité (CRIM) a été instaurée par l'article 54 de la loi de finances pour 2023, résultant d'un amendement du Gouvernement¹.

La contribution sur la rente inframarginale de l'électricité

La contribution sur la rente inframarginale de l'électricité (CRIM) est prélevée sur les revenus de marché tirés de la fourniture d'électricité entre le 1^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2023. Trois périodes de taxation sont prévues :

- du 1^{er} juillet 2022 au 30 novembre 2022 (période P1),
- du 1^{er} décembre 2022 au 30 juin 2023 (période P2),
- du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2023 (période P3).

Le fait générateur et l'exigibilité interviennent, pour la première période de taxation, le 31 décembre 2022 et pour les deuxième et troisième périodes, le 31 décembre 2023. Un paiement par acompte est prévu pour les deuxième et troisième périodes de taxation.

Source : commission des finances, à partir du décret du 28 juin 2023²

Le rendement de la CRIM a été estimé à 7 milliards d'euros dans l'amendement initial déposé par le Gouvernement mais rehaussé à 12 milliards d'euros lors de la promulgation de la loi de finances initiale en raison des « dernières informations à date »³.

Ce chiffre était particulièrement élevé pour un impôt dont le produit dépend fortement de l'évolution de prix de marché très volatiles. Lors de l'ensemble des travaux menés par la mission d'information, plusieurs personnes auditionnées ont par ailleurs justifié l'erreur massive de prévision du produit de cet impôt par son caractère nouveau et la difficulté à prévoir finement le produit d'un objet fiscal dont c'est la première année d'existence. un tel produit a même été qualifié de « pari » au cours de certaines auditions tenues par le Président et le Rapporteur général de la commission des finances.

¹ Amendement 2895, déposé à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023.

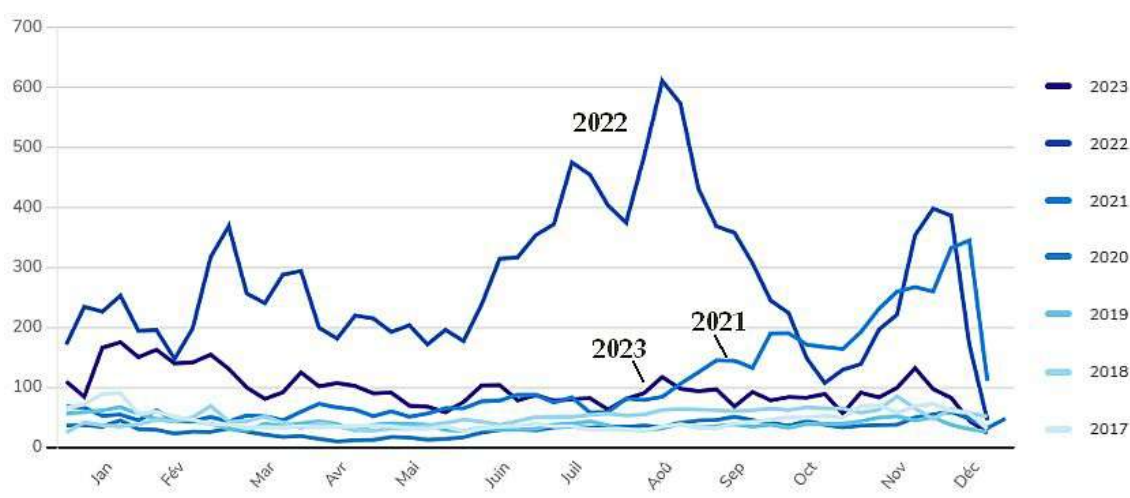
² Décret n° 2023-522 du 28 juin 2023 relatif aux modalités de déclaration et de paiement de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité.

³ Amendement I-1662, déposé par le Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2023, 17 novembre 2022.

Ce pari avait ainsi été fondé sur une hypothèse de prix « spot » de l'électricité demeurant en 2023 au-dessus de 500 euros par mégawattheure, hypothèse qui a été exacte pendant quelques semaines au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2023, mais constituait une situation tout à fait exceptionnelle. En effet, à aucun autre moment au cours des années récentes le prix spot n'a atteint ce niveau en moyenne hebdomadaire.

Évolution des prix spot hebdomadaires moyens d'électricité en France au cours de l'année

(en €/MWh)



Source : graphique RTE (Bilan électrique 2023), à partir de données EPEX (dernière mise à jour le 29 février 2024)

Cette hypothèse pour le moins audacieuse n'a pas été vérifiée et le calcul de l'acompte dû en 2023 s'est fondé, pour le premier semestre 2023, sur la moyenne des cotations de l'échéance journalière du premier semestre 2023, à savoir 111 €/MWh, et, pour le second semestre, sur la moyenne des prix des produits trimestriels en base Q3 2023 et Q4 2023 cotés sur la bourse de l'électricité en France au cours du mois de juin 2023, soit 139 €/MWh¹.

Le retour rapide du prix spot à un niveau plus habituel n'est pas la seule raison de la moins-value considérable connue par le produit de cet impôt. Il faut aussi prendre en compte la disposition permettant aux redevables de la contribution de reporter une période de taxation à une éventuelle marge taxable déficitaire. Compte tenu de cette règle, la société EDF, qui devait être la principale contributrice du rendement de la CRIM, ne devrait finalement rien verser au titre de cette taxe, en raison des difficultés financières exceptionnelles que l'entreprise a rencontrées en 2022.

¹ Article 10 du décret précité. Voir également « Contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité » sur le site de la Direction générale des finances publiques.

La situation financière d'EDF et ses conséquences sur le versement de la CRIM

Deux événements exceptionnels ont eu des conséquences financières très défavorables pour EDF en 2022 :

- la faiblesse historique de la production de son parc nucléaire en raison du phénomène dit de « corrosion sous contrainte » ;
- le relèvement décidé en fin d'année à hauteur de 20 térawattheures (TWh) du plafond du dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

Ces deux événements ont contraint EDF à s'approvisionner massivement sur les marchés de gros de l'électricité, au moment où les prix avaient atteint des records historiques, d'une part pour satisfaire les besoins de ses propres clients, d'autre part pour livrer les 20 TWh supplémentaires d'Arenh aux fournisseurs alternatifs qui, eux, ne rémunéraient à EDF ces volumes qu'à hauteur de 46 euros par mégawattheure (MWh).

Dans ce contexte, EDF a affiché un EBITDA¹ négatif de 23 milliards d'euros en 2022. Dans un rapport de mars 2024 sur le bilan des mesures exceptionnelles prises dans le cadre de la crise de l'énergie², la Cour des comptes a souligné l'incidence de ce phénomène sur le rendement effectif de la CRIM : *« dès lors, la marge taxable d'EDF au titre de la contribution sur les rentes infra-marginales (CRI) devrait elle-même être fortement négative sur la première période de taxation (juillet-novembre 2022), selon les estimations de l'entreprise. Or, les marges négatives de la période de taxation se reportent en partie sur les marges taxables des périodes suivantes. Aussi aucune contribution nette n'était-elle attendue d'EDF, selon les dernières prévisions disponibles, pour l'année 2023, ce qui explique en bonne part que les recettes de la CRI soient estimées désormais à un niveau nettement inférieur aux prévisions initiales ».*

Source : commission des finances

Lorsque la disposition relative au report de déficit d'une période de taxation à une autre a été intégrée dans le dispositif par le Gouvernement, celui-ci, connaissant parfaitement la situation financière d'EDF en tant qu'actionnaire très majoritaire à l'époque, ne pouvait pas ignorer les conséquences que celle-ci aurait sur le rendement prévisionnel de la CRIM. Dans l'hypothèse où le Gouvernement n'aurait pas anticipé ce phénomène, cela relèverait d'une grave erreur d'analyse dont les conséquences se sont chiffrées en milliards d'euros.

En tout état de cause, il était apparent, dès le mois de février, que la cible ne serait pas atteinte. La note du 17 février relative aux « budgets économiques d'hiver » indique que *« les prix de l'énergie sont revus en baisse par rapport aux prévisions précédentes, ce qui réduit le coût des boucliers énergétiques mais aussi les recettes de contributions au service public de l'énergie (CSPE) et du dispositif de captation des rentes infra-marginales (CRI) ».*

¹ Bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization).

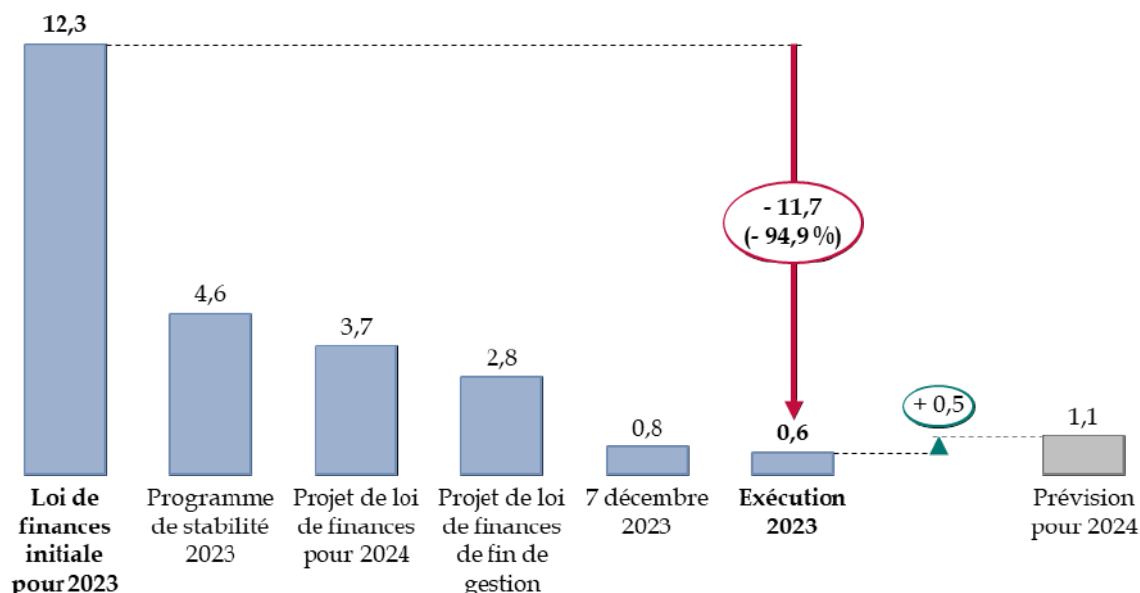
² Cour des comptes, Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie, mars 2024.

Le programme de stabilité publié en avril acte donc, pour la première fois, une très forte moins-value du produit de la CRIM, évaluant sa recette budgétaire en 2023 à un niveau de 4,9 milliards d'euros¹.

À l'automne, cette estimation est réduite à 3,7 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, puis à nouveau à 2,8 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi de fin de gestion pour 2023. Malgré cette dernière réévaluation à la baisse, l'estimation du produit pour 2024, prévue à 1,1 milliard d'euros par le projet de loi de finances pour 2024 déposé le 27 septembre, n'est pas modifiée par le Gouvernement en cours de lecture. Cette prévision pour 2024 est désormais supérieure au produit de 2023, qui n'a finalement été que de 626 millions d'euros.

Prévision et exécution de la CRIM en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires, des réponses au questionnaire et des documents obtenus par la mission d'information. Recettes budgétaires en 2023

S'il est compréhensible que le produit de la CRIM n'ait pu être finement prévu au moment de sa création, en raison notamment de sa nouveauté largement rappelée par les personnes auditionnées par la mission, il n'est ni prudent ni sérieux d'avoir bâti l'équilibre d'une loi de finances sur un produit fiscal dont le Gouvernement connaissait la nouveauté et, comme il l'a indiqué, l'incertitude qui lui était liée.

¹ Réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général.

3. Côté collectivités : des recettes moins élevées sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des dépenses d'investissement plus dynamiques que prévu

La mission rappelle à titre liminaire que, si la dégradation des comptes locaux joue un rôle dans la dégradation constatée pour le déficit public en 2023, les ordres de grandeur dont il s'agit en termes de déficit public sont sans commune mesure avec ceux évoqués ci-dessus pour l'État. En effet, le solde des administrations publiques locales pour 2023 s'est élevé à - 0,4 % contre - 5,6 % pour les administrations publiques centrales, soit 14 fois moins.

Entre la prévision du PLF pour 2023 et celles du PLF pour 2024 et du PLFFG pour 2023, la prévision de solde des administrations publiques locales¹ est passée de - 0,1 % du PIB à - 0,3 % du PIB.

L'écart entre les deux prévisions est essentiellement dû à des **dépenses d'investissement plus dynamiques des collectivités, et une moindre augmentation de leurs recettes**. Les collectivités, qui s'annonçaient excédentaires en 2023 lors de l'examen du PLF pour cette même année (+ 1,5 milliard d'euros), deviendraient déficitaires (- 2,6 milliards d'euros), le déficit des organismes divers d'administration locale, principalement porté par la Société du Grand Paris, restant stable (de 5,2 à 5,4 milliards d'euros) selon la prévision.

L'essentiel était donc observé à ce moment, et les facteurs identifiés semblent avoir été les bons : une dépense d'investissement plus élevée que prévu du côté des collectivités (+ 8,5 % en 2023 au moment du PLF 2024 au lieu de + 4,9 % au moment du PLF 2023), et des recettes moins élevées.

Finalement, l'écart entre la prévision de solde pour 2023 à la fin de l'année et l'exécution demeure limité pour les administrations publiques locales, puisque celui-ci passe de - 0,3 % du PIB à - 0,4 % du PIB.

De fait, l'Insee indiquait en mai 2024² un **recul de 22 % des recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux** entre 2022 et 2023, du fait du recul des transactions immobilières, soit une diminution encore plus marquée que la prévision du PLF 2024 (- 16 %) et du PLFFG 2023 (- 20 %). **L'investissement a, pour sa part, augmenté de 11,4 %, une progression plus rapide que celle envisagée par le Gouvernement à la fin 2023**. Selon Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee, **cette évolution était difficilement prévisible et ne correspondait pas aux prévisions classiques d'investissement corrélées avec le cycle électoral**.

¹ Cette catégorie d'administration publique regroupe les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale, comme la Société du Grand Paris.

² Le compte des administrations publiques en 2023. « Les recettes ralentissent fortement, le déficit augmente ». Insee Première – n° 1998 – Mai 2024.

Au total, le déficit des collectivités locales s'est élevé à 5,5 milliards d'euros en 2023, et celui des organismes divers d'administration locale à 4,4 milliards d'euros. Entre 2022 et 2023, les recettes ont en effet augmenté (+ 4 %, dont + 3,8 % pour les seules collectivités territoriales) moins rapidement que les dépenses (+ 7 %, dont + 7,1 % pour les seules collectivités territoriales).

4. Côté sécurité sociale : des cotisations sociales moins élevées du fait de prévisions optimistes d'évolution de la masse salariale

Pour les administrations de sécurité sociale (ASSO), l'écart entre la prévision de solde pour 2023 contenue dans le PLF 2024 et l'exécution est plus important, puisqu'il s'élève à 0,2 point de PIB.

En effet, si, entre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et le PLFSS pour 2024, la prévision de solde est passée de 0,8 à 0,7 point de PIB, soit une évolution très limitée, en revanche, **en exécution, le solde 2023 des ASSO s'est élevé à 0,5 point de PIB**. Cette baisse du solde s'explique par une **diminution des recettes de 3,1 milliards d'euros et une hausse des dépenses de 4,8 milliards d'euros par rapport à la prévision**¹.

L'Unédic affiche ainsi un solde plus faible que prévu, avec 1,7 milliard d'euros au lieu de 2,8 milliards d'euros, du fait d'une hausse des dépenses plus forte que la hausse des recettes – le taux de chômage a augmenté en fin d'année 2023 tandis que la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations a moins augmenté que prévu.

Par ailleurs, les régimes complémentaires enregistrent une baisse de leurs recettes bien plus forte que la baisse de leurs dépenses, **le solde passant de 8,2 à 5,1 milliards d'euros** entre la prévision 2023 contenue dans le PLF 2024 et l'exécution.

Concernant, enfin, le régime général et le fonds de solidarité vieillesse, entre la prévision PLF 2024 et l'exécution (pour 2023), **le déficit est passé de 7,8 à 10,1 milliards d'euros**, du fait, encore une fois, d'une baisse des recettes bien plus forte que la diminution des dépenses par rapport à la prévision.

Cette forte baisse des recettes s'explique principalement par une **évolution moins favorable qu'anticipé de la masse salariale**. Ainsi, alors que le Gouvernement prévoyait au moment de l'examen du PLF 2024 une croissance de la masse salariale de 6,5 % pour 2023² contre une prévision de 6,1 % pour l'Insee en octobre³, celle-ci s'est en fait limitée à 5,5 % hors prime

¹ Comparaison entre les chiffres du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024 et ceux du programme de stabilité 2024-2027.

² Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi finances pour 2024.

³ « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques ». Note de conjoncture de l'Insee, octobre 2023.

exceptionnelle. Une note du 7 décembre 2023 de la direction générale du Trésor et de la direction du budget précise en outre que la prévision de masse salariale retenue en loi de finances de fin de gestion pour 2023 s'élevait à + 6,3 %. **La mission d'information regrette que cette révision, même légère, n'ait pas été communiquée au Parlement**, le rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire du PLFFG signalant au contraire que « *le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) 2023 n'est pas modifié par rapport à celui sous-jacent au projet de loi de finances (PLF) pour 2024* »¹.

En tout état de cause, **l'optimisme des prévisions gouvernementales en la matière avait été bien souligné par le HCFP²**. Or, comme l'indiquait Mathieu Plane à la mission, dans la mesure où la masse salariale constitue l'assiette des cotisations et contributions sociales, lesquelles représentent 28 % des recettes publiques, un **excès d'optimisme – même léger – a de fortes conséquences**.

L'Insee souligne également que l'évolution des cotisations sociales a également été freinée par la hausse des allègements généraux, constituant autant de recettes en moins pour les administrations de sécurité sociale et, mécaniquement, autant de compensations en plus pour l'État³.

Dès le 7 décembre 2023, la direction générale du Trésor et la direction du budget s'inquiétaient des « *incertitudes subsist[a]nt au sujet du dynamisme des allègements généraux des cotisations sociales* ». Le 24 janvier 2024, le Trésor confirmait ses alertes en prévoyant, que « *sur le champ des ASSO, le ralentissement de la masse salariale, dont la progression en 2023 pourrait être inférieure de - 0,4 point à la prévision du PLFG, conduirait à une diminution des cotisations et des prélèvements sociaux (- 1,7 milliards d'euros) tandis que les recettes de taxe sur les salaires s'inscriraient en moins-value (- 0,6 milliards d'euros)*⁴ et que d'autres informations (allègements généraux, prélèvements sur le capital, cotisations des indépendants) pointent vers une dégradation supplémentaire (- 0,9 milliards d'euros) ».

5. Le changement de base de l'Insee explique 0,14 point seulement de l'écart entre prévision et exécution

Une partie de l'écart entre la prévision de la fin 2023 et l'exécution résulte d'une modification du périmètre des administrations publiques, due au changement de base des comptes nationaux impulsé par Eurostat. Le passage de la base 2014 à la base 2020 a notamment conduit à intégrer dans

¹ Cf. *infra* sur l'insuffisante actualisation des informations économiques et budgétaires dans le projet de loi de finances de fin de gestion.

² Avis précité du 27 octobre 2023.

³ Le compte des administrations publiques en 2023 : « les recettes ralentissent fortement, le déficit augmente », Insee Première n° 1998 – Mai 2024.

⁴ La taxe sur les salaires n'est pas affectée aux administrations de sécurité sociale.

le périmètre des administrations publiques SNCF Réseau et l'audiovisuel public, mais également le compte d'Action Logement Service, la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), ainsi que certains établissements reconnus non marchands, et à en sortir les crèches privées. D'autres changements, comme l'augmentation de la contribution des associations au PIB, n'affectent les ratios de déficit et de dette par rapport au PIB que très marginalement par un effet dénominateur.

**L'effet du passage à la base 2020
sur le périmètre des administrations publiques**

À compter de 2024, les comptes nationaux intègrent les recommandations d'Eurostat, et passent de la base 2014 à la base 2020. Les règles comptables, qu'il s'agisse de l'imputation de dépense sur une année ou une autre ou encore de la modification du périmètre des secteurs institutionnels (entreprises, ménages et administrations publiques), évoluent. Le passage en base 2020 a induit une modification du périmètre des administrations publiques, ce qui vient brouiller la lecture de l'écart entre prévision et exécution du déficit public 2023.

Ainsi, les dépenses et recettes des administrations publiques ont été révisées à la hausse avec l'intégration de SNCF Réseau et de l'audiovisuel public.

Surtout, un réexamen des activités de l'établissement des retraites additionnelles de la fonction publique (ERAFP), antérieurement enregistré dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale, a conduit à son reclassement dans le secteur des institutions financières, dans la mesure où le régime de retraite additionnelle de la fonction publique fonctionne selon un principe de capitalisation. Il fait désormais partie de la catégorie des fonds de pension.

Par ailleurs, les crèches privées ont été sorties du sous-secteur des administrations publiques locales, ce qui conduit à réduire les dépenses et recettes consolidées de celles-ci.

Enfin, l'ensemble du compte d'Action Logement Service, appartenant précédemment au secteur des sociétés financières, est désormais intégré dans les administrations publiques, de même que la caisse de garantie du logement locatif social, antérieurement comptabilisée dans les sociétés financières du fait de son activité de garantie et de son statut d'institution financière, désormais reclassée en administration publique du fait de son activité de redistribution contrôlée par l'État. Certains établissements sont aussi désormais reconnus comme non marchands (BRGM - bureau de recherches géologiques et minières, institut national de l'information géographique et forestière, Institut national de recherches archéologiques préventives, Arts et métiers, École du Louvre...).

Source : « Les comptes nationaux passent en base 2020 », Insee, document de mai 2024

Ainsi, selon l'Insee, sur 0,6 point de PIB d'écart, 0,14 point – soit l'équivalent de 4 milliards d'euros – s'explique par le changement de base des comptes nationaux. En particulier, l'impact sur le solde public résulte principalement de la sortie de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), excédentaire, du périmètre des administrations publiques. Ce reclassement conduit à une dégradation du solde public de 2,6 milliards d'euros en 2023. Il faut noter aussi la modification de l'effet

générateur de rattachement des crédits d'impôts, notamment le CICE, initialement rattaché en 2014 et finalement rattaché en 2013, ce qui a conduit à une redéfinition année après année de la chronique.

Le président du HCFP, Pierre Moscovici, s'en est ouvert devant la mission d'information : ces 4 milliards d'euros d'écart dus au changement de base expliquent pourquoi le HCFP n'a pas recouru à l'article 62 de la LOLF, qui organise la mise en place d'un **mécanisme de correction lorsque l'écart de solde structurel dépasse 0,5 point**. En effet, sur cet écart de 0,6 point, l'écart de solde structurel est bien de 0,5 point, en soustrayant le 0,14 lié au changement de base, celui-ci n'est plus que de 0,36 point.

Au total, **même en faisant abstraction de cet effet dû au changement de base, l'écart entre la prévision et l'exécution, de l'ordre de 0,5 point de PIB, demeure massif et inédit.**

6. L'année 2023, un début de normalisation par rapport aux années 2021 et 2022 qui avaient enregistré un niveau de recettes exceptionnel au regard du niveau d'activité

D'un point de vue macroéconomique, on peut expliquer l'écart entre la prévision et l'exécution sur 2023 par une **élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB atteignant un niveau particulièrement faible**.

Le chiffre de l'élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB et son estimation

L'élasticité des prélèvements obligatoires (PO) au PIB rapporte l'évolution spontanée des PO au taux de croissance du PIB en valeur. L'évolution spontanée des PO correspond au taux de croissance des PO hors effet des mesures nouvelles. Cette élasticité est ainsi égale à 1 lorsque les PO évoluent spontanément en ligne avec le PIB en valeur. Elle est supérieure ou inférieure à l'unité lorsque les PO évoluent respectivement plus ou moins que le PIB.

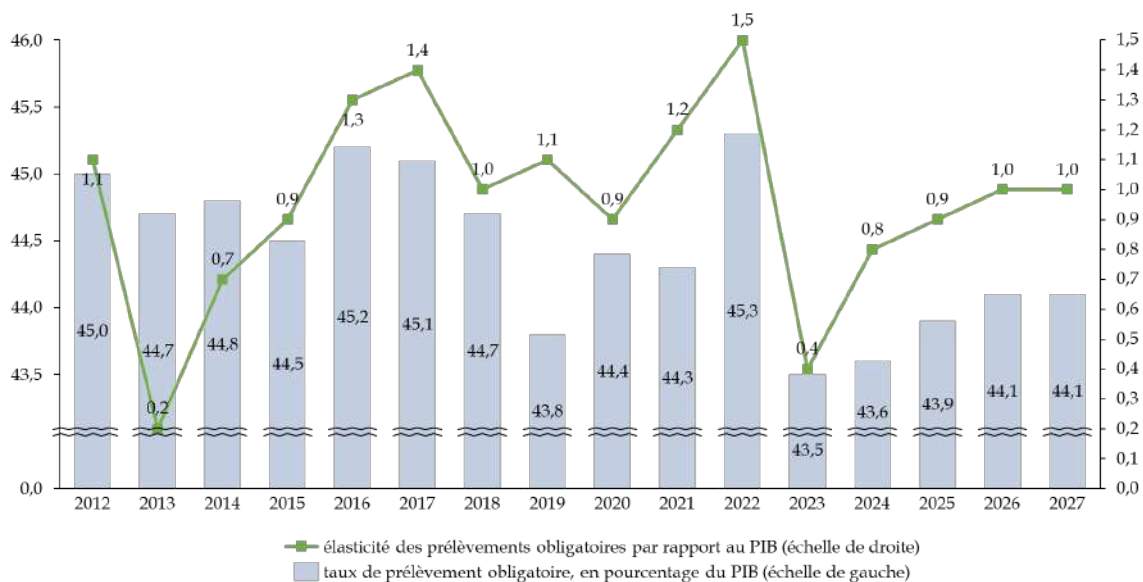
La direction générale du Trésor, chargée des prévisions relatives au PIB, est également responsable de la synthèse des prévisions des différents PO et du suivi des mesures nouvelles sur ce périmètre, en lien avec les autres directions compétentes. Sur cette base, la DG Trésor calcule l'élasticité des PO au PIB, qui est la résultante des prévisions réalisées sur les PO et le PIB.

Source : réponses du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au questionnaire du rapporteur

En effet, alors que **l'élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB était estimée à 0,6 en 2023 lors de l'examen du PLF 2024 (après 0,7 lors du programme de stabilité 2023-2027), elle s'est révélée encore plus faible, atteignant un niveau de 0,4 en exécution.**

Ce niveau semble s'expliquer notamment par le contrecoup des élasticités particulièrement élevées en 2021 (1,2) et 2022 (1,5), où les recettes ont évolué plus vite que l'activité. En effet, l'élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB, si elle est réputée être **unitaire en moyenne**, suit une **tendance cyclique**. Après des niveaux bien supérieurs à 1 en 2021 et 2022 – et presque toujours supérieurs à 1 depuis 2016 – **une compensation était donc attendue**, et d'ailleurs prévue par le Gouvernement. Celui-ci a toutefois sous-estimé l'ampleur du retournement.

Évolutions de l'élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB et du taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB entre 2012 et 2027



Source : commission des finances, d'après les programmes de stabilité (prévision pour 2024 à 2027)

Compte tenu du niveau exceptionnellement élevé de l'élasticité atteint en 2022, l'estimation pour 2023 aurait pu être inférieure à celle privilégiée par le Gouvernement. Il serait toutefois excessif de dire que, en la matière, celui-ci a péché par imprudence, car la prévision initiale d'élasticité de 0,6 était déjà inférieure à toutes celles qui avaient été enregistrées depuis 2012, excepté en 2013. Il n'est toutefois pas exact d'indiquer que l'élasticité rencontrée en 2023 était inédite, comme la mission l'a parfois entendu au cours de ses auditions, alors que le niveau atteint en 2013 était inférieur à celui de 2023, avec une élasticité de 0,2.

Si elle se manifeste de façon brutale et plus marquée que prévue par le Gouvernement, l'année 2023 constitue en réalité un début de normalisation.

Comme le signalait devant la mission d'information François Écalle lors de son audition du 15 mai 2024, le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB n'avait jamais été aussi élevé en 2022, atteignant 45,3 % du PIB, alors même que l'exécutif avait déjà effectué 50 milliards d'euros de baisse d'impôts et de cotisations sociales. *« Cela n'était pas normal. Les recettes fiscales et sociales ont été gonflées en 2021 et 2022 parce que des impôts comme l'impôt sur les sociétés amplifient toujours le rebond de l'activité. S'ajoute la situation de l'immobilier et des DMTO. Pour de nombreuses raisons, les chiffres aberrants sont le taux de prélèvements obligatoires et le déficit de 2022. L'année 2023 constitue un retour à la normale : après des baisses de 50 milliards d'euros d'impôt, il est finalement normal que le taux de prélèvements obligatoires diminue »*¹.

Cette situation particulière sur les années précédant 2023 a également été bien identifiée par Mathieu Plane au cours de la même audition : *« avaient été recensées auparavant trois années assez exceptionnelles en matière de rentrées fiscales au regard de la croissance, représentées par l'élasticité des recettes fiscales au PIB. »* Selon lui, *« le gain cumulé sur trois ans lié à un dynamisme des recettes fiscales supérieur à la croissance du PIB, est de 2,5 points de PIB supplémentaires entre 2020 et 2022. Or, en 2023, on observe un retournement de l'élasticité des recettes fiscales. On en perd 1,4 point sur une année mais on n'efface pas tous les gains accumulés »*.

B. LA DÉGRADATION NON ANTICIPÉE EN 2023 IMPACTE LE DÉFICIT 2024, DÉJÀ REVU À LA HAUSSE, ET QUI POURRAIT ENCORE S'ALOURDIR

1. Un « effet base » : partant d'un déficit plus élevé en 2023, la cible pour 2024 est devenue intenable, ce qui a poussé à l'adoption d'un plan d'économies

Cette forte dégradation du déficit pour 2023 a, de par un « effet base »², un impact sur 2024.

À croissance inchangée de l'assiette taxée d'une année à l'autre, un niveau de recettes plus faible que prévu en 2023 se répercute en effet automatiquement sur le niveau de recettes pour 2024.

Ainsi, partant d'une masse salariale plus faible que prévue en 2023, et étant donné le taux de croissance de cette masse salariale pour 2024, le niveau de cette masse salariale sera plus faible en 2024 que si la croissance observée en 2023 avait été de même ampleur que celle anticipée. Les rentrées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu seront, de ce fait, moins élevées. De même, une masse salariale moins élevée est associée à un revenu disponible des ménages plus faible et donc à une consommation en retrait par

¹ Audition de François Écalle, président fondateur de l'association « finances publiques et économie » (FIPECO), Mathieu Plane, directeur adjoint de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Olivier Redoulès, directeur des études de l'Institut Rexecode – 15 mai 2024.

² Expression employée par M. François Écalle.

rapport aux prévisions, ce qui a un effet sur les recettes de TVA pour 2024. Enfin, le mauvais résultat sur l'impôt sur les sociétés en 2023 permet d'ores et déjà de craindre un produit de cet impôt inférieur aux prévisions en 2024 : selon une note en date du 29 mars 2024, le niveau moindre qu'attendu du premier acompte versé au titre de l'année en cours reflète des estimations négatives des entreprises concernant leurs bénéfices 2023, confirmant le faible niveau du cinquième acompte.

Comme le rappelait Olivier Redoulès devant la mission d'information lors de son audition du 15 mai 2024, *« une incertitude importante perdure sur les recettes de l'impôt sur les sociétés, susceptible de se traduire par un effet de base négatif pour les prévisions budgétaires pour 2024 »*.

Il apparaît que c'est l'ensemble de ces éléments, au moins autant que la révision de + 1,4 % à + 1 % d'une prévision de croissance dont chacun s'accordait à dire qu'elle était excessive¹, qui a fait réagir le Gouvernement et l'a poussé à adopter son plan d'économie de 10 milliards d'euros, porté par le décret du 21 février 2024².

2. De fortes incertitudes entourent l'estimation de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB pour 2024, ce qui pourrait dégrader encore les perspectives de finances publiques

L'évolution des recettes pour 2024 dépend de l'estimation d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, qui devrait demeurer inférieure à 1.

En effet, comme le précisait Mathieu Plane, *« on n'a pas effacé tous les gains antérieurs »* associés à des élasticités élevées, *« donc il est difficile d'attendre un quelconque rebond »*. De même, Olivier Redoulès, envisageant l'hypothèse d'une élasticité des prélèvements obligatoires inférieure à 1 de façon permanente, estimait qu'il ne fallait pas *« attendre de cette surprise négative [en 2023] des marges de rebond pour 2024 ou les années à venir »*.

Après une prévision s'élevant à 1,1 dans le cadre du PLF pour 2024³, le **programme de stabilité retient ainsi un chiffre de 0,8** qui, au regard du niveau atteint en 2023, paraît plus réaliste.

Ce chiffre est toutefois entouré d'incertitudes, dans le contexte de perturbation économique que rencontre notre pays depuis la crise sanitaire. Mathieu Plane soulignait ainsi devant la mission d'information que se posait la question de la *« vitesse d'atterrissage de ces élasticités en fonction du cycle économique »* et rappelait que *« nous manquons d'informations à ce sujet, sachant que chaque cycle économique est particulier et que les assiettes fiscales ne réagissent*

¹ Rapport général n° 128 (2023-2024), tome I, déposé le 21 novembre 2023, de M. Jean-François HUSSON : le budget de 2024 et son contexte économique et financier.

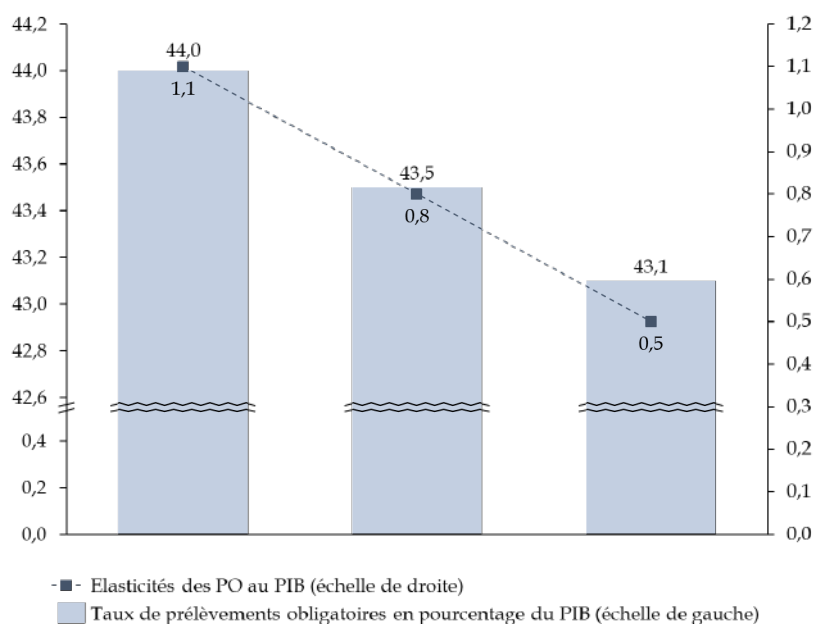
² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

³ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024.

pas de la même façon aux chocs financiers ou à l'inflation ». Le directeur général en charge des statistiques, des études économiques et des relations internationales de la Banque de France, Olivier Garnier, entendu par la mission d'information, estime ainsi que la marge d'erreur pourrait être de 0,3 point, l'élasticité pouvant dès lors atteindre un niveau de 0,5 comme de 1,1 soit un écart très significatif.

Or, l'impact d'une variation de l'élasticité sur le niveau de prélèvements obligatoires, et donc de recettes publiques – et in fine de déficit – est important : si l'on retient les hypothèses de croissance et de mesures nouvelles du programme de stabilité pour 2024-2027, le taux de prélèvements obligatoires pourrait être compris entre 43,1 % et 44 % selon le niveau de l'élasticité.

**Sensibilité du taux de prélèvements obligatoires
à l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB**



Note : le niveau de prélèvements obligatoires correspondant à l'élasticité de 0,8 est de 43,5 % et non de 43,6 % comme dans le graphique précédent en raison d'arrondis sur l'élasticité. Les mesures nouvelles retenues pour l'année 2024 sont celles évoquées par le programme de stabilité 2024-2027 (+ 9,2 milliards d'euros).

Source : commission des finances, avec les données du programme de stabilité pour 2024-2027

Au total, la persistance d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB infra-unitaire couplée à un effet base assombrit fortement les perspectives de finances publiques pour les années 2024 et suivantes.

PARTIE 2 : FACE AUX DONNÉES ET REMONTÉES D'INFORMATIONS, L'IMPRUDENCE ET L'INACTION DU GOUVERNEMENT

I. LE GOUVERNEMENT AURAIT DÛ ÊTRE PLUS PRUDENT DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET ET DE LA LOI DE FIN DE GESTION 2023

A. LE CARACTÈRE HORS NORME DE L'ANNÉE 2022, DE MÊME QUE LA BAISSE DES IMPÔTS DEPUIS 2017, AURAIENT DÛ DAVANTAGE ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET 2023

Le niveau exceptionnellement élevé de l'élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB en 2022, ainsi que le précédent de 2013 où cette élasticité n'atteignait déjà que 0,2, aurait pu, voire aurait dû être davantage pris en compte dans la préparation du budget 2023, mais également dans la programmation pluriannuelle des finances publiques.

En effet, sans ces niveaux d'élasticité de 1,2 et 1,5 en 2021 et 2022, le « vrai déficit », c'est-à-dire celui qui aurait prévalu en l'absence de ces bonnes surprises, aurait été bien plus élevé qu'il ne l'a été. Une élasticité unitaire aurait ainsi donné lieu à des déficits supérieurs à 6,6 % et 4,7 % du PIB ces années-là.

Comme l'a résumé Mathieu Plane devant la mission d'information, *« après trois années durant lesquelles les recettes fiscales ont été dynamiques, le déficit public s'élevait en 2022 à 4,8 points de PIB¹. Si l'on retire les élasticités des recettes fiscales au PIB, très fortes au cours de ces trois années, le déficit s'élèverait en réalité à plus de 7 points de PIB. Le chiffre de 4,8 points de PIB masque le fait que nous avons accumulé beaucoup de recettes fiscales qui, à un moment donné, vont s'effacer, car à moyen terme, l'élasticité va revenir à 1. En masquant cela, on croit être proche du seuil de déficit de 3 % de PIB, mais ce n'est pas du tout le cas ».*

Par ailleurs, **l'accumulation des baisses des prélèvements et le développement des « niches sociales » depuis 2017** – suppression de l'ISF, création du prélèvement forfaitaire unique, baisse de 33 % à 25 % du taux de l'impôt sur les sociétés, suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales, transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales, exonérations de cotisations et de contributions sur la prime « Macron », suppression de la CVAE, de la contribution à l'audiovisuel public, etc. – **pouvaient difficilement laisser envisager un dynamisme soutenu des recettes publiques à moyen terme.** En particulier, l'exécution 2023 a montré que l'impact de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés doit être plus nuancé que ce qu'indique le Gouvernement, tout du moins à court terme. Il est donc inexact d'affirmer, comme le ministre des finances a pu le faire au sujet de

¹ Le chiffre de l'Insee au 31 mai 2024 est de 4,7 points.

la baisse du taux de cet impôt, que « *quand on augmente les impôts, on diminue les recettes, on réduit l'attractivité du pays, on amoindrit la capacité à créer des richesses. Quand, en revanche, on baisse les impôts, on crée plus de prospérité, plus d'emplois et plus de recettes fiscales pour la nation française* »¹. Les propos de l'actuel Premier ministre lors de l'examen du budget initial 2023, lorsqu'il était ministre chargé des comptes publics, sont tout aussi imprudents : « *Si vous taxez moins, vous pouvez recevoir autant ou plus. À cet égard, le cas de l'impôt sur les sociétés est édifiant. Son taux est passé de 33 % à 25 %. Or les recettes issues de cet impôt sont plus importantes depuis la baisse de son taux qu'à l'époque où ce dernier s'élevait à 33 %* »².

Les auditions menées par la mission d'information ont permis de confirmer le caractère incertain et volatil des recettes de l'impôt sur les sociétés, et leur grande sensibilité au cycle économique.

Dans ces conditions, **le respect de l'objectif de déficit de 4,9 % du PIB que s'était fixé le Gouvernement pour 2023** – initialement de 5 % dans le programme de stabilité 2022-2027 et dans le cadre de l'examen du PLF pour 2023, puis de 4,9 % dans le programme de stabilité 2023-2027 et dans le PLF pour 2024 et le PLFFG pour 2023 – **aurait dû appeler, dès le PLF 2023, des mesures correctrices d'ampleur, en dépenses ou en recettes ou, du moins, compte tenu de la volatilité et de l'imprévisibilité de certains impôts, une plus grande prudence dans la prévision.**

Dans ces conditions, la mission estime qu'il serait **utile que des intervalles de confiance, ou encore des scénarios alternatifs de croissance et de finances publiques soient présentés au Parlement dans le cadre de l'examen du budget.**

S'agissant des prévisions de croissance, les budgets des années 2000 à 2002 mettaient ainsi en avant non pas une prévision unique mais une fourchette. De même, conformément à l'article 130 de la loi de finances initiale pour 2009³, les rapports économiques, sociaux et financiers des PLF 2010 à 2013 contenaient, outre la prévision centrale de solde public, un scénario haut et un scénario bas de finances publiques correspondant à des hypothèses de croissance différentes – l'une supérieure et l'autre inférieure – à celle retenue. La mission constate que, depuis 2014, cette obligation n'est plus respectée.

Une obligation de prudence doit pourtant s'imposer, en particulier dans la situation historiquement dégradée des finances publiques actuelle, avec la **publication d'intervalles de confiance des estimations concernant**

¹ Intervention de Bruno Le Maire en séance publique au Sénat, le 1^{er} août 2022, à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.

² Intervention de Gabriel Attal en séance publique au Sénat, le 18 novembre 2022, à l'occasion de l'examen du projet de finances pour 2023.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009.

les hypothèses macroéconomiques, de déficit public et de grands agrégats de recettes fiscales.

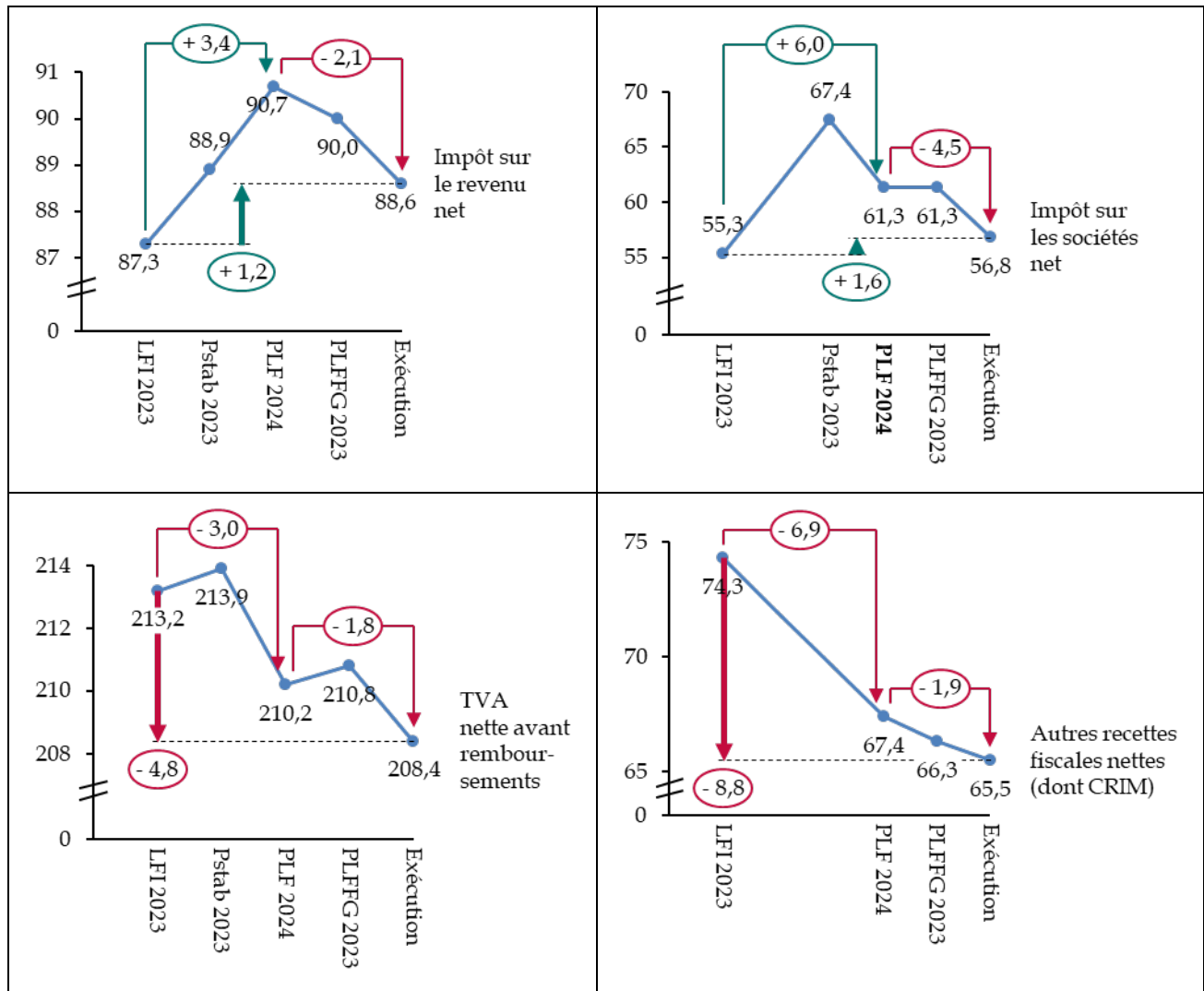
Recommandation : publier des intervalles de confiance ou des scénarios alternatifs pour les estimations (hypothèses macroéconomiques, d'élasticité, de déficit, grands agrégats de recettes fiscales) dans l'exposé des motifs des textes financiers (Gouvernement).

B. DES PRÉVISIONS DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT RÉVISÉES EN COURS D'EXÉCUTION 2023 QUI PARAISSENT IMPRUDENTES ET SURTOUT DESTINÉES À MAINTENIR FACIALEMENT LE NIVEAU DE DÉFICIT ANNONCÉ

D'une manière générale, **les trois grands impôts (IS, IR, TVA) ont été marqués par une hausse des prévisions entre la LFI et les textes financiers de l'automne**, voire dès le programme de stabilité, alors que l'exécution est revenue à un niveau plus proche de la LFI. L'effet est accentué sur l'IS.

Évolution des prévisions et exécution des principales recettes fiscales nettes en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. PLF : projet de loi de finances. LFI : loi de finances initiale. PLFFG : projet de loi de finances de fin de gestion. CRIM : contribution sur la rente inframarginale de la contribution d'électricité.

Comme l'indique la Cour des comptes au sujet de l'écart entre la prévision de recettes fiscales dans le projet de loi de finances de fin de gestion et l'exécution, « plusieurs évènements postérieurs expliquent l'écart inhabituel de - 7,7 milliards d'euros constaté entre la loi de finances de fin de gestion et l'exécution. Une partie d'entre eux relève d'évolutions difficilement prévisibles, mais une autre partie aurait dû être anticipée au cours des débats parlementaires de novembre, afin de prendre en compte les derniers éléments d'exécution »¹.

¹ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2023, p. 17.

Comme démontré dans la première partie du présent rapport, l'exécution des recettes fiscales de l'État en 2023, postérieurement à l'adoption de la loi de finances initiale, est entachée du vice originel de la prévision irréaliste de la recette issue de la CRIM, laquelle est passée de 12,3 milliards d'euros en prévision initiale à 626 millions d'euros en exécution, soit une moins-value de 11,7 milliards d'euros. Dans le même temps, le Gouvernement a continué à communiquer sur le respect de son objectif de déficit public, ramené même de 5 % en LFI 2023 à 4,9 % en cours d'année.

À l'issue de ses travaux, la mission constate ainsi la concomitance de deux mouvements contraires en cours d'exécution 2023 des recettes fiscales de l'État : de fortes moins-values sur la CRIM et, en sens inverse, des recettes d'IR, d'IS et, dans une moindre mesure, de TVA, gonflées en cours d'exercice sans justification claire fournie au Parlement, et qui apparaîtront en exécution excessives, aboutissant au total à une forte moins-value fiscale globale.

Il est ainsi permis de se demander si le Gouvernement n'a pas cherché coûte que coûte à maintenir ses objectifs de déficit public affichés initialement, au détriment de la qualité de la prévision et, *in fine*, au prix d'un déficit public excessif qui porte la marque d'une absence d'anticipation.

C. UN « PILOTAGE » TOUT RELATIF DE LA DÉPENSE, VISANT À UN RESPECT FORMEL DE LA NORME DE DÉPENSES MAIS SANS RÉELLE ÉCONOMIE

Le Gouvernement affirme avoir réagi immédiatement aux premières alertes, notamment provenant de la note du 7 décembre, avec la mise en œuvre de mesures de « pilotage » de la dépense publique : *« le 12 décembre, [explique le ministre de l'économie et des finances] j'ai donc réuni les directeurs généraux des finances publiques, du Trésor et du budget. Je leur ai indiqué que, sur le fondement de la note qu'ils m'avaient transmise, il était nécessaire de prendre des décisions de gestion pour réduire la dépense de l'État et parer à toute éventualité »*.¹ Il n'a été guère explicite sur la nature de ces mesures, décrites comme *« toutes les mesures de précaution nécessaires en gestion »*.

L'exposé général du projet de loi relatif aux résultats de la gestion (PLRG) 2023 précise que *« la dépense de l'État a été maîtrisée et la nouvelle norme de dépenses² respectée, grâce à la mise en œuvre de mesures de pilotage qui ont porté leurs fruits. Concrètement, ce pilotage s'est traduit par un surgel à hauteur de 1 % des crédits ouverts en LFI 2023 (soit une majoration de 20 % des crédits mis en réserve initiale), par la publication d'un décret d'annulation de 5 milliards d'euros en crédits de paiement, par une loi de finances de fin de gestion portant des annulations nettes sur le périmètre des dépenses de l'État, ainsi que par un suivi et un pilotage renforcés*

¹ Bruno Le Maire, audition par la mission d'information, 30 mai 2024.

² L'agrégat « Périmètre des dépenses de l'État » (PDE) est défini à l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

de l'exécution des dépenses en fin de gestion. L'absence de projet de loi de finances rectificative (LFR) ou de décret d'avance, contrairement à ce qui avait été fait depuis 2019, confirme le retour à des conditions de gestion normalisées et a conforté la capacité à assurer la bonne tenue de la dépense en gestion 2023. Au total, ces mesures de pilotage ont eu pour résultat de limiter l'exécution à 489,1 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE), soit un niveau inférieur de - 7,0 milliards d'euros par rapport à la LFI (496,1 milliards d'euros) ».

Certaines de ces mesures (surgel et décret d'annulation du 18 septembre 2023 d'un montant de 5 milliards d'euros, loi de finances de fin de gestion) **sont antérieures à la note du 7 décembre** et ne relèvent donc pas du suivi de fin de gestion. Elles ne relèvent pas non plus véritablement du pilotage, car le décret d'annulation a porté sur des sous-consommations de crédits. Si le ministre de l'économie et des finances, lors de son audition devant la mission d'information le 30 mai 2024, a dit, en référence à une estimation du déficit à 5,2 % du PIB donnée par une note des services du 11 juillet 2023 : « j'ai pris les décisions de correction nécessaires en septembre 2023 sous la forme d'un décret d'annulation de crédits à hauteur de 5 milliards d'euros », en réalité la dépense correspondant à ces crédits n'aurait pas eu lieu, même si le décret n'avait pas été pris, car il s'agissait d'économies de constatation. Il ressort des documents des services de Bercy que ce décret a tout au plus permis d'éviter tout risque que les crédits non consommés en 2023 soient reportés à 2024.

Les mesures faisant partie du suivi et du pilotage renforcés de l'exécution des dépenses en fin de gestion ne sont pas précisées dans l'exposé général du projet de loi de résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Selon les éléments obtenus par la mission, les mesures effectivement mises en œuvre au mois de décembre sont de deux natures.

D'une part, le **suivi quotidien de fin de gestion** a compris en particulier une « *gestion fine et au jour le jour* » des demandes de dérogation à la date de fin de gestion pour des demandes de paiements, conformément à une circulaire budgétaire du 25 octobre 2023¹. Ces mesures ne semblent avoir porté que sur des mesures à faible impact financier (jusqu'à quelques millions d'euros).

D'autre part et surtout, **des dépenses importantes ont été reportés à l'exercice 2024**, comme déjà indiqué *supra*. C'est le cas sur la mission « Défense » (1,6 milliard d'euros) ou sur la mission « Économie » (2,4 milliards d'euros).

Ces mesures qui entraînent des augmentations de dépenses en 2024, ainsi décidées par le Gouvernement, **n'ont fait l'objet à ce moment d'aucune communication au Parlement** et leurs conséquences n'ont pas été prises en

¹ Circulaire interministérielle n° NOR ECOB2327550C du 25 octobre 2023.

compte dans la loi de finances pour 2024, alors que cela était encore possible, au moins pour le report de dépenses sur la mission « Défense ».

Les articles liminaire et d'équilibre ont en effet été modifiés par des amendements présentés par le Gouvernement, mais ne prévoyant pas cette mise à jour, à deux reprises après le 7 décembre : le 11 décembre lors de l'examen du texte au Sénat en première lecture et le 14 décembre lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

De véritables mesures de pilotage auraient pourtant pu être prises.

Ainsi, dès le 6 octobre 2023, c'est-à-dire bien avant de remonter au ministre des alertes sur le niveau des recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés, la direction du budget formulait des premières propositions de pilotage des dépenses. Ces propositions sont traditionnelles, cette administration ayant vocation à proposer des mesures de maîtrise de la dépense qui ne sont ensuite que partiellement retenues à l'issue des arbitrages interministériels.

Il s'agissait alors de préparer le « schéma de fin de gestion », c'est-à-dire les derniers ajustements de crédits pouvant être réalisés dans le cadre du projet de loi de fin de gestion (PLFFG). La direction du budget propose des mesures qui permettraient de limiter la dépense à 492,2 milliards d'euros et d'annuler au total 3,9 milliards d'euros (soit 8,2 milliards d'euros d'annulations pour 4,3 milliards d'euros d'ouvertures de crédit).

Le Gouvernement ne retiendra pas les propositions de son administration et le projet de loi de fin de gestion présentera un montant de dépenses de 495,3 milliards d'euros, quasiment identique à celui prévu en début d'année malgré les sous-consommations constatées sur de nombreux dispositifs tels que les aides aux entreprises énergo-intensives et le « filet de sécurité » à destination des collectivités territoriales.

D. LES REPORTS DE CRÉDIT OU LA POLITIQUE DÉLÉTÈRE DU LAISSER-ALLER

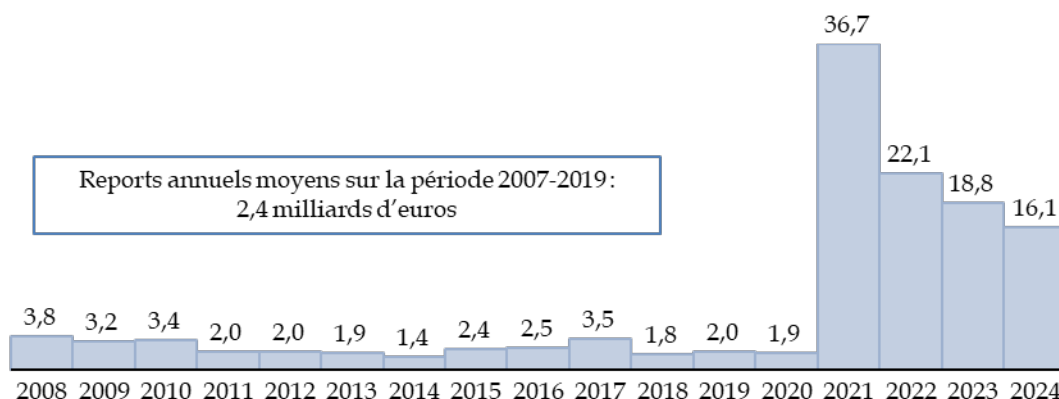
S'ajoute à cette absence de réel pilotage de la dépense en 2023 la pratique des reports de crédits, qui constitue une entorse sérieuse au principe d'annualité budgétaire, aux termes duquel les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes¹.

Cette pratique, critiquée de manière constante par la commission des finances, a considérablement dérivé depuis quatre ans, soustrayant un montant élevé de crédits à l'autorisation parlementaire annuelle et la dévoyant totalement de son objectif initial.

¹ Article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

Montant des reports de crédits de paiement sur les programmes du budget général

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ainsi, le décret d'annulation de crédits du 21 février dernier, à hauteur de 10 milliards d'euros, a-t-il été plus que compensé, quelques jours plus tard, par l'ouverture de crédits nouveaux par voie de report pour 16,1 milliards d'euros : il en résulte, malgré la communication gouvernementale autour du pilotage de la dépense en exécution 2024, que le **montant des crédits réellement ouverts est encore supérieur au niveau autorisé en loi de finances initiale pour 2024**. La Cour des comptes a fait observer que ce double mouvement contradictoire « ne contribue pas à la lisibilité de la politique budgétaire et soulève la question de la sincérité de certaines prévisions de dépenses en loi de finances initiale »¹.

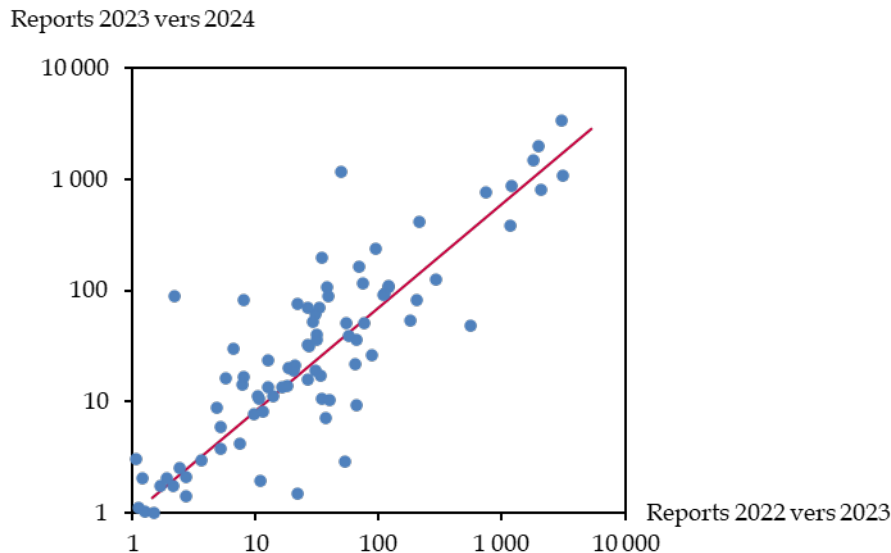
À l'opposé du principe selon lequel les reports de crédits seraient autorisés au dernier moment et pour des raisons précises liées par exemple à la nécessité d'achever des opérations de fin d'année, **les montants de crédits de reports d'une année vers l'année suivante sont, en réalité, fortement corrélés aux reports de l'année précédente vers l'année en cours**. Le coefficient de corrélation de 84 %, statistiquement très significatif², confirme la prévisibilité de ces reports et montre l'effet d'accoutumance aux reports de crédits qui s'est installé, pour un grand nombre de programmes du budget général.

¹ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2023, p. 139.

² Coefficient de corrélation de Pearson entre les reports de 2022 vers 2023 et les reports de 2023 vers 2024, pour 105 programmes du budget général pour lesquels le montant des reports n'est pas nul, en distinguant titre 2 et hors titre 2.

Corrélation statistique entre les reports de crédits de 2022 vers 2023 et les reports de 2023 vers 2024

(en millions d'euros, échelle logarithmique)



Lecture : un point représente un programme du budget général. L'abscisse correspond au montant des crédits reportés de 2022 à 2023 et l'ordonnée au montant des crédits reportés de 2023 vers 2024.

Source : commission des finances, à partir de l'annexe 1 au projet de loi de résultats de la gestion pour 2023. Seuls les programmes ayant reporté plus de 1 million d'euros sont représentés

Or, face aux demandes répétées d'une meilleure information au sujet des reports de crédits, le Gouvernement persiste contre toute évidence à affirmer que ceux-ci ne peuvent pas être prévus avant la fin de l'année¹.

En réalité, les documents obtenus par la mission d'information confirment ce que le rapporteur avait déjà constaté, à savoir que **les reports de crédits**, malgré les dénégations du Gouvernement, **constituent une politique délibérée pour constituer des volants de crédits disponibles** dont les ministères peuvent faire un usage libre, sans avoir été formellement autorisés par le Parlement. Les reports de crédit, loin d'être décidés au cas par cas en début d'exercice, font l'objet de discussions et d'arbitrages bien en amont.

¹ En réponse aux questions envoyées par le rapporteur général lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement indiquait que « les crédits présentés dans le solde budgétaire en PLF 2024 constituent à ce jour l'estimation la plus sincère de consommation desdits crédits pour l'année 2024 » et que « la consommation éventuelle de reports, y compris en cas de déplafonnements, ne constitue qu'un aléa de gestion parmi d'autres qui, par nature, ne peuvent être précisément anticipés ».

Une note en date du 7 octobre 2022 faisait déjà état de demandes de certains ministères de reports de crédits élevés alors qu'un risque de non-consommation est avéré. La même note recommandait de limiter le nombre de programmes pour lesquels un déplafonnement du montant des reports serait autorisé en loi de finances. Or, le Gouvernement fera le choix de déplafonner les reports de crédits pour 40 programmes dans la loi de finances initiale pour 2023. En outre, au lieu de se contenter de simplement majorer le plafond de 3 % comme le prévoit la loi organique, le plafond est totalement supprimé par la loi de finances pour 2024, autorisant un report de la totalité des crédits, avec une justification très lacunaire. En conséquence, le Sénat s'y est opposé en refusant ces dérogations, sur la proposition du rapporteur général et de la commission des finances.

Le déplafonnement du montant des reports

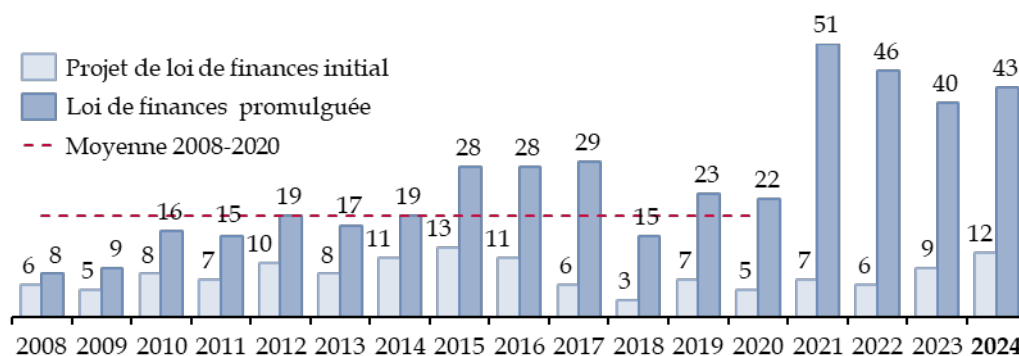
Si le principe d'annualité budgétaire prévoit que les crédits budgétaires ne créent aucun droit au titre des années suivantes, le II de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances limite à 3 % les crédits de paiement (hors crédits de personnel) qui peuvent être reportés à l'année suivante s'ils n'ont pas été consommés.

Toutefois, le même article permet à une loi de finances de majorer ce plafond de 3 %, à condition d'apporter une justification¹.

Alors que le nombre de programmes concernés était compris entre 15 et 29 au cours des années 2010, il est supérieur ou égal à 40 depuis la loi de finances pour 2021, sans qu'une tendance à la baisse apparaisse.

Nombre de programmes pour lesquels le plafond de 3 % est levé

(en nombre de programmes)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales

¹ L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que le montant total des crédits de paiement ainsi reportés ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Cette disposition, introduite en 2021 à l'initiative de la commission des finances du Sénat, constitue une contrainte nécessaire mais limitée dans la mesure où elle s'applique à l'ensemble des crédits budgétaires et non pas séparément à chaque programme.

Un an plus tard, le 6 octobre 2023, une note similaire recommandait d'écarter toute demande de recyclage issues des sous-consommations constatées ainsi que les demandes, en loi de finances de fin de gestion, d'ouvertures de crédits qui viendraient alimenter les reports. Cette note ne sera pas plus suivie. Le nombre des programmes autorisés à dépasser la limite de plafonnement est même en augmentation dans la loi de finances pour 2024 (43 programmes).

Ces discussions entre ministères permettent de comprendre le phénomène constaté chaque année par la commission des finances : le nombre de programmes pour lesquels le déplaçonnement est autorisé, très réduit dans le projet de loi de finances initial, s'accroît de manière très importante en cours d'examen du texte pour atteindre 40, voire 50 programmes depuis la loi de finances pour 2021.

La pratique des reports étant ainsi entrée dans les mœurs, des notes font état, tout au long de l'année 2023, de **prévisions du montant prévisionnel des reports de crédits** de 2023 vers 2024 : ces reports sont prévus à un niveau de 11,1 milliards d'euros dès le mois d'avril, puis de 13,3 milliards d'euros au mois de juillet. Ces notes invitent le Gouvernement à écarter les demandes de crédits supplémentaires des ministères, qui risquent de dégrader l'équilibre budgétaire en 2023, mais aussi en 2024 par un accroissement du niveau prévisionnel des reports.

Malgré le souhait de discrétion du Gouvernement, cette politique systématique du report de crédit laisse des traces dans certains documents publics : comme le Rapporteur général a déjà pu le remarquer¹, certains projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2024 annoncent des reports de dépense vers 2024, ce qui montre à quel point cette pratique est désormais vue par les gestionnaires de programme, responsables de l'élaboration de ces documents, comme une méthode de gestion sinon encouragée, en tout cas tolérée et mise à leur disposition moyennant certaines négociations.

La Cour des comptes note également que « *pour plusieurs dispositifs, les montants ouverts en loi de finances de fin de gestion n'apparaissent pas en lien avec les besoins réellement constatés pour l'année 2023* »², concluant qu'**une partie des crédits ouverts en loi de finances de fin de gestion a accru le volume des reports vers 2024** : sur la mission « Immigration, asile et intégration », le niveau des ressources débloquées pour financer les dépenses en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire a été bien supérieur aux besoins exprimés par le ministère dans ses échanges avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et le solde de crédits non utilisés a atteint 0,16 milliard d'euros en crédits de paiement. Sur la mission « Défense », de même, la loi de finances de fin de gestion a ouvert 0,2 milliard d'euros de

¹ Jean-François Husson, *Rapport général n° 128 (2023-2024) sur le projet de loi de finances pour 2024, tome I, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2023.*

² Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2023*, p. 114.

crédits abondant le fonds spécial pour l'équipement de l'Ukraine avec l'objectif de les reporter sur l'exercice 2024, comme cela avait été le cas l'année précédente.

Enfin, **les explications données par le ministre de l'économie et des finances** lors de son audition devant la commission des finances le 30 mai 2024 **sont, au mieux, parcellaires**. Il a indiqué que « *les reports de crédits ne constituent pas une cagnotte puisque le principe est de reporter à l'année suivante des crédits correspondant à des engagements pris pendant l'année écoulée. Il s'agit donc d'opérations de gestion* » et que « *des autorisations d'engagements ont été ouvertes à cette occasion, une consommation qui se fait année après année, ce qui explique largement les reports de crédits exceptionnels* ».

Cette formulation étonnante semble ignorer que les autorisations d'engagement ouvertes pendant une année n'ont pas vocation à être couvertes au cours des années suivantes par des reports de crédits ouverts dès la première année, mais par l'ouverture, chaque année, de crédits de paiement nouveaux en loi de finances, qui seront annulés et non reportés en fin d'année s'ils n'ont pas été consommés.

De ces éléments **se dégage le sentiment qu'à la politique budgétaire se substitue une politique des reports**. D'un côté les ministères demandent – et obtiennent le plus souvent – le report de leurs crédits non consommés. De l'autre Bercy annule des crédits soit pour empêcher ces reports avant même qu'ils ne soient demandés (décret d'annulation de 5 milliards d'euros du 18 septembre 2023), soit pour atténuer autant que faire se peut les effets des reports sur le solde budgétaire (décret d'annulation de 10 milliards d'euros du 21 février 2024).

L'ensemble des pratiques décrites ci-dessus caractérise une mauvaise politique budgétaire : la loi de finances initiale 2024 prévoit, en dépit de la nécessité de redresser les comptes publics et de l'impératif de prudence, des crédits en hausse pour l'ensemble des ministères. Les responsables de programme bâtissent sur cette base leur programmation annuelle. Un mois et demi plus tard, le Gouvernement annule 10 milliards d'euros, en urgence, alors que la situation économique n'a pas évolué et sans être en mesure de détailler précisément les économies associées à ces 10 milliards d'euros. Au même moment, 16 milliards d'euros non prévus en loi de finances initiale sont ajoutés à la gestion 2024. **Ce pilotage par à-coups se substitue à une politique budgétaire solide qui permettrait à la fois de redresser les comptes publics et de donner tant au Parlement qu'aux gestionnaires de programmes budgétaires la visibilité nécessaire.**

Recommandation : mettre fin à la pratique abusive des reports de crédits constatée depuis 2021 (Gouvernement).

E. DE LA PRUDENCE DU DÉBUT DU PREMIER QUINQUENNAT À L'OPTIMISME DÉRAISONNABLE DU SECOND

La différence entre les deux quinquennats d'Emmanuel Macron est patente. **Au début du premier, l'exécutif se montrait plus prudent dans ses prévisions**, que ce soit au moment de l'examen du PLF ou de celui du projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour l'année en cours¹, ce qui lui permettait, le cas échéant, d'afficher *ex post* des niveaux de déficit meilleurs qu'attendu.

Ce qui semble désormais primer est un optimisme déraisonné, pour prouver, dans la communication gouvernementale, **l'efficacité de la politique économique menée depuis sept ans**. Dans ce cadre, et c'est probablement le raisonnement suivi par le Gouvernement, adopter des hypothèses plus prudentes, mais aussi plus réalistes, signifierait que l'exécutif ne croit pas à sa politique et pourrait apparaître comme un aveu d'échec. De mauvais résultats peuvent être présentés comme dus à une mauvaise fortune, alors qu'ils peuvent tout aussi bien être compris comme le produit d'un **biais imprudent dans les prévisions budgétaires**. De fait, le Gouvernement semble avoir fait le choix de ne retenir, pour l'année 2023 et y compris en fin d'année, que les hypothèses les plus favorables pour le rendement des grands impôts « traditionnels » (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, TVA...) ainsi que pour celui de la CRIM, pour le calcul duquel le prix *spot* de référence choisi était manifestement trop élevé.

Il s'agit là d'un bien mauvais calcul, puisqu'il porte atteinte à la crédibilité de la France et de son Gouvernement. Il a finalement abouti à la dégradation de la notation de la France par Standard & Poor's le 31 mai 2024, largement justifiée par le dérapage budgétaire de l'exercice 2023.

¹ Voir Partie I, I.A.2.

II. LA PROCRASTINATION COUPABLE D'UN GOUVERNEMENT QUI NE TIENT PAS COMPTE DES ALERTES DE SON ADMINISTRATION

A. LA TEMPORALITÉ DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024 PERMETTAIT DIFFICILEMENT DE TENIR COMPTE DU DÉRAPAGE EN COURS AU MOMENT DU DÉPÔT DU TEXTE

Si des alertes sur certains impôts étaient déjà parvenues au ministre au cours de l'été 2023, ces seules données ne pouvaient pas permettre de tirer des conclusions définitives sur l'année et, partant, d'en tenir compte dans les prévisions de déficit public au moment du dépôt du projet de loi de finances, tant pour 2023 que pour 2024.

Ainsi, si une note de la DGFIP du 31 août 2023 fait état pour le mois de juillet d'une moins-value de 1,4 milliard d'euros sur la TVA nette budgétaire et de 1,6 milliard d'euros sur la TVA nette en comptabilité nationale par rapport au programme de stabilité, il était normal de ne pas en tenir compte immédiatement et de ne pas surréagir du fait d'évolutions ultérieures possible. Une note du 9 octobre 2023 sur la situation au 31 août 2023 fait ainsi état de plus-values de 500 millions d'euros sur la TVA nette budgétaire et de 600 millions d'euros sur la TVA nette en comptabilité nationale par rapport à la prévision révisée pour 2023 du PLF 2024, le directeur général des finances publiques annotant le document en soulignant « *des nouvelles plutôt rassurantes sur la TVA* ».

De même, la note du 7 septembre 2023 sur l'impôt sur le revenu à la fin juillet 2023 est relativement optimiste puisqu'elle indique une plus-value cumulée fin juillet de 200 millions d'euros par rapport au programme de stabilité, tandis que concernant l'impôt sur les sociétés, même si la prévision paraît optimiste dans le cadrage du PLF pour 2024 et du PLFFG pour 2023, il faut noter qu'elle est en fort retrait par rapport à la prévision retenue au moment du programme de stabilité 2023-2027 – certes anormalement élevée.

À la fin de l'été, le 22 août 2023, l'exercice de prévision macroéconomique encadrant le projet de loi de finances pour 2024 s'achevait, et envisageait une croissance de 1 % pour 2023 et de 1,4 % pour 2024, tandis que l'Insee, dans une note de conjoncture du 12 octobre 2023 prévoyait une croissance pour 2023 de 0,9 %. Finalement, le scénario du Gouvernement s'est trouvé en ligne avec ce qu'il s'est réellement passé, avec une croissance effective de 0,9 % contre une prévision à 1 %.

Le calendrier de prévision macroéconomique de la direction générale du Trésor

Le calendrier annuel des prévisions économiques gouvernementales s'articule autour des deux exercices principaux que sont le programme de stabilité (avril) et le PLF (octobre). Ces deux productions donnent lieu à des exercices détaillés de prévision, désignés sous le terme de « budgets économiques d'hiver », pour le PStab, et « budgets économiques d'été » pour le PLF. Ces exercices sont organisés en plusieurs « tours » de prévision au cours desquels sont intégrées les variables exogènes actualisées (notamment le scénario international, les derniers comptes nationaux trimestriels de l'Insee et le scénario de croissance à court terme) et sont réalisées les itérations avec les prévisions de finances publiques, les prévisions de croissance et de finances publiques étant interdépendantes.

Pour les budgets économiques d'hiver 2024, des prévisions de croissance intermédiaires ont ainsi été arrêtées et transmises aux équipes en charge de la prévision de finances publiques début janvier et mi-février.

À ces exercices peuvent s'ajouter d'autres prévisions, plus ponctuelles et faisant l'objet d'exercices moins détaillés, notamment en cas de projet de loi de finances rectificative.

Les prévisions trimestrielles réalisées par la DG Trésor (qui ne sont pas publiées) concernent dans la grande majorité des cas le trimestre en cours, plus rarement le trimestre passé (avant la première estimation des comptes nationaux qui est publiée 30 jours après la fin du trimestre) ou le trimestre à venir (les premières données exploitables pour $t + 1$ n'arrivant qu'en fin de trimestre t). En temps normal, le cadencement du calendrier de prévision fait que chaque trimestre fait l'objet d'au moins une prévision, qui peut être mise à jour notamment dans l'hypothèse d'une surprise conjoncturelle ou pour les besoins liés aux exercices budgétaires.

Source : réponses du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au questionnaire du rapporteur

Dans ces prévisions pour l'année 2023, la mission retient donc que, **jusqu'au mois d'octobre, le Gouvernement a péché par un certain manque de prudence concernant tout particulièrement les recettes de la contribution sur la rente inframarginale et de l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure, celles de la TVA et celles liées à la masse salariale, qu'il s'agisse des cotisations sociales ou de l'impôt sur le revenu.**

Elle note cependant une certaine persévérance dans l'optimisme gouvernemental dans le projet de loi de finances pour 2024, tant au niveau des hypothèses de croissance pour 2024 – ce que la commission des finances avait déjà noté lors de l'examen du budget¹ – que des hypothèses d'élasticité – ce que la mission constate rétrospectivement. Ainsi, au moment de l'examen du PLF pour 2024, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB était attendue à 1,1 pour 2024, alors qu'elle avait toutes les chances d'être infra-unitaire

¹ Tome 1 du rapport général sur le projet de loi de finances 2024 n° 128 (2023-2024) de M. Jean-François HUSSON, déposé le 23 novembre 2024 : le budget de 2024 et son contexte économique et financier.

encore cette année. Comme rappelé précédemment, le programme de stabilité 2024-2027 estime cette élasticité à 0,8 pour 2024.

La combinaison, pour l'exercice 2024, d'un taux de croissance excessivement optimiste et d'un niveau d'élasticité des prélèvements obligatoires supérieur à 1 a abouti à anticiper des recettes publiques trop élevées et, conséquemment, un déficit public plus faible. La révision en très forte hausse du déficit 2024 par le PStab 2024-2027 présenté en avril 2024, passé de 4,4 % à 5,1 % de PIB, est la conséquence de cet optimisme excessif.

B. LES ALERTES ADRESSÉES PAR L'ADMINISTRATION AU GOUVERNEMENT EN FIN D'ANNÉE 2023 AURAIENT DÛ AU MIEUX LE CONDUIRE À RÉAGIR, ET AU MOINS À INFORMER LE PARLEMENT

Les alertes adressées par l'administration au Gouvernement en fin d'année 2023 auraient en revanche dû le conduire à réagir, et au moins à informer le Parlement.

Dès la fin du mois d'octobre, des dégradations sont observées, s'agissant de presque toutes les recettes fiscales : une note du 30 octobre 2023 de la DGFIP sur le suivi de l'impôt sur le revenu à fin septembre 2023 indique que **les recettes de septembre sont en moins-value de 800 millions d'euros par rapport à la prévision 2023** révisée du PLF 2024, notamment du fait de remboursements et dégrèvements plus importants, et que les moins-values accumulées depuis le début de l'année sont de 700 millions d'euros, ce qui est retenu dans le PLFFG. Une note du 30 octobre 2023 de la DGFIP sur le suivi de la TVA indique une **moins-value de 400 millions d'euros en comptabilité nationale sur septembre**, mais une plus-value sur la TVA nette budgétaire de 900 millions d'euros.

Le lendemain, le 31 octobre 2023, le projet de loi de finances de fin de gestion est déposé à l'Assemblée nationale.

Quatre semaines plus tard, une **note en date du 27 novembre 2023**, annotée « *très signalée* », indique pour le mois d'octobre **une TVA nette budgétaire en moins-value de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision retenue pour le PLFFG, et en moins-value de 1,2 milliard d'euros en comptabilité nationale**. « *Cette moins-value incite à la prudence : elle pourrait se reproduire durant les deux derniers mois de l'année si elle reflétait une dégradation du contexte macroéconomique* » signale cette note, qui comporte une annotation manuscrite du directeur général des finances publiques : « *Ce n'est pas une bonne nouvelle* ».

Une note du 1^{er} décembre 2023 de la DGFIP et de la direction du budget, qui porte, elle, sur le solde budgétaire de l'État, est particulièrement alarmante. Elle réitère l'existence d'un fort risque sur les recettes de TVA pour novembre et décembre (le DGFIP annote manuellement « *les premières remontées sur la TVA de novembre sont encore plus dégradées que pour la TVA d'octobre* »), souligne le caractère incertain de la recette nette finale d'impôt sur

les sociétés pour 2023 en soulignant qu'elle pourrait être plus faible qu'attendu (avec l'annotation du DGFIP : « *Cela n'augure pas bien sur la fin de l'année et sur l'IS en décembre* »), annonce une moins-value de 2 milliards d'euros sur les recettes relatives à la CRIM par rapport aux prévisions du PLFFG, et envisage une moins-value d'un milliard d'euros sur les recettes de prélèvement à la source. La plus-value possible de 1,1 milliard d'euros sur les recettes de DMTG par rapport au PLFFG ne compenser pas ces mauvaises nouvelles.

À partir de ce moment, **un risque clair de dégradation du déficit public était perceptible, et il a été confirmé par une note du 7 décembre 2023** de la direction générale du Trésor et de la direction du budget, qui anticipe un **déficit de 5,2 % du PIB pour 2023**.

Cette nouvelle prévision est fondée sur une révision à la baisse massive des prélèvements obligatoires de 6,2 milliards d'euros, due essentiellement à une nouvelle révision des recettes liées à la CRIM (- 2,7 milliards d'euros), à la TVA (- 1,8 milliards d'euros), à la taxe sur les salaires (- 600 millions d'euros), à l'impôt sur le revenu (- 500 millions d'euros) et aux DMTO (- 200 millions d'euros). Seuls les DMTG se trouvaient plus dynamiques que prévu (+ 1,4 milliard d'euros). La note suggère également une révision à la baisse de la prévision d'évolution de la masse salariale pour 2023, passant de + 6,3 % à + 5,9 %, à l'origine d'une baisse de recettes de 1,7 milliard d'euros.

Par ailleurs, la note évalue que la hausse des dépenses par rapport à la prévision de la loi de finances de fin de gestion dégradera le solde public de 3 milliards d'euros. Il était anticipé un rehaussement de 800 millions d'euros de la charge de la dette, une diminution des autres dépenses de l'État de 300 millions d'euros, et, surtout, une augmentation des dépenses de 2,5 milliards d'euros due aux administrations publiques locales (+ 1,5 milliard d'euros de dépenses de fonctionnement et + 1 milliard d'euros de dépenses d'investissement).

Malgré cet amoncellement historique de nuages sur les prévisions budgétaires pour l'exercice 2023, le 11 décembre 2023, le Gouvernement fait adopter à l'article liminaire et à l'article d'équilibre deux amendements de coordination¹. Les conséquences de cette actualisation du déficit pour 2023 n'y sont pas prises en compte et la modification du déficit pour 2024 se contente d'intégrer les effets en recettes et en dépenses des amendements adoptés, sans tirer les conséquences sur 2024 des effets mécaniques du creusement du déficit anticipé pour 2023.

¹ Amendements n° COORD-2 à l'article liminaire et n° COORD-1 à l'article d'équilibre (11 décembre 2023). Ces amendements, de nature technique, tiraient les conséquences sur les grands équilibres de certains amendements adoptés.

Le 12 décembre 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique organise une réunion avec les directeurs des finances publiques, du Trésor et du budget, en leur indiquant que, sur le fondement de la note du 7 décembre 2023, « *il était nécessaire de prendre des décisions de gestion pour réduire la dépense de l'État et parer à toute éventualité* »¹.

Bruno Le Maire a signalé à raison à la mission d'information que ces décisions de gestion étaient « *les seules décisions possibles à ce stade de l'exécution du budget* ». Si cela apparaît vrai s'agissant des mesures de gestion pour 2023, c'est faux s'agissant de l'information du Parlement, puisque celui-ci continue de se voir présenter des amendements aux articles liminaires et d'équilibre du PLF 2024 qui présentent un déficit 2023 à 4,9 % de PIB. C'est *a fortiori* faux s'agissant de l'année 2024 puisqu'aucune mesure d'ajustement n'est proposée en PLF 2024 à ce titre.

Ainsi, le 14 décembre 2023, lors de la nouvelle lecture du PLF à l'Assemblée nationale, le **Gouvernement** dépose aux articles liminaire et d'équilibre² des amendements de coordination pour « *mettre à jour les prévisions sous-jacentes au PLF pour 2024 concernant le déficit et les grands agrégats de finances publiques* » au sein du texte sur lequel, le même jour, il engageait sa responsabilité au titre de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Or, ces amendements **ne tiennent aucun compte de l'alerte donnée par l'administration le 7 décembre** et dont le ministre des finances reconnaissait la gravité, en tenant sa réunion du 12 décembre.

Un ajustement aurait pourtant été possible non seulement pour les données relatives à l'année 2023, mais aussi et surtout pour celles concernant 2024. Non seulement des membres de l'administration entendus par la mission d'information l'ont formellement reconnu, mais **la prise en compte des remontées comptables en cours d'examen d'un projet de loi de finances, loin d'être inimaginable, est au contraire une pratique normale** : c'est d'ailleurs ce que le Gouvernement avait fait quelques jours plus tôt lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances au Sénat : un amendement à l'article d'équilibre a pris en compte non seulement les conséquences des amendements adoptés par le Sénat, mais aussi « *de nouvelles informations disponibles à date à l'état A*³ », avec notamment une actualisation des prévisions des recettes nettes d'impôt sur le revenu et de TVA, en fonction des dernières remontées comptables, ainsi que de nouvelles informations disponibles à date entraînant une diminution des recettes d'impôt sur les sociétés⁴.

¹ Audition du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle du 30 mai 2024.

² Amendement n° 753 à l'article liminaire et n° 754 à l'article d'équilibre du PLF 2024.

³ L'état A, annexé au projet de loi de finances, dresse la liste des prévisions de recettes nettes, dont l'article d'équilibre récapitule le montant total.

⁴ Amendement n° I-2300 du Gouvernement, déposé le 30 novembre 2023 au Sénat sur le projet de loi de finances pour 2024.

Le Gouvernement – dont le ministre des finances était déjà Bruno Le Maire – avait ainsi procédé de la sorte en 2018 pour le PLF 2019, en nouvelle lecture. Un amendement à l'article liminaire avait été déposé à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2018 : il visait certes à prendre en compte les nouvelles mesures annoncées pour l'année 2019 à la suite de la crise des « Gilets jaunes », mais également à actualiser *« les prévisions de déficit nominal et structurel pour l'année 2018, au vu des données nouvelles disponibles à ce stade de l'année. En particulier, les prévisions de recettes fiscales sont ajustées à la baisse s'agissant de la TVA et des remboursements et dégrèvements de l'impôt sur les sociétés. »*¹ De même, sur le PLF pour 2023, un amendement tenant compte des remontées de recettes fiscales avait été déposé au Sénat le 18 décembre 2022.

Il était donc parfaitement possible d'actualiser à la mi-décembre 2023 les articles liminaires et d'équilibre, même si les prévisions comprises dans la note du 7 décembre 2023 étaient encore incertaines.

L'absence d'actualisation des articles liminaire et d'équilibre du PLF 2024 résulte bien d'un choix politique. Elle a privé les parlementaires des informations dont le Gouvernement disposait sur la réalité de la situation budgétaire du pays. Elle a en particulier privé les députés, appelés à se prononcer sur les motions de censure déposées par l'opposition dans le cadre de la procédure prévue par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, de voter en pleine connaissance de cause.

C'est peut-être la raison pour laquelle Bruno Le Maire a estimé qu'il était *« plus aisé d'apporter des modifications budgétaires avec une majorité absolue à l'Assemblée nationale »*, alors même qu'on aurait pu supposer qu'en verrouillant le débat parlementaire, les conditions d'adoption du PLF 2024 par la voie de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution auraient facilité la tâche du ministre.

Pour justifier sa décision, le ministre des finances a estimé devant la mission d'information qu'il n'avait pas à corriger *« des chiffres de déficit sur la base de présomptions qui (...) se sont avérées lacunaires et fausses sur d'autres »*. Rétrospectivement, elles se sont en effet avérées inexactes mais seulement en ce que l'ampleur de la tendance qu'elles indiquaient a été finalement plus marquée que celle qui était décrite en décembre dernier. Ces prévisions étaient ainsi moins éloignées de la réalité que la prévision initiale du PLF. Elles entamaient un retour vers la réalité qui n'avait pas été effectué par le Gouvernement au cours de l'exercice 2023.

La prévision de déficit public pour l'année 2024 reposait – et c'est le cas de toutes les prévisions de déficit public comprises dans les projets de loi de finances – sur de multiples hypothèses qui constituent également ce qu'on peut qualifier de *« présomption »*, pour reprendre le terme du ministre. Ces présomptions étaient, au moment de l'élaboration du PLF pour 2024, plus lacunaires et plus fausses que celles retenues dans la note du

¹ Amendement n° 1317 à l'article liminaire.

7 décembre 2023 puisqu'elles anticipaient un déficit de 4,9 % du PIB, deux fois plus éloigné de l'exécution (- 5,5 %) que le déficit estimé dans la note du 7 décembre 2023 (- 5,2 %).

Le ministre des finances a par ailleurs précisé à la mission d'information que *« l'actualisation de l'article liminaire se fait sur le fondement de recommandations des administrations. En 2023, la recommandation de mon administration était claire : il y a trop d'incertitudes, il n'est pas nécessaire de réviser l'article d'équilibre »*.

Ces propos sont contestables. S'il n'existe certes pas de recommandation tendant à proposer une révision des articles liminaire et d'équilibre dans les notes consultées par la mission d'information, **rien non plus dans ces notes ne révèle une quelconque recommandation de ne pas réviser l'article d'équilibre ou l'article liminaire, a fortiori l'absence de nécessité de le faire.**

Si la recommandation de la note du 7 décembre 2023 est de ne pas communiquer sur les chiffres qu'elle contient, encore entourés de nombreux aléas, **la décision de suivre ou pas les conseils de l'administration est purement politique**. À titre de comparaison, le ministre de l'économie et des finances communique par exemple sur une croissance prévisionnelle de 1 % en 2024 qui est supérieure à celle que ses services lui fournissent¹. S'agissant des prévisions de croissance, le Gouvernement n'hésite pas à s'éloigner des prévisions de son administration, on peut donc s'étonner de son ardeur à coller au plus près à ses recommandations lorsque celles-ci lui permettent de ne pas annoncer de mauvaises nouvelles.

Le ministre des comptes publics a, quant à lui, résumé son interprétation de la note du 7 décembre 2023 par ces mots : *« que cela vous plaise ou non, les services ont été très clairs : le 7 décembre, pas d'informations, trop d'aléas et pas de conséquences pour 2024. Je ne sais pas comment vous le dire. Nous n'avions pas d'autres informations à ce moment-là (...) hormis le fait qu'il y a un risque, mais qu'il est trop tôt pour le confirmer. »* Puis il a ajouté : *« sur la base d'une telle note, on ne s'amuse pas à modifier le PLF 2024. La note du 7 décembre arrive après l'adoption du PLFG. On ne discute donc plus de l'année 2023. Les seules conséquences que vous voulez en tirer, c'est pour le débat sur 2024 ; or cela n'a aucune conséquence sur 2024 ! »*.

Comme précisé préalablement, dans le cadre du PLF 2019, un amendement tirait les conséquences de moindres recettes sur 2018. La même chose s'est produite en 2023 dans le cadre de l'examen du PLF 2024 en première lecture. Rien dans la loi organique n'empêche d'ailleurs de modifier des chiffres portant sur l'année *n - 1* malgré l'adoption préalable du projet de loi de fin de gestion.

Par ailleurs, bien que la note du 7 décembre 2023 ne fasse pas état de conséquences sur le déficit pour 2024 – ce n'est pas son objet – un déficit

¹ Cf. infra.

plus élevé sur l'année $n - 1$ emporte nécessairement des conséquences sur l'année n , en particulier lorsque celui-ci résulte – comme l'administration le supposait le 7 décembre 2023 – de prélèvements obligatoires plus faibles qu'espéré (cf. *supra*, la démonstration de ce constat).

Comme indiqué précédemment, **la constatation d'un déficit plus élevé qu'annoncé en 2023**, malgré les dires du ministre des comptes publics, **supposait mécaniquement la révision des hypothèses pour 2024**, et c'est sans doute précisément la raison pour laquelle le Gouvernement a fait le choix politique de ne pas modifier officiellement les prévisions de déficit public pour 2023 à ce moment-là, ni d'informer le Parlement de la dégradation probable des comptes publics en 2023.

Toute information laissant présager un déficit public plus important en 2023 du fait de recettes moindres qu'espérées permettait de prévoir, avec une quasi-certitude et compte tenu de la difficulté, en fin d'examen du PLF, d'introduire de nouvelles mesures en dépenses pour 2024, **un déficit pour 2024 plus élevé que les 4,4 % de l'article liminaire**.

Comme l'administration l'a précisé auprès de la mission, « *il y a besoin d'énormément de temps pour tirer des conséquences du déficit 2023 sur l'année 2024* », révélant certes la difficulté de l'exercice mais, dans le même temps, la parfaite conscience qu'il existe un effet de la dégradation du déficit 2023 sur l'année 2024.

Le Gouvernement aurait donc pu modifier les articles liminaire et d'équilibre du PLF pour 2024.

L'absence d'ajustement des articles liminaire et d'équilibre

« En novembre et décembre, le moment de vérité est alors proche, l'Insee publiant ses chiffres en mars : l'on ne peut plus raconter d'histoires. Il semble qu'en novembre ou décembre 2023 les services de Bercy faisaient une erreur technique que je qualifierais de normale, de 0,3 à 0,4 point de PIB ; cependant, le ministre ne l'a pas annoncé. Il aurait pu annoncer que le déficit pour 2023 ne serait pas de 4,9 points de PIB, mais de 5,2 ou de 5,3 points de PIB. Sans doute ne pouvait-il dire 5,5 points. Il a sans doute procrastiné.

Je peux, à défaut de l'absoudre, comprendre pourquoi : si nous avions modifié les prévisions de recettes fiscales et de cotisations sociales pour 2023, il aurait fallu modifier les chiffres pour 2024, car il faut prendre en compte l'effet base qui a un effet mécanique sur les recettes de l'année suivante. Il aurait donc fallu modifier la loi de finances initiale pour 2024 dès décembre 2023. Je ne vais pas vous rappeler comment la loi de finances initiale pour 2024 a été votée... Je comprends donc les hésitations du ministre à redéposer un amendement conduisant à faire revoter l'article d'équilibre. Je comprends, à défaut de justifier. »

Source : propos de François Écalle lors son audition par la mission d'information

Les articles liminaire et d'équilibre des lois de finances ont notamment pour raison d'être de présenter les chiffres de déficit public. Les amendements du Gouvernement à ces articles dans le cadre du **PLF 2024, déposés jusqu'à la mi-décembre 2023**, comportaient donc par construction des chiffres de déficit public pour 2023 et 2024. Leur simple présentation au Parlement constituait une communication politique et, en l'occurrence, une confirmation des objectifs du Gouvernement de **- 4,9 % pour 2023 et - 4,4 % pour 2024**. Il était donc impossible pour le Gouvernement de ne pas communiquer sur des cibles de déficit puisqu'il se devait de déposer ces amendements dans le cadre de la navette du PLF entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il n'était d'ailleurs pas souhaitable qu'il ne communique pas tant l'objet même de la discussion du projet de loi de finances au Parlement est de faire valider par celui-ci la trajectoire budgétaire du pays. Sauf à considérer que l'examen du projet de loi de finances au Parlement n'a aucun sens, le Gouvernement est tenu, à cette occasion, de fournir à la représentation nationale une image fidèle et transparente des comptes publics du pays. C'est exactement ce qu'il n'a pas fait au cours de l'examen du PLF 2024.

Au regard de l'ampleur des mauvaises nouvelles retracées dans les notes auxquelles la mission a eu accès, il est en particulier **inacceptable qu'aucune communication gouvernementale n'ait eu lieu**, au moment du dépôt de ces amendements, pour indiquer, comme le faisaient les notes des services, un **risque de dégradation**. Le ministre des finances, qui estime n'avoir dissimulé aucune information au Parlement, aurait dû faire état auprès de lui de l'assombrissement des perspectives de finances publiques, tant pour 2023 que pour 2024, dont il avait connaissance. Il aurait aussi pu, dans un souci de confidentialité, limiter l'accès à cette information aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, mais il n'en a rien été. La communication gouvernementale est restée très éloignée de ces impératifs de transparence. Ainsi, le 14 décembre 2023, lors de la nouvelle lecture du PLF à l'Assemblée nationale, Thomas Cazenave affirmait : *« la maîtrise des finances publiques est le préalable à tout investissement et à tout projet. Elle se trouve ainsi au cœur de ce texte, qui permet la réduction de notre déficit public à 4,4 % du PIB »*.

Recommandation : ajuster jusqu'à la mi-décembre les articles liminaire et d'équilibre en cas d'alerte (Gouvernement).
--

C. LE MANQUE DE RIGUEUR DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2024-2027 ET L'ABSENCE DE PLFR DÉMONTRENT L'AVEUGLEMENT D'UN GOUVERNEMENT QUI NE PREND PAS LA MESURE DE L'ENJEU ET NE TIENT PAS COMPTE DES ALERTES DE SON ADMINISTRATION

1. Un programme de stabilité qui manque de sérieux et ne retient pas les prévisions techniques des services

Le programme de stabilité 2024-2027, premier exercice majeur de prévision macroéconomique et de déficit public suivant le PLF pour 2024, donne une **impression générale d'aveuglement où le Gouvernement défend des prévisions excessivement optimistes de croissance et de déficits publics à un moment où, au contraire, il faudrait faire preuve de davantage de prudence.**

Comme le rapporteur a eu l'occasion de le souligner¹, en sa qualité de rapporteur général, ce document, qui s'appuie sur une prévision de croissance optimiste de 1 % du PIB pour 2024 là où le consensus retenait plutôt 0,7 %, manque de prudence.

Il **manque également de rigueur** puisque, pour tenir l'objectif de déficit public de 5,1 % de PIB prévu en 2024, il ne documente précisément aucune des mesures qui permettraient de l'atteindre alors même qu'une note des services de Bercy du 16 février 2024 signale qu'à politique inchangée, le déficit public pourrait atteindre 5,7 % du PIB en 2024. Seul le plan d'économie de 10 milliards d'euros adopté le 21 février 2024 constitue une mesure effective, mais, si l'on fait abstraction de ses probables effets récessifs, il permettrait seulement d'atteindre un déficit de 5,4 % du PIB.

Le programme de stabilité **manque enfin de cohérence** – et donc de prudence – puisqu'il fait fi des effets de rétroaction qui existent entre la croissance et le solde public².

¹ « *Programme de stabilité 2024-2027 : chronique d'une dérive budgétaire annoncée* », rapport d'information n° 559 (2023-2024) de M. Jean-François HUSSON, déposé le 30 avril 2024.

² *L'avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2024-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027* souligne également ce manque de cohérence.

L'irréalisme de la trajectoire de finances publiques 2024-2027

« On doit réduire le déficit de 2,6 points de PIB [d'ici à 2027], ce qui représente 80 milliards d'euros. Comment faire ces économies et quel impact auront-elles sur la croissance ? On a comme un phénomène magique : on annonce des milliards d'euros d'économies, dont on a du mal à documenter la montée en charge, et surtout on fait comme si elles étaient exogènes et n'affecteraient pas la croissance. (...) Les 2,6 points de PIB évoqués représentent environ 80 milliards d'euros, mais ce chiffre est défini hors effet du multiplicateur : on atteindrait un déficit de 2,9 points de PIB en 2027 si ces 80 milliards d'euros d'économie n'avaient aucun effet sur la croissance. Les multiplicateurs moyens de la dépense publique générique, dans la littérature, s'élevant environ à 1, les 80 milliards d'euros d'économies représentent environ 80 milliards d'euros de PIB en moins, soit 40 milliards d'euros de recettes publiques en moins. Pour atteindre l'objectif fixé, il faut en fait doubler la mise, à savoir faire 160 milliards d'euros d'économies. On entre alors dans une spirale de chocs très importants. »

Source : propos de Mathieu Plane devant la mission d'information le 15 mai 2024

Ainsi, la stratégie d'ici à 2027 est le signe d'un manque de prudence et de rigueur voire d'une « pensée magique » du Gouvernement.

Enfin, le programme de stabilité met en évidence l'absence de prise en compte par le Gouvernement des alertes de son administration, en indiquant « en même temps » s'appuyer sur cette même administration pour justifier l'absence d'actualisation des articles liminaire et d'équilibre du PLF pour 2024.

En effet, alors qu'une note pour le ministre du 19 janvier 2024 de la Direction générale du Trésor prévoyait une **croissance de 0,9 %** pour l'année 2024 et **qu'une note du 1^{er} mars 2024 envisageait, elle, une croissance de 0,8 %, Bruno Le Maire a annoncé une révision de la prévision de croissance à hauteur de 1 % le 18 février 2024, prévision conservée dans le programme de stabilité 2024-2027 présenté le 17 avril 2024 en Conseil des ministres.**

2. L'absence de projet de loi de finances rectificative malgré le bouleversement des équilibres actés dans la loi de finances initiale pour 2024 relève du déni de réalité, voire du déni de démocratie

Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, « *une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées* »¹.

Interrogé pour savoir si les grandes lignes de la loi de finances avaient été ainsi « bouleversées », le ministre de l'économie et des finances a répondu devant la mission d'information, lors de son audition le 30 mai 2024, que « *L'honnêteté et la sincérité me conduisent à dire que les grandes lignes de ladite loi sont en effet profondément modifiées, à la fois par le chiffre du déficit pour 2023 et par la révision de la prévision de croissance en 2024* ». Ce fait est en effet difficilement contestable dans un contexte où la loi de finances initiale 2024 prévoyait un déficit à 4,4 % du PIB alors que le programme de stabilité prévoit un déficit fortement dégradé à 5,1 %, au prix d'un décret d'annulation de 10 milliards d'euros et d'annonces de nouvelles mesures pour encore 10 milliards d'euros supplémentaires, soit un écart total de l'ordre de 40 milliards d'euros.

Seul un projet de loi de finances rectificative permettrait de clarifier les nouvelles données du solde budgétaire par une vision actualisée des ressources, mais aussi des dépenses. **Une communication fondée sur une série d'entretiens dans la presse ne remplace pas une véritable information budgétaire chiffrée et exhaustive, en particulier à l'endroit du Parlement.**

En outre, **l'absence de projet de loi de finances rectificative donne l'impression que le problème peut se résoudre tout seul**, et sans inclure le Parlement dans le processus. Or **les risques sur l'exécution budgétaire sont réels**, y compris concernant les dépenses. Si le Gouvernement s'est donné de vastes marges de manœuvre par l'utilisation immodérée des reports de crédit, il risque de devoir faire face à la réalité de besoins nouveaux et de programmes insuffisamment dotés en loi de finances initiale.

Il ressort en effet des documents obtenus par la mission d'information que **certaines politiques publiques sont en risque fort dans le cadre de l'exécution budgétaire de leurs crédits en 2024**, les administrations concernées ne disposant pas des crédits nécessaires pour tenir leur budget d'ici à la fin de l'année.

¹ Conseil constitutionnel, décision 91-298 DC du 24 juillet 1991 « *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* ».

À titre d'exemple, le manque de crédits est d'ores et déjà estimé à plus de 250 millions d'euros sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires », même en supposant que les crédits mis en réserve seront dégelés. Or, **l'insuffisance des crédits ouverts en 2024 était connue du Gouvernement avant même la promulgation de la loi de finances initiale**. Si le ministre en charge du logement a, dès le 8 janvier, annoncé un besoin de crédits supplémentaire de 120 millions d'euros, il ressort des documents consultés que cette mesure avait été arbitrée en réunion interministérielle dès le 21 décembre 2023 et qu'il s'y ajoute d'autres dépenses d'un montant au moins équivalent, qui nécessiteront très probablement l'ouverture de crédits en cours d'année. **Attendre la loi de finances de fin de gestion n'aurait aucun effet en termes d'économies budgétaires**, mais pourrait poser des difficultés importantes aux opérateurs qui, pour mettre en œuvre cette politique, dépendent des crédits versés par l'État.

En effet, si le projet de loi de finances rectificative est très souhaitable lorsque des prévisions de recette en baisse font peser un risque sur les équilibres définis par la loi de finances, **il devient juridiquement indispensable lorsqu'il s'agit d'ouvrir des crédits nouveaux**, d'autant plus que le décret d'annulation de crédits du 21 février dernier empêche le Gouvernement de procéder à toute nouvelle ouverture de crédits d'ampleur par décret d'avance : les articles 13 et 14 de la loi organique relative aux lois de finances ne permettent d'annuler que 1,5 % des crédits ouverts en loi de finances, soit 12,2 milliards d'euros¹ environ au total au cours de l'année 2024. En conséquence, seuls 2 milliards d'euros environ pourraient encore être ouverts ou annulés par la voie du décret.

Il paraît donc nécessaire, pour le respect des principes budgétaires et de l'information du Parlement, mais aussi tout simplement pour assurer la bonne exécution des politiques publiques, de présenter, sans attendre les derniers mois de l'année 2024, un projet de loi de finances rectificative.

Recommandation : présenter un projet de loi de finances rectificative (PLFR) en cas de modification importante des prévisions sous-tendant la loi de finances initiale (Gouvernement).

¹ Ce calcul suppose (usage jamais validé explicitement par la juridiction administrative ou constitutionnelle) que le taux de 1,5 % porte à la fois sur les crédits ouverts sur le budget général mais aussi sur les budgets annexes et les comptes spéciaux.

3. Le prétendu volontarisme politique des prévisions de croissance et de déficit public, ou la dangereuse confusion entre technique et politique

Les travaux de la mission ont également permis d'identifier une **confusion dans la nature de l'exercice de prévision, qui est par essence technique mais qui, sous l'influence des ministres en exercice, devient politique**. Il est préjudiciable, pour le ministère des finances, de disposer d'un appareil statistique aussi riche et performant, pour finalement déformer les résultats qu'il propose.

Les prévisions économiques du ministère des finances

Pour réaliser les prévisions qu'elle présente au ministre, la direction générale du Trésor dispose de plusieurs modèles :

- la prévision à court terme, pour le trimestre en cours, repose sur l'exploitation des données conjoncturelles et tente de reproduire la méthodologie des comptes trimestriels à l'aide d'une maquette dédiée (le « garde-fou » ¹) ;
- la prévision annuelle, pour l'année en cours et la suivante, est réalisée avec le **modèle Opale**². Ce modèle (qui comprend environ 800 variables et 500 équations) intègre une grande quantité de données « exogènes » (ou produites par d'autres bureaux du Trésor), et notamment les finances publiques, le scénario international ou les taux d'intérêt. La prévision intègre par ailleurs nécessairement du jugement d'expert : ainsi, une question importante que doit trancher régulièrement le prévisionniste concerne la nature (temporaire ou structurelle) des chocs inexpliqués passés³.

Le modèle Mésange⁴, de plus grande taille, comporte 1 800 équations. Il permet de simuler et évaluer des mesures de politique économique, et peut être utilisé pour l'exercice de prévision. Certaines de ses équations ou blocs d'équations peuvent être utilisés au cas par cas pour appuyer des analyses économiques.

Source : commission des finances et réponses du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au questionnaire du rapporteur

En dépit des outils poussés de prévision dont dispose le ministère, les informations à disposition de la mission d'information, précédemment évoquées, révèlent que le ministre a fait le choix de retenir pour 2024 une prévision de croissance différente de celle de ses services.

¹ Documents de Travail de la DG Trésor Numéro 2015/04 (Juin 2015), " La prévision de croissance de court terme à la DG Trésor " (economie.gouv.fr).

² Document de Travail de la DG Trésor Numéro 2017/06 (Mai 2017), " La maquette de prévision Opale 2017 " (economie.gouv.fr).

³ Réponses du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au questionnaire du rapporteur.

⁴ Documents de travail de la DG Trésor. Numéro 2017/04 (mai 2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés ».

L'écart entre les prévisions de croissance portées par les services et celles annoncées par le ministre signifie, en creux, qu'un arbitrage politique est réalisé sur la prévision de croissance.

Bruno Le Maire a ainsi assumé, lors de son audition du 30 mai 2024, **que les prévisions de croissance du Gouvernement étaient le fruit d'une volonté politique** : *« j'estime que mon rôle de ministre de l'économie ne se réduit pas à tenter de me rapprocher le plus possible du taux de croissance effectif, mais qu'il consiste aussi à montrer que la croissance est portée par une ambition (...). Comme le soulignait le Président de la commission, il m'appartient de prendre des décisions politiques. Or, afficher un objectif de croissance est également une décision politique : mon rôle consiste à fixer une ambition, pas simplement une évaluation ».*

Dans la mesure où les prévisions de déficit public reposent en partie sur la prévision de croissance, et que celle-ci s'avère partiellement au moins la résultante d'une décision politique non documentée, **il est permis de douter de la véracité des prévisions avancées, dès lors qu'elles s'éloignent des hypothèses techniques**. Il est, dans ce contexte, encore plus préjudiciable pour le Parlement de ne pas disposer des prévisions techniques des services puisque cela l'amène à voter sur des textes financiers sur la base de chiffres dont il ignore les sous-jacents véritables.

Une telle confusion discrédite les prévisions de croissance et de déficits annoncées par le Gouvernement.

PARTIE 3 : UN MANQUE D'INFORMATION PROBLÉMATIQUE ET NON CONFORME À LA LOLF

I. UN PARLEMENT PRIVÉ DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE À L'EXERCICE DE SES PRÉROGATIVES ET NOTAMMENT LE VOTE DU BUDGET

1. Le Parlement légifère sans disposer des données les plus récentes sur la situation des finances publiques de la part du Gouvernement

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2023, la loi de finances de fin de gestion a été marquée par une **information incomplète du Parlement** sur la prévision d'atterrissage de 2023¹. La Cour signale notamment l'absence d'information sur les estimations de consommation de crédits reportés dans l'exposé des motifs du projet de loi de fin de gestion, contrairement à la pratique suivie les années précédentes dans les projets de loi de finances rectificative.

En début d'année 2024 encore, le Gouvernement tarde à rendre publiques, ou au moins à communiquer au Parlement, les informations et analyses dont il dispose et qui remettent en cause les cibles fixées par la loi de finances de fin de gestion pour 2023, comme celles de la loi de finances initiale pour 2024.

Au cours des mois de janvier et de février, les ministres continuent à réaffirmer publiquement l'objectif de déficit public de 4,4 % en 2024.

« Le 4,4 % de déficit n'est pas une lubie du ministre des Finances, c'est un objectif collectif fixé par le président de la République et la Première ministre, approuvée par le Parlement, et qui s'impose à tous » et le 17 janvier au Sénat en séance publique : « Nous devons rétablir nos finances publiques, accélérer le désendettement du pays et réduire nos déficits, en tenant la première marche de 2024 - 4,4 % de déficit - et en accélérant ensuite »

(M. Bruno Le Maire, vœux, 8 janvier)

« Nous maintenons notre objectif à 4,4 %. »

(M. Thomas Cazenave, entretien sur France Inter le 20 février 2024)

S'il est compréhensible que des membres du Gouvernement hésitent à placer immédiatement dans le débat public des chiffres résultant d'estimations de leur administration, rien ne les contraignait pour autant à

¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2023*, p. 115 et suivantes.

reprendre un objectif dont le maintien était de plus en plus difficile voire impossible.

La probabilité, connue dès le mois de décembre 2023, d'un déficit public 2023 très nettement supérieur à la prévision aurait dû pousser les ministres à une communication moins péremptoire au sujet de la prévision pour 2024. L'alerte du 7 décembre a en effet été renouvelée, et renforcée, par une note en date du 24 janvier 2024 qui, au vu notamment de l'exécution budgétaire de l'État, estime le déficit public 2023 à un niveau de 5,3 % du PIB, contre 4,9 % en loi de finances de fin de gestion et 5,2 % selon la note du 12 décembre.

D'une manière générale, les travaux de la présente mission d'information montrent l'utilité, pour les instances du Parlement qui ont pour mission de suivre l'élaboration et l'exécution du budget, de disposer d'une information plus approfondie sur l'état des finances publiques et des analyses réalisées par les services.

Il est donc proposé d'organiser un partage d'information plus systématique, notamment lorsque les prévisions de croissance et de déficit sortent des intervalles de confiance inclus dans le projet de loi de finances, dans des conditions assurant la sécurisation des informations contenues dans ces notes qui portent notamment sur les prévisions économiques, sur la prévision et l'exécution du budget de l'État et du déficit public et sur le suivi budgétaire des principaux impôts.

Recommandation : transmettre au Président et au Rapporteur général de chaque commission des finances, sous une forme sécurisée, les notes techniques des administrations relatives aux prévisions macroéconomiques, de déficit public et de recettes (Gouvernement).

Recommandation : en cas d'alerte sur une possible sortie des estimations hors des intervalles de confiance donnés dans le plus récent texte ou projet de texte financier, les commissions des finances des deux assemblées sont saisies sans délai (Gouvernement).

Les informations sont également insuffisantes au moment du programme de stabilité 2023-2027 présenté en avril 2023. Comme indiqué précédemment, ce document a été fondé sur une estimation de produit de l'impôt sur les sociétés de 67,4 milliards d'euros en 2023, montant tout à fait remarquable puisqu'il s'agissait d'une augmentation de 12,1 milliards d'euros par rapport à la prévision de 55,3 milliards d'euros qui avait fondé, trois et demi plus tôt, la loi de finances initiale pour 2023.

Or, le document de présentation du programme de stabilité, transmis au Parlement français et à la Commission européenne, ne mentionne pas cette estimation. Il met au contraire l'accent sur une évolution spontanée « *moins allante* » des prélèvements obligatoires en 2023, liée en premier lieu « *à l'impôt sur les sociétés, dont la croissance spontanée serait pénalisée par l'évolution du solde (en effet, les recettes de solde en 2022 ont été particulièrement élevées du fait du bénéfice fiscal 2021 très dynamique, alors que cet effet n'affecterait pas le solde en 2023)* »¹. Il est difficile de comprendre, par la seule lecture de ce document, comment cette explication peut se concilier avec une estimation de produit net de l'impôt réévalué de plus de 20 % par rapport à celui figurant en loi de finances initiale et de 10 % par rapport au produit perçu en 2022, qui était lui-même d'un niveau exceptionnel et sans équivalent dans l'histoire récente.

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué le 30 mai 2024 devant la commission des finances, de manière répétée, que « *la révision de la prévision de recettes d'impôt sur les sociétés du programme de stabilité au projet de loi de finances pour 2024 à hauteur de 6 milliards d'euros, de 67,4 à 61,3 milliards d'euros, est publique* ». Toutefois, cette révision n'est pas présentée dans les documents du programme de stabilité et le projet de loi de finances pour 2024 indique ensuite seulement que cette prévision est en hausse de 6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2023, sans évoquer le programme de stabilité. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024 indique que « *le scénario économique présenté dans le programme de stabilité (PStab) publié le 26 avril 2023 est globalement confirmé. La prévision de croissance de l'activité pour 2023 est inchangée (+ 1,0 %)* », ce qui ne permet pas de comprendre une révision à la baisse de plus de 10 %, par rapport au programme de stabilité, du produit de l'impôt le plus lié à l'activité économique.

Les prévisions associées au programme de stabilité jouent un rôle majeur dans la compréhension de ce document, qui trace les perspectives financières du pays vis-à-vis de ses obligations européennes. **Aussi doivent-elles être exposées avec le plus de clarté possible.**

Recommandation : présenter, dans un tableau ou une annexe au programme de stabilité, l'ensemble des hypothèses de recettes fiscales, impôt par impôt, et non fiscales, sous-jacentes au scénario financier ; rappeler ces estimations dans l'exposé des motifs ou les documents annexés au projet de loi de finances (Gouvernement).

¹ *Programme de stabilité, avril 2023, p. 44.*

En outre, **les montants de dépenses et de solde inscrits dans la loi de finances de fin de gestion ne prennent pas en compte les conséquences du décret d'annulation** pris le 21 septembre 2023¹, pour un montant de 5,0 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 4,7 milliards d'euros sur le périmètre du budget général et 0,3 milliard d'euros sur celui des comptes spéciaux.

Le montant des dépenses nettes est en effet, dans le projet de loi de finances de fin de gestion, de 453,8 milliards d'euros, ce qui correspond à la somme des dépenses nettes² de la loi de finances initiale et des ouvertures et annulations proposées dans le projet de loi de finances de fin de gestion. En conséquence, l'annulation de crédits de 4,7 milliards d'euros sur le périmètre du budget général réalisée par le décret d'annulation de septembre n'est pas prise en compte dans les dépenses (et donc dans le solde) de la LFG.

Il est vrai que le décret d'annulation, présenté par le Gouvernement comme une mesure d'économie, **portait en réalité, pour une large part, sur des crédits reportés** depuis 2022 : le montant des annulations de crédit de paiement nettes des crédits reportés est de 1,5 milliard d'euros seulement³. En conséquence, son impact sur les crédits ouverts en loi de finances initiale peut être considéré comme réduit.

Il n'en reste pas moins que **ces effets auraient dû être mieux présentés dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion**. La Cour des comptes propose, dans son rapport sur le budget de l'État en 2023, d'« *indiquer dans l'exposé des motifs ou l'article d'équilibre des lois de finances rectificatives et de fin de gestion les hypothèses actualisées de consommation des reports entrants pour l'année en cours, a minima pour les programmes bénéficiant d'une dérogation au seuil des 3 %* ». Cette recommandation peut être reprise et **élargie à l'ensemble des mouvements de crédits réalisés par voie réglementaire** ayant un effet sur le montant des dépenses du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux : décrets d'ouvertures ou d'annulation de crédits, arrêtés de reports de l'exercice précédent, prévision de reports vers l'exercice suivant.

Cette mesure aurait pour objectif non seulement un **réalisme accru du tableau d'équilibre**, qui constitue une synthèse des informations disponibles sur l'équilibre budgétaire, mais aussi une **meilleure transparence sur le montant du déficit à financer** inscrit au tableau de financement. Ce déficit à

¹ Décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023 portant annulation de crédits.

² Le montant des dépenses nettes inscrit dans le tableau d'équilibre correspond au montant total des crédits ouverts, nets des remboursements et dégrèvements d'État.

³ Soit la totalité des 0,7 milliard d'euros annulés sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis » (programme non alimenté par des reports) et 0,8 des 4 milliards d'euros annulés sur le 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » (alimenté par des reports à hauteur de 3,2 milliards d'euros). Les crédits annulés sur le programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont inférieurs au montant des crédits reportés de 2022 sur ce programme.

financer indique en effet le montant des emprunts de court ou long terme qui devraient être contractés au cours de l'exercice. Il dépend des crédits ouverts, mais aussi des prévisions de consommation de crédits reportés depuis l'exercice précédent. Une explication de cet ordre, toutefois trop sommaire, figurait dans l'exposé des motifs de l'article d'équilibre ou l'exposé général des lois de finances rectificative en 2021 et 2022 ; cela n'a pas été le cas dans le projet de loi de fin de gestion pour 2023, au détriment de l'information du Parlement et du public sur le montant et la formation du déficit.

Recommandation : compléter le tableau d'équilibre et le tableau de financement des lois de finances rectificatives et de la loi de finances de fin de gestion, afin d'y retracer les conséquences des mouvements de crédits (Gouvernement).

2. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 a été adopté à coups de procédures d'exception altérant l'information du Parlement

Le projet de loi de finances pour 2024 a été adopté dans des conditions encore plus regrettables que le projet de loi de finances pour 2023.

a) L'utilisation répétée de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a empêché le Parlement de jouer pleinement son rôle et en particulier de bénéficier de l'information nécessaire

Aucun débat n'a eu lieu à l'Assemblée nationale en séance publique sur les articles de la première partie du projet de loi de finances, relatifs aux recettes, puisque, avant même la discussion de l'article liminaire, la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur l'adoption de cette partie, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

La même procédure a été appliquée pour l'examen de la seconde partie, après toutefois plusieurs jours de débat en séance publique, puis lors de l'examen en nouvelle lecture et en lecture définitive. **Pour la deuxième année consécutive, l'assemblée qui dispose du « dernier mot » en matière législative n'a donc pas voté sur le texte du projet de loi de finances.** Le texte a été, selon la formule consacrée, « considéré comme adopté » par l'Assemblée nationale, à la suite de la non-adoption des motions de censure présentées par certains députés à l'encontre du Gouvernement.

C'est donc au Sénat que le débat a eu lieu, l'ensemble du texte ayant été examiné en séance publique, mais sur un texte pour lequel l'information nécessaire au Parlement était largement manquante.

b) Le Gouvernement a fait adopter un texte qui ne présentait pas toutes les informations dont il disposait

Si 60 articles du texte transmis au Sénat provenaient du projet de loi de finances initial et bénéficiaient donc d'une évaluation préalable¹, **175 articles ont été ajoutés** sans bénéficier de cette évaluation. Seul un exposé des motifs sommaire, voire indigent, étant fourni, aucune explication n'ayant été donnée en séance publique.

Une grande partie du projet de loi de finances a donc été présentée au Sénat sans le degré d'information nécessaire.

De même, la manière dont les **revues de dépenses** menées au printemps 2023 ont été prises en compte pour la construction de la loi de finances demeure mal connue. Elles n'ont fait l'objet que d'un rapport très succinct au mois de juillet², et le Gouvernement n'a pas transmis à la commission des finances les rapports finaux établis par les missions administratives en charge de certaines de ces revues de dépenses, malgré une demande formelle et alors même que ces revues de dépenses devaient « *éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale* »³.

Enfin **le projet de loi de finances**, bien que son examen se soit prolongé jusqu'à la mi-décembre, **n'a pas pris en compte les alertes** sur les recettes dont le Gouvernement avait connaissance, et qui sont restées ignorées du Parlement jusqu'au contrôle sur pièces et sur place du Rapporteur général au ministère de l'économie et des finances, le 21 mars dernier, et aux travaux de la présente mission d'information.

Il n'a pas non plus pris en compte les reports de crédit, qui s'ajoutent aux crédits de la loi de finances sans information préalable du Parlement, alors que leur montant était prévu et estimé depuis plusieurs semaines.

En particulier, ce projet de loi n'a pas pris en compte les mesures de « pilotage » de la dépense ayant un effet direct sur le solde budgétaire en 2024, comme le report de dépenses de 1,6 milliard d'euros sur la mission « Défense ».

Le ministre chargé des comptes publics a répété à de nombreuses reprises, devant la mission d'information, que la note du 7 décembre ne permettait pas de mettre à jour les prévisions pour 2024, tout en reconnaissant qu'elle recommandait de « piloter » les crédits du ministère de la Défense, c'est-à-dire en clair de reporter 1,6 milliard d'euros de dépenses sur 2024.

Or, un report de dépenses signifie très clairement que le solde de 2024 est dégradé du montant correspondant au report : en décidant ce « pilotage », le Gouvernement décidait en même temps d'accroître les

¹ Hormis articles de récapitulation.

² Évaluation de la qualité de l'action publique, rapport au Parlement, juillet 2023.

³ Article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

dépenses – et donc le déficit – de 2024 de 1,6 milliards d’euros, sans en informer le Parlement.

c) L’expérience du PLF 2024 plaide pour un moment de « recalibrage » en cours d’examen

Si le projet de loi de finances est habituellement déposé dans les derniers jours du mois de septembre, les hypothèses sur lesquelles il se fonde sont arrêtées plusieurs semaines auparavant, compte tenu des étapes nécessaires à sa conception et, notamment, à la saisine du Haut Conseil des finances publiques.

Le même projet n’est adopté définitivement qu’après la mi-décembre, et promulgué dans les tous derniers jours de l’année. **Il se passe donc plus de trois mois**, et sans doute près de quatre, **entre le moment où la prévision initiale est élaborée et le moment où la loi de finances est promulguée** et où l’exercice sur lequel elle porte débute.

Il serait donc fort utile de prévoir un moment de « **recalibrage** » **du projet de loi de finances** afin de **rectifier le cap** tant qu’il est temps : le Gouvernement présenterait une mise à jour de ses hypothèses macroéconomiques comme de ses prévisions de recettes, sous une forme plus détaillée que celle de l’amendement présenté, toujours à la dernière minute, sur les articles liminaire et d’équilibre du projet de loi de finances.

Le HCFP pourrait être de nouveau saisi afin de lui permettre de porter un regard sur le scénario du Gouvernement mis à jour.

Un tel exercice de transparence permettrait d’éclairer la discussion parlementaire et d’apporter toutes les justifications nécessaires à d’éventuels amendements portant aussi bien sur le projet de loi de finances de fin de gestion de l’année en cours que sur le projet de loi de finances de l’année suivante.

Recommandation : introduire un moment de « recalibrage » du projet de loi de finances au moment de sa transmission au Sénat (Gouvernement).
--

3. La nécessité pour le Parlement de disposer d'informations objectives et actualisées tant lors de l'adoption du budget que durant son exécution

À plusieurs reprises lors de son audition, le ministre des finances a déploré les « *graves accusations* » prétendument formulées à son encontre, selon lesquelles il aurait « *délibérément dissimulé au Parlement des informations qui étaient à [sa] disposition* », prétendant également ne pas accepter « *l'accusation de rétention d'informations* ».

Factuellement, le contrôle réalisé par le rapporteur général en vertu de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la présente mission d'information sont issus du fait que des éléments sur l'exécution budgétaire, particulièrement inquiétante pour les finances publiques du pays, ont été mis en lumière par la presse et sans qu'aucune information n'ait été donnée par ailleurs, et préalablement, aux représentants de la Nation, pas même le Président et le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat qui pourtant sont dotés de pouvoirs particuliers.

Ainsi, les perspectives de dégradation portées par la note du 7 décembre 2023 n'ont pas été communiquées, pas plus que les raisons ayant conduit au décret d'annulation de 10 milliards d'euros de crédits en février 2024.

Il importe aussi que les prérogatives reconnues par l'article 57 de la LOLF¹ soient pleinement respectées. Aussi, il appartient aux ministres de ne pas retenir une note ou une autre, une information ou une autre lorsqu'ils apportent des réponses aux questions posés par le Président et le Rapporteur général de la commission des finances. Ainsi, afin de comprendre l'impact du plan de 10 milliards d'euros d'économies prévu par ce décret sur la croissance et le déficit public, le ministère a été interrogé sur le niveau qu'atteindrait le déficit public en 2024 sans les annulations de crédit portées par le décret. Le Président et le Rapporteur général ont alors reçu pour toute réponse un renvoi au programme de stabilité présenté ultérieurement, alors même qu'une note de la direction générale du Trésor du 16 février 2024, rédigée avant le 21 février, comportait précisément cette information et faisait état d'une prévision de solde de - 5,7 % du PIB pour 2024².

Cette note du 16 février 2024 comportait exactement l'information que le Parlement, dans l'exercice de ses droits constitutionnels, demandait au Gouvernement. Elle ne lui a pourtant pas été transmise.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Et - 5,4 % du PIB en retenant les hypothèses optimistes de la LPFP 2023-2027.

Les échanges entre la commission des finances et le Gouvernement relatifs au décret d'annulation du 21 février

La note 2024-000 932 de la direction générale du Trésor pour les ministres du 16 février 2024 fait état d'une prévision de solde public de - 5,7 % du PIB à politique inchangée :

L'actualisation des prévisions de finances publiques conduit à une prévision du solde 2023 de -5,6 % du PIB, en dégradation par rapport à la note du 24 janvier 2024 (-5,3 % du PIB), et à la LFG pour 2023 et la LPFP (-4,9 % du PIB). L'Insee publiera son estimation du déficit public pour 2023 le 26 mars. La prévision de solde public atteint ensuite -5,7 % du PIB en 2024 (contre -4,4 % du PIB prévu en LPFP) et -5,9 % du PIB en 2025 (contre -3,7 % du PIB dans la LPFP).

Dans ses réponses en date du 5 mars 2024 au questionnaire du Président et du Rapporteur général en date du 28 février 2024, et en violation de la lettre de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique choisit de ne pas transmettre cette information :

7. Préciser le niveau qu'atteindrait en 2024 le déficit public, en pourcentage du PIB, sans les annulations de crédits portées par le décret d'annulation. Détailler le calcul, en précisant notamment dans quelle mesure il prend en compte l'impact des annulations de crédits sur la croissance et dans quelle mesure il prend en compte l'impact des annonces nouvelles coûteuses intervenues depuis le vote de la loi de finances pour 2024.

L'ensemble des informations pertinentes sera pris en compte et détaillé dans le programme de stabilité, prévu en avril en amont de l'introduction du nouveau cadre de gouvernance européen.

Lors de son audition du 30 mai 2024 par la mission d'information, Bruno Le Maire rejette pourtant, contre toute évidence, la prétendue accusation de rétention d'information formulée à son égard :

« Toutes les allégations selon lesquelles j'aurais délibérément dissimulé au Parlement des informations qui étaient à ma disposition sont infondées, et je compte bien prendre le temps nécessaire pour en faire justice (...). Pour ma part, ce que je n'accepte pas, ni au titre de mes fonctions, ni à l'égard du Gouvernement, c'est que le rapporteur général de la commission des finances dise que le Gouvernement n'a jamais cherché à redresser la situation et qu'il a fait preuve de rétention d'informations, comme vous l'avez déclaré le 21 mars (...). Je ne peux pas accepter qu'on accuse le Gouvernement et celui qui, en son sein, est responsable des finances de la Nation, de rétention d'informations. Je ne m'y suis jamais livré (...). Je suis très attaché au rôle de contrôle du Parlement et distingue cette mission de l'accusation de rétention d'informations, que je n'accepterai jamais. (...) Tous les documents demandés par le président de la commission et le rapporteur général leur sont transmis par le ministre des finances. Il me semble que cela a toujours été le cas ».

Sources : notes récupérées par la mission d'information, réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général de la commission des finances, audition du 30 mai 2024 du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Recommandation : respecter l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances en communiquant les informations demandées par le Rapporteur général ou le Président de la commission des finances lorsqu'elles existent (Gouvernement).

Enfin, le Gouvernement s'est contenté, en 2024, de présenter un programme de stabilité de même facture que les années précédentes, sans y joindre le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques prévu par l'article 1 K de la LOLF, qui n'est pas entièrement contenu dans le programme de stabilité.

Il importe, là encore, que les dispositions organiques, votées conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat soient respectées.

II. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP) GAGNERAIT ÉGALEMENT À DISPOSER D'UN MEILLEUR NIVEAU D'INFORMATION

Les travaux de la mission ont enfin permis d'identifier des **carences dans l'information économique et financière communiquée au Haut Conseil des finances publiques et les capacités qui lui sont accordées pour la traiter.**

Plusieurs difficultés sont apparues.

Tout d'abord, lors de son audition par la mission d'information, le président du HCFP, Pierre Moscovici, a insisté sur le fait que le niveau de ressources dont il disposait pour exercer sa mission était moins élevé que dans les institutions budgétaires indépendantes d'autres pays européens.

Le HCFP déplore également un accès limité à l'information économique et budgétaire produite par l'administration et sous-jacente au projet de loi de finances et au programme de stabilité. Dans un courrier adressé le 17 juillet 2023 à la Première ministre Élisabeth Borne dont la mission a obtenu communication, le président du HCFP rappelle en effet que la loi organique du 28 décembre 2021 a élargi le mandat du HCFP en prévoyant que ses avis portent sur le réalisme des recettes et des dépenses qui sont inscrits dans les textes financiers¹. Toutefois, et malgré des progrès dans la transmission d'informations relatives aux recettes non fiscales, au solde des ODAC et aux mesures de périmètres, l'information à disposition du HCFP ne lui permet pas de remplir pleinement cette nouvelle mission. Comme le résume Pierre Moscovici, « *l'information transmise au HCFP est en conséquence aujourd'hui trop peu détaillée pour permettre une appréciation suffisamment informée du réalisme des recettes des dépenses* ».

Dans ces conditions, **l'argumentaire maintes fois mobilisé par les ministres soulignant que les prévisions de déficit pour 2023 contenues dans le projet de finances de fin de gestion pour 2023 ou dans le projet de loi de finances ont été jugées plausibles par le HCFP perd toute sa force et sa pertinence, puisqu'en raison du manque d'information qu'il déplore,**

¹ Article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dans sa rédaction issue de l'article 30 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

le HCFP estime lui-même ne peut se prononcer en pleine connaissance de cause sur les textes financiers.

La mission fait donc sienne certaines des recommandations mises en avant par la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne dans un document de juin 2023 relatif au renforcement des institutions budgétaires indépendantes (IBI)¹. Il y est notamment préconisé que les IBI puissent disposer d'un accès étendu et rapide à l'information dans le cadre d'un protocole d'accord conclu avec les autorités.

Recommandation : donner accès au Haut conseil des finances publiques (HCFP) aux notes mensuelles et trimestrielles relatives aux recettes fiscales et aux prévisions macroéconomiques et de déficit public produites par les administrations du ministère en charge des finances (Gouvernement).

Enfin, la mission d'information a constaté qu'en France **le HCFP était saisi assez précocement sur le budget, à la différence de ce qui peut exister dans d'autres institutions budgétaires indépendantes**. Ainsi, en Italie, les avis sont préparés dans le courant de l'automne, ce qui permet de bénéficier d'informations plus récentes et donc plus pertinentes.

À cet égard, un second avis en cours d'examen au cours du mois de novembre devrait être envisagé, compte tenu de l'écart temporel existant entre l'élaboration du budget (fin août) et la promulgation de la loi de finances (fin décembre). Celui-ci s'appuierait sur la présentation par le Gouvernement d'un document de mise à jour des hypothèses macroéconomiques pour l'année en cours et ses conséquences sur l'année à venir, pouvant donner lieu à des amendements d'actualisation sur les articles liminaire et d'équilibre.

Recommandation : prévoir une nouvelle saisine du HCFP au moment du « recalibrage » du projet de loi de finances, sur la base d'un document de mise à jour des hypothèses macroéconomiques et de déficit public pour l'année en cours et ses conséquences sur l'année à venir (Gouvernement).

¹ « *Reviewing the National Budgetary Frameworks : An Opportunity to Strengthen Independent Fiscal Institutions ?* », Christos Axioglou, Oskar Grevesmühl and Martijn Hoogeland. Discussion paper 186 – June 2023. European Commission, Economic and Financial Affairs.

TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION

Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes

(Mardi 30 avril 2024)

- Présidence de M. Bruno Belin, vice-président -

M. Bruno Belin, président. – Nous entamons cet après-midi les auditions plénières de notre mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France.

Si nous recevons régulièrement M. Moscovici, tantôt en tant que Premier président de la Cour des comptes, tantôt en tant que président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), nous lui avons demandé de venir aujourd'hui en ces deux qualités pour éclairer les débats de notre mission. Le sujet de la dégradation des finances publiques depuis 2023 le justifie, vu tout particulièrement sous l'angle du suivi de la situation budgétaire et financière par le Gouvernement, et de l'information, que nous trouvons actuellement insuffisante, du Parlement.

Cette mission d'information, monsieur le Premier président, a été ouverte à la suite de l'annonce par l'Insee d'un déficit public de 5,5 % du PIB en 2023, alors qu'il était prévu à 4,9 % dans la loi de finances de fin de gestion (LFFG) soumise au Parlement. De même, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) s'est trouvée obsolète deux mois après sa promulgation.

Nous ne pouvons être que frappés par la rapidité de cette dégradation. À partir de quel moment la connaissance de cette dernière était-elle prévisible et identifiée, selon vous ? Pouvez-vous nous éclairer sur la méthode observée par le HCFP lors de la rédaction des avis qu'il fournit sur le projet de loi de finances (PLF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et sur le programme de stabilité ? En particulier, comment sont réalisées et suivies les prévisions macroéconomiques et celles des principaux agrégats des finances publiques ?

Je sais que nos préoccupations rejoignent les vôtres. Ainsi, la Cour des comptes alerte depuis plusieurs années sur les difficultés croissantes en matière de prévision des recettes fiscales par le Gouvernement, et vous l'appellez à mieux justifier les estimations dans les projets de loi de finances rectificative (PLFR). Cette difficulté récurrente à apprécier les recettes fiscales

a été particulièrement aiguë à la fin de l'année 2023, notamment pour ce qui concerne la TVA et l'impôt sur les sociétés. Comment le Gouvernement devrait-il faire pour améliorer ses méthodes ? D'une manière générale, conviendrait-il de publier des prévisions de recettes en fourchettes dans l'exposé général des projets de loi de finances ?

Au-delà du budget de l'État, les prévisions faites par le Gouvernement et l'information du Parlement au sujet de la situation financière des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale présentent certainement des marges d'amélioration. Votre point de vue en la matière nous sera fort utile.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes. – Je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre invitation. Je présenterai plusieurs travaux, qui s'appuient sur soixante et une notes d'analyse de l'exécution budgétaire ou fiscale, réalisés par la première chambre de la Cour des comptes, ainsi que des délibérations du Haut Conseil des finances publiques.

Je commencerai par nos analyses portant sur le budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) confie à la Cour le rôle essentiel d'éclairer l'examen de l'exécution budgétaire. Nous ne prenons pas cette responsabilité à la légère.

Le rapport sur le budget de l'État (RBDE) livre un constat sans appel. Lors de ma venue afin de présenter ce rapport public annuel, j'avais présenté l'année 2023 comme une année blanche en matière de réduction du déficit public. La chambre s'est interrogée : avons-nous été trop sévères ? En réalité, il s'agissait d'une année noire pour les finances de l'État !

En effet, le déficit budgétaire de l'État en 2023 est le deuxième le plus dégradé jamais enregistré. Il atteint presque le niveau record de l'année 2020, qui, pourtant, a été frappée de plein fouet par la crise sanitaire. Le déficit atteint 173 milliards d'euros en 2023, soit 21 milliards de plus qu'en 2022 et 9 milliards de plus qu'initialement prévu dans la loi de finances initiale pour 2023.

Si cette situation tient en premier lieu à une loi de finances initiale peu ambitieuse – nous l'avons souligné –, elle est aggravée par des facteurs multiples.

D'abord, sur les dépenses, le constat est clair et décevant : nous n'avons pas profité du reflux des dépenses exceptionnelles de crise et de relance pour diminuer les dépenses de l'État et pour réduire le déficit.

Après avoir augmenté de 110 milliards d'euros entre 2019 et 2022, les dépenses du budget général de l'État auraient dû logiquement diminuer. Il est vrai qu'un reflux des dépenses exceptionnelles, liées à l'urgence sanitaire et à la relance, a eu lieu, de l'ordre de 28 milliards d'euros. Néanmoins, cette baisse a été plus que compensée par la hausse des autres dépenses, lesquelles se

chiffrent à 29,4 milliards d'euros. Les dépenses totales de l'État ont ainsi atteint 454,6 milliards d'euros en 2023, soit 1,9 milliard d'euros de plus qu'en 2022.

Toutes les composantes de la dépense de l'État ont progressé en 2023. Les mesures nouvelles, afin de prolonger les dispositifs de soutien face à la hausse des prix de l'énergie, ont représenté près de 15 milliards d'euros. La croissance des dépenses de l'État est aussi due à la hausse continue de ses dépenses ordinaires. La Cour estime leur progression à 14,5 milliards d'euros en 2023, contre moins de 2 milliards d'euros en 2022. Cette progression est notamment due à la hausse de 3,2 milliards d'euros de la charge de la dette, de 6 milliards d'euros de la masse salariale, après l'augmentation de la valeur du point d'indice en 2022 et en 2023, et à une hausse significative des effectifs de l'État, représentant 8 991 équivalents temps plein (ETP).

De surcroît, les reports atteignent des niveaux inédits depuis quatre ans et ne sont toujours pas en voie de normalisation : 16 milliards d'euros de crédits de 2023 ont à nouveau été reportés sur 2024.

Ces augmentations et ces reports étaient tous prévus et autorisés au travers de la loi de finances et de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Le constat est d'ailleurs singulier, à l'aube d'une trajectoire exigeante qui est supposée ramener le déficit public sous les 3 % du PIB. C'est la raison pour laquelle j'ai qualifié cette loi de finances initiale de peu ambitieuse, ce qui se vérifie en exécution.

Pour le dire simplement, la quasi-stabilité des dépenses de l'État, entre 2022 et 2023, malgré le reflux des dispositifs de sortie de crise et du « quoi qu'il en coûte », retarde encore la maîtrise des dépenses. Nous constatons que les revues de dépenses qui ont été engagées n'ont pas vraiment modifié la donne.

S'agissant des recettes de l'État, elles baissent en 2023 après deux années très dynamiques. Cette mauvaise surprise ne fait qu'aggraver le déficit.

En 2023, les recettes nettes du budget général ont diminué de 8,2 milliards d'euros par rapport à 2022 et se sont avérées inférieures de 7,4 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. La diminution provient surtout de la baisse marquée des recettes fiscales, soit 7,4 milliards d'euros, et de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales de 1,3 milliard d'euros.

Cette diminution en valeur est une véritable singularité alors même que l'année 2023 a été une année de croissance, bien que modeste. Les retournements de conjoncture ont beaucoup été mis en avant. Celle-ci n'est pas extraordinaire, mais la prévision de croissance a été correcte, puisqu'elle s'établissait à 1 %. Ce n'est pas de ce côté-là que provient le dérapage.

Le phénomène s'explique au moins en partie par les transferts de TVA, dont l'État n'est plus qu'un attributaire minoritaire. Je me souviens être venu devant cette commission présenter le rapport intitulé *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, qui soulignait cet effet négatif. En 2023, l'État a transféré 10,5 milliards d'euros de TVA supplémentaires dans le cadre de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En pratique, les recettes de l'État sont plus volatiles et moins corrélées à la croissance économique. Plus généralement, le rendement de tous les grands impôts est en baisse.

Comment expliquer la mauvaise surprise de 2023 sur les recettes fiscales de l'État ? Plusieurs événements postérieurs à la loi de finances de fin de gestion expliquent cet écart inhabituel de près de 8 milliards d'euros. Une partie d'entre eux relève d'évolutions difficilement prévisibles, mais une autre aurait pu être anticipée au cours des débats parlementaires de novembre.

En particulier, les revenus du prélèvement sur les superprofits – je ne sais pas s'il faut les appeler ainsi... – des producteurs d'électricité étaient estimés à 12,3 milliards d'euros en loi de finances initiale. Ce montant a été réduit à moins de 3 milliards d'euros dans la loi de finances de fin de gestion, et il n'a finalement représenté que 0,6 milliard d'euros. Était-ce totalement imprévisible ? Dès lors que vous indexez une taxe ou une contribution sur l'inflation et que votre politique conduit, par ailleurs, à la désinflation, il n'est pas absurde que le rendement diminue, induisant une incohérence avec les hypothèses qui figuraient dans le projet.

Je suis, comme vous, attaché à ce que soient pleinement établies les raisons à l'origine d'un tel écart. L'administration l'explique par la baisse des prix de l'électricité tout au long de l'année 2023 alors que cette imposition exceptionnelle avait été conçue et estimée fin 2022 lorsque les prix étaient au plus haut. Des analyses complémentaires sont en cours pour apprécier si d'autres facteurs ont pu jouer.

Ces évolutions négatives sur le volet des recettes comme sur celui des dépenses ont contribué à accroître le besoin de financement et la dette de l'État, qui atteignent des niveaux très préoccupants.

En comptabilité budgétaire, le besoin de financement de l'État atteint le niveau historique de 314,6 milliards d'euros, quasiment le montant des recettes fiscales de l'État. Le corollaire est l'augmentation continue de l'encours de la dette : celui-ci est en hausse de 6,5 % sur l'exercice 2023.

En comptabilité budgétaire, la charge de la dette a, elle aussi, continué d'augmenter de manière soutenue après la brusque accélération de 2022. Après 50,7 milliards d'euros en 2022, elle s'est élevée à près de 54 milliards d'euros en 2023, soit désormais l'équivalent du budget du ministère des armées. Cette tendance est inquiétante, surtout dans un contexte où les taux

d'intérêt ont augmenté – même s'ils devraient se tasser – et où les projections indiquent une progression continue de cette charge.

Si l'on suit le scénario central d'évolution des taux de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, une hausse de la charge en intérêts de 9,5 milliards d'euros est en effet prévue en 2024, et près de 36 milliards d'euros à l'horizon 2027.

À l'issue de cette année 2023, j'aimerais partager avec vous un message d'alerte et de vigilance. L'absence de réformes et d'économies structurelles en 2023 pèsera fortement sur la trajectoire de retour du déficit à un niveau soutenable. Alors que se pose la question du financement des investissements nécessaires à la croissance et à la transition écologique et énergétique, la situation financière de l'État ne sera maintenue qu'au prix d'efforts considérables sur d'autres dépenses.

Je l'ai dit et je le répète, ces efforts sont difficiles, mais ils sont encore possibles et ils ne sont contradictoires en soi ni avec une politique de croissance, ni avec le maintien du modèle social français, ni avec les exigences de la transition écologique, s'ils portent sur des dépenses peu efficaces, que je qualifierais de faible qualité. Nous sommes invités collectivement à réfléchir à cette question.

Dans son rapport intitulé *La situation et les perspectives des finances publiques*, la Cour a proposé l'an dernier une sorte de mode d'emploi pour passer au tamis de la qualité les dépenses publiques. Je pense qu'il faut aller plus loin en ce sens. Nous y ferons écho au travers de trois revues de dépenses que nous préparons actuellement d'arrache-pied sur les collectivités territoriales, sur l'assurance maladie et sur les dispositifs de sortie de crise.

Concernant l'acte de certification des comptes de l'État pour 2023, la Cour des comptes a émis une opinion « avec réserves ». Deux réserves d'importance ont été levées. Toutefois, une nouvelle réserve est considérée comme une anomalie significative ; je veux parler de l'absence de mention, parmi les engagements donnés par l'État, de la garantie du remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne pour financer le plan de relance commun. Cet engagement, qui représenterait, le cas échéant, un accroissement de celui qui a été pris au titre du cadre financier pluriannuel du budget de l'Union, peut être évalué à hauteur de 75 milliards d'euros.

Au total, si les comptes de l'État sont utiles, riches en informations et représentent un grand progrès par rapport à la situation prévalant avant 2006, il reste un peu de chemin à parcourir avant qu'ils puissent être certifiés « sans réserve ».

Je tiens à attirer votre attention sur un point qui peut paraître technique, mais qui a toute son importance. Lorsque le Gouvernement communique sur les comptes de l'État, nous nous étonnons qu'il ne mentionne pas systématiquement les réserves, récurrentes, de la Cour. Ce constat soulève la question de la transparence et de la lisibilité de la situation financière de

l'État. Quelle entreprise – je sais que certains d'entre vous ont travaillé dans le privé – pourrait présenter, comme l'État, des comptes faisant durablement figurer des anomalies ou des réserves sans signaler cette situation aux utilisateurs de ces états financiers, ne faisant pas figurer les avis des commissaires aux comptes ? Cela ne me paraît pas normal.

Je prends ma casquette de président du Haut Conseil des finances publiques pour vous présenter de manière plus détaillée les deux avis que nous avons rendus la semaine dernière, conformément aux dispositions prévues par la loi organique : un avis relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 et un avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

L'avis relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, ou plus simplement projet de loi de règlement, porte sur le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire sur un champ qui comprend non seulement l'État, mais aussi ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et leurs opérateurs. Par ce texte, le HCFP doit juger si l'écart entre le solde structurel réalisé et celui de la loi de programmation des finances publiques est « important », au sens de la loi organique. S'il venait à le constater, le mécanisme de correction prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) serait automatiquement déclenché. Le Gouvernement devrait alors en tenir compte, au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour présenter les mesures de correction envisagées.

Les résultats présentés par l'Insee à la fin du mois de mars dernier font état d'un déficit public plus élevé que prévu dans la LPFP de 0,6 point de PIB. Il s'est établi à 5,5 points de PIB, alors qu'il était prévu à 4,9. Cette différence se traduit par un écart de 0,5 point de PIB sur le solde structurel, qui est le seuil de déclenchement du mécanisme de correction. De fait, la croissance a été un peu moins forte que prévu : 0,9 % au lieu de 1 %. Une petite partie de l'écart, soit 0,1 point de PIB, est de nature conjoncturelle.

Pour juger si cet écart est important, le Haut Conseil doit tenir compte des circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés. Après débat, il a considéré que la clause de circonstances exceptionnelles qui avait été mise en œuvre en 2020 ne s'appliquait plus puisque les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avait fortement pâti en 2020 et en 2021 de la crise sanitaire puis énergétique, se sont depuis nettement améliorées. En 2023, l'activité a continué de croître tandis que l'inflation a reculé.

Le Haut Conseil a voulu vérifier si l'écart de 0,5 point de PIB était « important » au sens prévu par la loi organique. Au final, il ne l'est pas en raison d'une réserve méthodologique due au passage de l'ensemble des données des comptes nationaux de la base dite 2014 à la base 2020, qui représentait une différence de 0,14 point. L'écart étant ainsi ramené à 0,36 point de PIB, il n'est pas « important » au sens de l'article 62 de la loi organique et ne relève donc pas du mécanisme de correction. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il n'est pas significatif. Cette dérive contribue à accroître la divergence des finances publiques européennes, plaçant la France dans une situation préoccupante – j'emploie de nouveau cet adjectif ! – par rapport à nos principaux partenaires.

Conserver durablement un déficit élevé n'est pas sans conséquence, puisque cela ne permet pas de réduire notre ratio de dette publique, déjà parmi les plus élevés en Europe. Je l'ai déjà dit devant vous, le désendettement est impératif pour que la France retrouve des marges de manœuvre et puisse faire face à d'éventuels chocs macroéconomiques, sans compter les investissements nécessaires en faveur de la transition écologique. La trajectoire des finances publiques de la loi de programmation, que le Haut Conseil avait jugée optimiste quand elle lui avait été soumise pour avis, est d'ores et déjà remise en cause – seulement quatre mois après sa promulgation !

Comment en est-on arrivé à de tels écarts, me demanderez-vous certainement à l'issue de mon propos ? Comme je l'ai évoqué précédemment, certaines mauvaises surprises, notamment en matière fiscale, étaient difficiles à prévoir ; d'autres doivent impérativement être expliquées.

L'expérience de l'année 2023 nous prouve surtout une chose : nous avons besoin – j'y insiste – d'échanges plus nourris et d'une communication plus transparente avec les administrations. Nous leur rappellerons qu'elles doivent communiquer à la Cour et au Haut Conseil les informations, les estimations, les notes ou les prévisions dont elles disposent, ce qui n'a pas été le cas à la fin de l'année 2023. Il ne s'agit pas de les « prendre au piège » : c'est une question de transparence – et même de bonne information –, nécessaire pour que chacun joue son rôle à sa place. La Cour des comptes a besoin de ces documents afin d'exercer sa mission constitutionnelle de vigie des finances publiques, à équidistance entre le Gouvernement et le Parlement.

Quoi qu'il en soit, la trajectoire des finances publiques tracée par la LPFP était déjà à revoir en ce début d'année ; ce constat m'amène au contenu de l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité 2024-2027.

Le Haut Conseil a été saisi, comme les années antérieures, d'un nouveau programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, qui sera vraisemblablement le dernier. En effet, la nouvelle réforme de la gouvernance économique, qui entre en vigueur après le vote du Parlement européen la semaine dernière, remplacera les programmes de stabilité par des plans dits budgétaires et structurels de moyen terme fixés pour au moins quatre ans,

déterminant une trajectoire non plus de solde public, mais d'évolution de la dépense publique. Il s'agit, selon moi, d'un changement plutôt positif.

Désormais approuvé, le projet de réforme des règles européennes prévoit une saisine obligatoire des institutions budgétaires indépendantes, comme le HCFP, sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la définition de l'objectif de dépenses publiques, mais seulement huit ans après que les règles seront rentrées en vigueur : autrement dit, le débat aurait lieu au début et à la fin. Rien n'interdit toutefois d'introduire cette obligation dès la transposition de ces règles en droit français et de prévoir une saisine annuelle du HCFP sur ces programmes. Pour vous le dire franchement et nettement, cela me semble nécessaire afin de pouvoir continuer à éclairer au mieux le Parlement et le citoyen sur les perspectives de nos finances publiques par une analyse impartiale, objective et pluraliste.

Si vous estimez – il me semble que tel est le cas – que le travail du HCFP est utile à l'information du Parlement et du citoyen, il me paraîtrait alors logique de modifier la loi organique afin de graver dans le marbre le rôle de notre institution budgétaire indépendante, pour pouvoir suivre annuellement la mise en œuvre de ce programme. Dans le cas contraire, ce rendez-vous disparaîtrait, ainsi qu'une appréciation de moyen terme des évolutions à l'œuvre. Je souligne ce point avec force : je ne dirais pas que nous jouons dans le même camp, car nous ne sommes pas opposés à un autre camp, mais nous contribuons à votre information.

Il me paraîtrait paradoxal qu'une approche plus « nationale » de la situation budgétaire des États membres de l'Union européenne se traduise par un recul du rôle de leurs institutions budgétaires indépendantes !

À la suite des nombreuses alertes sur nos finances publiques depuis le début de l'année 2024, le Gouvernement s'est doté d'une nouvelle trajectoire, profondément modifiée. Notre avis sur le programme de stabilité 2024-2027 s'articule autour de deux grands messages.

Tout d'abord, les hypothèses présentées par le Gouvernement sont trop optimistes, comme nous vous en avons déjà fait part lors de notre avis l'an passé.

Revenons rapidement sur la trajectoire de la LPFP, promulguée en fin d'année dernière : lorsqu'il avait eu à donner son avis sur le projet de LPFP, le Haut Conseil avait estimé que le scénario de croissance du Gouvernement était optimiste. Il avait relevé que la trajectoire des finances publiques était peu ambitieuse au regard des engagements européens de la France, alors même qu'elle supposait déjà la réalisation d'importantes économies structurelles, qui restaient à préciser.

De fait, le Gouvernement prend acte, dès ce programme de stabilité, que la trajectoire de la LPFP a été construite sur des hypothèses trop optimistes et doit déjà être fortement modifiée. Ainsi, le Gouvernement a d'ores et déjà dû corriger à la baisse – de 0,8 point – sa trajectoire de croissance sur la

période 2023-2025 dans le programme de stabilité, et il a eu raison de le faire. La croissance a été de 0,9 % en 2023, contre 1 % prévu en LPFP ; les hypothèses sous-jacentes à la trajectoire de la LPFP, optimistes sur les comportements de dépense des ménages et des entreprises, sont remises en cause par des tendances récentes : l'investissement des ménages et des entreprises continue notamment de pâtir du durcissement passé des conditions de financement, entraîné par celui de la politique monétaire opérée par la Banque centrale européenne (BCE).

Le Gouvernement a ainsi dû réviser à 1 % sa prévision de croissance pour 2024, soit 0,4 point de moins que sa prévision précédente, et à 1,4 % sa prévision pour 2025, soit 0,3 point de moins que précédemment. Notons toutefois que la prévision de 1 % pour 2024 demeure encore supérieure au consensus des économistes, ou par exemple à la prévision de croissance pour la France présentée par le Fonds monétaire international (FMI), qui n'est pourtant pas pessimiste d'ordinaire. Pour être tout à fait exhaustif, l'Insee a publié ce matin des comptes trimestriels laissant entendre qu'un taux de croissance de 1 % était certes optimiste, mais pas hors d'atteinte.

Le scénario macroéconomique à l'horizon 2027 reste pour sa part optimiste, car il suppose un fort rebond du commerce mondial qui n'est pas acquis dans un contexte d'obstacles croissants aux échanges internationaux. Ayons également en tête certaines échéances géopolitiques, dont des élections qui pourraient renforcer les tendances protectionnistes, ainsi qu'une forte baisse du taux d'épargne des ménages qui n'est pas impossible, mais qui n'est pas pour autant très probable. L'évaluation de PIB potentiel associé, c'est-à-dire le niveau d'activité que l'on peut atteindre en l'absence de chocs – qu'ils soient favorables ou défavorables –, n'a été révisée qu'à la marge et reste donc avantageuse.

Malgré un scénario de croissance qui reste favorable, il en résulte que l'écart de production, c'est-à-dire la part du PIB de nature conjoncturelle qui est appelée à se résorber avec le retour à une conjoncture normale, reste négatif jusqu'en 2027 dans le projet de programme de stabilité : il s'agit là d'une configuration qui ne s'observe jamais dans les évaluations *ex post* de l'écart de production. Cela conforte le diagnostic du Haut Conseil selon lequel la trajectoire de PIB potentiel retenue dans la prévision du Gouvernement est surévaluée.

La trajectoire de finances publiques, elle aussi, a dû être révisée de manière substantielle. Elle est nettement plus dégradée que dans la LPFP : dès 2023, première année de la trajectoire de ladite loi, le déficit public observé est plus élevé de 0,6 point que prévu. Le résultat sur la dette publique, soit 110,6 points de PIB, est lui aussi plus élevé, de 0,9 point de PIB prévu dans la LPFP.

C'est également le cas en 2024, le déficit public étant prévu en hausse de 0,7 point par rapport à la LPFP pour atteindre 5,1 points de PIB. Le ratio de dette atteindrait 112,3 points de PIB en 2024, soit une augmentation de 2,6 points par rapport à la LPFP. En particulier, la prévision de prélèvements obligatoires, que le Haut Conseil avait déjà jugée optimiste, a dû être révisée à la baisse de plus de 25 milliards d'euros en 2024.

La cible de déficit public a également été relevée de 2,7 points de PIB à 2,9 points de PIB, même si le Gouvernement maintient l'objectif d'un retour sous 3 points de PIB à cet horizon. Cette trajectoire conduirait elle-même à une augmentation du ratio de dette à 112 points de PIB en 2027, ce qui signifierait que la France viendrait s'installer durablement sur le podium des trois pays les plus endettés de la zone euro, avec la Grèce et l'Italie, la dette grecque devant d'ailleurs diminuer très significativement.

J'en viens au second message de cet avis, qui me paraît être le plus important : même révisé par rapport à une loi de programmation trop optimiste, le scénario du programme de stabilité manque de crédibilité et de cohérence.

La nouvelle trajectoire de finances publiques est nettement plus dégradée que dans la LPFP : dès 2023, le point de départ s'éloigne de ce qui était inscrit dans cette loi, puisque le déficit public a atteint 5,5 points du PIB et non pas 4,9 points de PIB. Le déficit public est donc très élevé et est prévu, pour 2024, à 5,1 points de PIB, en hausse de 0,7 point par rapport à la trajectoire initiale, alors que l'horizon de temps se réduit. Pour le dire de manière imagée, la pente permettant de passer de 4,9 points de PIB à 2,7 points de PIB en l'espace de quatre ans était déjà escarpée : celle qui permettrait de passer de 5,1 points de PIB à 2,9 points de PIB en trois ans devient très raide !

Par ailleurs, le maintien d'un objectif de déficit public en dessous de 3 points de PIB en 2027 suppose un ajustement structurel primaire – c'est-à-dire hors charge d'intérêts – massif entre 2023 et 2027, à hauteur de 3,2 points de PIB sur quatre ans. Cet effort, totalement inédit, s'appuierait quasi exclusivement sur un effort d'économie en dépenses dans la mesure où rien n'est prévu en matière de prélèvements obligatoires.

Le Haut Conseil considère que cette prévision manque de crédibilité : un tel effort en dépenses n'a jamais été réalisé par le passé, sa documentation reste à ce stade lacunaire et sa réalisation suppose la mise en place d'une gouvernance rigoureuse associant l'ensemble des acteurs concernés qui n'est pas aujourd'hui totalement en place. Le Gouvernement indique qu'il s'appuiera sur les revues de dépenses engagées jusqu'alors, mais cela suppose un puissant coup d'accélérateur.

Le Haut Conseil considère aussi que cette prévision manque aussi de cohérence : la mise en œuvre de l'ajustement structurel prévu ne manquerait pas de peser, à court terme, sur l'activité économique. En effet, on ne réduit pas la dépense publique aussi massivement et sur plusieurs années sans effet

sur la croissance économique. Les prévisions de croissance élevées du Gouvernement – 1,7 % en 2026, 1,8 % pour 2027 – ne pourraient donc être atteintes que sous des hypothèses très favorables et fort peu probables.

Dans cette situation, il est possible soit de maintenir la prévision de croissance, sans atteindre *de facto* l'objectif d'un déficit public de 2,9 points du PIB ; soit de chercher à atteindre à tout prix ce dernier, mais avec alors une croissance et des recettes réduites, ce qui supposerait de réaliser encore plus d'économies que celles, pourtant inédites, qui sont prévues.

Un scénario cohérent supposerait donc de changer soit la prévision macroéconomique, soit la prévision de finances publiques. Mesdames et messieurs les sénateurs, je serai clair : si nous souhaitons rétablir des finances publiques saines, il faut avoir un discours de vérité et faire des choix. Nous ne pouvons pas, en effet, annoncer un tel ajustement structurel sans que celui-ci repose sur des hypothèses robustes.

Laissez-moi, pour conclure, vous préciser que le Haut Conseil n'est pas neutre et qu'il juge toujours indispensable la réduction du déficit public et du ratio de dette. Certes, cette réduction sera difficile, encore plus que ce qu'on pouvait penser quelques mois plus tôt, car nous avons tardé à maîtriser nos dépenses. La réduction du déficit public n'en est pas moins nécessaire et doit s'appuyer sur une stratégie articulée et crédible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB, ainsi que sur un réexamen des baisses prévues de prélèvements obligatoires. En clair, s'il n'est jamais interdit de décider de telles baisses, elles doivent être compensées par des économies supplémentaires en dépenses.

Voici les messages que je souhaitais porter devant vous avant de répondre à vos questions.

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ces éléments communiqués au titre de votre double responsabilité. Vous avez évoqué une éventuelle modification de la loi organique relative aux lois de finances à la suite de la révision des règles européennes : le rapporteur général se rappelle également que nous avons préconisé d'attendre ces nouvelles règles pour modifier la Lolf. Telle n'a pas été l'option retenue, hélas !, alors qu'un peu de patience aurait permis d'intégrer ces évolutions dans la loi organique dès le départ.

En outre, vous avez fait référence à la transparence dont doit faire preuve le Gouvernement et à la nécessité qu'il transmette toute note d'alerte utile : nous portons la même demande et nous ne goûtons pas le fait qu'il nous faille attendre les journaux pour obtenir les informations requises. Tout cela est très désagréable et a conduit le rapporteur général, à juste titre, à faire

usage des pouvoirs qui lui sont conférés par la Lolf afin d'aller chercher les éléments d'appréciation que nous n'avions pas eus en temps et en heure.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Votre présence ici, monsieur le Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil, tire son origine d'un jour de printemps. Notre mission d'information, qui porte sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, a en effet été lancée à la suite de la parution, le 20 mars, d'un article de presse faisant état d'un fort décalage entre les prévisions de déficit public et la réalité.

Mon sang n'a alors fait qu'un tour, car on nous avait expliqué, depuis des mois, que les comptes étaient tenus et qu'il n'existait aucune difficulté, jusqu'à ce que le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique annonce, le 18 février, en plein cœur des vacances de la région parisienne et à peine le projet de loi de finances pour 2024 adopté dans les conditions que l'on connaît, une première vague de coupes claires de 10 milliards d'euros, exactement deux mois après la promulgation de la LPFP.

L'enchaînement des événements et l'effet de surprise ont fait naître le sentiment d'avoir été soit contournés, soit mal informés. Or, il importe, dans une démocratie qui fonctionne correctement, que chacun soit respecté, qu'il exerce le pouvoir ou qu'il se trouve dans l'opposition ou la minorité, d'autant que la France est dotée de dispositifs de contrôle et d'évaluation. Je rappelle que le contrôle et l'évaluation de la dépense représentent une mission essentielle du Parlement, mais encore faut-il que celui-ci puisse s'appuyer sur les données adéquates.

Le Gouvernement vous transmet-il ses notes de service relatives à la situation économique et budgétaire, en sus des documents destinés à être rendus officiels ? Y a-t-il eu des carences dans les informations que vous auriez dû obtenir ? Le Gouvernement a, je pense, soit omis, soit choisi de ne pas vous rendre destinataire de certaines données : est-ce le cas pour certains types de documents et depuis quand ? Comment expliquez-vous ces décisions ?

Par ailleurs, quel est votre avis sur l'écart de déficit de 0,6 point de PIB – l'équivalent de 15 à 18 milliards d'euros – entre le PLF adopté par Parlement en décembre et la réalité constatée soixante jours après ? De votre point de vue, le Gouvernement aurait-il pu éviter ce décalage ? J'ai cru comprendre que le Haut Conseil s'était trouvé dans la même situation de manque d'informations que le Parlement : confirmez-vous ce point ?

M. Pierre Moscovici. – **S'il ne m'appartient pas de choisir le moment pour modifier la Lolf**, il me semble que le maintien de notre rendez-vous présente un intérêt, tant pour le débat public que pour le Parlement. En vertu des nouvelles règles, il serait biffé d'un trait de plume, ce qui ne pourrait qu'accroître le déficit d'information du Parlement : un point annuel consacré au suivi du plan budgétaire et structurel de moyen terme paraît sain et plus

adapté qu'un débat tous les huit ans, qui laisserait subsister une « boîte noire » dans l'intervalle.

Concernant nos méthodes, le HCFP, avant la saisine officielle, envoie des questionnaires et des fichiers Excel à l'administration afin de disposer d'éléments chiffrés et explicatifs sur la prévision à venir. En règle générale, la réponse est transmise avec la saisine par le Gouvernement.

En amont de la saisine, nous auditionnons également les principaux prévisionnistes français, à savoir l'Insee, la Banque de France, Rexecode et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ce qui nous permet à la fois de connaître leurs prévisions, parfois avant qu'elles ne soient publiées, et surtout de disposer d'analyses de fond sur les questions du moment.

Après la saisine, nous auditionnons les administrations qui nous présentent le scénario macroéconomique et des finances publiques, en apportant des précisions sur certains points et en fournissant des informations manquantes. Le HCFP analyse ensuite les prévisions en les comparant avec les autres prévisions disponibles, qu'il s'agisse de celles de ses membres, des instituts auditionnés, des organisations internationales ou encore du consensus des économistes.

L'analyse des dernières informations conjoncturelles et leur confrontation avec les prévisions gouvernementales nourrissent notre réflexion : c'est ainsi que nous avons jugé optimiste la prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans le PLF pour 2024, tout comme la prévision de prélèvements sociaux pour 2023. Nous mobilisons, en outre, des outils de prévision – notamment sur les prélèvements obligatoires – à titre de garde-fous, ce qui nous a conduits à juger la prévision de TVA pour 2024 élevée.

Enfin, l'analyse du réalisme et de la cohérence intrinsèque des prévisions s'appuie sur l'expertise et l'expérience des membres du HCFP. Je rappelle qu'il s'agit d'une instance pluraliste, composée de cinq personnalités qualifiées nommées par les présidents des deux assemblées, de quatre membres de la Cour des comptes et du directeur général de l'Insee. Les travaux sont toujours menés par consensus, avec, je tiens à le signaler, un secrétariat de taille bien plus réduite que dans les autres pays de l'Union européenne.

Nous disposons, au-delà des données publiques, de nombreux éléments d'information, dont des données d'exécution internes de Bercy, les encaissements mensuels des principaux impôts et les comptes mensuels des collectivités locales. S'y ajoutent des prévisions macroéconomiques relativement détaillées, des données des comptes des administrations publiques, sans oublier les réponses aux questionnaires envoyées en amont de la saisine. Sur ce point, nous sommes parfois amenés à formuler des demandes complémentaires, avec des fortunes diverses.

Je tiens à souligner, premièrement, que le HCFP ne dispose pas toujours de l'information nécessaire : les réponses aux questionnaires sont parfois imprécises, tandis que le Gouvernement ne nous fournit pas certaines données sur les comptes des administrations publiques, l'administration invoquant systématiquement des difficultés techniques. C'est pourquoi le Haut Conseil a adressé, en juillet 2023, une lettre au Premier ministre, au ministre de l'économie et des finances et au ministre délégué chargé des comptes publics, en renouvelant la demande d'enrichissement de l'information transmise. Nous pourrions naturellement vous communiquer ce document, à la suite duquel des progrès ont été constatés : j'espère que d'autres seront possibles à l'avenir.

Deuxièmement, nous manquons de temps ! Le délai d'une semaine entre la saisine et la transmission de l'avis au secrétariat général du Gouvernement (SGG) n'existe pas pour tous les textes, par exemple pour le programme de stabilité : déjà très court, il devrait être imposé systématiquement et étendu à quinze jours pour le PLF et la LPFP. En l'occurrence, nous n'avons même eu que cinq jours pour rendre l'avis sur le programme de stabilité, afin de ne pas placer le Haut Conseil des finances publiques locales (HCFPL) devant le fait accompli. Ce délai est presque toujours respecté, même lorsque la loi organique ne l'impose pas, mais quand il ne l'est pas, notre travail devient extrêmement malaisé : une partie des informations demandées au sujet du programme de stabilité nous est ainsi parvenue moins de quatre jours ouvrés avant la transmission au SGG.

J'ajoute que les seules informations dont dispose le HCFP sur les prévisions de croissance et de déficit sont celles qui lui sont transmises par le SGG à l'occasion des saisines, et que nous n'avons pas accès à d'autres données. L'ensemble de ces éléments nous permet de travailler en flux tendu et de produire des avis qui sont selon moi de grande qualité, malgré des informations incomplètes. De surcroît, nous ne parvenons pas à exploiter toutes les données disponibles, faute de temps, ce qui n'est pas une situation satisfaisante. C'est pour ces raisons que j'ai exprimé cette demande de transparence accrue, que vous portez également.

M. Antoine Lefèvre. – Dans son avis rendu le 16 avril, le HCFP note la prise en compte par le Gouvernement de la dégradation financière par rapport à la trajectoire prévue dans la LPFP, mais considère cependant que les hypothèses de croissance du Gouvernement sont encore avantageuses.

J'ai noté bien entendu votre proposition tendant à faire passer les dépenses publiques à travers un tamis qualitatif : quels seraient, selon vous, les principaux postes d'économies à privilégier afin de garantir un retour du déficit sous la barre des 3 points de PIB à l'horizon 2027, si tant est que cet objectif soit pleinement réalisable au regard de l'évolution de la charge de la dette et de la situation de notre balance commerciale ?

Par ailleurs, le ministre de l'économie a déclaré : « Je veux comprendre pourquoi il y a eu cet accident de 20 milliards d'euros sur l'évaluation des recettes ; en revanche, la dépense publique a été parfaitement exécutée. » Le terme « accident » ne fait pas oublier l'impact significatif de cette somme et ne semble pas approprié pour rendre compte du dérapage budgétaire de l'année 2023 : diriez-vous, comme le ministre, que la dépense publique a été parfaitement exécutée ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Monsieur le Premier président, je ne vous cacherai pas que la séquence à laquelle nous venons d'assister est proprement surréaliste. Nous venons d'entendre – j'allais dire supporter – pendant deux heures, en séance publique, le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé des comptes publics nous expliquer, la main sur le cœur, que tout va bien et que la volonté suffira ; à l'instant, vous nous adressez ici un message d'alerte et de vigilance en soulignant le besoin de réformes structurelles, en vous interrogeant sur la qualité de la dépense publique et en soulevant un problème de transparence.

Nous partageons pleinement votre perception, totalement inverse à celle du Gouvernement. En effet, ce dernier, même s'il procède de manière très policée, ne tient aucunement compte des avis émis par les structures éminemment importantes que vous présidez. Parallèlement, ce même gouvernement contourne le Parlement, avec l'aval du président de la République. Dans une démocratie qui reste vivante – même si on peut parfois en douter –, quel avenir voyez-vous pour le traitement des finances publiques ? Si nos concitoyens vivaient la même séquence que celle que nous venons de traverser, je pense que nous serions tous en grand danger.

Enfin, pensez-vous que le point de PIB soit encore l'unité adéquate pour mesurer les déficits ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Je me réjouis que la Cour ait souligné, dans le cadre de la nouvelle réserve liée au processus de certification, l'absence de mention – au titre des engagements hors bilan du pays – des engagements pris dans le cadre du remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne au travers du plan de relance *Next Generation EU*, engagements qui s'élèvent à 75 milliards d'euros, soit environ la moitié du déficit annuel.

Dans un contexte où l'identification par l'Union européenne de ressources propres suffisantes paraît problématique et où la trajectoire du programme de stabilité semble assez peu crédible, il serait bon de faire savoir qu'il faudra rembourser ces 75 milliards d'euros non pas aux calendes grecques, mais à compter de 2028.

M. Michel Canévet. – Vous avez évoqué l'absence de réformes en 2023, mais je rappelle que nous avons beaucoup souffert des réformes des retraites et du marché du travail, même si elles ne sont pas suffisantes au regard des efforts qui devraient être accomplis.

Votre proposition visant à consulter le Haut Conseil sur le programme de stabilité chaque année et non pas tous les huit ans soulève quant à elle la question de la surtransposition de la règle européenne. En tout état de cause, compte tenu de la situation, il serait sans doute utile que nous disposions du plus grand nombre d'avis circonstanciés sur l'évolution des finances publiques.

Le budget de l'État accuse un déficit de 173 milliards d'euros, tandis que le déficit des administrations publiques centrales atteint 155 milliards d'euros, cet écart très significatif restant difficile à appréhender. Des gisements d'économies peuvent-ils être identifiés à ce niveau ?

Concernant le programme de stabilité, un effort accru des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale est prévu, alors que le budget de l'État devrait subir une moindre réduction : faites-vous la même lecture et quel est votre avis sur ce point ?

M. Thierry Cozic. – Dans votre avis rendu public le 17 avril, vous avez indiqué, en somme, que la trajectoire élaborée par le Gouvernement pour maîtriser le déficit public était comparable à une pente raide, voire impraticable ; vous avez réaffirmé devant nous qu'elle manquait de crédibilité et de cohérence : de la part d'institutions telles que celles que vous présidez, cette appréciation sonne comme un désaveu sévère.

Pour la période 2023-2027, le Haut Conseil chiffre à près de 60 milliards d'euros le montant de l'ajustement budgétaire à réaliser, et souligne que jamais un tel effort n'a été effectué dans le passé. Selon nous, ce montant n'a rien d'anodin, car il équivaut exactement aux recettes fiscales supprimées depuis 2017 par le pouvoir en place.

Au regard de la détérioration des finances publiques, le Haut Conseil indique que le retour du déficit sous la barre des 3 points du PIB en l'espace de trois ans supposerait un ajustement structurel massif, qui « s'appuierait essentiellement sur un effort d'économies en dépenses ». Compte tenu des colossales recettes fiscales supprimées depuis sept ans et des besoins en investissements nécessaires pour appuyer une recherche à même de garantir la compétitivité de la France, le Haut Conseil pense-t-il que la diminution de la dépense représente le premier levier pour redresser le cap ? Si oui, quelles dépenses préconisez-vous de réduire ?

Mme Isabelle Briquet. – Le ministre de l'économie vient de réaffirmer en séance que la politique annoncée n'était pas une politique d'austérité, alors que vous venez d'indiquer que le niveau d'économies envisagé pour réduire le déficit était sans précédent. Si la copie n'est pas revue, nous serons pourtant bien face à un programme d'austérité, qui est la seule méthode proposée. Une politique austéritaire étant contre-productive, n'est-il pas urgent de parler des recettes ?

M. Pierre Moscovici. – S’il est toujours aisé de juger *a posteriori* que les choses étaient courues d’avance, il est en revanche très difficile de juger à partir de quel moment – et par qui – la dégradation des finances publiques pour l’année 2023 était clairement identifiée. Comme vous l’avez rappelé, ladite dégradation a été officiellement actée en février. La Cour des comptes, comme le HCFP, ne dispose que des éléments qui lui sont transmis sur les prévisions de croissance et de déficit : le Haut Conseil reçoit les prévisions transmises par le SGG, tandis que la Cour des comptes dispose des éléments communiqués par les administrations aux équipes chargées du chapitre dédié aux finances publiques du rapport annuel, ainsi qu’aux équipes chargées du rapport consacré au budget de l’État.

Lorsque j’ai présenté le rapport annuel, j’ai évoqué une « année blanche » en n’excluant pas la possibilité qu’elle prenne la forme d’une année grise, mais nous n’avions pas tous les éléments et ne vous avons rien dissimulé. Une grande partie de l’écart était difficile, voire impossible à prévoir, mais une partie des dérives avait été identifiée.

Dès son avis du 27 octobre 2023 sur le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFFG) pour l’année 2023, le HCFP avait en effet relevé que la croissance prévue de la masse salariale marchande non agricole, comme celle des cotisations sociales et des prélèvements sociaux sur les revenus d’activité, était élevée. Dans ce même avis, le Haut Conseil soulignait le risque d’un recul plus fort qu’anticipé par le Gouvernement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

S’agissant des travaux de la Cour, l’année 2023 nous a prouvé que nous avons besoin d’échanges plus nourris et d’une communication plus transparente avec les administrations : celles-ci doivent lui transmettre les estimations, les notes et les prévisions dont elles disposent, ce qui n’a pas été le cas fin 2023.

Par exemple, la Cour des comptes n’a pas été destinataire de la note des directions du Trésor et du budget datée du 7 décembre 2023 qui évoquait une potentielle dégradation du déficit public jusqu’à 5,2 % du PIB : nous ne l’avons reçue qu’en mars 2024, c’est-à-dire après l’instruction du rapport public annuel. Certes, cette note n’était pas affirmative, évoquait des incertitudes et des possibilités de pilotage de la dépense en fin d’année afin de réduire l’écart autant que possible. Elle n’aurait donc pas pu être utilisée pour documenter précisément un dérapage du déficit public dans notre rapport public annuel, mais cela démontre que nous avons eu raison de parler au conditionnel du respect de la trajectoire dans ce rapport publié le 12 mars, alors même que nous n’avions pas reçu d’éléments permettant de prouver un dépassement du déficit de la part de l’administration. Je pense que cette communication des documents doit être systématique, pour vous comme pour nous : je rappelle que notre rapport public annuel est remis au Président de la République et présenté au Parlement.

J'en viens aux hypothèses de croissance : nous avons formulé, dans nos avis relatifs au PLF pour 2024 et à la LPFP, des remarques extrêmement précises sur le caractère élevé des prévisions gouvernementales. L'écart était particulièrement significatif dans le cadre du PLF pour 2024 : le Gouvernement avait retenu une prévision de croissance de 1,4 %, alors que le consensus des économistes tablait davantage sur une croissance de 0,8 %. La prévision gouvernementale a ensuite été ramenée à 1 % dans un laps de temps très bref, de décembre à février. Vaut-il mieux une loi de finances correctement prévue ou un décret d'annulation de crédits ? Je laisserai chacun juger, n'ayant aucune intention de prendre position dans ce débat.

J'insiste également sur le fait que, nonobstant les économies considérables qui sont prévues sans être documentées, les prévisions de croissance restent très élevées, en particulier pour les années 2026 et 2027. Nous serions ainsi très au-dessus de notre potentiel de croissance – plus proche de 1 % que de 1,3 %, en vérité – après avoir réalisé des économies en dépenses très importantes, qui ne peuvent pas être, à notre sens, sans conséquence sur le niveau de la croissance.

Concernant les économies à privilégier, je rappelle que trois pistes peuvent être envisagées pour réduire le déficit. Tout d'abord, la croissance, qu'il convient de ne pas fragiliser : si nous devons toucher à des dépenses, il faudra cibler celles qui sont de faible qualité, dont la diminution ne l'affectera pas. Les recettes, ensuite, renvoient au débat sur le taux de prélèvements obligatoires, déjà très élevé. Pour autant, le débat démocratique pourrait conduire à ne pas exclure toute forme d'imposition ; en outre, le Haut Conseil préconise de remettre en question les baisses d'impôts prévues, soit en y renonçant, soit en les assortissant d'économies.

Le troisième levier, celui des économies en dépenses, reste le principal moyen d'action. Il faut ainsi maîtriser leur évolution spontanée par le biais des revues de dépenses, qui doivent insister sur la qualité. Cet exercice a commencé en 2023, avec un faible impact ; il se poursuit en 2024, mais manque de transparence à ce stade. La Cour des comptes publiera, quant à elle, ses revues de dépenses dès qu'elles seront produites : comment s'assurer, en effet, de l'efficacité de cet instrument si les travaux ne sont pas partagés dans la durée et s'ils ne font pas l'objet d'un débat démocratique ? C'est la méthode que nous suggérions, et il me semble qu'elle demeure valide. Au-delà de la volonté, il faudra du courage – les économies sont impopulaires – et de l'intelligence, car il faudra aller chercher les économies au bon endroit.

Quant au terme « accident » et à la bonne exécution des dépenses publiques, il est exact que la dépense publique a été légèrement inférieure à la prévision en 2023, en rappelant toutefois que les dépenses exceptionnelles ont été surcompensées et que la trajectoire était peu ambitieuse. En outre, peut-être a-t-on eu tort de spéculer sur un niveau systématiquement élevé des recettes et qu'une forme de retour à la normale est en cours.

Sur un autre point, le point de PIB reste une unité de mesure pertinente en ce qu'il permet des comparaisons européennes, par exemple sur le niveau de prélèvements obligatoires.

Pour ce qui est de la certification, je m'étonne que les réserves émises par la Cour des comptes n'aient pas été mentionnées dans le débat, alors que ladite certification a été votée par le Parlement après avoir mobilisé une vingtaine de personnes qui ont accompli un travail remarquable. Quelle entreprise procéderait ainsi, en ne mentionnant pas l'avis de son commissaire aux comptes ?

S'agissant des enjeux de surtransposition, je rappelle que les institutions budgétaires indépendantes existent dans tous les pays européens et qu'elles disposent presque toutes de mandats et de moyens plus importants que les nôtres. Il vous reste à évaluer si vous souhaitez prévoir un rendez-vous parlementaire annuel. Une fois encore, ne pas faire ce choix reviendrait, pour vous comme pour nous, à ne pas suivre l'exécution du programme : je parlerais donc plutôt d'une bonne information que d'une surtransposition.

Par ailleurs, agir sur la dépense reste nécessaire : avec des dépenses publiques qui représentent 57 % du PIB, soit huit points de plus que la moyenne des pays de la zone euro, je reste persuadé que certaines dépenses publiques sont de moindre qualité que d'autres. Les revues de dépenses devraient permettre de les identifier, tous les efforts d'économies n'étant pas douloureux, nocifs ou infondés. À cet égard, il importe de préserver la croissance et la qualité du service public, voire de l'améliorer.

Autrement dit, certaines dépenses fonctionnent sans doute mal et pourraient être plafonnées dans le temps, comme l'a suggéré le député Marc Ferracci. Nous avons formulé une suggestion similaire en matière d'aides aux entreprises, dont certaines ont été votées il y a fort longtemps, à tel point qu'on ne sait plus à quoi elles correspondent : les plafonner dans le temps et les évaluer régulièrement me paraîtrait relever d'une démarche de bonne gestion. À l'inverse, certains investissements, en faveur des Ehpad par exemple, devraient être musclés.

Une politique d'austérité est-elle prévue ? Je ne le crois pas, même si, incontestablement, l'effort en dépenses annoncé est très important et sans précédent. C'est pourquoi nous avons souligné les problématiques de cohérence et de crédibilité : pour reprendre une image, la descente de l'escalier de la dépense devrait s'effectuer en empruntant des marches extrêmement hautes, dans un contexte économiquement et politiquement difficile.

J'insiste sur le manque de cohérence que nous avons relevé. Certes, Bruno Le Maire et Thomas Cazenave assument une tâche ardue, comme j'ai pu l'expérimenter lorsque j'occupais leurs fonctions. Le débat mérite cependant d'être posé : si l'on entend privilégier absolument le taux de croissance, le déficit sera très probablement supérieur à 2,9 % du PIB, quand

bien même je n'ai jamais nourri d'inquiétudes quant à notre capacité de financement de notre dette, la France n'étant pas la Grèce.

En revanche, une charge de la dette élevée nous prive des capacités d'action publique, ce qui ne nous permettra pas de faire face aux problèmes macroéconomiques, ni aux investissements nécessaires pour préparer l'avenir : in fine, on s'appauvrit en s'endettant.

À l'inverse, si la réduction du déficit est bien l'objectif prioritaire, la croissance en pâtira puisqu'il s'agira d'opérer un prélèvement sur l'économie à hauteur de 20 milliards d'euros par an qui aura nécessairement des répercussions sur le PIB.

Il faudra donc poser clairement ce débat relatif à la cohérence entre la macroéconomie et les finances publiques devant les Français, afin de dire la vérité et de faire des choix.

En conclusion, et même si je n'ai pas à qualifier nos propres avis, je note que nous n'avions jamais évoqué un « manque de cohérence » jusqu'à présent. Je ne parlerai pas d'« insincérité », mais c'est effectivement la première fois que nous employons cette formule, qui traduit le franchissement d'un seuil supplémentaire.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le Premier président. Nous partageons votre opinion selon laquelle il n'est plus seulement question de technique financière ou budgétaire, mais de choix et de décisions politiques qui se déclinent ensuite sur le plan budgétaire. Nous sommes en effet plus proches d'un débat politique général sur les ambitions et les priorités du pays que sur des ajustements.

Audition de MM. François Ecal, président fondateur de l'association « finances publiques et économie » (FIPECO), Mathieu Plane, directeur adjoint de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Olivier Redoulès, directeur des études de l'Institut Rexecode

(Mercredi 15 mai 2024)

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons nos travaux avec une nouvelle audition plénière dans le cadre de notre mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France.

Après avoir entendu M. Pierre Moscovici à ce sujet, nous avons choisi de recueillir les avis de quelques spécialistes des finances publiques et de la prévision macroéconomique.

Cette mission d'information a été déclenchée à la suite du constat d'un écart massif entre la prévision de déficit public pour 2023 de 4,9 % du PIB, incluse dans la loi de finances de fin de gestion soumise au Parlement, et son exécution, à 5,5 %, chiffre dévoilé par l'Insee le 26 mars dernier. Le changement de base de l'Insee n'explique qu'une petite part de cet écart, lequel est en réalité lié à des recettes bien inférieures aux prévisions, en particulier de TVA, de l'impôt sur les sociétés et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Hors période de crise, cet écart entre prévision et exécution est sans précédent.

Se pose donc, d'une part, la question du suivi de la situation budgétaire et financière par le Gouvernement et de l'information, que nous trouvons actuellement insuffisante – c'est un euphémisme –, du Parlement, et d'autre part, celle de la qualité des prévisions de déficit public – notamment des prévisions de recettes, qui ont singulièrement posé problème sur l'exercice 2023 –, mais également des prévisions macroéconomiques.

Il faut, à cet égard, rappeler que c'est leur caractère trop optimiste pour 2024 qui a motivé le décret d'annulation de 10 milliards d'euros publié le 21 février dernier, soit seulement deux mois après la promulgation de la loi de finances pour 2024. La prévision de croissance pour 2024, initialement estimée à 1,4 %, a été révisée à 1 %, ce qui semble encore élevé. Qu'en est-il, selon vous ?

Je terminerai ce propos par trois questions qui pourront guider votre propos introductif.

Tout d'abord, l'écart entre le solde public de 2023 constaté et les estimations données publiquement par le Gouvernement en fin d'année dernière vous paraît-il normal ou relève-t-il notamment d'estimations trop optimistes ?

Ensuite, comment les recettes fiscales pourraient-elles être mieux appréciées, soit lors de l'examen de loi de finances initiale, soit en cours d'année et notamment à l'automne ?

Enfin, pensez-vous que le Gouvernement prend correctement en compte les travaux des économistes lorsqu'il construit ses textes financiers ? Sur cette question *pro domo*, on peut facilement anticiper votre réponse !

Je vous donne donc la parole pour une intervention liminaire, à la suite de laquelle le rapporteur général et les autres membres de la commission auront, je n'en doute pas, des précisions à vous demander.

Je cède en premier lieu la parole à M. Ecalles, dont nous connaissons bien ici, pour l'avoir reçu plusieurs fois, les travaux et l'expérience administrative, au ministère des finances et à la Cour des comptes.

M. François Ecalles, président fondateur de l'association « finances publiques et économie » (Fipeco). – Je vous remercie de m'avoir invité à vous présenter mes réflexions sur les prévisions relatives aux finances publiques. Je traiterai successivement les prévisions du déficit public de l'année en cours, qui sont faites en février-mars, et à cette occasion, je montrerai comment le Gouvernement tient compte des travaux de ses propres économistes, puis celles qui sont faites pour l'année en cours, en octobre-novembre, donc à la fin de l'année.

De 1993 à 1997, j'étais le sous-directeur des finances publiques de la direction de la prévision du ministère des finances, qui a ensuite fusionné avec la direction du Trésor. Ma sous-direction établissait les prévisions de finances publiques en comptabilité nationale, notamment le déficit public, les prévisions techniques et les prévisions normées, ou ce que l'on appelait à l'époque les comptes de présentation.

Une loi d'orientation des finances publiques de 1993 prévoyait un déficit public de 2,5 % du PIB en 1997, relevé à 3 % en juin 1995 par le nouveau gouvernement. Pendant toutes ces années, j'ai écrit des notes pour le ministre où je montrais que nos prévisions techniques de déficit pour 1997 étaient largement supérieures à 3,0 % du PIB. En février 1997, notre prévision technique était de 3,5 % du PIB, même en incluant à hauteur de 1,5 point de PIB une opération exceptionnelle dont la comptabilisation était incertaine. Après la dissolution de l'Assemblée nationale, le nouveau gouvernement a demandé en juin un audit à deux magistrats de la Cour des comptes choisis *intuitu personae*. Je leur ai transmis nos prévisions techniques et ils ont conclu à un déficit compris entre 3,5 % et 3,7 % du PIB en 1997. Des mesures de redressement à effet immédiat, et un peu de créativité budgétaire accompagnée d'un peu de chance ont conduit à un déficit de 3,0 % du PIB en 1997, affiché par l'Insee en mars 1998. Les règles comptables ont été modifiées quelques années plus tard. Aujourd'hui, si vous regardez des séries d'Insee, vous trouverez que le déficit public de 1997 est égal à 3,7 % du PIB.

En juin 2002, à la suite d'un changement de majorité parlementaire, le nouveau gouvernement a demandé un nouvel audit aux deux mêmes magistrats. J'avais moi-même été intégré à la Cour des comptes et j'ai fait partie de leur équipe. Le programme de stabilité d'avril 2002 prévoyait un déficit public de 1,9 % du PIB en 2002. Nous avons obtenu les prévisions techniques de la direction du Trésor, lesquelles se soldaient par un déficit de 2,4 % du PIB, soit un écart de 0,5 point, et les prévisions d'exécution de la direction du budget. Nous avons refait nous-mêmes certaines estimations et conclu à un déficit compris entre 2,3 % et 2,6 % du PIB au lieu de 1,9 %.

De 2008 à 2016, j'étais le rapporteur général du rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je n'ai jamais obtenu les prévisions techniques de la direction du Trésor et les prévisions d'exécution de la direction du budget, sauf en 2012. À la suite d'un changement de majorité parlementaire, le nouveau gouvernement a demandé en juin 2012 un audit des finances publiques, cette fois à la Cour des comptes en tant qu'institution, et je l'ai réalisé avec un autre magistrat de la Cour des comptes.

Le programme de stabilité d'avril 2012 prévoyait un déficit public de 4,4 % du PIB en 2012. Nous avons obtenu les prévisions techniques des directions du Trésor et du budget, qui concluaient à un déficit de 5,0 % du PIB, soit un écart d'un demi-point. En utilisant leurs notes et d'autres informations, nous avons refait nous-mêmes certaines estimations et conclu à un déficit compris entre 4,7 % et 4,9 % du PIB. Je note, à cet égard, que les programmes de stabilité présentés en avril ont toujours tenu compte du déficit public de l'année précédente, annoncé en mars par l'Insee. Aussi, je pense que le programme de stabilité d'avril 2024 aurait de toute façon tenu compte du déficit de 5,5 % du PIB de 2023.

Le programme de stabilité d'avril 2012 prévoyait un déficit de 3,0 % du PIB en 2013. La prévision technique de la direction du Trésor était à 4,6 % du PIB, soit un écart de 1,6 point de PIB. La Cour des comptes, dans son audit, a conclu à la nécessité de mesures nouvelles de redressement à hauteur d'une fourchette de 1 point à 2 points de PIB pour ramener le déficit à 3 % du PIB en 2013, conformément au programme de stabilité.

De 2012 à 2015, j'ai été membre du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) : je n'ai jamais vu les prévisions techniques des directions du Trésor et du budget.

En 2016, je me suis mis en disponibilité et je n'ai depuis évidemment aucune information particulière sur ce qui se fait au ministère des finances. J'ai tout de même noté que l'audit de 2017 de la Cour des comptes montrait que ses auditeurs avaient observé à peu près les mêmes résultats.

Au total, j'ai rarement eu l'impression au cours de ces vingt dernières années que les gouvernements successifs prenaient en compte les travaux de leurs propres services économiques ; et je ne parle pas des travaux des autres économistes !

Pour ce qui concerne les prévisions de déficit de l'année en cours, réalisées en octobre-novembre de l'année précédente, j'ai comparé sur quinze ans – de 2007 à 2022 – le déficit public prévu à l'article liminaire de la loi de finances de fin de gestion et le déficit annoncé par l'Insee en mars de l'année suivante. Le déficit de 2010 publié par l'Insee en mars 2011 était inférieur de 0,7 point de PIB à celui qui était prévu dans l'article liminaire à l'automne 2010. L'écart était dans le bon sens. J'ai compté quatre écarts dans ce même bon sens, compris entre 0,2 point et 0,4 point de PIB et trois écarts dans le mauvais sens, de 0,2 point ou 0,3 point de PIB. Les prévisions qui sont réalisées à cette période de l'année restent fragiles, parce que le dernier acompte d'impôts sur les sociétés versé le 15 décembre est très fluctuant et très difficile à prévoir ou parce que les investissements des collectivités locales sont concentrés sur le dernier trimestre, et eux aussi difficiles à prévoir. À ces fragilités habituelles s'ajoutent chaque année des incertitudes spécifiques à certaines recettes ou certaines dépenses. Au total, il me semble qu'une erreur technique de 0,3 point de PIB est normale à cette période de l'année ; au-delà, il faut s'interroger sur son origine.

La Cour des comptes a publié en décembre 2013 un référé sur les prévisions de recettes fiscales que j'avais écrites. J'ai observé à cette occasion que l'organisation des travaux de prévision et les méthodes utilisées au sein du ministère des finances n'avaient pas beaucoup changé depuis l'époque où j'y travaillais et qu'elles pouvaient être améliorées. Je ne suis pas sûr qu'elles aient beaucoup changé depuis dix ans, mais il faudrait le vérifier, ce que je ne puis faire moi-même. Je n'ai pas eu connaissance d'une nouvelle publication de la Cour des comptes sur ce sujet.

M. Mathieu Plane, directeur adjoint de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). – Observons les écarts survenus entre les prévisions de croissance et de déficit des différents projets de loi de finances depuis vingt ans et la réalisation. Comme vous le savez, le PLF est établi chaque année, à l'automne, pour l'année suivante. L'exercice est difficile et les erreurs peuvent être importantes, *a fortiori* en cas de choc économique majeur comme la crise des *subprimes* en 2008-2009, la crise des dettes souveraines en 2012-2013 et la crise de la covid-19 en 2020-2021, toutes trois difficiles à anticiper. Les erreurs sont alors récurrentes. Or en 2023 on ne relève pas de caractéristique spécifique. Le PLF pour 2023 prévoyait une croissance de 1 %, contre 0,9 % en réalité.

Les erreurs de prévision budgétaire concernent généralement l'année sur laquelle porte le PLF. En revanche, lorsqu'elles surviennent dans l'année en cours, que j'appellerai « T-1 », cela est plus surprenant, car on dispose normalement d'éléments suffisamment nombreux – on connaît plus de la

moitié de l'année – pour établir des prévisions réalistes. Or 2023 se caractérise par une erreur importante sur la prévision de déficit. La seule année où les erreurs ont été aussi nombreuses sur l'année « en cours » est l'année 2008, mais celle-ci a été marquée à la fois par une crise et par une erreur de prévision sur la croissance. *A contrario*, en 2023, l'erreur de prévision ne porte pas sur la croissance, mais sur le déficit. Si on tient compte de l'erreur de prévision de croissance et qu'on l'intègre à ce qu'on aurait dû avoir comme déficit, on peut obtenir l'erreur sur le reste. Quand on procède à cette correction, on voit que l'année 2023 est l'année de la plus importante erreur de prévision de déficit, corrigé de la croissance, sur l'année T-1 sur les vingt dernières années. Une erreur de 0,6 point de PIB est élevée lorsqu'on ne se trompe que très faiblement sur la prévision de croissance. De bonnes surprises avaient en revanche été relevées en 2021 et en 2022 par rapport aux prévisions de déficit du Gouvernement.

Par ailleurs, avaient été recensées auparavant trois années assez exceptionnelles en matière de rentrées fiscales au regard de la croissance, représentées par l'élasticité des recettes fiscales au PIB. Le gain cumulé sur trois ans lié à un dynamisme des recettes fiscales supérieur à la croissance du PIB, est de 2,5 points de PIB supplémentaires entre 2020 et 2022. Or, en 2023, on observe un retournement de l'élasticité des recettes fiscales. On en perd 1,4 point sur une année mais on n'efface pas tous les gains accumulés.

Croire que de tels phénomènes sont permanents serait toutefois une erreur. Il faut tenir compte des effets cycliques dans les élasticités de recettes fiscales au PIB. Le sujet de la prévision de croissance est presque secondaire.

L'observation de l'anatomie du dérapage budgétaire pour 2023 montre qu'un quart seulement de l'erreur de prévision a trait aux prévisions de dépenses et porte notamment sur les consommations intermédiaires, du fait de prix de l'alimentaire et de l'énergie supérieurs à ce que prévoyait le Gouvernement. Trois quarts de l'erreur portent en réalité sur les prévisions de recettes fiscales. J'ai tenté de comparer les prévisions de recettes liées à chaque impôt ou cotisation sociale inscrites au PLF avec les réalisations communiquées par l'Insee. Or les erreurs sont importantes. On voit en particulier une forte erreur sur l'impôt sur les sociétés. On observe aussi des erreurs sur les cotisations sociales et la TVA – il est difficile de savoir ce qui relève de la TVA nette de l'État ou de la TVA totale. Il s'agit d'estimations.

Cependant, une erreur de prévision sur les cotisations, qui représentent environ 28 % des recettes publiques, n'a pas la même signification qu'une erreur de prévision sur les recettes liées à l'impôt sur les sociétés, qui en représentent environ 4 %. Une erreur de 3 milliards d'euros sur les cotisations est moins significative que la même erreur sur l'impôt sur les sociétés. Au vu de son faible poids dans les recettes publiques, l'erreur sur l'impôt sur les sociétés est particulièrement marquée : 10,7 milliards d'euros de baisse en 2023, après une hausse de 14 milliards d'euros en 2022. L'impôt

sur les sociétés payé par la Banque de France, par exemple, a diminué de 1 milliard d'euros avec les phénomènes liés à la politique monétaire. Cet élément n'est donc pas simple à modéliser.

Cette situation n'a cependant rien de surprenant compte tenu de la volatilité de certaines assiettes fiscales. L'élasticité des recettes fiscales au PIB est importante pour l'impôt sur les sociétés, et dans une moindre mesure sur l'impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). La question est de savoir comment bien modéliser les impôts les plus élastiques. Ce qui est utilisé pour faire les prévisions, c'est la moyenne observée entre 2008 et 2017 : les chiffres ne sont donc pas récents. Se pose dès lors la question de savoir si les élasticités retenues sont toujours valables au regard de ce qui s'est passé depuis cinq ans. Une mise à jour régulière serait bienvenue, sachant que des mouvements peuvent survenir à l'occasion de crises.

La chute des recettes fiscales en 2023 arrive après trois années de bonnes surprises budgétaires. Cela ne signifie pas que les déficits sont bons, mais qu'ils ont été moins mauvais que prévu. Il faut en outre étudier les élasticités sur le moyen terme. Cela soulève la question de la vitesse d'aterrissage de ces élasticités en fonction du cycle économique. Or nous manquons d'informations à ce sujet, sachant que chaque cycle économique est particulier et que les assiettes fiscales ne réagissent pas de la même façon aux chocs financiers ou à l'inflation. La prévision budgétaire est en outre perturbée par les mesures exceptionnelles, comme les boucliers tarifaires ou la création de la contribution sur les rentes inframarginales qui devait rapporter 3,6 milliards d'euros et n'a finalement abouti qu'à quelques centaines de millions d'euros, cet écart étant cependant partiellement compensé par le moindre coût brut du bouclier tarifaire. N'oublions pas non plus la conjoncture, très perturbée. Ces différents éléments expliquent en partie l'erreur de prévision survenue.

M. Olivier Redoulès, directeur des études de l'institut Rexecode. –

La comparaison entre les prévisions de PIB du PLF pour 2024 et de la loi de finances de fin de gestion (LFG) pour 2023 et la réalisation montre un écart très limité. Des écarts s'observent sur certaines composantes, mais dont il est difficile de mesurer l'impact, sur l'impôt sur les sociétés ou la TVA par exemple. La composition de la consommation a peut-être changé, avec une consommation plus forte en volume et moins forte en valeur, ou a porté sur des produits à moindre taux de TVA.

Le HCFP avait jugé réalisable la prévision de croissance pour 2023 inscrite au PLF pour 2024 et dans le projet de LFG pour 2023 tandis que la prévision d'inflation était plausible, mais avait émis une alerte concernant les prévisions relatives à la masse salariale et aux cotisations associées.

Il est très difficile, *a posteriori*, de recoller les morceaux de l'année 2023 et de trouver des valeurs comparables d'une année sur l'autre. Le changement de base Insee survenu cette année ne facilite pas les choses. Dans l'ensemble, nous avons toutefois recensé, si l'on compare par rapport au PIB, davantage de dépenses publiques, une partie provenant sans doute du changement de base, et surtout moins de prélèvements obligatoires. Des surprises négatives ont été enregistrées sur chaque impôt affecté à l'État, particulièrement sur l'impôt sur les sociétés.

Avec l'information disponible à la fin du mois de novembre 2023 sur la situation mensuelle budgétaire d'octobre, indisponible lors de l'examen du projet de LFG, aurions-nous pu le prévoir ? Pour les recettes de l'État, cela aurait été difficile. Nous aurions pu anticiper une recette de TVA en comparant l'évolution relevée entre janvier et octobre 2023 à celle qui a été enregistrée sur la même période en 2022, et en mettant en regard l'exécuté 2022 : c'est moins élevé mais cela n'aurait pas été très significatif, en particulier au regard de la variabilité importante de l'impôt sur les sociétés, dont les recettes associées ne sont connues, pour le cinquième acompte, que fin décembre.

De nombreux impôts ont par ailleurs été rendus contemporains, pour lier la charge fiscale des agents privés – ménages et entreprises – à leurs résultats immédiats. La contrepartie est que cela les rend beaucoup moins prévisibles. La prévision économique n'aide pas forcément à prévoir ce qui se passe du côté des recettes fiscales.

Concernant l'élasticité des recettes fiscales, la comparaison de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB en valeur révèle une légère avance, y compris dans une projection sur cinq ans. Plus qu'une surprise négative, on observe plutôt une sorte de lissage. On peut même s'attendre à une correction pour la période à venir. On s'attend à ce que l'élasticité des recettes fiscales soit peut-être inférieure à 1, notamment du fait des allègements de charges à venir sur les cotisations mais aussi parce qu'on est dans un cycle immobilier baissier. Cependant, il ne faut pas attendre de cette surprise négative des marges de rebond pour 2024 ou les années à venir.

Concernant le passé, la prévision macroéconomique était quasi exacte, mais assortie d'une mauvaise appréciation difficile à transcrire sur les recettes fiscales en temps réel. Le choc inflationniste, d'abord favorable aux recettes publiques, s'est ensuite avéré défavorable. Des surprises très négatives sont survenues dans la consommation des ménages. Par ailleurs, le comportement de la TVA, dont l'évolution de la base fiscale a été assez proche de celle du PIB – autour de 6 %, alors que la recette a évolué de 3 % – demeure difficile à comprendre. Cela tient notamment aux effets de remboursements et aux comportements des entreprises en matière de trésorerie, liés aux surcoûts auxquels elles étaient confrontées pour leurs emprunts. Une incertitude importante perdure sur les recettes de l'impôt sur les sociétés, susceptible de se traduire par un effet de base négatif pour les prévisions budgétaires

pour 2024. Au vu de ce constat, une certaine modestie est de mise à l'égard de nos prévisions économiques. Un principe de prudence doit en outre s'appliquer. Nous devons nous autoriser des marges d'erreur, comme l'a indiqué François Ecalte précédemment : une erreur de prévision de 0,3 point peut se comprendre. On pourrait viser une marge d'erreur et affecter les bonnes surprises à la réduction du déficit, qui reste encore élevé.

Les économistes ont leur mot à dire sur la trajectoire budgétaire, notamment de moyen terme, mais ne sont malheureusement pas toujours écoutés. La trajectoire de PIB effectif et de PIB potentiel du Gouvernement, dans le programme de stabilité, s'appuie sur l'hypothèse d'un écart de production très important pour 2023. Cette hypothèse, qui peut être justifiée pour un macroéconomiste, semble trop optimiste pour la prévision budgétaire. Cela revient en effet à présumer une accélération de la croissance au-delà de la croissance potentielle, pourtant assez élevée dans les prévisions du Gouvernement, à 1,35 %, alors qu'en se fondant sur les années précédentes, le chiffre serait situé entre 1 % et 1,2 %.

Cet écart de production sert de point de départ au PIB potentiel et de cible pour le PIB effectif à moyen terme. Or il est très incertain. Même sur le passé, où toute l'information nécessaire est disponible, les organisations internationales – Commission européenne, Fonds monétaire international (FMI), OCDE – ne sont pas d'accord. Il serait sans doute raisonnable d'avoir un écart de production pour la prévision budgétaire qui soit nul.

Pourquoi la prévision macroéconomique est-elle importante et pourquoi devrait-elle être davantage prise en compte, moyennant un biais de prudence notamment pour la prévision budgétaire ? Des variables macroéconomiques découlent des prévisions de recettes. On se fixe ensuite un objectif de déficit, dont on déduit des dépenses. Or de nombreuses incertitudes demeurent sur le plan macroéconomique, pour l'année en cours et *a fortiori* sur cinq ans : le point de départ du PIB potentiel est difficile à prévoir, le rythme de croissance potentielle est incertain, le risque d'occurrence d'une crise n'est pas nul et l'effet des réformes est difficile à appréhender, que ce soit positivement ou négativement, mais aussi à séquencer et à dater. Le problème est que les erreurs de prévision n'ont pas les mêmes effets selon qu'elles se font à la hausse ou à la baisse. C'est pourquoi il est important de conserver des marges d'erreur et de suivre un principe de prudence.

Année après année, depuis 2008, la comparaison entre les trajectoires des lois de programmation des finances publiques et le déficit public constaté montre que l'on a quasi systématiquement, si l'on exclut la période 2017-2019, manqué la cible.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vos interventions confirment, me semble-t-il, le bien fondé et la justesse de notre mission d'information, déclenchée après ma visite à Bercy du 21 mars dernier,

intervenue au lendemain de la fuite médiatique de l'Élysée. On a fait un procès d'intention au Sénat, affirmant que nous aurions exposé de mauvais chiffres. J'exploite en réalité les éléments obtenus à Bercy où je me suis rendu pour voir d'où pouvaient venir les prévisions et comment l'information avait circulé entre l'administration, le ministère de l'économie et des finances et le reste du Gouvernement.

Les difficultés de prévision sont réelles. Comme la majorité sénatoriale le dit depuis deux ans, les prévisions de croissance et budgétaires du Gouvernement sont teintées d'un excès d'optimisme. Nos propos sur la prudence nécessaire à avoir à ce sujet trouvent cependant plus d'écho aujourd'hui qu'il y a deux ans.

Dès le 7 décembre 2023, une note de la direction du budget et de la direction générale du Trésor (DGT) faisait état d'une prévision de déficit pour 2023 estimée à 5,2 % du PIB, à prendre certes avec toutes les précautions d'usage. Or, la prévision de déficit a été maintenue à 4,9 % du PIB tout au long de l'examen du PLF et confirmée le 14 décembre par le dépôt d'un amendement à l'article liminaire à l'Assemblée nationale. Le 29 décembre, la loi de finances a été promulguée sur cette base. Par la suite, une note de la direction du budget de la DGT du 24 janvier faisait mention d'un déficit estimé à 5,3 %, puis, le 16 février, à 5,6 %. Finalement l'Insee a établi le chiffre à 5,5 % dans sa publication du 26 mars. D'après vous, le Gouvernement aurait-il pu ou dû réagir dès le mois de décembre 2023 ? Lorsqu'on laisse filer un tel niveau de déficit public, la pente à remonter est plus dure pour l'ensemble des acteurs, publics et privés.

Vous nous dites qu'en plus de vingt ans, hors période de crise, on n'a jamais eu un tel écart entre prévision et exécution par une même majorité gouvernementale. Hors ces cas et hors période de crise, existe-t-il d'autres exemples de tels écarts entre les prévisions et les exécutions constatées ?

Par ailleurs, les hypothèses du Gouvernement sur le retour rapide au plein emploi, qui soutiennent en partie ses prévisions de déficit public, vous paraissent-elles réalistes, sachant que tout dépend de ce que l'on entend par la notion de « plein emploi » ? On ne peut en effet comptabiliser 1 million de personnes en formation comme si elles étaient en CDI.

Le bouclage macroéconomique des prévisions de déficit public, qui permet de prendre en compte les rétroactions entre la croissance et le solde public, vous paraît-il réaliste, notamment dans le cadre du programme de stabilité ? Les prévisions pour 2024 et 2025 intègrent-elles suffisamment le potentiel effet récessif des mesures prises ? Une première coupe, de 10 milliards d'euros, dans les dépenses publiques a eu lieu le 20 février. On annonce 10 milliards d'euros d'économies supplémentaires, auxquels 20 à 25 milliards d'euros supplémentaires devraient s'ajouter en 2025.

La promotion du fonds vert, pourtant prévu comme un accélérateur de la transition énergétique, a reçu un coup de frein, alors que les services de

l'État avaient annoncé, notamment aux départements, qu'il bénéficierait d'un accompagnement puissant. Cela témoigne d'un manque de discernement certain.

J'observe enfin que les prévisions doivent tenir compte de nombreuses variables, à commencer par l'extrême hétérogénéité de notre système fiscal.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons eu du mal à faire bouger certains membres de l'administration. Aujourd'hui, nous constatons qu'ils sont plus ouverts. Vous appelez à la prudence et à quantifier les marges d'erreur. L'administration en a-t-elle les moyens ou la capacité ? Les élus locaux aiment proposer des marges d'erreur et faire des prévisions prudentes. C'est sans doute plus facile au niveau local que national. Il semblerait là que l'on ait surestimé tous les chiffres, sans chercher à prévenir certains risques.

La question d'un intervalle de confiance est-elle pertinente ? Pour chaque recette budgétaire, pourrions-nous prévoir des valeurs basses et hautes ? Cette proposition a-t-elle du sens ou bien est-elle purement théorique ? Ce qui se conçoit pour un budget local se conçoit-il pour un budget national ?

Il aurait fallu faire preuve de prudence. C'est non seulement la première fois que, d'une manière aussi marquée et sans que ce soit lié à la croissance mais à une erreur de prévisions des recettes, on observe une telle erreur d'appréciation, mais c'est aussi la pire année pour que cela arrive. Nous nous faisons les chantes européens de la bonne tenue des comptes publics ; le résultat est désastreux pour notre image et nos finances à un moment où le déficit n'est pas de 2,5 % du PIB mais de 5,5 %, ce qui ne nous plaît guère. Comment, techniquement, pourrions-nous mettre en œuvre une forme de prudence budgétaire ?

Se pose la question du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés. Comme nous ne pouvons pas prévoir son rendement, pourquoi ne pas considérer cet acompte comme nul et en faire une recette de constatation non anticipée ? Cela serait-il pertinent, ou pas du tout ?

Nous nous interrogerons sur la baisse de l'élasticité des recettes fiscales au PIB. Pour nous, elle s'élevait à 1 – on parle d'élasticité unitaire – sur le moyen terme. Pourriez-vous préciser, monsieur Redoulès, vos propos qui envisageaient une élasticité de moyen terme infra-unitaire à l'avenir ?

M. François Ecalle. – Au cours des trente dernières années, les prévisions réalisées en début d'année, notamment liées au programme de stabilité, ont toujours été trop optimistes, et plus optimistes que les prévisions techniques de la direction du Trésor et de la direction du budget. Nous n'avons jamais respecté ce que nous avons inscrit dans les programmes de stabilité et les lois de programmation. Jamais !

Pour les prévisions de fin d'année, il en va autrement. En novembre et décembre, le moment de vérité est alors proche, l'Insee publiant ses chiffres en mars : l'on ne peut plus raconter d'histoires. Il semble qu'en novembre ou décembre 2023 les services de Bercy faisaient une erreur technique que je qualifierais de normale, de 0,3 à 0,4 point de PIB ; cependant, le ministre ne l'a pas annoncé. Il aurait pu annoncer que le déficit pour 2023 ne serait pas de 4,9 points de PIB, mais de 5,2 ou de 5,3 points de PIB. Sans doute ne pouvait-il dire 5,5 points. Il a sans doute procrastiné.

Je peux, à défaut de l'absoudre, comprendre pourquoi : si nous avons modifié les prévisions de recettes fiscales et de cotisations sociales pour 2023, il aurait fallu modifier les chiffres pour 2024, car il faut prendre en compte l'effet base qui a un effet mécanique sur les recettes de l'année suivante. Il aurait donc fallu modifier la loi de finances initiale pour 2024 dès décembre 2023. Je ne vais pas vous rappeler comment la loi de finances initiale pour 2024 a été votée... Je comprends donc les hésitations du ministre à redéposer un amendement conduisant à faire revoter l'article d'équilibre. Je comprends, à défaut de justifier.

Faire apparaître les marges d'erreur est déjà possible, même si cela reste techniquement difficile. Dans les programmes de stabilité et dans le rapport économique, social et financier (RESF), par exemple, apparaissent des variantes de données macroéconomiques et deux scénarios différents. On s'intéresse à l'impact sur le déficit d'une hausse du prix du pétrole ou de la demande mondiale : on sait le faire. En revanche, faire cet exercice pour les prévisions de recettes est complexe car le budget exige des chiffres précis. Nous pourrions néanmoins aller en ce sens dans le RESF : ce n'est pas simple, mais je pense que c'est possible. S'il n'y a jamais eu qu'un scénario pour les lois de finances, j'ai le souvenir de programmes de stabilité présentant deux scénarios macroéconomiques pour les années suivantes, donc on peut aller dans ce sens.

M. Mathieu Plane. – L'écart de 2023 est historique : l'erreur est très importante pour une année en cours, alors que la prévision de croissance de 1 % était juste au regard des 0,9 % constatés. Cette erreur de 0,6 point de PIB, très importante, représente 16 milliards d'euros. Jamais il n'y a eu une telle erreur pour l'année en cours, ou alors en 2008 avec un effet très fort du second semestre sur la croissance. Si on corrige de la croissance, jamais on n'a eu une telle erreur sur les vingt dernières années. Cela interroge.

Concernant les marges de manœuvre, il faut faire attention car on peut faire plusieurs scénarios de croissance, mais au sein des scénarios de croissance eux-mêmes, il faudrait des marges d'erreur liées à ces élasticités. Il serait sans doute intéressant de distinguer, dans l'évolution du déficit, ce qui relève de la croissance, des élasticités et des mesures nouvelles qui peuvent faire varier le déficit.

Après trois années durant lesquelles les recettes fiscales ont été dynamiques, le déficit public s'élevait en 2022 à 4,8 points de PIB. Si l'on retire les élasticités des recettes fiscales au PIB, très fortes au cours de ces trois années, le déficit s'élèverait en réalité à plus de 7 points de PIB. Le chiffre de 4,8 points de PIB masque le fait que nous avons accumulé beaucoup de recettes fiscales qui, à un moment donné, vont s'effacer, car à moyen terme, l'élasticité va revenir à 1. En masquant cela, on croit être proche du seuil de déficit de 3 % de PIB, mais ce n'est pas du tout le cas.

Le Trésor pourrait aussi fournir le détail de ses prévisions par impôt pour l'année en cours et l'année à venir. Il faudrait un tableau, comme ceux que produit l'Insee, avec les principaux impôts. Il est aujourd'hui très difficile de retrouver les chiffres prévus et les chiffres réalisés. Il nous faut pouvoir comprendre où se situent les erreurs – je parle aussi bien des impôts d'État et des cotisations sociales et patronales que de la fiscalité locale.

Concernant les sujets macroéconomiques, les questions sont nombreuses. Le déficit se situe à 5,5 points de PIB. Si nous souhaitons revenir à 3 points de PIB d'ici à 2027. Plus exactement, on doit réduire le déficit de 2,6 points de PIB, ce qui représente 80 milliards d'euros. Comment faire ces économies et quel impact auront-elles sur la croissance ? On a comme un phénomène magique : on annonce des milliards d'euros d'économies, dont on a du mal à documenter la montée en charge, et surtout on fait comme si elles étaient exogènes et n'affecteraient pas la croissance. Or les multiplicateurs budgétaires, s'ils sont plus ou moins élevés, sont une réalité : tous les modèles macroéconomiques – et le FMI a beaucoup travaillé sur ces questions – intègrent un impact de ces économies sur la croissance. Si on pouvait faire 80 milliards d'euros d'économie si facilement, il n'y aurait pas de problème de finances publiques. Si la priorité est le rétablissement des finances publiques, il faut documenter toutes les économies de manière détaillée, en examinant leur impact sur la croissance. Aujourd'hui, nous ne sommes capables de réaliser des bouclages macroéconomiques qu'à la louche, ce qui nuit à notre crédibilité.

Sur l'élasticité des recettes fiscales au PIB, on n'a pas effacé tous les gains antérieurs, donc il est difficile d'attendre un quelconque rebond.

Nos prévisions en matière de croissance sont moins optimistes que celles du Gouvernement, qui ferme son écart de production et se retrouve avec une croissance dynamique tout en réalisant 80 milliards d'économies : c'est la quadrature du cercle. Si la priorité est de réduire les déficits, il faut absolument documenter les économies.

D'après moi, il ne convient pas de courir après un objectif nominal de déficit, car l'effet récessif sera certain. Nous aurons sans doute des difficultés à atteindre les 3 %. Si on essaie absolument de les atteindre, on devra renchérir sur les économies, entraînant des effets récessifs auto-entretenus. Ainsi, documentons et faisons un certain nombre d'économies ; si la croissance

revient, tant mieux ; sinon, il ne faudra pas aller plus loin, cela pourrait devenir dangereux.

M. Olivier Redoulès. - Je commence par les questions macroéconomiques. Il est difficile de définir ce qu'est le plein emploi, y compris du point de vue des finances publiques. Revenir à 5 % de chômage ne veut pas dire créer 2 points de population active. Depuis 2019, nous avons créé environ 1,2 million d'emplois, soit 4 points de population active. Nous devrions déjà avoir atteint, comptablement, les 5 % de chômage. Cependant, il existe des effets de flexion, et les politiques de l'emploi affectent la nature même de la population active. Enfin, 400 000 apprentis ne représentent pas 400 000 salariés.

Au regard des finances publiques, c'est la masse salariale qui compte, c'est-à-dire non seulement l'emploi mais aussi les salaires, ce qui pose la question de la productivité. Or, si l'emploi a augmenté, une partie s'est traduit par des baisses de productivité. Cela n'est pas forcément une mauvaise nouvelle, car cela signifie que nous avons absorbé des populations plus éloignées de l'emploi, moins compétentes et moins expérimentées, mais il ne faut pas compter là-dessus, en tout cas pas à parité unitaire, pour les finances publiques : si on augmente fortement l'emploi, il y aura moins de productivité et donc une progression de la masse salariale plus faible et des salaires moyens plus faible. La baisse du salaire moyen réel par tête depuis quelques années est liée en partie à l'inflation, mais aussi à des effets de composition de la main d'œuvre.

Concernant la question des effets récessifs des économies et le bouclage macroéconomique, sans exagérer les effets des multiplicateurs, les risques récessifs sont importants à l'heure où nous faisons des coupes budgétaires à la dernière minute et un peu brutalement, ne serait-ce que pour des raisons de désorganisation de l'appareil productif : certains perdent des marchés et doivent trouver de nouveaux clients et réallouer leur main d'œuvre ou leurs capitaux. Les taux, élevés, devraient baisser, ce qui est plutôt positif. Cependant, la politique monétaire ne va pas forcément suivre notre trajectoire économique, ce qui modère cet optimisme. Tenir notre objectif de déficit demandera des économies plus importantes que celles qui ont été annoncées, mais je crains un choc violent : les coûts liés à la désorganisation de l'économie pourraient être très forts.

Le Gouvernement a pris une combinaison d'hypothèses optimistes, pour reprendre le jugement du HCFP, mais plutôt pour les années $n + 1$ et suivantes. Pour l'année en cours, à l'inverse des effets keynésiens, il semble qu'il y ait eu un arbitrage entre déficit et croissance. La croissance à 0,9 point de PIB était assez proche de la cible, mais c'est sans doute en partie parce que le déficit a filé, et que nous avons dû sous-estimer l'impact des stabilisateurs automatiques – dont fait partie l'impôt sur les sociétés – qui ont fortement joué. Cependant, le Trésor avait prévu une élasticité infra-unitaire pour 2023.

On peut discuter de son niveau mais, en toute rigueur, il est difficile de prévoir l'élasticité.

Les intervalles de confiance seraient une solution idéale, mais très difficile à lire notamment dans la discussion budgétaire. Le vrai problème est la prise en compte de l'effet de base, afin de faire des prévisions fiables d'une année sur l'autre. Nous pourrions peut-être définir une base de prélèvements obligatoires plus basse pour construire le PLF de l'année suivante, que nous pourrions moduler ensuite. Cela semble peu complexe.

En matière d'élasticités, il faut distinguer le passé du futur.

Pour ce qui concerne le passé, du point de vue de la masse salariale, il y avait une élasticité infra-unitaire en raison des allègements de charge, puis de l'effet Smic et enfin de l'apprentissage. On a sans doute surestimé les recettes. La direction générale du Trésor l'avait sans doute pris en compte, mais étant donné l'importance de ces recettes, prendre comme hypothèse une élasticité globale inférieure à 1 serait justifié. L'immobilier – dont les transactions ne sont pas comptabilisées dans le PIB – a été un élément marquant : il y a eu moins de transactions et donc moins de DMTO.

J'en viens au futur. Il sera difficile de prévoir les recettes de l'impôt sur les sociétés à court terme ; elles seront sans doute assez basses en 2024. Pour la masse salariale, l'effet pourrait être contraire, car nous constatons une hausse des salaires réels. Enfin, les recettes de TVA dépendront du comportement des consommateurs et des choix de gestion de trésorerie des entreprises.

M. Vincent Delahaye. – La documentation des prévisions de recettes est indigente. Au niveau local, nous n'oserions présenter de telles prévisions. Aucun élément ne nous permet de justifier les chiffres qui nous sont fournis. Je ne suis donc pas étonné.

Je suis effaré que M. Ecalte nous dise que les prévisions techniques ne sont pas communiquées à la Cour des comptes. M. le rapporteur général y a-t-il accès ? Les demande-t-il chaque année ? Pourrions-nous obtenir des comptes rendus de ces prévisions ?

Concernant la TVA, j'avais demandé une étude. On ne fait que se réjouir des bonnes surprises et déplorer les mauvaises. En février 2024, la variation est de 10 milliards d'euros, sans aucune explication de Bercy. Je souhaiterais que la commission des finances réalise une étude rétrospective sur les explications qui ont été données en matière de variation de la TVA.

Pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, je suis surpris que l'on soit surpris ! Toutes les entreprises font leur déclaration fiscale avant le 30 juin. Nous disposons alors du résultat fiscal sur lequel se fondent les quatre acomptes trimestriels. Nous pourrions avoir dès la fin de l'été des prévisions très précises. Je ne comprends pas qu'on puisse se rendre compte

au mois de janvier ou février qu'il manque un milliard d'euros de la part de la Banque de France.

Je ne comprends pas non plus qu'il n'existe pas de tableau de bord mensuel réalisé par les trésoreries départementales pour suivre régulièrement les recettes. Il faudrait au moins que les 20 % de trésoreries qui représentent 80 % des recettes assurent ce suivi.

Je suis effaré par le manque de documentation et d'information sur l'évolution des recettes. Si l'on continue comme cela, nous aurons des surprises chaque année, plus ou moins cachées par le ministre au dernier moment. Je suis pour le principe de prudence, mais fondé sur des chiffres et des scénarios précis.

M. Grégory Blanc. – Nous parlons non pas d'un problème de dérapage des dépenses, mais d'un problème de recettes fiscales qui ne sont pas à la hauteur des attentes.

J'ai bien compris qu'il est difficile de définir l'assiette des prélèvements. Nous sommes moins dans une période de politique monétaire que budgétaire, si bien que ne pas maîtriser l'assiette accentue les problèmes. Depuis plusieurs années, nous avons développé une fiscalité sur les flux ; or nous devons investir massivement dans les transitions, notamment la transition écologique. Ne faut-il pas fiscaliser les stocks, et donc le patrimoine ? Il est temps de mettre la question sur la table.

M. Éric Bocquet. – M. Ecalte a rappelé qu'à chaque alternance politique, la Cour des comptes réalise un audit. Cet audit est-il sincèrement nécessaire pour une équipe entrante ? J'imagine que Bercy et le Trésor assurent un suivi quotidien des recettes de l'État, *a fortiori* depuis que l'impôt sur le revenu est prélevé à la source. Les ministères doivent connaître l'état des finances au jour le jour. Un tel audit est-il une manœuvre politique pour justifier devant l'opinion un état des finances publiques dégradé et un renoncement à certaines promesses ? Bref, est-ce que l'on nous ment en permanence sur l'état budgétaire et financier de notre pays ? Entre autres à nous, parlementaires ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Monsieur Plane, j'ai un petit doute concernant l'écart que vous soulignez en matière de cotisations sociales. Dans l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 comme dans l'évaluation des comptes nationaux des administrations publiques publiée par l'Insee, nous constatons certes une décélération remarquable ; cependant, la réduction de la masse salariale me semble avoir été anticipée. L'écart par rapport à la prévision ne semble pas disproportionné pour ce qui concerne les finances sociales.

Ensuite, il convient de souligner le cas de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (CRIM), alors que l'écart à la prévision est de l'ordre de plusieurs milliards d'euros.

Enfin, dans quelle mesure l'entrée en vigueur de l'impôt mondial sur les multinationales, qui instaure une imposition minimale de 15 %, aurait-elle des conséquences sur le niveau d'impôt sur les sociétés perçu en France ?

M. Michel Canévet. – Voter la loi et contrôler l'action du Gouvernement sont des missions qui demandent de disposer d'outils et de procédures adéquats. Au 31 mars 2024, il y a 1 milliard d'euros en moins de recettes de TVA et 3,5 milliards d'euros de dépenses en moins par rapport au premier trimestre 2024. Or les dépenses de personnel et de fonctionnement, qui représentent la moitié des dépenses de l'État, augmentent de 8 à 9,5 % par rapport au premier trimestre 2023. Disposons-nous de chiffres plus affinés pour suivre l'évolution de la situation financière de l'État ?

Compte tenu de ces perspectives, pourrions-nous faire passer le déficit de 172 milliards en 2023 à 146 milliards d'euros en 2024 ? Arriverons-nous à atteindre cette cible ?

Mme Nathalie Goulet. – À qui se fier ? Les chiffres sont manifestement incertains ; pour voter les lois de programmation comme les lois de finances, nous devons faire avec. La situation se répercute dans nos territoires : voyez le dernier décret d'annulation de crédits. Comment voyez-vous le rôle du Parlement dans cet ensemble d'incertitudes ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous nous focalisons sur une erreur visible, qui a des conséquences réelles, certes, mais le vrai sujet reste la situation budgétaire du pays et la réduction de la dette dans le temps ; en effet, il nous faut réduire nos dépenses tout en maintenant la croissance.

Je comprends bien qu'il était difficile, comme M. Ecalte l'explique, de revoir toute la situation budgétaire. Je ne sais comment nous aurions pu intégrer une nouvelle prévision... je n'ai pas la réponse.

Concernant l'élasticité des recettes, nous sommes passés de trois ans de recettes élevées à un ressac. Doit-on écarter la thèse d'un effet conjoncturel ? Que devons-nous en tirer comme conclusion ?

En matière de prévisions techniques, nous souhaiterions tous avoir des chiffres précis. Le HCFP pourrait avoir accès aux prévisions du ministère, mais nous risquons d'inventer un deuxième bureau, qui fera la « petite » prévision technique, validée ensuite par un autre bureau, qui publiera la « vraie » prévision technique. Je crains qu'un regard politique ne vienne irriguer cette prévision technique. Comment faire, si ce n'est de se doter d'un scénario de croissance prudent et d'un scénario d'élasticité dégradé ?

M. Thierry Cozic. – Notre arsenal législatif est-il adapté, afin que les parlementaires disposent d'une information plus fiable ?

Monsieur Plane, vous avez déclaré à la radio qu'il semble difficile d'atteindre l'objectif de 3 % de déficit public en 2027 sans toucher à la fiscalité. De votre point de vue, quelles mesures fiscales faudrait-il privilégier ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Nous avons très peu d'informations sur le coût du zéro artificialisation nette (ZAN). Mes collègues de la mission d'information sur le financement du ZAN s'en sont encore émus hier, et nous allons saisir le Gouvernement. Connaissons-nous les conséquences de la raréfaction du foncier et de la désindustrialisation du pays ? Entraînent-elles des pertes de recettes ?

Mme Isabelle Briquet. – Les trois dernières années furent très favorables au regard des recettes fiscales. Les explications étaient les suivantes : plus on baisse les taux de prélèvement, plus on a de produits. Mais la mécanique s'est enrayée. La réduction du déficit ne peut se limiter à la seule réduction de la dépense, comme vous l'avez tous démontré. Pourtant, le ministre de l'économie annonce toujours une réduction du déficit à 3 % en 2027 sans toucher à la fiscalité. Est-ce tenable ?

M. Laurent Somon. – Monsieur Plane, on parle d'économies, mais sans évaluer leur impact sur la croissance et les effets récessifs. Quelle est la relation entre Bercy et le service d'évaluation des politiques publiques, qui devrait éclairer le Gouvernement sur l'impact des politiques qu'il propose, notamment en matière de recettes fiscales ?

Vos graphiques présentent les écarts entre les prévisions de recettes et les chiffres réalisés. En quoi faut-il encore plus de précisions et de transparence pour prendre les mesures correctives qui nous permettront de réduire le déficit public ?

M. Claude Raynal, président. – J'irai dans le même sens que M. Somon. L'administration dispose-t-elle de référentiels sur les effets récessifs des différentes économies envisagées ? On nous donne en permanence, quelle que soit la personne qu'on interroge, l'exemple de l'aide au développement, dont la diminution n'a pas d'effet récessif en France. Avez-vous des indications sur les dépenses qui seraient plus délicates à manier du point de vue de l'impact récessif ?

M. Olivier Redoulès. – La frustration est réelle en matière de suivi de la situation budgétaire : par exemple, pour ce qui concerne la forte baisse de recettes de TVA, la ligne d'explication contenue dans la dernière note de situation mensuelle budgétaire de l'État est incompréhensible.

Cela étant, instaurer un tel suivi n'est sans doute ni faisable ni souhaitable. Techniquement, les différents déficits sont calculés à partir de conventions de comptabilité nationale qui se fondent sur des hypothèses variées et enclenchent un certain nombre de processus au sein de l'Insee. Produire des notes de suivi trop fréquemment risque de créer du bruit et de l'imprécision. Il faut accepter une forme d'incertitude et en tirer les conséquences lors des choix budgétaires. Le suivi en temps réel a des limites.

Bercy pourrait sans doute produire plus de notes techniques, mais face à la complexité des directions et du partage d'informations, il faut sans doute accepter un degré d'incertitude impondérable, même si nous pourrions

sans doute faire mieux, notamment grâce à la numérisation de l'économie et des technologies.

Je ne sais pas quel véhicule technique ou législatif encouragerait une approche plus prudente. Le Gouvernement pourrait, de lui-même, décider de ses propres marges d'erreur. Cependant, en 2017 et en 2019, le Gouvernement a fait un peu mieux que la prévision pour ce qui est du déficit. Nous pourrions imaginer que le Gouvernement propose une fourchette pour le déficit. L'essentiel sera de proposer des prévisions macroéconomiques prudentes et de prendre en compte l'effet de base.

Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les conséquences du ZAN. Cela pose la question de l'évaluation de l'incidence des réformes sur la croissance et les finances publiques. Nous ne savons pas bien évaluer, il faut donc être prudent quand on met en place des réformes. Des réformes qui partent de bonnes intentions peuvent produire des effets indésirables. De plus, le flux de réformes, important, complexifie l'exercice de prévision et engendre du bruit.

L'impôt international entre en vigueur en 2024. L'étude préalable témoigne d'une grande incertitude en matière de prévision de recettes. La fourchette d'incertitude est de plusieurs milliards d'euros.

L'année 2023 a montré un problème lié aux recettes, mais la question des dépenses se pose aussi. Notre niveau de prélèvements obligatoires est l'un des plus élevés. Par ailleurs, durant la crise, des dépenses qui n'étaient pas liées à la crise ont augmenté, comme la Cour des comptes l'a souligné dès 2020 et 2021.

Il me semble que le Gouvernement a une vision sur les potentiels effets récessifs. Cependant, le problème est que nous avons des difficultés à voir, sur la place publique, quelles sont les mesures qui seront mises en place : je rejoins les propos de M. Plane sur la documentation.

M. Mathieu Plane. – Il est difficile de savoir si l'on nous ment ; surtout, ce sont les finances publiques qui sont compliquées à comprendre. La situation est un peu hors norme, nous avons vécu des chocs inédits, il est difficile de faire des prévisions économiques dans ces conditions. Le choc lié au covid puis le choc énergétique, avec un retour d'inflation inédit depuis trente ou quarante ans, ont eu des effets importants sur les assiettes et les rentrées fiscales. Les aléas sont forts, pour les prévisions de croissance et de déficits.

En revanche, en raison d'une élasticité importante, les rentrées fiscales ont été importantes ces dernières années. Quand l'on constate que les 4,8 % de déficit masquent un niveau réel de 7 %, peut-on prendre les mêmes mesures budgétaires ? Voilà la question. Si on sait que le niveau de 4,8 % est artificiel et qu'il y aura plus de deux points qui devront être rattrapés, certaines décisions politiques doivent être prises bien en amont. Vous faites

des choix politiques différents. Il s'agit de relire la situation en décomposant les effets de la crise, la croissance et les recettes fiscales très volatiles.

Un exemple : comment envisager l'assiette fiscale pour l'énergie carbonée ? La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est prélevée parce qu'on achète de l'essence. Si tout le monde passe à l'électrique, le manque à gagner peut devenir très important. Allons-nous compenser cette perte en taxant plus l'électrique ? Je ne pense pas que ce soit notre objectif. Autre exemple : nous vivons un choc très particulier dans la construction, dont nous ne savons s'il est conjoncturel ou structurel.

Tout cela exige que l'on ait une bonne compréhension du point de départ. La prévision donnée synthétise en fait une information très complexe.

Je ne sais pas si le Trésor suit en temps réel les recettes de l'impôt sur les sociétés. Un tableau de bord plus informatif serait intéressant. Un suivi mensuel des recettes de l'État existe, mais ces recettes ne représentent que 35 % des recettes publiques du pays. Pour 65 %, nous n'avons pas de suivi, en l'occurrence pour les cotisations et les recettes des collectivités locales.

Le dernier budget prévoyait un ralentissement des rentrées de cotisations sociales, mais il me semble que ce ralentissement a été plus fort que prévu. Pour dresser un tel constat, j'ai dû « bricoler » afin de retrouver l'information dans les textes budgétaires. Il ne s'agit que d'estimations, nous n'avons pas de tableau de bord qui nous permette de constater où sont les erreurs en fonction du type de recette.

Pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés au niveau mondial, force est de constater que l'assiette fiscale des multinationales, notamment des géants du numérique, est très volatile.

Les 2,6 points de PIB évoqués représentent environ 80 milliards d'euros, mais ce chiffre est défini hors effet du multiplicateur : on atteindrait un déficit de 2,9 points de PIB en 2027 si ces 80 milliards d'euros d'économie n'avaient aucun effet sur la croissance. Les multiplicateurs moyens de la dépense publique générique, dans la littérature, s'élevant environ à 1, les 80 milliards d'euros d'économies représentent environ 80 milliards d'euros de PIB en moins, soit 40 milliards d'euros de recettes publiques en moins. Pour atteindre l'objectif fixé, il faut en fait doubler la mise, à savoir faire 160 milliards d'euros d'économies. On entre alors dans une spirale de chocs très importants. Or peu d'économies ont des effets récessifs moindres - il s'agit de quelques consommations intermédiaires sur les fonctionnements et les achats.

Examinons la structure de la dépense publique. Plus de 50 % portent sur la protection sociale, dont 80 % concernent la santé et les retraites. Se pose la question de l'indexation des retraites. Avec le vieillissement de la population et la situation *post covid*, les dépenses de santé augmentent. Les dépenses de l'État sont constituées en grande partie de dépenses régaliennes et de dépenses d'éducation.

Restent enfin les collectivités locales. Réduire les dotations aux collectivités locales donne lieu à une réduction des investissements, alors même que l'investissement a un fort effet multiplicateur.

Tout le monde souhaiterait pouvoir réaliser 80 milliards d'euros d'économies sans effet sur la croissance. Mais la réalité en va autrement. Il va donc falloir documenter les dépenses.

De plus, au regard des enjeux, si l'on souhaite être crédible, il faut mettre toutes les questions sur la table. Il ne semble pas possible d'écarter la question de la fiscalité. Étant donné la marche à franchir, la dépense publique ne pourra être la seule solution. Faut-il un impôt exceptionnel *post* crise, comme il y a eu une aide exceptionnelle durant la crise ? Faut-il jouer sur la fiscalité de l'épargne et du patrimoine ? Voilà les choix politiques à faire.

Au regard des enjeux, soit l'on fait semblant que l'on sait et l'on fait des ajustements à l'aveugle – la trajectoire ne sera alors pas tenue, mais pourquoi pas ? –, soit l'on veut être crédible pour faire face au défi qui nous attend, et ainsi tout mettre sur la table et tout documenter.

M. François Ecalte. – Un audit des finances publiques a lieu à chaque grande alternance au cours des trente dernières années, et c'est le seul moment où le ministre autorise les directeurs du Trésor et du budget à transmettre les chiffres à des auditeurs extérieurs. Je précise que la Cour des comptes refait systématiquement ses propres estimations, indépendamment des notes transmises, en auditionnant les contrôleurs budgétaires ; le travail est important. Les différences d'estimation ne sont pas considérables. Les ministres de l'économie et du budget ne sont jamais très surpris.

Les raisons de ces audits sont bien politiques. C'est le moyen pour un nouveau gouvernement de justifier des mesures de redressement nouvelles.

Cela fait bien longtemps que j'ai renoncé à tirer quoi que ce soit des notes de situation mensuelle budgétaire. Les résultats des rentrées fiscales sont fortement perturbés par des procédures administratives de recouvrement des impôts, qui brouillent la lecture : la TICPE, par exemple, est recouverte par décade. Je pensais que la TVA permettait de tirer quelques conclusions, car elle est assez régulière. Je me souviens d'ailleurs avoir signalé publiquement une anomalie sur la TVA à l'été dernier, mais avec beaucoup de prudence. En effet, le calendrier de rétrocession aux collectivités locales et aux organismes de sécurité sociale, qui n'est pas fixe d'une année sur l'autre, rend les chiffres difficilement compréhensibles.

Bercy réalise des prévisions mensuelles de recouvrement, établies essentiellement par la direction générale des finances publiques, en fonction des calendriers. Je me rappelle que, il y a dix ans, nous disposions de notes inter-directions de recouvrement de recettes fiscales, chaque mois, qui comparaient le recouvrement réalisé par rapport aux prévisions du PLF ; cependant, ces notes étaient très difficiles à interpréter. Les débats étaient toujours nombreux entre les directions qui mettaient l'accent sur l'analyse des

écarts et ceux qui, comme la direction du Trésor et l'ancienne direction de la prévision, se fiaient plutôt aux prévisions macroéconomiques sur la consommation, les revenus et les impôts.

Concernant l'impôt sur les sociétés, les grandes entreprises, qui sont les principales contributrices à l'impôt sur les sociétés, sont amenées à calculer leur dernier acompte versé au 15 décembre en fonction de leur prévision de bénéfices de l'année en cours. La prévision de recettes du dernier acompte est donc une prévision de la prévision que font les entreprises. Ainsi l'on multiplie les erreurs. Avoir des prévisions fiables est très difficile.

Concernant la mauvaise surprise de 2023 pour ce qui concerne les recettes, je précise qu'en 2022 nous avons atteint un niveau record de prélèvements obligatoires – jamais le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB n'avait été aussi élevé - après avoir réalisé 50 milliards d'euros de baisse d'impôts et de cotisations sociales. Cela n'était pas normal. Les recettes fiscales et sociales ont été gonflées en 2021 et 2022 parce que des impôts comme l'impôt sur les sociétés amplifient toujours le rebond de l'activité. S'ajoute la situation de l'immobilier et des DMTO. Pour de nombreuses raisons, les chiffres aberrants sont le taux de prélèvements obligatoires et le déficit de 2022. L'année 2023 constitue un retour à la normale : après des baisses de 50 milliards d'euros d'impôt, il est finalement normal que le taux de prélèvements obligatoires diminue.

Les services de Bercy l'avaient prévu, avec une élasticité des prélèvements obligatoires de 0,6, mais sans anticiper l'ampleur du phénomène. Dans le programme de stabilité, Bercy continue à prévoir pour 2024 et 2025 une élasticité inférieure à 1, ce qui est sage : le phénomène n'est pas terminé. Ce n'est pas le déficit de 2023 qui est anormal, mais celui de 2022.

Enfin, le ministère dispose d'outils pour prévoir l'impact d'une réduction du déficit public, que ce soit par une baisse des dépenses ou une hausse des recettes, à savoir les mêmes instruments que l'OFCE. Bercy dispose du modèle dit Mésange (Modèle économétrique de simulation et d'analyse générale de l'économie), construit avec l'Insee, qui permet d'évaluer l'impact des politiques publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je souhaite répondre à M. Delahaye. Nous avons interrogé le Gouvernement à la suite du décret d'annulation : le Gouvernement n'a pas répondu, et a dit que nous aurions les éléments dans le programme de stabilité. Nous continuons à interroger les différentes directions, nous essayons de comprendre.

Les échanges d'aujourd'hui sont utiles. Certains prétendent que les Français se fichent du fait que la dette dérive. Cependant, les sirènes se mettent parfois à hurler. Dans un contexte de tensions et de craintes, cela alimente le sentiment de défiance.

Notre souhait n'est pas celui d'un suivi budgétaire tatillon. Nous voulons pouvoir suivre la situation dans le temps long, notamment si nous voulons mener enfin des réformes véritablement structurelles.

**Audition de M. Thomas Cazenave, ministre délégué auprès du ministre
de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle
et numérique, chargé des comptes publics**

(Mardi 28 mai 2024)

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, nous arrivons presque au terme des travaux de notre mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, en entendant, cet après-midi, le ministre délégué chargé des comptes publics, Thomas Cazenave, avant d'entendre Bruno Le Maire après-demain.

Je rappelle que cette mission d'information a été déclenchée à la suite du constat d'un écart massif entre la prévision de déficit public pour 2023 de 4,9 % du PIB, incluse dans l'ensemble des textes adoptés par le Parlement à la fin de l'année dernière – loi de finances de fin de gestion pour 2023, loi de finances initiale pour 2024, loi de programmation des finances publiques – et son exécution, à 5,5 %, chiffre dévoilé par l'Insee le 26 mars dernier, mais dont la presse s'est fait l'écho dès le 20 mars.

Hors période de crise, cet écart négatif entre prévision et exécution est sans précédent. Si l'on corrige cet écart de l'erreur de prévision de croissance, il est tout simplement inédit.

Nous vous avons entendu, monsieur le ministre, minorer cet écart en vous concentrant sur les effets du changement de base de l'Insee. Celui-ci n'est toutefois à l'origine que de 0,14 point de l'écart, qui sans cela serait donc de 0,5 point.

L'écart est en réalité principalement lié à des recettes bien inférieures à la prévision, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés, de la TVA, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), des cotisations sociales ou encore de l'erreur massive d'appréciation de recettes sur la nouvelle contribution sur la rente inframarginale de l'électricité (Crim).

Que s'est-il passé pour que cet écart de recettes, donc de déficit, soit si important ? Comment l'exécution a-t-elle pu s'écarter autant des prévisions des textes financiers adoptés en novembre et décembre 2023 ? Je souligne à cet égard que toute déviation observée sur 2023 se traduit nécessairement, par un effet base, sur le déficit 2024.

Le Gouvernement a-t-il sous-estimé l'ampleur de la déviation ? A-t-il manqué de prudence dans ses estimations de recettes ? Est-il resté sourd aux alertes de son administration ? Ou bien encore a-t-il retenu des informations essentielles qui auraient permis aux parlementaires de se prononcer sur un

« vrai » budget – notez que je ne dis pas « sincère » ? Il n'est pas envisageable non plus qu'une telle situation se reproduise. Comment s'en assurer ? Quelles améliorations prévoyez-vous pour améliorer les prévisions ?

Vous le savez, monsieur le ministre, cette mission d'information a été déclenchée à la suite de la publication, par voie de presse, d'informations concernant le déficit public 2023, et ici, au Sénat, nous avons assez peu goûté ce contournement du Parlement, qui s'est d'ailleurs prolongé depuis que vous refusez de présenter un projet de loi de finances rectificative. Le rapporteur général Jean-François Husson a donc utilisé ses prérogatives et effectué un contrôle sur pièces et sur place le 21 mars dernier. Il a ainsi assuré la mission de contrôle de l'action du Gouvernement dévolue au Parlement par l'article 24 de la Constitution, en utilisant les prérogatives que lui confère l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

L'enjeu de l'information du Parlement est donc également crucial dans notre mission, en particulier à un moment où le déficit public, déjà très élevé, dérape à ce point et où celui-ci ne peut qu'affecter notre position à l'échelon européen à l'approche de l'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires.

Cette audition est l'occasion pour vous, monsieur le ministre, de nous donner les éclairages nécessaires. Je vous donne donc la parole pour une intervention liminaire, à la suite de quoi le rapporteur général et moi-même, ainsi que les autres membres de la commission aurons, je n'en doute pas, des précisions à vous demander.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de me donner de nouveau l'occasion de m'exprimer devant vous et de pouvoir donner toutes les explications sur la situation dans laquelle nous sommes.

Pour rentrer directement dans le vif du sujet et répondre à vos interpellations, je reviens sur l'écart constaté en 2023 concernant nos prévisions de solde public. Celui-ci a atteint - 5,5 % du PIB, contre - 4,9 % prévu en loi de finances de fin de gestion. Comment s'explique cet écart ?

D'abord, je veux redire qu'en 2023 nos dépenses ont été tenues. L'État et ses opérateurs ont moins dépensé que prévu, et ce à hauteur de 7 milliards d'euros par rapport au budget initial. Ce résultat a été permis par des mesures de pilotage prises en cours de gestion. Je pense notamment à la mise en réserve additionnelle de crédits faite à hauteur de 1,6 milliard d'euros au mois de mai 2023, ainsi qu'à un décret d'annulation de 5 milliards d'euros pris en septembre 2023.

La trajectoire de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a également été respectée. Les mesures de régulation ont permis de compenser notamment le coût des aides en trésorerie qui ont été accordées

aux hôpitaux au titre de l'inflation et le dépassement des soins de ville. Les dépenses de santé liées à la crise sanitaire ont été significativement réduites, passant de près de 12 milliards d'euros en 2022 à 1 milliard d'euros en 2023.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont été dynamiques en 2023. La loi de programmation des finances publiques fixait pour 2023 une hausse des dépenses égale à l'inflation. Nous constatons aujourd'hui qu'elles ont augmenté plus fortement, de 5,9 %, là où l'inflation s'est élevée à 4,9 %.

En somme, la situation à laquelle nous faisons face, c'est bien celle de dépenses globalement tenues, mais de recettes affectées par un ralentissement économique mondial. Au total, ce sont 21 milliards d'euros de moindres recettes que nous avons constatées en 2023 par rapport à ce que nous anticipions lors des débats au Parlement en octobre et en novembre.

Voici le détail des raisons de ces moindres recettes.

D'abord, les recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) se sont élevées à 4,4 milliards d'euros de moins que ce que nous anticipions dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2023. La dégradation – c'est un point très important – n'a été constatée qu'en décembre, au moment du dernier acompte, avec une baisse de 4,2 milliards d'euros par rapport à la prévision actualisée, et ce alors même que les encaissements de novembre étaient encore légèrement supérieurs à la prévision – de 0,5 milliard d'euros. C'est donc bien une dégradation subite et non prévisible à la date des textes budgétaires qui explique l'écart relatif à l'impôt sur les sociétés. La mécanique de l'impôt sur les sociétés en fait l'une des recettes les plus complexes à anticiper, avec une forte incertitude de prévision, y compris en fin d'année budgétaire. S'il est significatif en niveau, cet écart n'est pas inédit en proportion. Ainsi ont été observées une baisse de 5 %, en 2013, une hausse de 7 %, en 2018, et une hausse de 5 %, en 2022, par rapport aux prévisions.

J'en viens à la TVA, pour laquelle l'écart s'élève à - 4,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros affectant directement les recettes de l'État.

Cela tient à deux facteurs : premier facteur, un dynamisme moindre qu'anticipé en lien avec la conjoncture ; second facteur, des modifications des pratiques des entreprises en matière de remboursement de crédit de TVA. Il s'agit d'une réaction au contexte économique incertain avec des taux d'intérêt élevés qui pousse les entreprises à mobiliser davantage les leviers de trésorerie dont elles disposent, notamment s'agissant des remboursements de TVA.

Les recettes de l'impôt sur le revenu (IR) sont également moindres : - 1,4 milliard d'euros. Les recettes de prélèvement à la source ont ralenti à partir de septembre et ce ralentissement s'est confirmé en octobre. Il est important de souligner que ce calendrier est lié aux caractéristiques de cet impôt. Les taux de prélèvement sont principalement mis à jour à partir de septembre et d'octobre sur la base des déclarations. Le Gouvernement en a tenu compte en révisant à la baisse la prévision en PLFG (projet de loi de

finances de fin de gestion) par rapport à celle qui avait été déjà révisée en septembre pour le projet de loi de finances. L'écart constaté entre la prévision actualisée et l'exécution est de - 2 %. Cette proportion-là non plus n'a rien d'inédit : - 3 % en 2013, + 3 % en 2022, par exemple.

Le rendement de la Crim n'a été que de 600 millions d'euros. La prévision initiale reposait sur des estimations d'évolution des prix de l'électricité élaborées en lien avec les services de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La forte baisse des prix de gros de l'électricité tout au long de l'année a affecté les estimations initiales de rendement. Les prix *spot* moyens ont ainsi été quasiment divisés par trois entre 2022 et 2023. Autre élément d'explication, la prévision était particulièrement complexe, compte tenu de la difficulté à prévoir la stratégie de vente des producteurs d'électricité. En synthèse, ce décalage s'explique essentiellement, d'abord, par le fait qu'il s'agit d'un impôt nouveau, donc difficile à calibrer, dont les modalités de recouvrement et de prévision sont plus complexes à estimer, ensuite, par une très forte baisse des prix d'électricité par rapport au contexte du PLF 2023, enfin, par la capacité à mobiliser et imputer les pertes pour ceux qui étaient redevables de la Crim.

En raison du ralentissement de l'économie, les cotisations sociales ont également été inférieures de 4,8 milliards d'euros aux prévisions et les prélèvements sociaux de 1,4 milliard d'euros. Ces moindres recettes sociales – cotisations sociales, CSG, taxes sur les salaires, forfait social – résultent du ralentissement économique observé à la fin de l'année 2023. Ainsi, l'augmentation de la masse salariale du secteur privé a finalement atteint 5,7 % contre une prévision du Gouvernement de 6,3 %, engendrant mécaniquement des moindres recettes de cotisations.

Comme vous le voyez, cette baisse de recettes est due à des aléas qu'il était très difficile de prévoir. Les experts que vous avez d'ailleurs sollicités lors de vos auditions ont pu le confirmer. Le directeur des études de l'institut Rexecode a souligné qu'avec l'information disponible à la fin du mois de novembre 2023, qui n'était pas connue au moment de l'examen du PLFG, il était particulièrement difficile de prévoir une telle baisse de nos recettes. Le directeur adjoint de l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) a mis en avant des « aléas forts » dans une situation « hors norme », avec des chocs inédits rendant difficile de faire des prévisions économiques.

Sur l'impôt sur les sociétés, lors de son audition devant votre commission, François Écalle a souligné qu'avoir des prévisions fiables était très difficile, notamment parce que les grandes entreprises, qui sont les principales contributrices à l'impôt sur les sociétés, sont amenées à calculer leur dernier acompte, versé au 15 décembre, en fonction de prévisions de bénéfices de l'année en cours.

Par ailleurs, de tels écarts aux prévisions de recettes ont déjà été connus dans le passé. Ainsi, en 2013, les recettes ont chuté, ce qui a entraîné un écart de 25 milliards d'euros entre l'objectif en PLF et le déficit constaté. Il en a été de même en 2011 : l'État a vu ses recettes baisser de 700 millions d'euros pour l'IR et de près de 6 milliards d'euros pour l'IS.

Vos travaux portent également sur les modalités d'information du Parlement, sur la situation économique, budgétaire et financière. Je reviens donc sur les informations qui ont été transmises au Parlement pour vous redire que le Gouvernement n'a rien caché. Dans l'ensemble des notes et documents qui vous ont été transmis, vous avez pu constater que les informations sur les recouvrements de recettes étaient trop tardives – j'y insiste – pour être intégrées dans les textes financiers de fin 2023.

Le 7 décembre 2023, une note des services évoque « un risque de dégradation du déficit 2023 de 4,9 % à 5,2 % du PIB ». Les directions insistent sur l'ampleur des aléas entourant cette prévision et recommandent explicitement de ne pas communiquer sur ce fait. Cette note a d'ailleurs été partagée avec les parlementaires. Il est trompeur de ne citer qu'une partie de cette note, sans dire qu'elle souligne la nécessité de ne pas diffuser les chiffres dans l'attente de données fiabilisées. Par ailleurs, à cette date, la loi de fin de gestion 2023 a été promulguée depuis une semaine et ne pouvait pas être modifiée. Il n'y avait pas lieu non plus d'actualiser la prévision du PLF 2024, dont l'examen au Parlement était encore en cours jusqu'à mi-décembre, dans la mesure où – c'est un point important – les conséquences sur 2024 de ces informations nouvelles sur 2023 n'étaient pas connues. La note des directions indiquait noir sur blanc que la prochaine prévision de déficit 2024 serait faite en février de cette même année. Les administrations de Bercy en charge de la prévision écrivaient dans cette note que nous avons transmise le 29 mars à l'ensemble des membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat : « La prévision de solde public de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 s'établit à - 4,9 % du déficit. Les dernières informations laissent toutefois anticiper un déficit plus prononcé. Il pourrait en effet s'établir à - 5,2 % du PIB. Cette révision du déficit public s'expliquerait principalement par une révision à la baisse des prélèvements obligatoires au regard des remontées comptables observées à date et par un moindre dynamisme que prévu de la masse salariale privée. Par ailleurs, le dynamisme des dépenses et des administrations publiques locales et la charge de la dette dégraderaient également le solde public. Il n'est pas recommandé de communiquer sur cette mise à jour encore entourée de nombreux aléas. » La conclusion de cette note précise le calendrier des travaux des services : « La prévision de solde public pour 2023 sera réactualisée par la direction du budget et la direction du Trésor, une fois l'exécution budgétaire de l'État connue en janvier, levant une partie des aléas identifiés. Le déficit 2023 sera ensuite notifié par l'Insee lors de la publication du compte provisoire le mardi 26 mars. » Les directeurs des administrations concernées concluent :

« Dans la mesure où la prévision 2023 est encore sujette à de nombreux aléas, il n'est pas recommandé de communiquer sur cette mise à jour. »

Dans une note du 24 janvier 2024, ces mêmes services écrivent : « La dernière prévision publique de solde public pour 2023 est celle de la loi de finances de fin de gestion pour 2023, qui s'établit à - 4,9 % du PIB. Selon les dernières prévisions disponibles, notamment l'exécution budgétaire de l'État, le déficit 2023 serait plus dégradé et s'établirait à - 5,3 % du PIB, un niveau proche de celui prévu dans la note d'actualisation de décembre. Cette révision s'explique notamment par une moins-value importante des prélèvements obligatoires et le dynamisme des dépenses locales, partiellement compensés par une sous-exécution des dépenses de l'État. » Toujours dans la même note, « cette actualisation reste soumise à de nombreux aléas jusqu'à la publication des chiffres de déficit prévue par l'Insee le 26 mars ». Comme la note du 7 décembre 2023, la note du 24 janvier 2024 conclut : « Dans la mesure où la prévision 2023 est encore sujette à de nombreux aléas, il n'est pas recommandé de communiquer sur un chiffre précis de déficit public. »

Lorsque, le 16 février 2024, une prévision davantage fiabilisée est remontée à 5,6 % dans le cadre de la préparation technique du programme de stabilité, nous révisons notre croissance pour l'année 2024 de 1,4 % à 1 %, ce qui a été annoncé par Bruno Le Maire. Dès le 18 février, deux jours après, nous prenons immédiatement les mesures nécessaires pour ajuster nos dépenses ; un décret d'annulation est publié le 21 février, c'est-à-dire quelques jours après l'envoi de la note des services fiabilisant le déficit. Dès le 6 mars, nous avons eu l'occasion de dire, dans le cadre de nos auditions au Parlement, que le déficit serait nettement supérieur à la prévision.

Je tiens à revenir sur l'évolution de la dette publique. J'entends souvent que cette majorité serait à l'origine d'une hausse de la dette de 1 000 milliards d'euros depuis 2017. Cet argument est trompeur. En effet, s'intéresser à l'évolution de la dette en euros n'a pas de sens si, dans le même temps, on ne regarde pas l'évolution du PIB, car ce dernier détermine la capacité d'un État à rembourser sa dette.

Depuis 2017, le PIB a augmenté de 570 milliards d'euros, et ce malgré la crise du covid, puis celle des prix de l'énergie. Le ratio de dette sur PIB a progressé de 12 points depuis 2017, ce qui, étant donnée la valeur du PIB en 2023, représente une hausse non pas de 1 000 milliards d'euros, mais de 350 milliards d'euros.

Toujours sur la progression de la dette, je rappelle que certaines dépenses ont permis de protéger l'emploi et l'outil productif pendant la période de crise. Par ailleurs, nous avons maintenu le taux de chômage à 7,5 %. C'est d'ailleurs ce que souligne le FMI, qui salue la qualité de la réponse apportée à la crise du covid et à la crise inflationniste. Cette protection a eu un coût pour les finances publiques, mais son absence aurait été encore plus coûteuse en termes de faillites et d'explosion du chômage. Le Cepremap

(Centre pour la recherche économique et ses applications) a ainsi estimé que l'endettement français aurait été plus élevé de 10 points de PIB en l'absence de mesures de soutien face à la crise sanitaire en raison de la chute du PIB et de la destruction du tissu productif.

La politique que nous avons menée a fait ses preuves. Elle a permis de continuer à créer de l'emploi, de la croissance et d'ouvrir de nouvelles usines. Cette situation est à mettre en perspective avec l'évolution observée entre 2007 et 2012, période également frappée par la crise. Dans cette période, l'endettement public a augmenté de 26 %, principalement sous l'effet d'une hausse des dépenses sociales. L'emploi n'a pas été pour autant protégé et le chômage a augmenté durablement de deux points.

Je rappelle qu'il aura fallu attendre 2018 et le quinquennat d'Emmanuel Macron pour voir le déficit public revenir sous la barre des 3 % et notre pays sortir de la procédure pour déficit excessif. Aujourd'hui, l'enjeu est le retour progressif sous les 3 % d'ici à 2027. C'est l'objectif qui a été confirmé dans le cadre du programme de stabilité que nous vous avons présenté, qui nécessitera un effort partagé dont nous discuterons dans le cadre de la préparation et de l'examen des prochains textes financiers.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, merci de cette intervention qui a embrassé un certain nombre de sujets, même si certains avaient peu à voir avec l'objet de cette mission d'information.

Nous allons bien évidemment revenir sur chacun des points que vous avez évoqués. Néanmoins, il manque une conclusion à votre propos liminaire. Vous avez fait une conclusion factuelle, vous satisfaisant de votre action ; en revanche, rien concernant l'avenir. En effet, si toutes les valeurs de recettes sont sujettes à caution, comment bâtir un budget et, surtout, comment ne pas se retrouver à la fin de l'année prochaine avec un déficit non pas de 5,1 % du PIB comme vous le prévoyez aujourd'hui, mais de 5,6 % ? Après vous avoir entendu, j'ai l'impression que vous pourriez nous dire exactement la même chose l'année prochaine, en constatant une aggravation du déficit : on ne contrôle rien, certains éléments en tout cas sont peu faciles à cerner, etc. En d'autres termes, vous ne nous dites rien. Je vous rassure, cette audition sera l'occasion pour vous de nous dire des choses...

Ce qui compte, ce n'est pas uniquement de savoir ce qui s'est passé, même si c'est important, mais surtout de savoir comment faire pour avoir des chiffres crédibles à l'avenir.

Première question : certains interlocuteurs auditionnés par la commission des finances ont utilisé le terme de « pari » s'agissant des prévisions de recettes d'impôt sur le revenu et de TVA. Certes, des calculs sont faits, mais il reste une dimension aléatoire. C'est d'ailleurs ce que vous avez dit sur l'ensemble des recettes, notamment lorsque vous avez évoqué les entreprises qui avaient utilisé autrement le crédit de TVA. Reprendriez-vous à votre compte le terme de « pari » ? Le Gouvernement fait-il un pari quand il

présente un projet de loi de finances, 2023 étant en quelque sorte un pari raté, notamment en ce qui concerne les prévisions de recettes ?

Généralement, les prévisions de recettes sont plutôt justes, avec quelques bonnes surprises, car ce sont des prévisions protectrices. En 2023, n'a-t-on pas un peu poussé les curseurs ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – J'aurais donc mieux fait de terminer mon propos liminaire pour répondre aux questions que vous abordez !

M. Claude Raynal, président. – C'est-à-dire, monsieur le ministre, qu'une partie de vos propos liminaires était en dehors du périmètre de la mission, je vous invite à y revenir pour faire une conclusion.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je ne reprends naturellement pas à mon compte le terme de « pari ». Ce serait faire offense au travail de toutes les directions de Bercy qui ont à cœur, notamment dans le cadre de la préparation du PLF, de proposer et de travailler sur les hypothèses les plus robustes. D'ailleurs je veux rendre hommage à la fois aux personnels de la direction du Trésor, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques, qui sont des grands professionnels guidés par l'intérêt général.

L'année 2023 est particulière. Nous avons subi des aléas très forts dans les années précédentes et, en 2023, nous sommes dans une forme de sortie de crise, qui peut parfois percuter nos propres modèles de prévision, par exemple nos élasticités. Il est difficile de remettre un modèle de prévision après de tels à-coups, des chocs économiques, exogènes ou plus endogènes. Par conséquent, 2023 est une année post-crise qui a probablement eu des impacts sur nos modèles de prévision.

Par ailleurs, il y a un élément tout à fait conjoncturel. Qui aurait pu anticiper qu'en toute fin d'année, notamment sur le rendement de l'IS, nous aurions un tel effet du ralentissement économique ?

Là où je vous rejoins, monsieur le président, c'est que l'on doit sans arrêt faire mieux, notamment dans la préparation de nos textes financiers. Nous avons donc lancé une mission confiée à l'inspection générale des finances (IGF) courant avril pour pouvoir tout remettre à plat, examiner précisément les écarts en exécution, faire un retour d'expérience sur le circuit de prévision, la prise en compte des remontées financières, l'identification des risques, faire des recommandations à l'avenir avec l'ensemble des administrations sur les modalités de construction des prévisions.

En effet, aussi bien le Parlement que le Gouvernement a besoin de disposer des prévisions les plus robustes possible. Nous sommes les premiers à déplorer qu'une vingtaine de milliards d'euros manquent dans les recettes ! L'IGF travaillera sur les modes de fabrication des estimations, la manière qu'ont les directions concernées de se nourrir les unes les autres. L'objectif est

de parfaire nos modèles pour les rendre encore plus robustes. L'IGF travaille avec l'ensemble de nos directions et rendra son rapport en juillet.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai collecté plusieurs documents, notamment lors de mon déplacement à Bercy. Cette année, le Gouvernement s'était targué de présenter un budget à l'euro près. Entre les annonces et la réalisation, il y a eu comme un dérapage, voire une vraie dégradation... Les prévisions de recettes figurant dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et le PLFG correspondaient-elles aux estimations faites et proposées par vos services ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Oui, nous avons intégré dans les textes financiers les éléments qui étaient en notre possession.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comment expliquez-vous, alors, un tel décalage entre la prévision et l'exécution ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je vous renvoie à mon propos introductif : j'y ai expliqué, impôt par impôt, les écarts constatés. Voulez-vous que je reprenne cette explication ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous y reviendrons si besoin.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Impôt par impôt, j'ai essayé d'expliquer les écarts. Pour l'IS, jusqu'en novembre il n'y avait pas d'écart. C'est le dernier acompte, en décembre, qui nous a surpris. Pour les cotisations et l'IR, le fait est que la masse salariale a été légèrement inférieure à ce que nous attendions, en raison du ralentissement de l'activité économique en fin d'année.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est donc la situation mondiale qui serait responsable de l'écart... Cela ne me convainc pas, mais ce n'est pas à ce stade le plus important.

En 2023, le produit de l'IR a dépassé de 1,2 milliard d'euros les prévisions de la LFI – mais il a été inférieur de 1,4 milliard d'euros aux prévisions de la LFG. Comment expliquez-vous cet écart entre la prévision et l'exécution ? Comment expliquez-vous que celui-ci soit plus élevé en LFG qu'en LFI ? En fin de gestion, en principe, on est au plus près de la réalité et l'on connaît beaucoup mieux la situation.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – En ce qui concerne l'IR, voici les chiffres et les écarts entre la prévision et l'exécution – et nous prenons toujours les prévisions qui sont formulées par les administrations. La LFI 2023 prévoyait un produit de 87,3 milliards d'euros. Nous avons révisé ce chiffre – pour 2023 – à 90,7 milliards d'euros dans le PLF pour 2024 et nous l'avons abaissé à 90 milliards d'euros dans le PLFG pour 2023. Nous avons donc revu nos hypothèses au fil de l'année 2023. L'exécution établit ce produit à 88,6 milliards d'euros. Le décalage s'explique par un ralentissement des recettes. Je souligne ici qu'il existe un décalage entre les remontées comptables

et la capacité à les prendre en compte. De plus, le taux de prélèvement à la source de l'IR est défini en septembre – alors que le dernier acompte de l'IS est prélevé le 15 décembre. Vous voyez que, quand nous avons pris connaissance d'éléments nouveaux d'information, nous en avons tenu compte dans le PLFG.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous n'avons pas la même explication de ces chiffres. Vous me dites que vous avez tenu compte et, pourtant, il y a eu un dérapage... En principe, quand on en tient compte, on corrige la trajectoire ; vous avez fait l'inverse.

De même, les recettes de TVA ont été inférieures de 2,4 milliards d'euros à la prévision figurant dans la LFG. Comment expliquez-vous ce décalage ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – J'insiste : nous avons revu à la baisse les prévisions de recette de l'IR, puisque le chiffre est passé de 90,7 milliards d'euros à 90 milliards d'euros. Nous avons tenu compte des moindres encaissements constatés.

Pour la TVA, nous étions à 96,6 milliards d'euros dans le PLFG et l'exécution a été de 95,2 milliards d'euros. L'écart est de 1,4 milliard d'euros par rapport à la révision en LFG. Il s'explique par une moindre activité en fin d'année, qui s'est aussi reflétée dans le produit de l'IS et par une modification des pratiques des entreprises, qui gèrent leur trésorerie de manière différente en période de taux d'intérêt élevés. Il est très difficile, vous en conviendrez, d'anticiper à l'euro près les comportements des entreprises !

En ce qui concerne la dépense, nous avons bel et bien géré le budget à l'euro près, puisque l'État a dépensé 7 milliards d'euros de moins que prévu.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ces propos sont audacieux, monsieur le ministre.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Permettez-moi de répondre à la question.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous êtes en audition, vous répondez à la question mais je suis dans mon rôle en instaurant avec vous un dialogue exigeant. Je vous demande de répondre aux questions. Nous n'avons pas les mêmes chiffres, alors que nous utilisons les vôtres !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je tire les miens du rapport du Sénat sur le PLFG. Pour la TVA, l'écart de 1,4 milliard d'euros résulte d'une moindre activité en fin d'année et de comportements différents des entreprises.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il n'est pas de 1,4 milliard, mais de 2,4 milliards d'euros si l'on prend le chiffre total – mais nous n'allons pas faire une bataille de chiffres...

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'IS. Vous avez dit l'essentiel. Vous considérez qu'une grande partie de l'écart est liée à cet impôt, notamment à cause de la faiblesse des recettes liées au cinquième acompte, qui est versé en décembre. Connaissiez-vous déjà le produit exact de ce cinquième acompte ? C'est en fin d'exécution, dans la LFG 2023, que la prévision de décembre s'est envolée, créant un écart de 4,2 milliards d'euros avec l'exécution. N'était-ce pas une prévision quelque peu gonflée de cette recette ? Elle reflétait sans doute l'idée que les choses allaient se poursuivre comme les années précédentes – de fait, les années précédentes, l'IS a progressé de manière significative. N'y a-t-il pas eu la tentation de penser que cela allait se poursuivre ? Ces 4,2 milliards d'euros représentent une grosse partie de l'écart.

Depuis le début, la réponse qui nous est faite consiste à parler du cinquième acompte, sans nous donner jusqu'à récemment de montant de celui-ci, ni pour l'année dernière ni pour cette année. D'une manière générale, on peut s'en étonner. Depuis des années, vos prédécesseurs nous disent qu'en baissant le taux de l'IS on augmente son produit. Chaque année, je souligne que cela ne fonctionne pas toujours ainsi. J'ai dirigé de petites entreprises, je connais bien l'IS ; qui plus est, je m'y suis beaucoup intéressé : c'est un impôt très variable, dont il faut se méfier. Le cinquième acompte est à la main des entreprises. On ne sait pas exactement ce qu'il s'est passé, mais nous avons l'impression que ce cinquième acompte a été vu de manière trop optimiste. N'est-ce pas dangereux de le comptabiliser, au fond ? L'État ne sait rien de ce cinquième acompte. Les entreprises décident, selon des intérêts qui leur sont propres, de le payer ou non.

N'aurait-il pas fallu faire preuve de plus de prudence ? Vous avez cité certaines phrases des consultants ou des économistes que nous avons invités, mais, évidemment, vous avez pris celles qui vous arrangeaient. Il y a des phrases qui ne vous arrangeaient pas, notamment sur la question de la prudence, que vous auriez pu citer. Lorsque l'on fait des prévisions, il ne faut peut-être pas compter le cinquième acompte pour zéro, mais il faut se montrer extrêmement prudent sur son estimation. Là, il vous coûte 4,2 milliards d'euros, ce n'est pas rien et nous ne pouvons pas nous le permettre. Qu'avez-vous à dire sur ce point ? Le mot « prudence » vous parle-t-il ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Nous ne connaissons pas encore le montant exact du cinquième acompte. Dès que nous le connaissons, nous vous le communiquerons.

M. Claude Raynal, président. – Mais vous avez le sentiment que c'est là que ça se joue...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – C'est plus qu'un sentiment : nous le constatons. Vous nous reprochez de ne pas avoir prévu à l'euro près le produit de l'IS. Mais personne n'y est jamais parvenu ! Depuis 2011, il y a eu des écarts négatifs à quatre reprises, de 4,5 % en moyenne, et à

sept reprises des écarts positifs, de 13 % en moyenne. Il n'y a donc pas de spécificité en 2023 ; ce n'est pas la seule année où un écart a été observé sur le rendement de l'IS.

Vous proposez, monsieur le président, de ne pas comptabiliser le cinquième acompte. Les entreprises sont pourtant obligées de le payer, en fonction de leur taille, sous peine de pénalités. En outre, il se rattache bien à un exercice. Nous avons demandé à l'IGF de regarder comment les estimations de recettes sont faites. Je souhaite que cette question soit posée. Nous avons vu que c'était là que pouvait se jouer une partie de rendement de l'IS. Dans le passé, il y a toujours eu des écarts.

M. Claude Raynal, président. – La remarque sur le budget à l'euro près ne portait pas sur ce sujet. C'était une phrase générale dont vous connaissez l'auteur. Rien à voir avec l'IS qui, en effet, fluctue par nature.

Comme il fluctue par nature, d'ailleurs, il faut être particulièrement prudent sur son évolution. Or vos services ont émis des alertes sur la faiblesse de son produit...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – J'ai reçu une note le 7 décembre, qui portait sur les recettes et indiquait que les estimations étaient trop fragiles. Vous disposez de la même information que moi.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je reprends vos chiffres, monsieur le ministre. Pour l'IS, la prévision en LFI était de 55,3 milliards d'euros. En LFG, ce chiffre passait à 61,3 milliards d'euros. Ce n'est pas le Parlement qui est intervenu : ce sont les prévisions du Gouvernement. La réalisation a été de 56,8 milliards d'euros, très proche de ce qui avait été initialement prévu. C'est une manière de vous poser de nouveau la question, avec vos chiffres : pourquoi de tels écarts en LFG ? Si près du but, selon quelle logique le Gouvernement a-t-il retenu des chiffres aussi déviants par rapport aux prévisions initiales de votre administration ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je vous répète que les informations dont nous disposions en novembre étaient bonnes et en ligne avec nos prévisions. C'est le dernier acompte qui a fait apparaître un écart. La prévision en LFI pour 2023 était de 55,3 milliards d'euros, vous avez raison.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cela m'arrive !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – L'exécution est de 56,8 milliards d'euros, vous avez raison également. Le chiffre révisé pour 2023 dans le PLF pour 2024 est de 61,3 milliards d'euros, et nous l'avons repris dans le PLFG. Au moment où nous avons fait les hypothèses pour le PLFG, nous avions plutôt de bonnes nouvelles sur les recettes. Ce qui s'est passé s'est produit non pas au printemps, en octobre ou en novembre, mais en décembre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Puisque vous avez sorti vos notes, je vous citerai celle-ci, qui provient de la DGFIP et date du 12 juin : « Cette nouvelle estimation induirait une révision du niveau des

recettes d'IS attendues en 2023 d'environ - 6 milliards d'euros » par rapport à la prévision en programme de stabilité. Une annotation manuscrite complète ainsi : « La probabilité d'un ajustement négatif significatif sur l'IS encaissé en 2023 par rapport à la prévision est désormais élevée. » C'est une note du 12 juin.

Je n'arrive pas à comprendre. Qu'il y ait des erreurs et des corrections, cela me paraît tout à fait naturel et légitime. Pour autant, vos explications ne correspondent ni à la réalité des chiffres ni à la matérialité des notes.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je répète que nous essayons d'ajuster en fonction des informations qui sont les nôtres. Au moment du débat budgétaire, en octobre, en novembre, nous n'avions pas d'informations négatives à intégrer dans les textes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il s'agit de votre administration !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Les notes et les remontées comptables n'indiquaient pas un écart à la cible. Tout s'est joué sur le dernier acompte, comme je vous l'ai dit.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Très bien, nous publierons les éléments de la DGFIP datant de juin 2023, pour la clarté et la transparence du débat.

M. Claude Raynal, président. – En tout cas, monsieur le ministre, nous retenons que cette question du cinquième acompte est au cœur de la mission que vous avez confiée à l'IGF. Sachant que cet acompte est à la main des entreprises, il est évident que, selon ce que celles-ci décident, vous avez tel ou tel chiffre. Ce ne serait pas idiot, dans une période où vous cherchez à faire baisser le déficit public, de faire en sorte que l'on ait plutôt de bonnes surprises en fin de gestion, quitte à élaborer des estimations trop prudentes en début d'exercice.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La Crim est un impôt nouveau. Comment expliquez-vous l'écart entre la prévision en LFG sur les acomptes des périodes P2 et P3, c'est-à-dire allant du 1^{er} décembre 2022 au 31 décembre 2023, qui s'élevait à 2,4 milliards d'euros, et le montant de 400 millions d'euros constaté en exécution ? Le prix spot, dans la même période, était passé de 97 à 115 euros le mégawattheure.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – La difficulté, avec la Crim, était d'estimer correctement le produit d'un impôt nouveau. Il n'y a pas d'historique, et il faut pouvoir imputer des déficits précédents, pour EDF par exemple. Nous avons donc dû tenir compte de la complexité intrinsèque à cet impôt.

Vous l'avez dit, monsieur le rapporteur général, la baisse très forte des prix de l'électricité a fait effondrer le rendement attendu. Cette forte baisse des prix de gros était attendue, pas nécessairement à ce rythme-là, mais c'était

plutôt une bonne nouvelle. Le prix spot entre 2022 et 2023 a été divisé par trois. Nous avons travaillé avec la CRE pour essayer d'avoir l'estimation la plus précise. Quand nous avons des nouvelles, nous les intégrons systématiquement. C'est la raison pour laquelle nous sommes passés de 12,3 milliards d'euros à 3,7 milliards d'euros pour 2023 dans le PLF 2024. Dans le PLFG, nous avons encore revu ce chiffre à la baisse. Vous voyez bien que nous essayons de nous adapter aux informations dont nous disposons. Manifestement, nous n'avons pas réussi à formuler l'estimation la plus précise possible. C'est la raison pour laquelle nous avons indiqué que nous souhaitions y revenir pour 2024, afin de nous assurer que les rendements que nous avons prévus seront bien les rendements effectifs pour l'État.

Un travail a été lancé par un certain nombre de députés sur la taxation des énergéticiens et vise à revenir vers un dispositif plus simple, plus efficace, pour atteindre le rendement attendu. C'est une forme d'adaptation aux réalités que nous avons constatées. Peut-être faut-il revoir le dispositif pour qu'il ait un mode opératoire plus simple, y compris dans les prévisions de recettes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est plutôt qu'après être parti très haut, à 12 milliards d'euros – ce que vous avez l'honnêteté de reconnaître –, votre point de mire aujourd'hui, ce que vous appelez le rendement attendu, est à 3 milliards d'euros. Vous prenez cette décision, et c'est votre droit, en tenant compte du niveau des prix de l'énergie et de la situation des énergéticiens. Il faut se replacer dans le débat que nous avons eu à l'époque. La ministre qui était alors au banc sur le sujet de l'énergie nous avait amenés à voter en confiance et à l'aveugle, et nous l'avons fait. Aujourd'hui, vous dites que l'État pense qu'il faut obtenir 3 milliards d'euros des énergéticiens. Vous avez reconnu que l'estimation avait visiblement été mal calibrée. De fait, entre 12 milliards d'euros et 400 à 600 millions d'euros, il y a de la marge ! Honnêtement, je ne sais pas s'il faut maintenir votre objectif de 3 milliards d'euros. Il serait intéressant, dans les débats budgétaires, que vous nous expliquiez la raison pour laquelle les énergéticiens devraient fournir une recette supplémentaire de ce montant.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est passée de 1,5 en 2022 à 0,4 en 2023. Puissant retournement ! Ne pensez-vous pas qu'il aurait fallu être – encore – plus prudent dans vos prévisions de recettes pour 2023 ? Nous avons le sentiment d'une grande dégringolade...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – L'une des principales difficultés dans l'estimation des recettes réside en effet dans celle des élasticités, qui ont elles-mêmes été bousculées par les retournements de l'activité économique. C'est la raison pour laquelle, sous la supervision de l'inspection générale des finances et avec l'ensemble de mes services, j'ai entrepris d'étudier les hypothèses d'élasticité qui ont un effet sur les rendements des impôts.

D'autres gouvernements, y compris au sein d'autres majorités, ont régulièrement été confrontés à cette difficulté d'estimation des élasticités, à laquelle se heurtent également les modèles de prévision utilisés par le Trésor, la direction du budget ou encore la direction générale des finances publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – On peut dire que vous n'avez pas eu de chance. Je parlais de grande dégringolade, parce que toutes les erreurs d'estimation ont été convergentes – par défaut de prudence ou en raison d'un mauvais pari, je l'ignore...

Vous avez rapidement évoqué la masse salariale. Là encore, les prévisions gouvernementales de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 semblaient très, voire trop optimistes. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) l'avait d'ailleurs signalé. Comment expliquez-vous cette estimation visiblement mal calibrée en fin d'année ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – La raison, encore une fois, est la baisse d'activité en toute fin d'année 2023. Nous avons constaté un écart entre l'hypothèse sur la masse salariale et son exécution. C'est aussi ce qui explique les moindres recettes issues de la TVA et de l'impôt sur les sociétés.

M. Claude Raynal, président. – Pourtant, les prévisions sur la masse salariale étaient les seules que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) jugeait optimistes. Toutes les autres prévisions étaient considérées comme « plausibles ». Sur ce point, le HCFP avait totalement raison.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Aucun prévisionniste ne s'attendait à cette évolution de la masse salariale, ce qui montre à quel point l'exercice est délicat. En tout cas, nous avons bien constaté cet écart.

Je vous renvoie de nouveau au ralentissement de l'activité observé en fin d'année, qui est d'ailleurs cohérent avec l'évolution de tous les prélèvements obligatoires. Il était difficile de le prévoir.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Et pourtant, lors de l'élaboration de la loi de finances de fin de gestion pour 2023, nous touchions à la fin de l'année.

Par ailleurs, le taux de croissance de l'année 2023 était relativement conforme aux prévisions du Gouvernement. D'un côté, vous n'auriez pas anticipé le ralentissement de l'activité ; mais de l'autre, vous aviez correctement estimé le niveau de croissance ! Vos propos me paraissent incohérents, du moins contradictoires.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je ne sais pas si ces remarques appellent une réponse de ma part.

M. Claude Raynal, président. – Avant d'en venir à la seconde partie de l'audition, qui sera consacrée au manque d'information du Parlement et à ses prérogatives en matière de contrôle, je donne la parole aux sénateurs pour une première série de questions.

M. Thierry Cozic. – Dans votre propos liminaire, monsieur le ministre, vous avez indiqué que les recettes de l'État étaient finalement moindres que ce qui était attendu – à hauteur d'environ 7 milliards – et que, dans le même temps, les dépenses de fonctionnement des collectivités étaient dynamiques.

Dans les colonnes du magazine *L'Express*, le Président de la République a récemment affirmé : « Hormis une dérive des dépenses initialement prévues qui est du fait des collectivités territoriales, il n'y a pas de dérapage de la dépense de l'État. »

Monsieur le ministre, l'augmentation des dépenses des collectivités est liée à deux facteurs indépendants de leur gestion – le transfert des charges de l'État vers les collectivités et l'inflation. Les propos du Président de la République sont non seulement infondés, ils sont aussi malhonnêtes.

Les collectivités contribuent depuis des années à l'amélioration des comptes publics, contrairement à l'État, qui connaît un dérapage structurel de ses dépenses. La dette des collectivités est stable et connaît même une légère diminution depuis trente ans. Elle est passée de 9 % du PIB en 1995 à 8,9 % en 2023, tandis que la dette de l'État, qui était de 40,1 % du PIB, s'établit désormais à 89,7 %.

À la différence de l'État, les collectivités sont tenues au respect de la règle d'or qui les empêche d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Avec 1 000 milliards d'euros – une hausse que vous ramenez à 350 milliards – de dette supplémentaire en six ans, le Président de la République et le Gouvernement seraient bien avisés de ne pas donner de leçons à ceux qui tiennent un budget à l'équilibre chaque année !

Dans ce contexte, notamment dans le cadre de cette mission d'information, est-il honnête de tenir les collectivités territoriales responsables du dérapage des dépenses de l'État ? Par ailleurs, pouvez-vous chiffrer l'effet des décisions du Gouvernement qui ont eu une incidence directe sur le budget des collectivités ? Je pense notamment à la revalorisation du point d'indice.

M. Stéphane Sautarel. – En évoquant l'évolution des dépenses de l'État, vous avez omis de mentionner qu'à la sortie d'une période de dépenses exceptionnelles, aucune décision n'avait réellement été prise sur la dépense structurelle – dont acte. C'est pourtant un enjeu d'importance dans la dégradation des finances publiques.

La fin de gestion pour 2023 ne révèle-t-elle pas un manque d'anticipation ? Il serait lié, selon vous, à la sortie de crise qui a marqué cette même année. Néanmoins, la période post-crise avait précisément été dopée à l'argent public – ce dont nous nous étions en partie réjouis à l'époque. Ainsi, si 2023 a été une année de vache maigre, du point de vue des recettes, c'est que seul l'argent public injecté dans l'économie et la consommation, les années précédentes, avait permis de maintenir les rentrées fiscales à un certain niveau !

Vous avez donc manqué d'anticipation. En revanche, je me demande si vous n'en faites pas désormais preuve en pointant du doigt le rôle des collectivités locales dans la dérive des finances publiques, pour préparer une coupe sombre dans le budget de celles-ci. En effet, les causes des malheurs de nos finances publiques sont toujours externes au Gouvernement – qu'il s'agisse de la conjoncture mondiale ou des mauvais contribuables français ! Je me demande donc si les collectivités territoriales ne seront pas le prochain bouc émissaire...

Mme Isabelle Briquet. – J'ai pleinement conscience que couper brusquement les aides aux entreprises reviendrait à dégrader leur compétitivité et à augmenter notre déficit commercial. Néanmoins, la Cour des comptes pointe très régulièrement de grosses lacunes dans l'évaluation de nos politiques publiques, notamment concernant les aides aux entreprises, qui sont chiffrées entre 120 milliards et 170 milliards d'euros.

Je m'interroge notamment sur les exonérations de charges sociales, d'autant plus que pour les salaires supérieurs à 1,6 fois le Smic, elles ne produisent plus d'effet, ni sur l'emploi ni sur la compétitivité. Malgré la communication gouvernementale sur l'évaluation de nos politiques publiques, en sept ans, le suivi de certaines dépenses se révèle souvent bien trop partiel, voire superficiel.

À l'heure où les comptes publics se dégradent, ne faudrait-il pas conditionner davantage certaines aides aux entreprises ?

M. Grégory Blanc. – Les écarts entre les prévisions et l'exécution ont conduit nombre de commentateurs à s'interroger sur la sincérité budgétaire. Nous y reviendrons dans la seconde partie de l'audition. Dans la lignée des questions de MM. Cozic et Sautarel, se pose la question de savoir s'il y a trop, ou pas assez d'anticipation.

J'ai été très surpris d'entendre Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, interrogé lors de son audition sur le mur d'investissement de la transition écologique, répondre que les calculettes aboutissaient à la conclusion suivante : les collectivités peuvent financer le choc de la transition écologique grâce à l'emprunt. Ces propos avaient déjà été tenus, notamment par le Gouvernement.

Quels sont les modèles de calcul de la Caisse des dépôts et consignations ? Je suppose que vous les connaissez.

Grâce à un report de crédits de 2023, 7 milliards d'euros avaient été accordés aux aides à la rénovation énergétique en 2024. En février 2024, des coupes ont été annoncées dans le budget de MaPrimeRénov' ou encore du fonds vert. Comment comptez-vous demander aux collectivités de financer la transition écologique à budget constant ?

Mme Ghislaine Senée. – Les propos du Président de la République ont en effet fortement agacé les collectivités territoriales.

Certes, il y a toujours eu des écarts entre les prévisions et l'exécution dans le passé. Cela étant, cette fois, la surprise a été particulièrement déplaisante. Nous sommes l'un des plus mauvais élèves au regard du pacte de stabilité et de croissance et des engagements en matière de réduction du déficit public.

Quand aurons-nous une explication précise sur le dernier acompte sur l'impôt des sociétés, qui aurait généré 4,2 milliards d'euros de recettes de moins que prévu ? On a bien compris qu'il s'agissait en fait d'une prévision de prévision, mais on aimerait une explication. Ce sont surtout les grandes entreprises qui contribuent à cet impôt : en dehors du ralentissement de l'économie mondiale, cet écart serait-il lié au rôle joué par les sociétés financières ou les cabinets de conseil, ou encore à l'impact des outils de défiscalisation ?

Les recettes sont difficiles à prévoir. Cependant, vous faites le pari de maintenir un niveau de recettes aussi bas que possible et de réduire les dépenses de l'État au maximum. Pensez-vous réellement que nous parviendrons à ramener le déficit public à 4,1 % du PIB en 2025 ? Quelles sont vos garanties ?

M. Marc Laménie. – D'un côté, nous avons dépensé 7 milliards d'euros de moins que prévu. De l'autre, l'État a touché 21 milliards de recettes de moins qu'attendu. Or la première source de ces recettes, la TVA, est désormais aussi affectée au budget des collectivités territoriales. La suppression de la taxe d'habitation a posé de réels problèmes, puisque l'État reste le premier financeur des collectivités. La fin de la redevance audiovisuelle a également provoqué une baisse de recettes pour ces dernières, à hauteur de 3 milliards d'euros. Sa suppression était-elle un bon choix ?

Par ailleurs, tous vos services, sur nos territoires respectifs, font de leur mieux pour aider l'ensemble des contribuables. Néanmoins, qu'en est-il de la lutte contre la fraude ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Monsieur le ministre, lorsque le rapporteur général vous a demandé si vous aviez retenu les prévisions faites par vos services dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024, vous avez répondu qu'elles avaient été intégrées à votre travail. Ont-elles bel et bien été retenues ou seulement prises en compte ? La différence est notable.

La situation mensuelle du budget de l'État en 2023 m'a étonnée. En effet, à partir du mois de juin, on constate que les recettes fiscales mensuelles en cumulé sont toujours significativement inférieures à celles de 2022. L'écart est de - 6 milliards d'euros en juin, - 8,7 milliards en juillet, - 7,5 milliards en août, 6,8 milliards en septembre, - 6,2 milliards en octobre, - 2,3 milliards en novembre et - 7,4 milliards en décembre.

Le constat est particulièrement frappant pour deux impôts en particulier. En 2023, les recettes de l'impôt sur les sociétés sont inférieures à celles de 2022 de 4,6 milliards d'euros en juin, de 4,5 milliards en juillet, de

4,6 milliards en août, de 5 milliards en septembre. La tendance est la même pour la TVA, avec 4,9 milliards de moins en juillet, 4,8 milliards en août, 5,8 milliards en septembre et 8,2 milliards en octobre, pour finir avec une différence de 5,6 milliards d'euros. Ces écarts importants, pendant plusieurs mois d'affilée, vous ont-ils alerté ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Ma question concerne un décalage préoccupant entre recettes annoncées et encaissées, concernant une taxe que je contribue personnellement à alimenter – la fiscalité appliquée au tabac.

L'étude d'impact jointe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoyait une hausse de 375 millions d'euros, qui a été ramenée à 214 millions d'euros dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale. Dans ce rapport pour 2023, la douane montre à l'inverse non pas une hausse, mais une baisse de 200 millions d'euros, soit une différence de plus de 500 millions d'euros avec les engagements pris devant le législateur. Cet écart pose non seulement un problème de lisibilité budgétaire, mais aussi de santé publique, le produit de cette fiscalité étant intégralement versé à l'assurance maladie.

Comment expliquer une telle différence ? Dans quelle mesure faut-il y voir l'impact du commerce parallèle de tabac ? Comment abordez-vous, à l'aune de ces éléments, une éventuelle hausse du prix du tabac ?

Par ailleurs, comment l'État peut-il avoir confiance dans ses politiques de santé publique en matière de réduction du nombre de fumeurs tout en misant sur une augmentation des recettes liées au tabac ?

M. Michel Canévet. – Vincent Delahaye, qui a dû s'absenter, s'interrogeait sur la pertinence d'une modification législative visant à inciter les chefs d'entreprise à prévoir le versement de l'impôt sur les sociétés de façon un peu plus étalée sur l'année, afin d'éviter cette incidence sur le cinquième acompte.

M. Christian Bilhac. – Les prévisions ne sont jamais exactes : tout le monde le sait autour de cette table ! C'est un peu comme la météo : la réalité est rarement conforme aux estimations.

Néanmoins, quand les prévisions des élus locaux se révèlent un peu moins optimistes qu'au moment de l'élaboration du budget, ceux-ci s'adaptent. Ils font des économies de manière à présenter des comptes à l'équilibre comme l'impose la loi à la fin de l'exercice.

Je ne comprends donc pas pourquoi l'État n'est pas capable de faire de même. Comment ne pas réagir plus tôt, dès lors que l'on constate que les comptes se dégradent ?

Par ailleurs, j'avais retenu que la dette s'élevait à 1 000 milliards d'euros. Mais vous nous avez expliqué la recette : prenez 1 000 milliards d'euros de dette, mettez-les dans une cocotte, ajoutez un peu de PIB, faites cuire à feu doux, laissez réduire... et il ne reste que 350 milliards ! Les

établissements bancaires qui nous ont prêté ces 1 000 milliards d'euros apprécient-ils votre plat cuisiné ou préfèrent-ils revenir à l'ingrédient d'origine ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Monsieur Cozic, je ne pense pas qu'il y ait de malentendu sur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales. Dans la loi de programmation sur les finances publiques, le Gouvernement prévoyait pour 2023 une évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités égale à l'inflation, soit à hauteur de 4,9 %. Or ces dépenses ont crû plus vite que l'inflation, puisque leur progression s'est élevée à 5,9 %. Alors que l'État a dépensé 7 milliards d'euros de moins que prévu, les collectivités ont dépensé plus.

Pour l'année 2024, nous attendons des collectivités, non pas qu'elles réduisent leurs dépenses de fonctionnement, mais qu'elles veillent à ce que celles-ci évoluent un peu moins vite que l'inflation – pour s'établir à un taux inférieur de 0,5 % à celui de l'inflation. C'est l'hypothèse que nous avons retenue.

Nous avons mis en place de nombreux dispositifs pour accompagner les collectivités dans les crises successives que nous avons traversées. Je pense à la création du fonds vert, du fonds de secours des départements, de l'amortisseur électricité, ou encore à l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), à deux reprises, à l'élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), de la dotation relative aux titres sécurisés et de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL).

Monsieur Sautarel, votre question me permettra de répondre à celle de Mme Carrère-Gée, nous nous appuyons toujours sur les travaux de nos services, qui nous soumettent des propositions d'évolution, par exemple des recettes ou des dotations. Que les choses soient claires : ce n'est pas dans un bureau, au détour d'un échange avec Bruno Le Maire, un soir, que nous estimons les recettes de TVA et de l'impôt sur le revenu ! Des modèles sophistiqués, issus des travaux des directions, construisent les prévisions dont nous discutons ensuite. Si l'évolution des dépenses de l'État – le choix d'investir une politique publique ou un programme – est bien sûr un acte politique discrétionnaire, les évolutions sous-jacentes à la croissance, à la TVA ou aux cotisations sont des données fournies par nos services.

Concernant les coupes sombres dans le budget des collectivités, je pense vous avoir répondu. Nous n'avons pas repris les contrats de Cahors. Nous attendons des collectivités qu'elles modèrent la croissance de leurs dépenses de fonctionnement. Je trouve que c'est un bon accord, qui doit néanmoins se matérialiser pour que nous en constatons les résultats à la fin de l'année.

Madame la sénatrice Briquet, vous dites que la Cour des comptes pointe des lacunes dans l'évaluation des aides aux entreprises. Une revue de dépenses sur les aides aux entreprises a été lancée il y a quelques mois. C'est un sujet auquel nous prêtons attention. Par ailleurs, à l'occasion de la conférence sociale d'octobre 2023, les économistes Antoine Bozio et Étienne Wasmer ont été chargés par Élisabeth Borne, alors Première ministre, d'étudier l'impact des allègements des cotisations sociales et leur éventuelle révision afin de faciliter la mobilité salariale professionnelle et d'encourager les hausses de salaire actuellement freinées par le calcul des cotisations sociales. En effet, augmenter un salarié de 100 euros représente un coût de 400 euros pour son employeur.

Monsieur le sénateur Blanc, je ne sais pas quelles sont les modalités de calcul de la Caisse des dépôts et consignations qui ont été partagées avec vous par son directeur général, n'ayant pas assisté à son audition. Je suppose qu'il entendait par là que la situation financière des collectivités territoriales, dans leur immense majorité, est plutôt bonne. Plusieurs d'entre vous l'ont signalé : leur niveau d'endettement a baissé et elles ont des capacités d'investissement.

Les collectivités territoriales jouent un rôle majeur dans la transition écologique au regard de leurs compétences en matière de gestion des déchets, de l'eau, des transports ou encore des bâtiments publics. Aussi, nombre d'investissements relèvent de leur responsabilité. Nous encourageons les communes à s'y engager, au travers notamment du fonds vert, doté à sa création d'un budget de 2 milliards d'euros qui a été pérennisé en 2024, même si nous avons pour ambition de le faire passer à 2,5 milliards.

Malgré le décret d'annulation, le budget de MaPrimeRénov' est toujours en hausse. Les crédits disponibles à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) augmentent de 800 millions d'euros.

Madame Senée, nous recevrons les liasses fiscales des grandes entreprises, qui sont soumises au cinquième acompte, au début du mois de juillet. Leur analyse nous permettra de comprendre l'évolution de ce cinquième acompte.

Nous avons bien pour objectif d'atteindre un déficit de 5,1 % du PIB en 2024 et de 4,1 % en 2025. Cela représente en effet un effort important.

Monsieur le sénateur Laménie, la suppression de la taxe d'habitation a été compensée à l'euro près. Concernant la redevance audiovisuelle, les collectivités n'en étaient pas destinataires.

Concernant la lutte contre la fraude, mon prédécesseur, Gabriel Attal, a établi en mai 2023 un plan extrêmement ambitieux en matière fiscale, sociale et douanière. D'ailleurs, une vingtaine de dispositions législatives figurent dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024. Nous avons augmenté les contrôles fiscaux, avec un doublement, depuis 2019, du nombre de redressements des personnes les plus fortunées. Après un an

de mise en œuvre, ce plan produit des résultats, dont nous pourrions vous présenter le bilan.

Madame la sénatrice Carrère-Gée, nous intégrons 100 % des données que les services nous fournissent. Par exemple, l'hypothèse de TVA qu'il faut retenir est un travail des administrations. Je le redis : nous ne retravaillons pas, à l'improviste, les hypothèses utilisées dans le cadre du projet de loi de finances.

Les moindres recettes fiscales, que vous évoquez entre 2022 et 2023, et les 7 milliards d'euros que vous évoquez en 2023 sont principalement liées au transfert supplémentaire de TVA aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale. Ce n'est que le 7 décembre que nous avons commencé à identifier de premiers éléments ayant un impact sur le déficit de l'État et donc le déficit public : nous les avons alors abordés avec prudence.

Monsieur Mizzon, le prix du tabac en France est l'un des plus élevés de l'Union européenne. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a arrêté une trajectoire sur la fiscalité sur le tabac. Par ailleurs, les fabricants eux-mêmes peuvent augmenter le prix. C'est précisément ce qui s'est passé. Vous avez raison d'évoquer le trafic de tabac et de souligner que la douane agit sans relâche pour lutter contre la contrebande. Lors de l'opération Colbert II, menée en mars 2024, nous avons collecté 27 tonnes de tabac contrefait, contre 9 tonnes l'an dernier : c'est trois fois plus.

Bruno Le Maire et moi avons écrit aux deux commissaires en charge pour leur rappeler notre souhait d'avancer sur l'harmonisation des prix du tabac en Europe. Ce fléau alimente en effet la grande criminalité.

Monsieur le sénateur Canévet, attendons l'exploitation des liasses que nous recevrons en juillet pour savoir s'il faut faire évoluer soit nos modèles de prévision et d'estimation des recettes, soit le dispositif de collecte. Il est encore tôt pour se prononcer, mais nous vous partagerons volontiers nos analyses.

Monsieur Bilhac, les élus s'adaptent en cas de coup dur, vous avez raison. Néanmoins, il y a toujours un écart entre les comptes administratifs et le budget : il est très rare que la différence soit à l'euro près. Elle est parfois même significative. Et en cas de difficultés, l'État accompagne les collectivités. Je pense notamment au bouclier face à l'inflation ou à l'amortisseur électricité.

Concernant la recette de réduction de la dette, je salue d'abord votre humour, M. Bilhac ! Je vous invite à lire l'analyse très détaillée qu'a publiée l'OFCE il y a quelques jours. On y lit qu'analyser la dette en euros courants n'a pas de sens. Aussi, les 1 000 milliards d'euros de dette publique supplémentaire avancés correspondent plutôt à une augmentation de 350 milliards d'euros depuis 2017.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Sur l'écologie, je vous propose d'attendre de voir les crédits qui seront réellement mobilisés en 2024. Des coupes budgétaires ont été annoncées en février. Il y a eu aussi

de nouvelles annonces. Je pense qu'il y aura sûrement un projet de loi de finances rectificative, car tenir vos prévisions relève quasiment d'une mission impossible.

Concernant les différences de lecture, la note du 7 décembre 2023 du Trésor et de la direction du budget envisageait un déficit public à 5,2 % du PIB pour 2023 au lieu du taux de 4,9 % prévu dans les textes financiers en cours d'examen. Cet écart aurait dû vous alerter pour les résultats de 2023 et, du fait d'un effet base, pour le déficit public pour 2024, alors estimé à 4,4 % du PIB.

Pour que l'examen du projet de loi de finances au Parlement ait un sens, autant intégrer et prendre en compte les informations disponibles.

Dans ces conditions, pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas déposé un amendement crédible sur l'article d'équilibre et l'article liminaire au lieu de persister dans l'erreur ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Précisément pour les raisons que j'ai évoquées en répondant à Mme Carrère-Gée. On ne s'amuse pas à bidouiller les prévisions comme cela. C'est le fruit d'un travail sérieux réalisé par des équipes de la direction du budget et de la direction du Trésor.

C'est ce qui figure explicitement dans cette note à laquelle vous faites référence. Il y est indiqué qu'il faut attendre une nouvelle prévision pour 2024 qui sera réalisée par la direction générale du Trésor, dans le cadre du budget économique d'hiver, en février. Il est également précisé que « les aléas entourant cette prévision pour 2023 sont extrêmement importants », sans même parler de 2024.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le ministre, on fait de la politique...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Moi, je ne fais pas de politique, je vous réponds précisément et techniquement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Bien sûr que si, vous faites de la politique ! Vous êtes ministre, vous êtes au gouvernement, vous êtes aux affaires.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Que cela vous plaise ou non, les services ont été très clairs : le 7 décembre, pas d'informations, trop d'aléas et pas de conséquences pour 2024. Je ne sais pas comment vous le dire. Nous n'avions pas d'autres informations à ce moment-là,...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Bien sûr que si !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – ... hormis le fait qu'il y a un risque, mais qu'il est trop tôt pour le confirmer. Ce sera le cas en début d'année. À ce moment-là, Bruno Le Maire et moi-même changeons la prévision de croissance et prenons un décret d'annulation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vais vous donner un autre élément de réponse.

Vous nous avez expliqué tout à l'heure que vous aviez inventé en matière budgétaire et de décision le « quarante-huit heures chrono ». En effet, vous avez une nouvelle alerte par une note le 16 février et, le 18 février, le ministre prend les nouvelles décisions. Je doute qu'une décision d'annulation de 10 milliards d'euros puisse être prise en 48 heures. Heureusement que l'on ne prend pas une décision dans ces délais ! Ce serait faire peu de cas de tout ce que vous venez de nous dire, et qui est justement l'inverse, à savoir prendre des décisions en tenant compte des éléments des services et des notes.

Ce qui est assez surprenant dans ces notes, c'est tout ce qui a trait à la communication. Pour ma part, je ne vous ai jamais parlé de communication. La communication n'interdit d'ailleurs pas l'action. Vous avez des alertes sur les données brutes – Marie-Claire Carrère-Gée notamment en a fait état – ou sur des moindres recettes.

Certes, nous n'avons pas la même lecture de ces notes, mais ce n'est pas un sujet d'opposition ou de majorité : c'est un sujet budgétaire. C'est la première fois, hors période de crise, sous la V^e République, que le solde budgétaire est aussi dégradé, avec des prévisions qui déviassent de cette manière. Quand on claironne souvent des annonces très favorables, il faut affronter ce qui est moins favorable pour corriger le tir suffisamment tôt.

C'est exactement ce qu'a fait la majorité sénatoriale lorsqu'elle a proposé au Gouvernement une trajectoire pour les cinq ans de la loi de programmation des finances publiques. Je vous invite à la relire ou à en prendre reconnaissance. À l'époque, Bruno Le Maire nous avait expliqué que c'était une folie, que c'était beaucoup trop brutal et qu'on allait lever les Français contre le Gouvernement. Vous estimiez que c'était impossible, je ne partage pas votre point de vue.

Certes, cette note recommandait de ne pas communiquer, mais proposait de prendre des mesures de redressement, en particulier sur les dépenses de fin de gestion. Confirmez-vous cela ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je vous le redis, monsieur le rapporteur général, même si je pense que l'on n'arrivera pas à se mettre d'accord : sur la base d'une telle note, on ne s'amuse pas à modifier le PLF 2024.

La note du 7 décembre arrive après l'adoption du PLFG. On ne discute donc plus de l'année 2023. Les seules conséquences que vous voulez en tirer, c'est pour le débat sur 2024 ; or cela n'a aucune conséquence sur 2024 ! Au contraire, les services indiquent qu'ils travailleront des hypothèses pour 2024 dans les semaines ou les mois à venir.

On ne fait pas un travail à la petite semaine : il ne s'agit pas de modifier deux ou trois trucs du PLF, alors qu'il n'y a aucun élément sur 2024 et que le PLFG a été adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous dites n'en avoir pas tenu compte, mais, dans les auditions comme dans la note, on vous demande de mieux piloter certaines dépenses. D'ailleurs, vous agissez tout de suite, notamment sur le budget de la mission « Défense ». J'ai lu les notes. Pour ma part, je m'en tiens aux faits, même si, sur leur traduction et leur mise en œuvre, nos orientations diffèrent.

M. Claude Raynal, président. – Je fais une analyse de même nature.

Les notes donnent des informations techniques et précisent qu'il faut regarder leur évolution dans le temps et ne pas communiquer. Je trouve d'ailleurs curieux que les services proposent au ministre de ne pas communiquer sur des notes ou sur des chiffres – c'est le ministre qui décide.

La question, c'est bien l'action. Nous vivons un moment très particulier. Le PLF est un exercice de plus en plus compliqué, puisque l'Assemblée nationale ne l'examine pas vraiment et que le Sénat, qui, lui, l'examine, est peu écouté. Au final, cet exercice est totalement sous contrôle de l'exécutif. Cela ne me choque pas, c'est ainsi. En revanche, entretemps, des alertes sont lancées, mais ne sont pas prises en compte et il n'y a aucune information du Parlement.

Il n'est pas satisfaisant que l'on étudie un budget reposant sur un certain nombre de prévisions, alors qu'il y a des alertes négatives à peu près à tous les étages. Évidemment, à la fin, c'est au ministre d'en tirer les conséquences qu'il souhaite, et non aux services de lui dire ce qu'il doit faire.

Quand on reprend les événements, aurait-il été pire de modifier l'article d'équilibre en considérant qu'il fallait prendre en compte cette situation, peut-être sur une valeur moyenne à définir, et d'introduire cette notion dès le PLF 2024 de sorte que cette situation soit connue, au lieu de le faire faire un mois et demi après le vote – ou l'absence de vote d'ailleurs, dans le cadre de la procédure définie par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ? Voilà la question qui se pose à vous : fallait-il en parler avant ou après ? C'est un peu comme le capitaine Haddock qui se demande si sa barbe doit être sur la couverture ou en dessous. Pour notre part, nous considérons qu'il aurait fallu modifier l'article d'équilibre, puisque c'est le socle de toute l'année 2024. Vous nous dites que, non, vous n'aviez pas à le faire ; nous pensons au contraire que oui, au moins pour partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le 17 décembre 2018, un amendement à l'article liminaire tendait à actualiser les prévisions de déficit nominal et structurel pour l'année 2018 au vu des nouvelles données disponibles. En particulier, les prévisions de recettes fiscales y étaient ajustées à la baisse pour la TVA et les remboursements et dégrèvements de l'IS. L'exécutif avait alors recouru à cette solution pour modifier sa position et la rendre plus conforme à la réalité, par une meilleure réactivité.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – L'exemple que vous prenez n'a rien à voir avec la situation actuelle, puisqu'il reflète la crise des gilets jaunes.

Je suis en désaccord avec vous, monsieur le président, car la note que vous évoquez porte actualisation de la prévision du déficit public pour 2023. Elle est datée du 7 décembre 2023. D'un point de vue budgétaire, l'année est terminée, puisque le PLFG a déjà été adopté – ce qui est un vrai changement puisqu'il est examiné plus tôt que les anciens projets de loi de finance rectificative de fin d'année des années précédentes. Or cette note porte sur 2023. Elle indique que les estimations sont fragiles et que des incertitudes fortes persistent, car des remontées comptables manquent encore. Les services nous disent alors qu'ils pourront actualiser les prévisions pour 2024 en février. Nous n'allions pas modifier un article d'équilibre sans avoir levé les aléas. D'ailleurs, monsieur le président, cette note indique que le déficit pourrait atteindre 5,2 %. Mais le chiffre réel sera encore différent ! C'est bien la preuve que les informations qui figurent dans cette note ne sont pas suffisamment solides pour être définitivement intégrées.

Pour l'année 2023, elle arrive trop tard, le débat est terminé. Pour l'année 2024, il n'y a rien dans cette note qui nous permet d'actualiser nos prévisions. On ne peut pas improviser des actualisations alors que les modèles de prévision nécessitent un travail qui mobilise l'ensemble des directions. Nous avons souhaité disposer d'abord d'une remise à plat précise de l'ensemble des estimations et d'une meilleure évaluation de l'élasticité par l'IGF.

Modifier l'article d'équilibre du PLF 2024 sur cette base-là me semble donc impossible. Il n'y a rien sur l'année 2024 dans cette note !

Pour vous répondre, monsieur le rapporteur général, chaque année, nous procédons à des gels, à des reports... La directrice du budget nous recommande de piloter les crédits 2023, et c'est ce qu'on a fait. Ce sont des actes réglementaires classiques, qui n'ont rien à voir, monsieur le président, encore une fois, avec l'année 2024. D'ailleurs, cette note sera vite caduque, parce que ses estimations sont fausses.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Elles sont partiellement exactes. Tout y est négatif : cela donne une tendance...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Elles sont loin de la réalité, puisque nous finirons à 5,5 %.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Elles en sont un peu éloignées. En 2018, ce n'était pas le même contexte, mais la facture fut moins douloureuse : la crise des gilets jaunes a coûté autour de 12 milliards d'euros, je crois. Nous étions intervenus après l'adoption de la loi de finances rectificative. Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais c'est un fait.

Le 20 février 2024 – ce n'est pas entre le 16 et le 18 février, les 48 heures magiques lors desquelles le Gouvernement a réagi –, sur France Inter, vous avez dit, s'agissant du déficit public pour 2024 : « Nous maintenons notre objectif de 4,4 % ». Pourtant, à cette date, vous avez entre les mains une note du Trésor, que vous avez citée tout à l'heure, datée du 16 février et annonçant, pour 2024, un déficit de 5,7 % du PIB. Entre 4,4 % et 5,7 %, il y a plus que l'épaisseur du trait ! Cela représente quelque 35 milliards d'euros... Pourquoi avoir choisi à ce moment-là, monsieur le ministre, de ne pas faire état du chiffre de 5,7 % ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – D'abord, je préfère donner la primeur des informations à la représentation nationale.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Quelle pirouette ! Vous avez fait l'inverse !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Il faudrait savoir, monsieur le rapporteur général ! Vous m'auriez probablement reproché de faire l'inverse. J'en suis certain, car nous commençons à nous connaître.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Non, non, on a une honnêteté intellectuelle !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – J'ajoute que, comme vous le savez, ce n'est pas le Gouvernement qui communique sur le déficit public, c'est l'Insee. Le 6 mars, j'étais devant vous avec Bruno Le Maire et nous avons clairement dit que le déficit public serait nettement plus élevé que prévu.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous me parlez de 2023, quand je parle de 2024.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Ce n'est pas Bercy qui calcule et publie le montant du déficit public, j'y insiste : c'est l'Insee.

M. Claude Raynal, président. – Il n'y a pas de doute ! C'est l'Insee qui fournit le chiffre du déficit, nous ne le contestons pas. Mais vous savez où vous allez vous situer.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Non.

M. Claude Raynal, président. – Vous ne savez pas si l'Insee vous dira 5,5 % ou un autre chiffre, certes. Le Trésor vous annonce 5,7 % pour 2024. Nous ne vous demandons pas de reprendre ce chiffre de 5,7 %, mais abandonnez au moins celui de 4,4 %, voilà tout.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – C'est ce que nous avons fait le 6 mars, devant vous.

M. Claude Raynal, président. – Au moment où vous avez été interrogé, vous auriez pu dire que le chiffre serait un peu supérieur...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Au moment où vous nous interrogiez ici...

M. Claude Raynal, président. – Et sur France Inter ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – France Inter n'est pas la commission des finances de l'Assemblée nationale ni celle du Sénat ! Mais devant vous, nous disons que le déficit public sera plus élevé.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous vous êtes trompé depuis le début, je vais reformuler ma question. Vous nous avez affirmé maintenir votre objectif à 4,4 % de déficit pour 2024. Ne vous énervez pas sur 2023, prenez les bonnes fiches !

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – C'est toujours un plaisir de débattre avec le rapporteur général.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous nous répondez comme si nous étions incompetents...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Je vais prendre le temps nécessaire pour vous expliquer.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je m'en tiens aux chiffres...

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Le changement de méthode de l'Insee a eu un impact sur 4 milliards d'euros... C'est l'Insee qui définit sa méthode et qui nous donne ensuite son chiffre du déficit public. Dans ce cas, l'institut a changé de méthode.

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – J'ai l'impression de devoir le redire. J'explique pourquoi l'Insee, qui publie le déficit public, a changé sa méthode, notamment dans son traitement de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp), ce qui a aggravé le chiffre du déficit public que l'institut a ensuite annoncé.

M. Claude Raynal, président. – Actuellement, votre cible est de 5,1 %, mais le Parlement n'a aucune capacité à juger de la faisabilité de ce chiffre. Je ne redirai pas, pour la énième fois, ce que vous savez en tant qu'ancien parlementaire : un PLFR aurait permis, au-delà des difficultés à présenter un tel texte, de voir quels étaient les critères pour arriver à cette cible de 5,1 %. Nous n'avons pas d'informations sur la manière dont ce chiffre est atteint, avec quelles perspectives, dans quel contexte, etc.

Vous partagez avec nous, je le crois, une difficulté : comment pouvons-nous, nous, le Parlement, avoir le sentiment de voter sur des chiffres de solde crédibles ? Vous dites que de tels écarts se produisent régulièrement, mais c'est extrêmement rare à un tel niveau de différence ! Comment faire mieux à l'avenir ? Au-delà de la mission de l'IGF, dont vous nous communiquerez les résultats, quelles sont les voies pour y parvenir ?

Nous rencontrons une difficulté permanente à analyser vos chiffres. Certes, ce souci existait déjà il y a plusieurs années, mais il est bien plus important dans la période actuelle. Votre mission, tout comme celle du ministre des finances, est bien d'avoir des finances publiques mieux gérées.

Quelles sont vos recommandations pour que nous puissions mieux croire à ce chiffre de 5,1 % et comment pourrions-nous être mieux informés sur la manière dont il est obtenu lorsqu'il n'y a pas de PLFR ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Il n'y a pas eu d'audition au Sénat lors de la présentation du programme de stabilité. Nous avons échangé avec l'Assemblée nationale sur ce programme, sur la cible de 5,1 %, et sur la manière dont nous allons atteindre cette cible. Nous aurions dû avoir un échange à ce moment-là, peut-être à votre initiative, pour vous expliquer ce chiffre et la manière de l'atteindre.

Nous vous avons transmis des informations sur les conséquences du décret d'annulation de 10 milliards d'euros. Celui-ci reste totalement conforme aux dispositions de la Lolf, initiative parlementaire, donc à l'intention du Parlement au moment du vote de la Lolf et même de sa révision : nous aurions pu aller jusqu'à 12 milliards d'euros, mais nous nous sommes arrêtés à 10 milliards.

Atteindre 5,1 % de déficit public nécessite un effort supplémentaire de 10 milliards d'euros, au-delà du décret d'annulation. L'État devra faire des efforts complémentaires d'environ 5 milliards d'euros. C'est compatible avec la réserve de précaution – qui s'élevait, au moment de l'audition sur le programme de stabilité, à 7,4 milliards d'euros. La réserve de précaution fait partie des outils classiques de bonne gestion et de pilotage de la dépense. Elle sert à faire face à des aléas. Nous mobilisons cette réserve avec l'ensemble des outils de pilotage pour bien piloter l'exécution de la dépense.

Nous n'avons jamais caché que nous demandons aux collectivités territoriales, conformément à la loi de programmation des finances publiques, entre 2 et 2,5 milliards d'euros d'efforts, pour que leurs dépenses évoluent un peu moins vite que l'inflation. Il n'y a pas besoin de PLFR sur ce sujet, non plus que pour les 5 milliards d'euros d'économies de l'État quand la réserve de précaution atteint 7,4 milliards d'euros.

Ensuite, nous prévoyons des mesures sur les recettes. Les parlementaires de la majorité à l'Assemblée ont lancé un travail sur les rentes. J'ai évoqué la taxation des énergéticiens. La Crim n'a pas rapporté les sommes attendues. Nous étions prêts à rouvrir ce sujet, entre autres. Nous attendons le résultat des travaux des parlementaires qui permettront d'enrichir, dans le débat budgétaire, des mesures pour 2024 afin d'avoir le rendement attendu et atteindre l'objectif de 5,1 % de déficit.

Les dernières publications sur la croissance indiquent que l'acquis de croissance s'élevait, en avril, encore à 0,5 %, là où nous avons une hypothèse de croissance de 1 %. Nous sommes donc en ligne avec les hypothèses sous-jacentes à la cible de 5,1 %.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La note du Trésor du 16 février 2024 sur le budget économique d'hiver mentionne des « hypothèses favorables retenues dans la loi de programmation des finances publiques », chiffrées à 0,8 % du PIB en 2025, soit plus de 20 milliards d'euros. Elle précise que « l'administration ne retient pas ces hypothèses favorables dans ses propres prévisions ». Elle indique qu'il s'agit « d'économies non documentées, d'une évolution favorable du solde des collectivités territoriales et des recettes non fiscales ». Pouvez-vous préciser quelles sont ces hypothèses favorables ? Est-ce de bonne gestion qu'il existe un tel différentiel entre les prévisions techniques de votre administration et ce que vous retenez dans vos projets de loi de programmation et dans votre communication ? Cette note dit l'inverse de vos propos. Vous vous détachez ainsi de votre position qui était de suivre quasi religieusement les orientations proposées par votre administration.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – Il n'y a rien de nouveau dans cette fabrication de notre trajectoire budgétaire. Lorsque les services indiquent ne pas intégrer des hypothèses favorables, c'est qu'il reste à documenter un certain nombre de mesures avant de les intégrer dans le tendanciel, c'est-à-dire à politiques publiques constantes. Nous avons toujours rendu publiques ces mesures. Rappelez-vous, pour 2025, nous avons évoqué les chiffres de 12 milliards d'euros d'économies – 6 milliards pour l'État, 6 milliards pour la sécurité sociale... Ces 12 milliards d'euros restent à documenter par les revues de dépenses. Nous avons toujours été transparents, devant vous comme à l'Assemblée nationale. Compte tenu de la révision de la croissance à la baisse et des mauvaises nouvelles de 2023, j'ai annoncé que le montant des économies à documenter serait probablement plus proche de 20 milliards d'euros que de 12 milliards. C'était le 6 mars.

C'est comme lorsque nous réalisons des hypothèses d'évolution des dépenses des collectivités territoriales : nous n'avons pas beaucoup de leviers puisqu'il n'y a plus les contrats de Cahors. Voilà des hypothèses favorables... C'est un procédé classique.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il n'y avait rien sur les revues de dépenses.

M. Thomas Cazenave, ministre – C'est marqué dans la note !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous avons une connaissance imparfaite des revues de dépenses, nous vous en avons demandées les résultats. Il faudra bien informer le Parlement.

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – C'est bien ce qui est mentionné dans la note : « 12 milliards d'euros d'économies restant à documenter, notamment par les revues de dépenses. » C'est bien le

mécanisme que nous avons annoncé, en toute transparence. Nous avons toujours été clairs sur ce sujet.

M. Michel Canévet. – Les parlementaires ont besoin d’informations ; or nous disposons des informations sur la situation financière de 2024 qui datent du 31 mars. Nous sommes fin mai... Serait-il possible d’obtenir des chiffres plus récents ? Fin mars, nous avons une baisse de 1,3 milliard d’euros de TVA par rapport au premier trimestre 2023, une réduction de 0,4 milliard d’euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), et en revanche, les dépenses de personnel augmentaient de 3 milliards d’euros et celles de fonctionnement de 1,5 milliard d’euros. Il y a déjà un décalage extrêmement significatif des recettes, mais aussi un accroissement des dépenses par rapport au premier trimestre 2023. Que dites-vous de cette situation ? Est-ce un problème ?

M. Thomas Cazenave, ministre délégué. – À la fin du premier trimestre, nous considérons que nos recettes sont en ligne avec les hypothèses retenues dans le nouveau programme de stabilité.

M. Claude Raynal, président. – Vous comprenez nos préoccupations, notamment sur la manière dont la prévision sera effectuée l’année prochaine. Nous suivrons attentivement les évolutions que vous déciderez à la suite de la mission d’inspection et les décisions prises pour améliorer la compréhension des choses.

Auparavant, les recettes s’écartaient très peu des prévisions affichées. Désormais, nous serons très attentifs au moment du PLF pour savoir sur quelles bases ces recettes sont calculées et comment elles évoluent dans le temps. Nous partageons avec vous ce souci supplémentaire, car l’objectif, *in fine*, est bien d’améliorer les finances publiques de notre pays.

**Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique**

(Jeudi 30 mai 2024)

M. Claude Raynal, président. – Nous arrivons au terme des auditions de notre mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, en entendant ce matin le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Bruno Le Maire.

Je rappelle que cette mission d'information a été déclenchée à la suite du constat d'un écart extrêmement significatif entre la prévision de déficit public pour 2023 de 4,9 % du PIB, incluse dans l'ensemble des textes adoptés par le Parlement à la fin de l'année dernière – loi de finances de fin de gestion 2023, loi de finances pour 2024, loi de programmation des finances publiques –, et son exécution, à 5,5 %, chiffre dévoilé par l'Insee le 26 mars dernier, mais dont la presse s'est fait écho dès le 20 mars.

Que s'est-il passé pour que cet écart de déficit soit si important ? Comment l'exécution a-t-elle pu s'écarter autant des prévisions des textes financiers adoptés en novembre et décembre 2023 ?

Monsieur le ministre, il nous semble qu'il aurait fallu être beaucoup plus prudent, en particulier sur votre estimation de recettes. Ainsi en est-il de la contribution sur les rentes inframarginales par exemple. De même, l'hypothèse d'un gonflement des recettes d'impôt sur les sociétés en fin d'année – en espérant une bonne nouvelle qui n'est pas venue, mais qui avait eu lieu les années précédentes –, pour tenir l'objectif de déficit de 4,9 % dans vos prévisions, ne nous semble pas avoir été solidement contredite par Thomas Cazenave.

Nous aimerions donc que vous nous fassiez part de vos explications, après celles de votre ministre délégué Thomas Cazenave qui ne nous a pas toujours convaincus.

Historiquement, l'apparition du Parlement et de la démocratie est étroitement liée au vote de l'impôt et du budget. De ce fait, nous devons disposer de données fiables. Comment y parvenir ? Quelles améliorations prévoyez-vous pour rendre les prévisions plus satisfaisantes ?

Vous le savez, monsieur le ministre, cette mission d'information a été déclenchée car c'est par voie de presse que nous avons appris la forte dégradation du déficit public 2023, notamment à la suite d'une fuite à l'issue d'une réunion à l'Élysée. Devant ce contournement du Parlement – nous aurions aimé être alertés autrement que par la presse –, le rapporteur général

Jean-François Husson a très logiquement utilisé ses prérogatives et effectué un contrôle sur pièces et sur place le 21 mars dernier – nous n’en abusons pas. Il a ainsi assuré la mission de contrôle de l’action du Gouvernement dévolue au Parlement par l’article 24 de la Constitution, en utilisant les prérogatives que lui confère l’article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

L’enjeu de l’information du Parlement est donc également crucial dans notre mission, en particulier à un moment où le déficit public, déjà très élevé, dérape à ce point, et où celui-ci ne peut qu’affecter notre position au niveau européen à l’approche de l’entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires. Hier matin, nous recevions une délégation de députés allemands. Il a fallu les rassurer sur ces sujets.

Pour finir, j’aimerais vous rappeler vos propos au début de l’examen du PLF pour 2024. « Ce projet de loi de finances garantit un déficit public de 4,4 % pour 2024, objectif que Thomas Cazenave et moi tiendrons », disiez-vous, avant de poursuivre : « Nous avons toujours tenu nos objectifs en matière de déficit, sauf pendant la période exceptionnelle du covid-19. Je tiens donc à ce que notre parole conserve la même crédibilité pour les années qui viennent ».

Nous sommes sortis du covid-19 et vous n’avez pas tenu vos objectifs, ni pour 2023, où l’écart avec les prévisions en fin d’année dernière est de 0,6 point de PIB, ni pour 2024, où l’écart qui se profile, à la suite du programme de stabilité (PStab), est de 0,7 point de PIB, puisqu’au lieu de ces 4,4 %, le déficit prévu s’élèverait à 5,1 %.

Est-ce à dire, donc, que votre parole a perdu toute crédibilité ?

Cette audition est l’occasion pour vous, monsieur le ministre, de nous donner les éclairages nécessaires. Je vous donne donc la parole pour une intervention liminaire, à la suite de quoi le rapporteur général et moi-même, ainsi que les autres membres de la commission auront, je n’en doute pas, des précisions à vous demander.

M. Bruno Le Maire, ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. – Merci, monsieur le président. Je suis très heureux de répondre aujourd’hui aux interrogations de la mission d’information et je vous prie de bien vouloir m’excuser à l’avance de prendre tout le temps nécessaire pour répondre aux graves accusations qui ont été formulées par certains sénateurs depuis quelques mois. J’ai toujours fait preuve, depuis sept ans que je suis ministre de l’économie et des finances, de sincérité, d’honnêteté et de sens de la vérité. Toutes les allégations selon lesquelles j’aurais délibérément dissimulé au Parlement des informations qui étaient à ma disposition sont graves et infondées, et je compte bien prendre le temps nécessaire pour en faire justice.

Il est plus intéressant pour le peuple français que nous comprenions ce qui s'est passé, plutôt que nous accusions. Et que nous regardions comment réduire la dépense publique dans notre pays, accélérer le désendettement et la baisse des déficits, plutôt que de faire de mauvais procès à un ministre des finances qui, depuis sept années, chiffres à l'appui, a toujours fait preuve de sincérité dans ses budgets, dans le respect des déficits et dans le désendettement, à l'exception de la période du covid.

Je vais donc essayer de m'attacher à comprendre pourquoi il s'est produit un événement exceptionnel. Effectivement, une année sur sept ans, le déficit, au lieu d'être à 4,9 % comme je m'y étais engagé, a brutalement dérapé à 5,5 %. Je tenterai d'expliquer, en faisant l'archéologie administrative et politique de ces événements, comment cela est arrivé, pour quelles raisons et, surtout, comment nous pouvons faire pour que ces phénomènes ne se reproduisent pas. Toutefois, toute personne qui a occupé mes fonctions sait parfaitement que les prévisions de déficit ne sont pas une science exacte et qu'elles sont soumises à des aléas conjoncturels très forts, notamment sur l'impôt sur les sociétés (IS) et sur la conjoncture économique qui a été révisée dans tous les pays européens. Je compte bien sur cette mission d'information pour que l'on oublie les accusations infondées et graves et que l'on revienne à des propos plus responsables.

Quels sont les instruments de pilotage dont dispose le ministre des finances pour garantir cette sincérité et ce sens de la vérité qui sont au cœur de mon engagement politique depuis vingt ans et dont j'ai toujours fait preuve dans toutes les fonctions ministérielles que j'ai occupées ?

Je dispose d'abord des évaluations de croissance qui sont produites par la direction générale du Trésor. Ces évaluations sont d'ailleurs souvent plus exactes que celles des prévisionnistes. La plupart d'entre eux prévoyaient en 2023 soit une récession, soit une croissance de 0,5 %. La prévision du Trésor était de 1 %, nous avons réalisé 0,9 %. Sincérité, vérité.

Je dispose également de remontées d'informations qui sont produites par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Sur une base mensuelle, ce sont les recettes de TVA et les recettes d'impôt sur le revenu (IR) ; sur une base trimestrielle, ce sont les recettes d'impôt sur les sociétés. Je suis tout à fait prêt à regarder avec le Parlement si, sous une forme ou une autre, le rapporteur général et le président de la commission des finances ne pourraient pas avoir accès à ces informations dont ils verront qu'elles sont très fluctuantes, incertaines et ne sont pas des données tant que toutes les remontées comptables n'ont pas eu lieu. Le ministre des finances ne détient pas un compteur exact à l'euro près des recettes fiscales. Cela n'existe pas, tout simplement du fait des variations en fonction de la conjoncture et des remontées fiscales.

La base trimestrielle de l'impôt sur les sociétés est le point le plus important, parce que, sur le cinquième acompte de l'IS, l'information définitive arrive beaucoup plus tard que le moment où j'aurais pu informer, lors de l'examen du budget, le Sénat ou l'Assemblée nationale.

Enfin, je dispose des prévisions d'exécution du budget de l'État qui sont produites par la direction du budget (DB) et des prévisions de solde public provenant de la direction générale du Trésor. Tous ces éléments sont à l'entière disposition de la commission des finances. Je précise que toutes ces informations comprennent chaque fois des marges d'erreur significatives et qu'elles sont soumises à des aléas conjoncturels importants. J'insiste sur ce point, toutes les données dont je dispose, de la direction générale des finances publiques, de la direction du budget et de la direction générale du Trésor ne sont jamais définitives. Vous n'avez pas chaque mois une recette de TVA remontée à l'euro près. Aucun montant précis ne pourrait être établi à la fin de 2023. Ce sont des évaluations avec des variations et des marges d'erreur significatives, en particulier sur l'impôt sur les sociétés, qui dépend non seulement des bénéfices qui vont être réalisés, et donc de la situation conjoncturelle, mais aussi des choix qui sont opérés par les entreprises, notamment en termes de provisions. Et personne ne connaît à l'avance ces montants, issus de choix souverains que nous ne maîtrisons pas.

J'en viens à la chronologie de l'examen budgétaire et de toutes les décisions que j'ai prises à la fin de 2023 et au début de 2024. Là aussi, je prendrai le temps nécessaire par souci d'exhaustivité, de sincérité et de vérité. En effet, on ne peut pas accuser le ministre des finances d'avoir dissimulé quoi que ce soit, alors que, une fois encore, il est en fonction depuis sept ans et a toujours fait preuve de sincérité et d'honnêteté. Prenons le temps de rétablir la vérité des faits. Dans un monde politique qui - hélas ! - est en train de dériver largement et d'abolir la frontière entre la vérité et le mensonge, je fais partie de ceux qui croient à cette frontière.

Première étape : le projet de loi de finances pour 2024. Celui-ci a été déposé, présenté en conseil des ministres par le ministre des finances et le ministre délégué chargé des comptes publics le 27 septembre 2023 à 10 heures. Le Haut Conseil des finances publiques avait été saisi le 15 septembre 2023. Ce projet de loi de finances prévoyait un déficit à 4,9 % en 2023. Était-ce crédible ? Oui. Était-ce sincère ? Oui.

Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis de 2023 relatif au PLF et au PLFSS pour l'année 2024. À la neuvième page de cet avis, il a estimé que la prévision de croissance pour 2023 du Gouvernement était plausible grâce à une croissance plus dynamique que celle qui était attendue au deuxième trimestre. Le Haut Conseil a d'ailleurs reconnu l'erreur de son évaluation de croissance. Celle-ci est désormais proche des autres prévisions disponibles.

Au paragraphe 58 de la page 15, le Haut Conseil estime le 22 septembre 2023 que les prévisions de prélèvements obligatoires sont plausibles pour 2023.

Deuxième étape : le projet de loi de fin de gestion pour 2023. Nous avons saisi le Haut Conseil des finances publiques le 20 octobre pour ce deuxième texte. Les informations remontées par les notes de la direction générale des finances publiques faisaient état d'une baisse de l'impôt sur les sociétés de 700 millions d'euros par rapport au PLF. Cette note de la DGFIP a été consultée par la commission des finances.

J'en viens à mon deuxième document : une note au ministre du 16 octobre 2023 de la direction générale des finances publiques sur le suivi budgétaire de l'impôt sur les sociétés et sur la situation à la fin de septembre 2023 à l'issue du troisième acompte. Cette note fait effectivement état d'une baisse possible de recettes de 600 millions d'euros par rapport à la prévision de 2023, révisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024. Elle établit que le rendement de l'acompte de septembre 2023 de l'impôt sur les sociétés s'élève à 14,5 milliards d'euros, l'autolimitation étant estimée à moins 700 millions d'euros. Qu'est-ce que l'autolimitation de l'IS ? C'est la réduction de versements d'acomptes qui est prévue au 4 bis de l'article 1668 du code général des impôts (CGI), qui dispose : « L'entreprise qui estime que le montant des acomptes déjà versés au titre d'un exercice est égal ou supérieur à la cotisation totale d'impôt sur les sociétés dont elle sera redevable [...] avant imputation des crédits d'impôt, peut se dispenser de nouveaux versements d'acomptes ». Ce point technique est très important, car il établit que les entreprises ont toute liberté, si elles le souhaitent, de réduire le montant de l'acompte en fonction des éléments que je viens d'indiquer.

L'IS aurait donc pu être en baisse en fonction de la libéralité laissée aux entreprises. Là encore, ce n'est pas une remontée comptable à l'euro prêt, où l'État sait exactement où en est la jauge. C'est l'entreprise qui a la faculté de décider, au titre de l'article du CGI précité, de faire passer, ou non, en bénéfice fiscal, un certain nombre de sommes.

Sur la base de ces remontées, néanmoins, l'IS était en baisse possible de 700 millions d'euros par rapport au PLF. Nous sommes le 16 octobre. Selon la même direction générale des finances publiques, les recettes d'impôt sur le revenu pouvaient être en augmentation de 400 millions d'euros par rapport au programme de stabilité. Une note pour les ministres du 4 octobre 2023 sur le suivi mensuel de l'impôt sur le revenu à la fin août 2023, juste avant la note sur l'IS, de la direction générale des finances publiques, estimait que les dépenses d'impôt sur le revenu du mois d'août étaient inférieures de 200 millions d'euros à la prévision du programme de stabilité (PStab) et que nous pourrions avoir une augmentation d'impôt sur le revenu de l'ordre de 400 millions d'euros : « Les recettes d'IR net cumulées depuis janvier après retraitement seraient de 45,5 milliards d'euros et en plus-values de

400 millions d'euros par rapport à la prévision ». C'est le point 2 de la note du 4 octobre 2023 de la direction générale des finances publiques.

Nous avons donc une évaluation de 700 millions d'euros en moins sur l'IS et de 400 millions d'euros en plus sur l'impôt sur le revenu.

Une troisième note du 9 octobre 2023 concerne le suivi budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée au 31 août 2023. Le point 2 de cette note établit que la TVA nette budgétaire d'août pourrait être en augmentation de 600 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2024, en raison du dynamisme des recettes. Là encore, c'est une évaluation et non une certitude.

J'ajouterai un dernier élément : les discussions techniques entre les services, auxquelles le ministre ne participe pas, qui sont consignées et auxquelles vous avez accès, ont indiqué mi-octobre que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pouvaient être inférieurs en raison du ralentissement marqué du marché immobilier.

En définitive, sur des notes qui datent du 4 octobre pour l'IR, du 9 octobre pour la TVA et du 16 octobre pour l'IS, nous avons fin octobre 700 millions d'euros de moins-values possibles sur l'IS, 400 millions d'euros de plus-values possibles sur l'IR, 600 millions d'euros de plus-values possibles sur la TVA. Nous avons donc 300 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires prévues fin octobre, selon les estimations de mes services, auxquels s'ajoute une incertitude sur les DMTO.

Tout cela confirme un point fondamental : la très grande prudence dont j'ai fait preuve comme ministre des finances dans la gestion de ces informations. Même en ayant une évaluation de plus-values de recettes fiscales de la part de mes services, en tenant compte de la grande incertitude sur l'IS – notamment la possibilité, pour les entreprises, de passer en provision, en raison de la dégradation de la situation économique et de l'augmentation des taux d'intérêt, d'une part du bénéfice fiscal, ce qui réduit d'autant le cinquième acompte d'IS –, j'ai révisé, pour le projet de loi de finances de fin de gestion, de 500 millions d'euros à la baisse ma prévision de prélèvements obligatoires par rapport au projet de loi de finances. Sincérité, honnêteté, vérité et responsabilité.

Par ailleurs, je rappelle que nous avons de moindres dépenses, notamment de ministères, pour 1,7 milliard d'euros. Plus de recettes fiscales, moins de dépenses des ministères ; et pourtant, une révision des prélèvements obligatoires pour tenir compte de l'incertitude du cinquième acompte de l'IS, et, en deuxième lieu, le maintien des déficits à 4,9 % dans le projet de loi de finances de fin de gestion. Je ne pense pas que l'on puisse m'accuser d'irresponsabilité ou de dissimulation ; au contraire !

De nouveau, se prononçant le 27 octobre 2023 sur ce projet de loi de finances de fin de gestion confirmant un déficit public de 4,9 % pour 2023, le Haut Conseil a estimé cette évaluation comme « plausible ». Dans son avis

relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, en son point 31, à la page 7, il estime également que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2023 ajustée par le Gouvernement et la prévision de déficit à 4,9 % sont plausibles. S'agissant des recettes, il estime leur prévision plausible tout en faisant état – cela a justifié les 500 millions d'euros de provision dont je parlais tout à l'heure – de risques et d'aléas importants concernant le rendement de l'impôt sur les sociétés, rendement qui est au cœur du débat.

Ce projet de loi de finances de fin de gestion, qui inclut un déficit à 4,9 % du PIB, une évaluation des recettes et une évaluation de la croissance tous validés – et même confirmés par rapport à sa dernière évaluation – par le Haut Conseil, a été adopté par le Parlement le 22 novembre 2023, et la loi de finances de fin de gestion a été promulguée le 30 novembre 2023. À cette date, tout est jugé sincère et conforme par l'ensemble des instituts qui évaluent les propositions du Gouvernement, notamment par le Haut Conseil.

La troisième étape est l'examen du budget. L'examen parlementaire du projet de loi de finances pour 2024 a démarré le 27 septembre 2023, pour se clore le 21 décembre 2023.

Une première alerte sur le déficit m'a été fournie par une note d'actualisation de la direction générale du Trésor, qui est la seule administration en charge de l'évaluation consolidée du déficit public maastrichtien ; elle évalue en se fondant sur des remontées comptables qui, une fois encore, restent incertaines à ce stade. Il s'agit de la fameuse note du 7 décembre 2023, qui va bientôt devenir aussi célèbre que la dépêche d'Ems. Cependant, à la différence de la dépêche d'Ems, qui était une et unique, la note du 7 décembre était la note n° 8466 du Trésor pour l'année 2023. Cette note est signée par le directeur général du Trésor et par la directrice du budget. Elle révisé à 5,2 % du PIB la prévision de déficit public pour 2023, en insistant sur les « nombreux aléas » qui entourent cette prévision, et en recommandant explicitement de ne pas rendre publique cette évaluation. La presse s'est beaucoup émue de cette note et s'est beaucoup répandue ; je pense donc qu'il est bon de la lire intégralement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous auriez pu la communiquer plus rapidement...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je communique tous les documents que la commission des finances souhaite qu'on lui transmette. En revanche, monsieur le rapporteur général, je n'accepterai jamais, jamais que, dans mes fonctions de ministre des finances, on m'accuse de dissimulation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Si c'est à moi que vous vous adressez, monsieur le ministre, il faut le dire clairement.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je cite la note : « Il n'est pas recommandé de communiquer sur cette mise à jour encore entourée de nombreux aléas ». La recommandation des deux directeurs est parfaitement légitime. À cette date, soixante-dix jours de débats parlementaires sont

derrière nous et il ne nous reste d'une dizaine de jours ouvrés pour achever l'examen du budget. Il faut donc, avant de mettre le sujet, politiquement, sur la table, être sûr et certain de le faire sur le fondement de faits rigoureux et exacts. Je n'aurais pris la responsabilité de divulguer ces informations que si elles avaient été définitives et certaines. Or les prévisions de cette note se sont avérées lacunaires pour certaines et inexactes pour d'autres. Si je les avais diffusées, j'aurais donc semé le doute et l'inquiétude inutilement, alors même que beaucoup de ces prévisions ne se sont pas révélées exactes.

La note a d'abord été lacunaire sur un point essentiel : la moins-value sur l'impôt sur les sociétés, pourtant décisive pour expliquer l'écart du déficit public réalisé par rapport à la prévision. Les informations sur les moindres recettes d'impôt sur les sociétés n'étaient pas encore connues et ne figuraient pas dans cette note. C'est-à-dire que l'élément clef qui a expliqué très largement le dérapage du déficit ne figure pas dans la note du 7 décembre 2023 ; cet élément n'est mentionné ni par la direction générale du Trésor ni par la direction du budget.

Ensuite, au sujet des dépenses de l'État, cette note est inexacte. Les dépenses sont estimées être en baisse de 300 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances de fin de gestion. En réalité, la baisse des dépenses de l'État a été de 6 milliards d'euros, notamment en raison des économies que nous avons engagées, mais aussi en raison de la sous-exécution de certains programmes budgétaires.

Ainsi, si j'avais divulgué ces informations du 7 décembre, en admettant que je m'affranchisse des recommandations de mes deux directeurs, j'aurais divulgué au Parlement des informations lacunaires et inexactes. J'estime donc avoir agi correctement en ne divulguant pas ces informations, que mes directions même recommandaient de ne pas rendre publiques.

Ma responsabilité de ministre des finances n'est pas de crier au loup auprès du Parlement et des représentants du peuple lorsque les informations sont lacunaires et inexactes, mais, sur le fondement de cette note, de convoquer les directions et de leur demander ce qu'il en est réellement. C'est ce que j'ai fait le 12 décembre. Voilà la différence entre le travail administratif et le travail politique du ministre. Je pense les avoir accomplis, l'un comme l'autre, rigoureusement et correctement. Le 12 décembre, j'ai donc réuni les directeurs des finances publiques, du Trésor et du budget. Je leur ai indiqué que, sur le fondement de la note qu'ils m'avaient transmise, il était nécessaire de prendre des décisions de gestion pour réduire la dépense de l'État et parer à toute éventualité.

Ces décisions de gestion, prises mi-décembre, sont par ailleurs les seules décisions possibles à ce stade de l'exécution du budget. Pourquoi divulguer des informations qui sont incertaines, s'il n'est pas possible d'agir par la suite ? Ce qui compte c'est la décision, la décision publique du ministre

des finances, qui, en exécution, prend les seules mesures qui sont à sa disposition.

Voilà les quatre points majeurs que je veux donc porter à la connaissance de la commission des finances du Sénat : premièrement, les informations dont je disposais n'étaient ni établies ni certaines, et il s'agissait de prévisions que mes services recommandaient de ne pas diffuser ; deuxièmement, ces informations m'ont amené à prendre toutes les mesures de précaution nécessaires en gestion, seule décision qui était à ma main ; troisièmement, ces informations portaient exclusivement sur la situation des finances publiques en 2023 et ne tiraient pas de conséquences sur la situation de 2024 ; quatrièmement, toutes les décisions possibles ont été prises en temps et en heure et le Parlement a été informé dès lors que ces informations ont été confirmées, comme je vais vous le montrer maintenant.

J'en viens donc à la quatrième étape, après l'examen du projet de loi de finances. Le 21 décembre 2023, une note du directeur général des finances publiques m'avertit du risque que le rendement du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés soit inférieur de 4,2 milliards d'euros par rapport aux prévisions. Au fond, cette note du 21 décembre est peut-être plus importante que celle du 7 décembre, car c'est la première qui montre que les recettes de l'impôt sur les sociétés sont bien inférieures à ce qui avait été anticipé. Il s'agit de la note de la direction générale des finances publiques, adressée aux ministres, sur le suivi budgétaire de l'impôt sur les sociétés. Cette note est trimestrielle, contrairement aux notes sur la TVA et sur l'impôt sur le revenu, qui sont mensuelles. Je la cite : « À fin décembre 2023, les recouvrements d'impôt sur les sociétés net seraient en deçà de la recette nette inscrite en loi de finances de fin de gestion pour 2023. Cette moins-value de 4,2 milliards d'euros s'explique principalement par un rendement de l'acompte de décembre moins important que prévu. » La note établit également que ce chiffre de 4,2 milliards d'euros reste incertain le 21 décembre 2023.

Ces chiffres restent à confirmer lors de la clôture des comptes 2023, qui n'intervient qu'au premier trimestre 2024. Le 11 janvier 2024 a lieu le remaniement ministériel et je suis confirmé dans mes fonctions de ministre des finances. Le 19 janvier 2024, la direction générale des finances publiques et la direction du budget, dans une note commune, confirment que les recettes nettes du budget général s'établissent à 280 milliards d'euros, soit 7,8 milliards d'euros en dessous de la prévision établie en loi de finances de fin de gestion.

Je cite donc la note du 19 janvier 2024 de la direction générale des finances publiques et de la direction du budget intitulée *Évaluation du solde budgétaire de l'année 2023* : « Le solde budgétaire provisoire en date comptable du 15 janvier 2024 est évalué à -173,3 milliards d'euros, en dégradation de 2 milliards d'euros par rapport au déficit budgétaire prévisionnel affiché en loi de finances de fin de gestion. Les recettes nettes du budget général

s'établissent à 280 milliards d'euros, soit -7,8 milliards d'euros en dessous de la prévision établie en loi de finances de fin de gestion ».

Cette note confirme également que la moins-value est due à titre principal à une baisse des recettes fiscales nettes de l'impôt sur les sociétés. Nous avons alors pris des mesures de réduction des dépenses de l'État de 6 milliards d'euros, mesures de fin de gestion, et, pour un certain nombre de postes de dépenses de l'État, les dépenses étaient moindres. Malgré les 7,8 milliards d'euros de recettes nettes du budget général en moins, nous avons fait preuve d'anticipation, grâce à ces mesures de gestion de « refroidissement de la machine », qui ont permis d'économiser 6 milliards d'euros : ainsi, le 24 janvier, au moment où je m'exprime en conseil des ministres sur le déficit budgétaire de l'État, l'écart reste contenu à un peu moins de 2 milliards d'euros.

Je résume donc, pour que chacun comprenne bien ce point essentiel. Dès qu'il y a eu des informations disponibles sur des risques de pertes de recettes, nous avons pris les mesures d'anticipation et de correction nécessaires, si bien que, au moment où une perte de recettes peut effectivement se confirmer – ce n'est pas encore définitif à ce stade – l'écart à la cible s'élève à 2 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB. Nous sommes bien le 24 janvier.

Ainsi, ne laissons pas entendre, comme certains l'ont fait dans la presse, que nous savions dès le 24 janvier que le déficit s'élevait à 5,5 %, parce que cela est simplement et rigoureusement un mensonge. D'après tous les documents dont je viens de faire état, qui sont tous publics et qui ont tous été transmis à la commission des finances, l'écart est alors de 2 milliards d'euros, soit un écart de 0,1 point de PIB. Je n'ai alors aucun autre élément à ma disposition pour établir un chiffre de déficit plus élevé.

Ces éléments sont d'ailleurs explicitement mentionnés dans le compte rendu public du conseil des ministres du 24 janvier, qui a été transmis au Parlement : « Le déficit du budget de l'État s'établirait ainsi pour 2023 à 173,3 milliards d'euros, en détérioration de 2,0 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 ».

La direction générale du Trésor établit ensuite que le déficit pourrait être plus important que ce qui vient d'être annoncé, en raison du dynamisme de la dépense locale. Une note de la direction générale du Trésor le dit le 24 janvier 2024 ; elle établit que le déficit pourrait finalement s'établir à 5,3 % du PIB en raison des remontées sur le dynamisme de la dépense locale.

En février 2024, le 16 février très exactement, une nouvelle note de la direction générale du Trésor ajoute à ces éléments – moins de recettes, plus de dépenses des collectivités locales – un scénario macroéconomique moins favorable. C'est le 16 février 2024 seulement qu'apparaît ce chiffre d'un solde 2023 à -5,6 % du PIB.

Tous ces éléments constituent ce qu'on pourrait appeler une *perfect storm*, une « super tempête », qui s'est produite sur quelques mois, et qui s'est matérialisée très précisément mi-février 2024. C'est le point sur lequel je veux insister.

Nous pourrions avoir toutes les discussions voulues sur l'état de la dépense, pour savoir si elle est trop élevée, s'il faut réduire le déficit, si l'on doit accélérer le désendettement – sur ces sujets, tous les débats sont permis, et vous connaissez mes positions ; le rapporteur général et moi-même pourrions nous retrouver.

Toutefois, je veux établir que tous ces éléments se sont conjugués à un moment précis, à la mi-février 2024. Le 16 février très précisément, tous les éléments se conjuguent pour produire cette « super tempête » sur les comptes publics de la Nation : des recettes fiscales moins élevées, une dépense locale un peu plus importante que prévue et une dégradation de la conjoncture internationale.

J'ajoute à cela deux points très importants. Le premier point est que le ralentissement économique n'est pas français, il est mondial. Entre le 16 février et la fin du mois, tous les principaux États de la zone euro révisent leurs chiffres de croissance, l'Allemagne et l'Italie en particulier. Les révisions sont parfois extrêmement importantes, créant un environnement économique beaucoup moins favorable, ce qui a un impact sur les déficits.

Le deuxième point est que des requalifications comptables participent de cette « super tempête ». Tous les éléments dont nous pouvions penser qu'ils ne seraient pas requalifiés en déficit l'ont finalement été, pour un montant avoisinant les 5 milliards d'euros. Des recettes moins élevées, la décision des entreprises de passer en provision ce qui aurait pu constituer des recettes d'impôt sur les sociétés, ce dans des proportions beaucoup plus élevées que prévu, des dépenses des collectivités locales dynamiques, des requalifications comptables maximales, pour 5 milliards d'euros, et un ralentissement économique mondial ont donc conduit, fin février, à ces 5,5 % de déficit. Voilà comment nous en sommes arrivés à ce dérapage du déficit français.

Des éléments sont communs à d'autres pays de la zone euro, comme le ralentissement économique mondial, et d'autres nous sont propres, comme les requalifications comptables, les recettes moins élevées d'impôt sur les sociétés et un passage en provision de montants beaucoup plus importants que ce que nous avions anticipé.

J'insiste également sur le fait que, à chaque étape, j'ai pris les décisions nécessaires : pilotage des dépenses de l'État pour anticiper une perte de recettes éventuelle le 12 décembre ; annonce de l'accélération de la sortie du bouclier tarifaire sur l'électricité le 21 janvier 2024, pour une économie de 5 milliards d'euros ; le 18 février, immédiatement après la note du Trésor établissant que le dérapage pouvait être plus important, décision de réduire

de 10 milliards d'euros les dépenses de l'État pour 2024 et annonce de la révision de la prévision de croissance.

Enfin, je termine par le point qui est au cœur des débats de la commission. À aucun moment, rien n'a été caché, ni à la représentation nationale ni aux Français. Au contraire, les éléments d'information solides et fiables ont à chaque fois été donnés immédiatement, lorsqu'ils ont été confirmés par mes services. Le 19 février 2024, soit trois jours après la note dont je vous parle – seulement trois jours ! –, j'ai communiqué publiquement sur le fait que nous ne tiendrions pas la cible de 4,9 % du déficit pour 2023. Le 6 mars, j'ai alerté le Parlement lors d'auditions au sein de la commission des finances, en indiquant que le déficit public serait cette fois, je reprends mes mots, « significativement au-dessus de 5 % ». Nous sommes le 6 mars ! La note du Trésor date du 16 février 2024. Je ne pense pas que quinze jours puissent être considérés comme un délai déraisonnable, sachant que la communication publique avait été faite juste avant.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long, mais je souhaitais donner tous les éléments techniques nécessaires pour établir la vérité des faits et la responsabilité qui est la mienne.

J'en viens très rapidement à des questions qui me paraissent essentielles.

Premièrement, comment améliorer l'information régulière de la commission des finances, du président des commissions des finances à l'Assemblée nationale et au Sénat et des rapporteurs généraux sur les états comptables des recettes fiscales ? Je suis ouvert à toute proposition à ce sujet, sous réserve que ces éléments ne soient pas nécessairement divulgués publiquement, parce qu'ils pourraient concourir à un affaiblissement de la Nation si l'on apprenait qu'il y aurait une baisse des recettes fiscales à un moment donné, alors que cette baisse pourrait être compensée ultérieurement. Toutefois, je suis prêt à travailler avec les deux commissions des finances, pour éventuellement donner un plus grand accès aux remontées comptables des recettes fiscales aux commissions des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin que nous puissions en discuter de manière plus régulière.

Deuxièmement, une telle erreur s'est produite une fois en sept ans, mais ne peut pas se reproduire une seconde fois. J'ai écrit à l'ensemble des administrations concernées de mon ministère pour le leur signifier. Je reconnais bien volontiers, car je prends mes responsabilités, qu'une erreur a forcément été faite dans l'évaluation des recettes fiscales, notamment pour l'impôt sur les sociétés, par défaut de remontées des informations comptables. Je sais parfaitement que l'article du code général des impôts que j'ai cité laisse la liberté aux entreprises de passer en provisions les sommes qu'elles veulent, mais il faut que nous disposions des éléments informatiques nous permettant d'évaluer la recette d'IS en fonction du niveau de ces provisions, qu'il s'agisse des entreprises financières ou des autres. Un travail doit être fait pour corriger

cette erreur, que – j’y insiste – je reconnais, afin qu’elle ne se reproduise jamais.

Voilà les différents éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, avec la volonté d’établir la vérité, d’améliorer l’information du Parlement et de corriger les erreurs qui ont pu être faites par mes administrations, dont j’assume toute la responsabilité.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cette brève introduction...

Nous sommes là pour nous dire les choses, et c’est ce que vous avez fait. Je voudrais revenir sur les notions de vérité et mensonge, dont les contours sont flous. Prenons un exemple. Vous avez déclaré hier sur Europe 1 : « 10 milliards d’euros d’économies, aucun soutien ». Est-ce la vérité, un mensonge ou entre les deux ? Vous considérez qu’aucun soutien ne vous a été apporté. En tant que président de la commission de finances, je vous rappelle que la commission vous a fait des propositions d’économies lors de la discussion du PLF, même si je ne les soutenais pas à titre personnel. Ces propositions ont été refusées ; elles ont été reformulées durant le premier trimestre de 2024. On ne peut donc pas dire que vous n’avez pas eu de soutien sur ce plan.

De même, nous vous avons aussi fait des propositions concernant les recettes qui, elles non plus, n’avaient pas trouvé d’écho jusqu’à présent. Aujourd’hui, le groupe majoritaire à l’Assemblée nationale reprend une de nos propositions sur la taxation des rachats d’actions, et vous avez l’air intéressé par une « taxation des riches », une formule que ne renierait pas le G7 !

Nous avons donc fait des propositions pour rééquilibrer les comptes publics : vous ne pouvez pas dire à la radio que vous n’avez eu aucun soutien. Pour nous, c’est un mensonge !

Je crois qu’avec notre commission, nous sommes intéressés par votre tonalité : vous avez souhaité recadrer les choses, et vous l’avez fait avec des éléments qui sont pour partie exacts. Nous évoquerons plus loin dans la discussion les points que nous pouvons éventuellement contester. Mais cela change terriblement du ton très péremptoire que vous utilisez habituellement, comme lorsque vous dites que « ce projet de loi de finances garantit un déficit de 4,4 % pour 2024 et nous le tiendrons, nous avons toujours tenu nos objectifs, etc. ». C’est une phrase, il y en a mille : vous vous connaissez, monsieur le ministre.

Il faut changer de ton, car vous nous avez donné toutes les raisons qui montrent que, justement, sur ces questions, on ne peut pas être péremptoire ! Trop d’éléments échappent au ministre des finances : ce n’est pas la France seule qui décide de son taux de croissance, il faut prendre en compte l’environnement international. Il en est de même pour l’impôt sur les sociétés.

Vous nous dites qu'une part de cet impôt est imprévisible, en particulier – vous avez raison – sur le cinquième acompte, mais il en a toujours été ainsi !

Nous souhaiterions que vous preniez des précautions oratoires lors de votre présentation du budget pour évoquer les résultats que vous attendez. Certes, on peut avoir de bonnes surprises, mais quelquefois on en a de mauvaises... En ce qui concerne les recettes, il faudrait un intervalle de confiance. La barre avait été mise trop haut en 2023, et les recettes ont finalement été plus basses que prévu dans les secteurs que vous avez développés. Un intervalle permettrait de fixer deux valeurs entre lesquelles pourraient être comprises les recettes.

Comme lors de l'audition de Thomas Cazenave, je n'ai pas votre conclusion. La question fondamentale est la suivante : qu'est-ce qui nous garantit que le déficit sera cette année de 5,1 % du PIB, comme vous nous l'avez annoncé ? Si l'on suit votre raisonnement, tout peut arriver. On pourrait tout aussi bien atteindre 5,1 % que 5,7 % du PIB. Quels chiffres et quelle trajectoire peut-on retenir de manière certaine ? Nous vous encourageons à en choisir une qui permette d'avoir une bonne surprise, car il est toujours préférable d'améliorer le solde en fin d'année.

Votre propos introductif nous permet de confirmer qu'il faut cesser de dire de façon péremptoire que vous tiendrez la trajectoire fixée et employer un ton plus proche de la vérité : avec autant d'éléments aléatoires, il faut faire preuve de prudence dans les solutions que vous avancez.

Je voudrais évoquer la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (Crim), un impôt qui, de l'avis général, est difficile à évaluer : estimé au départ à 12 milliards d'euros, puis à 7 milliards, à 3 milliards, il a permis de récolter 600 millions d'euros. Quand on crée ce type d'impôt, n'aurait-on pas intérêt à faire une recette de constatation la première année ? Faire un premier chiffrage à 12 milliards d'euros était au moins osé. Vous m'accordez peut-être que c'était un chiffrage un peu politique. Il y avait une dépense très élevée, il fallait une recette très élevée. Puis la dépense a diminué et on s'est réajusté. Là aussi, il aurait fallu faire preuve de prudence.

J'en viens à la question de la baisse de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 %, à laquelle j'étais favorable. On peut espérer sur le long terme un effet en termes d'investissement, puisqu'on permet aux entreprises d'investir davantage avec l'argent qui est remis à leur disposition. Mais cela prend du temps ! Comme pratiquement dès la première année les recettes ont augmenté, vous avez dit qu'il était possible d'accroître le produit tout en baissant les impôts. Ce n'est pas aussi direct que cela, comme je l'ai souvent dit, mais vous avez balayé mon argument. Mais l'impôt sur les sociétés est extrêmement mouvant, c'est ce que vous venez de nous dire. Et cette année il l'a été avec un produit observé significativement à la baisse. Je le répète, l'effet se voit – si on arrive à le voir – sur une période de dix ans, pas d'une année sur l'autre. Il vaut mieux tenir un discours de vérité.

Vous avez fait une remarque sur le fait que nous vous aurions mis en cause. En tant que président de la commission des finances, je ne peux l'accepter. Quand il y a des difficultés, c'est la responsabilité du ministre qui est engagée, et non celle des services. Je ne crois pas que le ton des membres de la commission des finances ait été déplaisant. La mise en cause ne vous concerne pas personnellement : elle vise la mission que vous exercez et la responsabilité qui est la vôtre.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Comme vous, monsieur le président, je n'ai jamais aimé les gens péremptoires. Mais ce n'est pas être péremptoire que de défendre son budget : cela fait partie de mes fonctions de ministre des finances. En revanche, j'aime la clarté et la fermeté. Nous avons un point non pas de divergence, mais de discussion philosophique ; pour moi, il y a une vraie différence entre la vérité et le mensonge.

Sur les mesures d'économie, je confirme que vous en avez suggéré certaines, mais celles que j'ai proposées n'ont reçu que peu de soutien. Quand j'ai annoncé le rétablissement de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour un montant moins élevé que celui d'avant la crise, je ne peux pas dire que j'ai été très soutenu...

Pourquoi faut-il faire preuve de fermeté quand on défend le budget – bien sûr sans donner l'air d'être péremptoire ? Tout simplement parce que c'est bon pour les Français ! Je prendrai un exemple. Depuis un an et demi, on m'explique que notre pays sera en récession en 2023. Ce sont non pas le Sénat ni l'Assemblée nationale qui l'ont dit, mais de nombreux spécialistes de l'économie. Cette idée se diffuse dans l'opinion publique et, au bout du compte, les Français ne croient plus en eux-mêmes. Quand on leur explique qu'ils sont mauvais et que les choses vont très mal se passer, on constate que la croissance est de 0,9 point, très proche de la prévision du Gouvernement. C'est le rôle du ministre de l'économie et des finances de défendre une position positive. Je le redis, ce n'est pas être péremptoire, c'est croire dans son pays.

Depuis le début de l'année, j'entends tous les commentateurs dire que la croissance sera nulle au premier trimestre. C'est désespérant pour les Français ! Un institut très célèbre explique qu'il est impossible que notre pays dépasse 0,5 point de croissance en 2024, et pourtant nous y sommes déjà ! J'y insiste, ce n'est pas être péremptoire, c'est simplement défendre avec enthousiasme nos entrepreneurs, nos salariés, nos ouvriers et tous ceux qui se battent.

Là où je vous rejoins aussi, monsieur le président, c'est qu'il n'y a effectivement pas de science exacte en matière économique. Vous avez cité l'Allemagne, qui est un très bon exemple. Nous pensons que les Allemands sont forcément vertueux et rigoureux, et que nous le sommes moins. Ce n'est pas vrai ! L'année dernière, ce ne sont pas 5, 10 ou 15 milliards d'euros qui ont été requalifiés en dépenses de l'État fédéral allemand par la

Cour constitutionnelle de Karlsruhe, mais 60 milliards d'euros, qui avaient été retirés du budget par le ministre des finances. Les approximations et les incertitudes ne sont pas forcément le fait de la France, elles peuvent être aussi la réalité outre-Rhin.

Quant à la prévision de croissance pour l'Allemagne, elle a été fixée jusqu'au début de l'année 2024 à 1,3 %, puis révisée à 0,2 %, soit 1,1 point de moins ! Là encore, les aléas qui entourent la prévision économique ne sont pas le seul fait de notre pays.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous allons revenir sur les sujets avec méthode. Vous avez dit au début de votre propos, monsieur le ministre, que vous alliez faire un peu d'archéologie, alors allons-y !

À plusieurs reprises, dans une posture tendue, vous avez évoqué des accusations graves, voire mensongères. Je veux dissiper toute mauvaise interprétation de votre propos : pouvez-vous donc préciser votre pensée ? Vous êtes ici dans un bâtiment de la République, une ancienne chapelle, et vous ne venez pas invoquer le pardon, mais vous présenter devant la commission des finances, qui participe du rôle du Parlement, qui est de contrôler et d'évaluer l'action du Gouvernement. Je rappelle que tout est parti d'une information consécutive à une réunion qui s'est tenue à l'Élysée le 20 mars dernier. Vous faites erreur si vous considérez que le travail que nous faisons ne relève pas de notre responsabilité en tant que parlementaires. Vous êtes ici non pas devant un tribunal, mais devant les représentants de la Haute Assemblée, et nous travaillons tout à fait sereinement.

En ce qui concerne l'IS, l'écart constaté est majeur. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait 55,2 milliards d'euros de recettes et la loi de finances pour 2023 55,3 milliards d'euros, pour terminer en exécution à 56,8 milliards d'euros. Dans le PLF de fin de gestion, donc en fin d'exercice, vous avez augmenté de 6 milliards d'euros cette prévision. Il y a de quoi se poser des questions : la prévision était-elle réaliste au départ et avez-vous procédé à un gonflement des recettes prévues quelque peu artificiel ? Est-ce pour compenser un moindre produit espéré de la Crim ? Je ne sais pas.

Une note du 12 juin de la direction générale des finances publiques évoque une révision de recettes d'IS à la baisse en 2023 d'environ 6 milliards d'euros par rapport à la prévision du PStab.

Enfin, une note du 11 juillet du Trésor, dont on connaît l'importance, précise que la dégradation de l'environnement macroéconomique et l'effet sur les recettes de l'IS de la baisse de cinq points de l'estimation du bénéfice fiscal 2022 conduisent à dégrader les recettes prévues des prélèvements obligatoires d'environ 8 milliards d'euros en 2023 et 2024.

Confirmez-vous les éléments que je viens de porter à la connaissance de l'ensemble des membres de la commission ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il me semble avoir répondu sur le deuxième point en indiquant que les 6 milliards d’euros résultent à la fois des moindres dépenses prévues pour 2023 dans le cadre du bouclier fiscal et de mesures de précaution...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J’évoquais les recettes et non pas les dépenses.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Vous m’interrogez sur un écart de 6 milliards d’euros : je pense vous avoir présenté une « archéologie » détaillée en matière de recettes et je peux la reprendre mot pour mot en ce qui concerne les recettes d’IS, à moins que je n’aie pas bien compris votre question.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Reprenons les éléments : le premier correspond à l’estimation effectuée par la DGFIP dans sa note du 12 juin 2023, document que vous n’avez pas évoqué dans votre présentation, mais dont j’ai pris connaissance lors de ma visite à Bercy, le 21 mars 2024. Ladite estimation évoquait une révision à la baisse du niveau de recettes d’IS d’environ 6 milliards d’euros par rapport à la prévision du PStab ; une annotation manuscrite indique même que « la probabilité d’un ajustement négatif significatif sur l’IS encaissé en 2023 par rapport à la prévision est désormais élevée ». Cette note date bien du début de l’été 2023.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Jusqu’au mois de novembre 2023, les recettes d’IS sont supérieures de 2 milliards d’euros à ce qui était prévu dans le projet de loi de finances pour 2023. Jusqu’à ce même mois de novembre, les recettes sont en ligne avec la loi de finances de fin de gestion. Après le PStab, il y a le PLF 2024. L’écart de 4,4 milliards d’euros s’est cristallisé sur le seul mois de décembre 2023. Je ne peux pas être plus précis.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous avons un désaccord sur ce point, monsieur le ministre.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Une fois encore, les recettes d’IS ont été supérieures de 2 milliards d’euros jusqu’en novembre 2023 à ce qui était prévu dans le projet de loi de finances pour 2023.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C’est bien le point que j’étais en train de souligner.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je maintiens cette affirmation : il n’y avait donc aucune raison, sur la base des informations dont je disposais...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous suivez les recommandations de vos services, mais votre propos recèle des contradictions avec les éléments dont je dispose...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Monsieur le rapporteur général...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans le cadre de cette audition, nous sommes en droit de réagir à vos propos et de citer des notes factuelles que je n’interprète aucunement. Je m’en tiens aux données de l’État.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Remontons au 12 juin 2023 si vous le souhaitez. Évoquez-vous bien la note de la DGFIP indiquant que le bénéfice fiscal de 2022 progresserait de 2 %, et non pas de 7 %, comme le prévoyait le PStab ? Je

suis là pour faire toute la transparence et apporter toute la vérité à la commission, et je souhaite donc m'assurer que vous vous référez à la note qui évoque la possibilité de procéder à une révision à la baisse du niveau de recettes attendues en 2023, à hauteur de 6 milliards d'euros. Sommes-nous d'accord sur ce point ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Oui.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Tenant compte de ces éléments, nous avons donc révisé notre prévision de recettes d'IS, dont le montant est passé de 67,4 milliards d'euros au PStab pour 2023 à 61,3 milliards d'euros dans le PLF pour 2024.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans ce cas, monsieur le ministre, pourquoi avez-vous augmenté les recettes inscrites dans le projet de loi de finances de fin de gestion de 6 milliards d'euros ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il existe deux montants de 6 milliards d'euros, qui sont très différents.

Il faut distinguer les recettes de l'État de fin d'année des moindres recettes attendues au titre de l'IS en 2023, qui sont bien deux éléments différents.

La note du 12 juin 2023 établit que le bénéfice fiscal de 2022 évoluerait de 2 % et non pas de 7 %, comme le prévoyait le PStab pour 2023, ce qui induirait « une révision du niveau de recettes attendues en 2023 d'environ moins 6 milliards d'euros ». Nous en tenons alors compte pour la révision des recettes d'IS, en les estimant non plus à 67,4 milliards d'euros, mais à 61,3 milliards d'euros, soit une diminution de 6 milliards d'euros. Tous ces documents sont publics et connus, et je ne laisserai pas dire que nous n'avons pas fait preuve de transparence et de vérité.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les recettes fiscales prévues devaient donc être moindres, mais cela ne vous a pas empêché d'ajouter 6 milliards d'euros dans le PLFG.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il ne s'agit pas de la même chose. Vous évoquez à juste titre les pertes de recettes d'IS, qui soulèvent d'ailleurs la question clé de la méthode d'évaluation du bénéfice fiscal. Je rejoins l'avis du président de la commission sur ce point : en raison des provisions passées par les entreprises, ledit bénéfice est soumis à des variations plus importantes que prévu, d'où les pertes de recettes dont nous débattons.

N'aurions-nous ni tiré les conséquences de cette perte de recettes, ni informé le Parlement à ce sujet ? Non, trois fois non ! Tout d'abord, la révision de la prévision de recettes d'IS du PStab au PLF 2024 à hauteur de 6 milliards d'euros, de 67,4 à 61,3 milliards d'euros, est publique. Par ailleurs, il y a une sous-consommation d'un certain nombre de dispositifs déployés pour faire face à la crise inflationniste, ainsi que quelques mesures d'économies en gestion, ce qui correspond au total de 6 milliards d'euros d'économies que j'ai évoqué pour la fin 2023. Je le répète : ces éléments étaient publics, nous avons pris les décisions qui s'imposaient et nous n'avons pas laissé filer 6 milliards d'euros dans la nature.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis en total désaccord avec votre analyse.

Dans une note du 11 juillet 2023, ensuite, il est ainsi fait état d'une prévision aggravée du déficit public : « l'actualisation des budgets économiques d'été conduit à une prévision de solde public de -5,2 % du PIB en 2023 et -4,7 % du PIB en 2024 », contre -4,9 % en 2023 et -4,4 % en 2024 pour les prévisions officielles dans le PStab d'avril 2023. Pourquoi ne pas avoir tenu compte des alertes des services, qui indiquaient dès juillet 2023 que le solde serait probablement très dégradé par rapport à la prévision ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Principalement en raison du caractère dégradé des estimations de croissance. Nous avons ensuite confirmé une prévision de croissance à 1 %.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pas au mois de juillet.

M. Bruno Le Maire, ministre. – J'ai confirmé cette prévision de croissance en septembre. Ce choix s'est avéré plus précis que ce que laissaient entendre les prévisions économiques, puisque nous avons atterri à 0,9 %.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cela me paraît contradictoire avec vos propos liminaires...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je souhaitais insister sur un deuxième élément, en prenant, si vous me pardonnez, tout le temps nécessaire à ma démonstration.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pour le coup, nous vous accordons bien volontiers notre pardon.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Maintenir la prévision de croissance à 1 % était la bonne décision, alors que tous voulaient que je revise ce taux à 0,5 % ou à 0,6 %. De fait, la croissance française a été très proche de cette prévision.

Quant à l'évaluation du déficit à hauteur de 5,2 % du PIB, je rappelle que j'ai dû tenir compte, comme à chaque fois, d'éléments incertains : ces derniers s'étant avérés négatifs, j'ai pris les décisions de correction nécessaires en septembre 2023 sous la forme d'un décret d'annulation de crédits à hauteur de 5 milliards d'euros. En termes de gestion, j'ai donc pris les décisions nécessaires pour corriger les évaluations négatives qui pouvaient avoir des impacts sur le déficit. À partir du moment où j'avais pris cette difficile décision d'annulation de crédits, j'étais donc particulièrement fondé à confirmer un déficit de l'ordre de 4,9 % du PIB.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Fin novembre et début décembre...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Ma prévision de croissance a été bonne, tandis que mes décisions de gestion, courageuses et nécessaires, visaient à contenir le déficit à 4,9 % du PIB. Si cette dernière estimation n'avait

pas été crédible, le Haut Conseil des finances publiques ne l'aurait pas jugée plausible à deux reprises, en septembre et en octobre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le Haut Conseil a aussi indiqué, dans un courrier adressé à la Première ministre Élisabeth Borne, que l'information qui lui a été transmise est « en conséquence trop peu détaillée pour permettre une appréciation suffisamment informée du réalisme des recettes et des dépenses ».

M. Bruno Le Maire, ministre. – Excusez-moi, monsieur le rapporteur général, mais ce sont bien les rapports du Haut Conseil des finances publiques qui font foi. Nous sommes dans une démocratie et des règles s'appliquent : d'une part, le ministre de l'économie et des finances fait des propositions sur le budget sous le contrôle des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ; d'autre part, les propositions de budget présentées au conseil des ministres sont validées par des rapports et des avis du Haut Conseil des finances publiques. Ces derniers établissent, jusqu'à la fin de l'année 2023, que les évaluations de déficit du Gouvernement sont plausibles.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je ne l'ai pas contesté, j'ai simplement livré à l'ensemble des membres de la commission une information utile.

Je poursuis : à la fin novembre 2023 et au début décembre 2023, la DGFIP exprime à nouveau son pessimisme sur les recettes de l'impôt sur le revenu et de la TVA, avec un manque à gagner estimé à 1 milliard d'euros par rapport à la prévision du projet de loi de finances de fin de gestion. En outre, dans la note du 7 décembre que nous avons déjà évoquée, la direction générale du Trésor et la direction du budget envisagent à nouveau un déficit public s'élevant à 5,2 % du PIB et non pas à 4,9 % du PIB. Cet écart aurait dû vous alerter sur les résultats de 2023 et, par conséquent, sur les prévisions de déficit pour 2024, déficit que vous estimiez alors à 4,4 % du PIB.

Le 11 décembre 2023, votre Gouvernement a déposé au Sénat des amendements à l'article liminaire et à l'article d'équilibre du projet de loi de finances, puis des amendements sur les mêmes articles à l'Assemblée nationale, le 14 décembre 2023, pour « mettre à jour les prévisions sous-jacentes au PLF pour 2024 concernant le déficit et les grands agrégats de finances publiques ». De fait, vous avez maintenu à ce moment une prévision de solde public à 4,9 % du PIB, alors même que vos administrations avaient tiré le signal d'alarme.

Pourquoi n'avez-vous pas alors proposé une correction des chiffres, à la fois pour 2023 et pour 2024 ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je veux bien reprendre toute l'argumentation que j'ai développée précédemment, mais je ne corrige pas des chiffres de déficit sur la base de présomptions qui, une fois encore, se sont avérées lacunaires sur certains points et fausses sur d'autres. Il relève de ma responsabilité de prendre toutes les décisions en gestion quand elles sont

possibles : je l'ai fait à chaque moment, en prenant le décret d'annulation de 5 milliards d'euros de crédits que je viens de citer, puis le décret d'annulation au début de l'année 2024, mais sur la base d'évaluations fiables et définitives, et non pas à partir d'éléments d'information dont l'administration avait elle-même souligné le caractère incertain et peu fiable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous occupiez déjà votre poste en 2018 – c'est l'avantage et la singularité de la situation. Un amendement à l'article liminaire du PLF avait alors été déposé à l'Assemblée nationale le 17 décembre, en nouvelle lecture, pour « actualiser les prévisions de déficit nominal et structurel pour l'année 2018 au vu de données nouvelles disponibles à ce stade de l'année ». Toujours selon cet amendement, « les prévisions de recettes fiscales sont ajustées à la baisse s'agissant de la TVA et des remboursements et dégrèvements de l'impôt sur les sociétés ». J'en conclus que deux situations identiques vous ont conduit à prendre deux décisions différentes.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je ne suis pas d'accord, monsieur le rapporteur général : les recettes de la TVA peuvent être plus fiables que les recettes d'IS, et vous confondez les dégrèvements d'IS avec les provisions et les recettes du cinquième acompte dudit impôt. Il faut donc distinguer les sources fiables – les recettes de TVA et les dégrèvements d'IS – des incertitudes sur l'IS et son cinquième acompte : d'un montant de 4,4 milliards d'euros, ces dernières expliquent très largement la dégradation des comptes publics en 2023.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Permettez-moi de ne pas partager votre point de vue et de reprendre vos propos précédents : vous avez bien expliqué qu'il était toujours question de données brutes, évaluatives, susceptibles de connaître des rebonds à la hausse ou à la baisse sur les mois suivants.

M. Bruno Le Maire, ministre. – La remarque est juste en cours d'année, mais pas en fin d'année pour la TVA.

M. Claude Raynal, président. – Le politique décide, et c'est heureux : les administrations vous font remonter des éléments que vous appréciez – c'est votre rôle – pour prendre des décisions. En 2018, vous avez considéré que ces éléments pouvaient justifier une modification de l'article d'équilibre, à un moment sans doute plus facile de notre histoire budgétaire...

M. Bruno Le Maire, ministre. – J'ai parfois l'impression qu'une accusation à charge est menée et je souhaiterais y répondre.

M. Claude Raynal, président. – Mais non !

M. Bruno Le Maire, ministre. – L'actualisation de l'article liminaire se fait sur le fondement de recommandations des administrations. En 2023, la recommandation de mon administration était claire : il y a trop d'incertitudes, il n'est pas nécessaire de réviser l'article d'équilibre. Ma décision, et j'en

assume toute la responsabilité, a alors consisté, au regard des incertitudes entourant le cinquième acompte de l'IS et les recettes fiscales, à suivre cette préconisation.

M. Claude Raynal, président. – Il s'agit bien de votre responsabilité, comme vous venez de le dire...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je pense avoir indiqué, depuis le début de cette audition, que j'assumais l'entière responsabilité des décisions qui ont été prises.

M. Claude Raynal, président. – Il vous est arrivé de suivre le schéma inverse en décidant de maintenir une prévision de croissance différente de celle établie par votre administration à +0,8 %. Il n'est nullement question de remettre en cause votre responsabilité : le rapporteur général a simplement relevé que vous aviez adopté deux attitudes différentes, en fonction de la situation politique du moment.

En 2018, une modification des prévisions ne posait pas de problème particulier, car le déficit public était alors inférieur à 3 % ; en 2023, avec un déficit déjà élevé, vous avez décidé de ne rien modifier : c'est votre choix, alors que vous auriez pu, dès la fin de l'année, prendre en compte le fait que tous les feux étaient au rouge. On ne sait pas ce qu'on aurait fait à votre place, mais chacun reste à sa place. Vous avez pris cette décision, avant que nous « votions » – je reste prudent sur ce terme, compte tenu des conditions d'adoption du PLF – sur une base qui n'avait pas été retravaillée à la baisse. Les conditions dans lesquelles nous avons travaillé sur le PLF 2024 sont problématiques.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je porte un regard très différent du vôtre : vous laissez entendre que tous les signaux étaient au rouge à l'automne 2023...

M. Claude Raynal, président. – En décembre !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Tous les indicateurs n'étaient pas négatifs, comme je l'ai démontré. Fin octobre 2023, les recettes d'IR et de TVA étaient respectivement supérieures aux prévisions de 400 millions d'euros et de 600 millions d'euros, tandis que les chiffres de croissance, censés être négatifs, étaient meilleurs qu'attendu. Il n'est donc pas possible d'affirmer que tous les feux étaient au rouge fin 2023 et qu'il était urgent de corriger l'article d'équilibre, car cela ne correspond pas à la réalité des faits.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce n'est pas ce qui est dit, monsieur le ministre.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Le président de la commission des finances vient pourtant d'indiquer que tous les signaux étaient négatifs et que cela aurait dû m'amener mécaniquement à corriger l'article d'équilibre.

M. Claude Raynal, président. – Cela aurait « pu » vous amener, plus précisément.

M. Bruno Le Maire, ministre. – J’ai pris une décision différente et j’en assume toute la responsabilité, comme j’ai l’habitude de le faire pour toutes les décisions prises dans mon ministère. Certains signaux, qu’il s’agisse de la croissance, des recettes d’IR ou des recettes de TVA, ont été positifs jusqu’à la fin de l’année 2023, le réel sujet ayant trait à l’IS.

Quant à l’année 2018, comparaison n’est pas raison : la situation économique et politique n’était pas la même, puisqu’il était plus aisé d’apporter des modifications budgétaires avec une majorité absolue à l’Assemblée nationale.

En 2023, deux éléments ont significativement perturbé nos évaluations de recettes : d’une part, la décrue très rapide de l’inflation – et l’inflation perturbe les prévisions économiques ; d’autre part, la situation des taux, qui a sans doute – nous n’avons pas encore de conclusion définitive à ce sujet – amené une grande partie des entreprises à passer en provisions des éléments qu’elles auraient pu placer en bénéfice fiscal.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le ministre, vous venez à nouveau d’affirmer que nous tenions des propos accusatoires. Pouvez-vous accepter que le Parlement interroge le ministre dans le cadre de la mission d’information ? Interroger, est-ce accuser ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Absolument pas. Chacun est dans son rôle...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le propos est évidemment exagéré et vous déformez les attitudes, ce que je n’accepte pas, ni au titre de ma fonction, ni à l’endroit du Sénat.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pour ma part, ce que je n’accepte pas, ni au titre de mes fonctions, ni à l’égard du Gouvernement, c’est que le rapporteur général de la commission des finances dise que le Gouvernement n’a jamais cherché à redresser la situation et qu’il a fait preuve de rétention d’informations, comme vous l’avez déclaré le 21 mars.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C’est pourtant vrai.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je suis personnellement mis en accusation...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il ne s’agit pas d’une accusation. Vous ne représentez pas l’ensemble du Gouvernement – vous avez une fonction en son sein. Une rétention d’informations, ce n’est pas du tout la même chose. Je vous sais suffisamment adepte de la langue française pour que le propos soit tenu pour ce qu’il porte, ce qui permettra à notre échange de se poursuivre de manière courtoise, même s’il peut être vif.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il restera courtois et sa vivacité ne me dérange pas. En revanche, je ne peux pas accepter qu'on accuse le Gouvernement et celui qui, en son sein, est responsable des finances de la Nation, de rétention d'informations. Je ne m'y suis jamais livré.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'en viens à votre passage sur TF1, le 18 février, au cours duquel vous avez évoqué le décret d'annulation de 10 milliards d'euros de crédits. Vous avez alors annoncé maintenir votre objectif d'un déficit public à 4,4 % du PIB en 2024, comme si l'annulation précitée pouvait permettre d'atteindre cet objectif.

Vous disposiez pourtant, à ce moment-là, d'une note de vos services prévoyant un déficit public de 5,7 % du PIB en 2024, soit un écart de 1,3 point qui représente 35 milliards d'euros. Vous savez donc, à cet instant, que l'objectif de 4,4 % est inatteignable en 2024, ce qui ne vous empêche pas de continuer à communiquer autour de ce chiffre. Considérez-vous que cette manière de procéder était raisonnable ? Pourquoi ne pas avoir présenté plus franchement les éléments dont vous disposiez ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Vous conviendrez que nous basculons sur l'année 2024 : j'espère avoir établi, pour l'année précédente, que j'ai fait preuve de transparence à chaque moment quant aux informations sérieuses dont je disposais et que j'ai pris les décisions qui s'imposaient pour éviter tout dérapage des finances publiques.

La note du 16 février que vous évoquez établissait un déficit à politique inchangée. En premier lieu, il me semble que ma responsabilité à l'égard des Français ne consistait pas à semer la panique en indiquant que le déficit allait atteindre 5,7 % du PIB, mais à prendre les mesures nécessaires pour contenir les conséquences d'un déficit supérieur aux prévisions pour 2023. En second lieu, toute révision de l'objectif de 4,4 % du PIB est de nature politique et supposait donc des discussions tant au sein du Gouvernement qu'avec le Président de la République et avec les parlementaires, notamment ceux de la commission des finances et ceux de la majorité, afin de fixer un nouvel objectif raisonnable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je confirme donc qu'entre votre prise de parole sur TF1 et le 20 mars, date à laquelle une fuite a été organisée par l'entourage de l'Élysée, aucune information n'a été adressée au Sénat, pas plus au président de la commission des finances qu'à son rapporteur général. Seule ma visite à Bercy, le 21 mars, m'a permis de découvrir ces données.

Au regard des conditions dans lesquelles le projet de loi de finances a été étudié et voté, notamment au Sénat, comprenez qu'un écart de 35 milliards d'euros puisse nous irriter, car nous sommes bien loin de l'épaisseur du trait. Mon rôle n'est pas d'affoler outre mesure le pays : simplement, le Parlement a le droit d'être informé en temps et en heure, tout en tenant bien sûr compte des exigences de confidentialité de certaines données.

Nous ne pouvons pas accepter d'attendre un article de presse pour être informés : j'ai immédiatement réagi et ne regrette aucunement mon action, car nous devons la vérité aux Français. Ma visite à Bercy a d'ailleurs prouvé son efficacité, puisque nous disposons de davantage d'éléments depuis cette date. Cette démarche n'a rien d'accusatoire : il ne s'agit que du travail de contrôle qui échoit au Parlement.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je suis très attaché au rôle de contrôle du Parlement et distingue cette mission de l'accusation de rétention d'informations, que je n'accepterai jamais.

Pour en revenir au débat, j'ai indiqué, lors de mon audition du 6 mars par la commission des finances du Sénat, que le déficit serait significativement supérieur à 5 % du PIB. Il me semble donc que la représentation nationale a été informée de cet ajustement ; de plus, donner un chiffre plus précis aurait été prématuré.

J'ajoute une précision sur l'année 2018 : l'amendement auquel vous avez fait référence était un amendement de coordination à l'article liminaire qui tirait les conséquences des mesures annoncées par le Président de la République à la suite du mouvement des gilets jaunes. Il ne s'agissait donc pas seulement d'une actualisation sur la base d'une anticipation d'une baisse des recettes, mais aussi d'une prise en compte des dépenses supplémentaires annoncées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je maintiens l'ensemble de mes observations.

Je note, par ailleurs, que la prévision de croissance de 1 % pour 2024 que vous avez annoncée le 18 février, puis confirmée devant notre commission le 6 mars, et qui figure dans le programme de stabilité, diffère de celle qui figure dans les notes de vos services, qui tablaient sur 0,8 %. S'agit-il d'un choix politique visant à se montrer plus ambitieux que les prévisions de l'administration ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je rappelle que nous avons subi, pendant trois mois, des critiques tous azimuts de la part d'une série d'instituts de conjoncture, selon qui la croissance française ne dépasserait pas 0,5 % en 2024. Permettez-moi de redire, avec le recul qui est le mien en tant que ministre de l'économie, qu'annoncer de manière répétée aux Français des résultats médiocres a un côté déprimant pour nos compatriotes, alors qu'on arrive déjà à la fin du premier trimestre 2024 à 0,5 point d'acquis de croissance.

J'estime que mon rôle de ministre de l'économie ne se réduit pas à tenter de me rapprocher le plus possible du taux de croissance effectif, mais qu'il consiste aussi à montrer que la croissance est portée par une ambition. J'ai décidé de maintenir la prévision à 1 % sur la base de deux éléments, à commencer par les réformes de structure : je pense en particulier à la réforme de l'assurance chômage, grâce à laquelle le nombre de personnes en emploi augmentera, ce qui signifie davantage de croissance, donc davantage de

cotisations et davantage de recettes. Le second élément correspond à une anticipation d'une baisse des taux de la Banque centrale européenne (BCE), baisse qui devrait avoir des effets positifs sur l'investissement des ménages et des entreprises.

Nous verrons si nous nous rapprochons de l'objectif que j'ai fixé pour la fin de l'année 2024, mais j'insiste sur la différence entre les prévisionnistes et le ministre de l'économie : les erreurs des premiers n'intéressent personne.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous parlions de vos services et non pas des prévisionnistes.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Comme le soulignait le président de la commission, il m'appartient de prendre des décisions politiques. Or, afficher un objectif de croissance est également une décision politique : mon rôle consiste à fixer une ambition, pas simplement une évaluation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis d'accord avec vous sur ce sujet, mais vous en parlerez avec le ministre délégué chargé des comptes publics : il a indiqué qu'il n'était pas là pour faire de la politique, ce qui m'a sérieusement inquiété.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je me félicite pour ma part de faire de la politique.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez évoqué la zone grise qui sépare le mensonge de la vérité. Le 24 janvier, vous avez fait, à l'occasion d'un conseil des ministres, une communication très positive sur l'exécution du budget de l'État en 2023. D'après celle-ci, « le solde budgétaire est proche de celui prévu en loi de finances de fin de gestion pour 2023, les recettes moindres que prévu étant compensées par une très bonne maîtrise des dépenses ». Au même moment, une note de vos services annonçait un déficit public – toutes administrations publiques confondues, cette fois – qui s'élèverait à 5,3 % du PIB au lieu des 4,9 % prévus.

Or vous savez très bien que la population française ignore, lorsqu'elle vous écoute sur ce point, la différence entre le budget de l'État et le budget englobant l'ensemble des administrations publiques : si votre phrase est juste, est-elle pour autant franche et compréhensible par tous ? N'y a-t-il pas une forme de tromperie dans cette explication ? Votre message du 24 janvier pourrait se résumer par la formule « Dormez tranquilles, braves gens », et même « Dormez tranquille, monsieur le président de la commission des finances du Sénat ». Je me suis moi-même dit, en vous écoutant, que tout était sous contrôle.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je suis soucieux du bon sommeil du président de la commission des finances du Sénat, donc j'évite toute inquiétude inutile. Je n'ai rien à ajouter à ce que vous avez dit. Le compte rendu du conseil des ministres en question porte sur l'exécution budgétaire 2023. Libre à vous de la surinterpréter de façon positive, mais les

chiffres communiqués étaient rigoureusement exacts, même s'ils n'englobaient en effet pas le budget de l'ensemble des administrations. Je les redonne : des recettes inférieures de 7,8 milliards d'euros, la correction de 6 milliards d'euros dont j'ai parlé précédemment, 2 milliards d'euros de déficit supplémentaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le 28 février, à l'occasion de l'examen du décret d'annulation du 21 février et en application de l'article 57 de la Lolf, j'ai demandé au Gouvernement les dernières prévisions de solde public expliquant le plan d'économies. Pour être précis, je vais citer la question : « Préciser le niveau qu'atteindrait en 2024 le déficit public, en pourcentage du PIB, sans les annulations de crédit portées par le décret d'annulation ». Je cite votre réponse, rapide, en date du 5 mars : « l'ensemble des informations pertinentes sera pris en compte et détaillé dans le programme de stabilité ».

Dans le cadre d'un exercice accompli de transparence et de partage de l'information, j'imagine, vous n'avez donc transmis aucun élément à la commission des finances, alors que ces prévisions existaient puisque je les ai découvertes dans une note du Trésor du 16 février 2024, avec une prévision de solde de -5,7 % du PIB. Pourquoi avoir décidé de ne pas transmettre cette information au Parlement ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je le répète, monsieur le rapporteur général : je suis ouvert à toute évolution en matière de transmission des documents, qu'il s'agisse des documents de la direction générale du Trésor, de la direction générale des finances publiques ou de la direction du budget. Une telle évolution doit garantir la bonne information du rapporteur général et du président de la commission des finances, mais aussi la confidentialité des informations. Je sais que nous vivons dans une ère de transparence totale mais si je parlais sur la place publique à chaque fois que la direction générale du Trésor me dit que, si l'on ne fait rien, on risque d'atteindre 6 % ou 7 % de déficit, ce serait la panique. Quand je reçois des informations, je prends des décisions...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – ...vous auriez dû en parler, monsieur le ministre. Il s'agit d'une obligation fixée par les dispositions de la Lolf. Je m'étonne que la lettre de la Lolf, au-delà de son esprit, n'ait pas été respectée. Il ne s'agit pas seulement de réfléchir à ce qu'il faudra faire demain ; cela aurait déjà dû être hier.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je ne crois pas que la Lolf établisse que l'ensemble des documents qui sont à la disposition du ministre des finances doivent être automatiquement transmis à la commission des finances. Je vérifierai ce point.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il s'agit de l'article 57 de la Lolf.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Nous regarderons. Je vais demander à mes conseillers de regarder immédiatement. Je suis tout à fait disposé à ce qu'un échange d'informations plus régulier et plus transparent ait lieu entre la commission des finances et le ministre des finances, mais ce à quoi je suis opposé...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – ...vous comprenez que je puisse considérer qu'il s'agit d'une rétention d'informations...

M. Bruno Le Maire, ministre. – ...ce à quoi je suis opposé, c'est à la divulgation, sur la place publique, d'éléments qui pourraient inquiéter nos compatriotes de façon inutile ou fragiliser la situation budgétaire française. À cet égard, je rappelle qu'à chaque fois qu'une déclaration négative sur les finances publiques est faite, qu'elle repose ou non sur des faits avérés, le *spread* entre l'Allemagne et la France s'accroît.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous pourrions peut-être nous faire confiance. Dans le cadre des responsabilités que nous exerçons, on ne peut pas dire que le président Claude Raynal et moi-même ayons recours à une communication abusive. Il faut éviter les amalgames et les propos accusatoires.

M. Claude Raynal, président. – De nombreuses informations nous sont déjà envoyées et je ne crois pas qu'une seule d'entre elles se soit déjà retrouvée dans la presse. Cela peut être le cas lorsqu'il y a des projets d'acquisition de parts d'entreprise par l'État : nous sommes informés immédiatement, sans que cela n'ait jamais été transmis à la presse. Recevoir les informations pertinentes nous permet de bien préparer le travail et les découvrir dans la presse est difficile à supporter. Ces pratiques ne datent pas de votre arrivée au ministère ; il s'agit d'une vieille histoire.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je propose que nous définissions une méthode claire et rigoureuse de transmission des informations. En effet, toute déclaration, que l'on soit président de la commission des finances, rapporteur général ou ministre des finances, a un impact direct sur la dette, les entreprises et les ménages français. Monsieur le rapporteur général, quand vous avez fait des déclarations le 21 mars, qui donnaient le sentiment que la gestion budgétaire du Gouvernement était calamiteuse, le *spread* français a pris 3,5 points de base, ce qui signifie que les conditions de financement de notre économie se sont détériorées. Je suis ouvert à une meilleure méthode, à la transmission d'un plus grand nombre de documents et à des échanges plus réguliers, mais nous devons faire attention à ce que...

M. Claude Raynal, président. – ...vous ne pensez pas plutôt que c'est la fuite du dîner de l'Élysée – qui a eu lieu avant l'intervention du rapporteur général – qui a entraîné cette hausse ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je dis simplement que toute déclaration non maîtrisée sur les finances publiques...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – ...parce que la déclaration gouvernementale a été maîtrisée ?

Je vais relire l'article 57 de la Lolf : « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ». Je précise qu'il s'agit du président et du rapporteur général de la commission des finances.

J'ai demandé les documents dont nous parlons par écrit, dans le cadre de ma fonction. Nous avons été éconduits. Vous pouvez comprendre que je n'en sois pas satisfait. C'est la raison pour laquelle j'ai dit – et je le maintiens – que, à ce moment-là, vous avez retenu de l'information. « Retenu » donne le substantif « rétention ».

M. Bruno Le Maire, ministre. – Tous les documents demandés par le président de la commission et le rapporteur général leur sont transmis par le ministre des finances. Il me semble que cela a toujours été le cas.

M. Claude Raynal, président. – En 2023, des revues de dépenses ont été conduites au printemps mais très peu d'éléments en sont ressortis. Le rapport sur l'évaluation de la qualité de l'action publique de juillet 2023 donnait juste la liste de ces revues et nous n'avons jamais reçu les rapports finaux des cinq missions menées par les administrations, malgré l'envoi d'un courrier envoyé le 17 octobre 2023 et d'une relance. Ces revues de dépenses devaient être utilisées pour construire le projet de loi de finances pour 2024, qui, d'ailleurs, ne les mentionne pas. Serez-vous plus transparents ou plutôt, pour éviter d'employer les mots qui fâchent, serez-vous meilleurs sur cette question ? Cette année, les revues de dépenses sont censées dégager 6 milliards d'euros. Recevra-t-on bientôt ces rapports ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Sera-t-on plus transparent ? Non, parce que je ne pense pas pouvoir l'être davantage que je ne le suis depuis sept ans. Meilleur ? Oui, on peut toujours l'être.

Le rapport sur les revues de dépenses réalisées ces derniers mois sera remis le mois prochain. Il pourra être transmis aux commissions des finances pour examen et faire aussi l'objet d'une réunion de la commission. En effet, un débat sur les revues de dépenses et les économies nécessaires à la réduction des déficits serait utile et précieux. Je pense avoir fait preuve d'une transparence totale et pris des décisions en temps et en heure sur les comptes publics.

M. Claude Raynal, président. – Revenons sur un autre thème délicat : la pratique des reports de crédits. Lors des discussions sur le PLF 2024, nous nous sommes opposés à la levée du plafond de 3 % des reports de crédits pour plusieurs dizaines de programmes budgétaires. Vous avez expliqué devant le

Sénat – à moins que ce ne soit le ministre délégué aux comptes publics – que ces reports résultent soit des contraintes de gestion, soit de votre volonté de tenir des engagements pris dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion. Or, dans les documents que nous avons obtenus, nous avons reçu confirmation que ces reports de crédits, planifiés tout au long de l’automne, résultent plutôt d’arbitrages rendus en faveur des ministères qui souhaitent recycler les sous-consommations de crédits et ainsi bénéficier d’une « cagnotte » pour l’année suivante.

Pourquoi ne pas dire les choses plus ouvertement lors de la discussion du PLF, afin que le Parlement comprenne pourquoi on lui demande de vider ainsi de sa substance l’un des principes de la loi organique et du vote du budget par le Parlement ? Le report des crédits doit être mineur et clair. Or, depuis plusieurs années, il s’agit de sommes colossales. Cette pratique a un impact. En effet, d’un côté, on annule 10 milliards d’euros de crédits et, de l’autre, on ouvre 16 milliards d’euros de report de crédits. On a du mal à suivre. Quel regard portez-vous sur cette question ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Les reports de crédits ne constituent pas une cagnotte puisque le principe est de reporter à l’année suivante des crédits correspondant à des engagements pris pendant l’année écoulée. Il s’agit donc d’opérations de gestion. Peut-être sont-elles d’un montant trop élevé...

M. Claude Raynal, président. – ...16 milliards d’euros.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Oui, 16 milliards d’euros sur un budget qui avoisine les 500 milliards d’euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ces reports de crédits, pour reprendre une expression du langage commun, « c’est abusé ». La pratique a cours depuis 2020 et nous parlons tout de même de 16 milliards d’euros de crédits, qui ont été ouverts, à l’époque, sur des crédits d’urgence et du plan de relance. Nous l’avons déjà souligné et dénoncé dans des rapports budgétaires du Sénat, en pointant une mauvaise pratique, ce que les directions de Bercy ont confirmé. Selon la règle et la pratique, les montants doivent plutôt s’élever à 3 ou 4 milliards d’euros. Dans ces temps difficiles, comment faire comprendre aux Français que, d’un côté, vous annoncez avec gravité sur une grande chaîne de télévision une première coupe sombre de 10 milliards d’euros et que, de l’autre, vous laissez filer de façon insidieuse le fait que vous récupérez pour 2024 des crédits non consommés en 2023, en dehors de toute opération de contrôle, mise à part celle à la discrétion du Parlement. Je l’ai déjà dit : il ne s’agit pas d’une pratique qui doit perdurer. Malgré les annonces, les crédits sont aujourd’hui plus importants que ce qui a été voté, même après le décret d’annulation de 10 milliards d’euros. Pour l’opinion, cette pratique n’entraîne pas l’adhésion et ne facilite pas la confiance.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je partage totalement l’objectif de réduire les reports de crédits, et ils sont en diminution par rapport à 2021. On raisonne comme si l’on n’avait pas connu, voilà quatre ans, la crise économique la plus grave depuis 1929, ou comme si nous n’avions pas engagé un plan de relance de 100 milliards d’euros. Celui-ci a un effet de traîne, des autorisations d’engagements ont été ouvertes à cette occasion, une consommation qui se fait année après année, ce qui explique largement les reports de crédits exceptionnels. Il faut en effet les réduire, mais tenons compte de cette situation inédite ! À ce propos, le plan de relance a été particulièrement bien exécuté, puisque nous sommes le premier pays de la zone euro à avoir retrouvé notre activité d’avant-crise.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, nous sommes prêts à vous entendre sur ce point, mais vous êtes un peu gêné. Certes, on comprend les effets de traîne de la dépense budgétaire ; cela étant, au moment où l’on veut rééquilibrer les comptes, reporter tous les crédits n’est pas de bonne méthode.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C’est une mauvaise pratique.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je partage totalement votre avis à ce sujet. C’est pourquoi nous les avons réduits. Je ne dis pas que c’est suffisant, mais la direction est la bonne.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous auriez juste dû suivre le Sénat, puisque nous avons supprimé ces reports de crédits.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Et le plan de relance ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il est terminé.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, nous allons passer aux questions liées à l’avenir. Comment rétablir la confiance ? Avant cela, je donne la parole aux commissaires des finances.

Mme Christine Lavarde. – Monsieur le ministre a déploré le manque de soutien lorsqu’il avait souhaité réaugmenter la TICFE. Au Sénat, nous étions prêts à aller beaucoup plus loin.

M. Bruno Le Maire, ministre. – C’est vrai !

Mme Christine Lavarde. – Vous avez évoqué le dynamisme de la dépense locale. Nous avons récemment eu une réunion de travail avec la ministre Dominique Faure, qui indiquait que les collectivités locales n’avaient pesé que pour 0,2 point dans le déficit. Comment conjuguer ces deux informations ?

Quant aux outils techniques à mettre en œuvre, des économistes ont dit qu’il était très difficile de piloter la recette. Comment peut-on avoir une remontée d’informations des directions départementales des finances publiques et du niveau régional vers le niveau national et en temps réel ? Avec

les outils numériques, on peut supposer qu'il est possible d'avoir au jour le jour les états d'encaissement. Peut-on améliorer la prévisibilité en la matière ?

M. Thierry Cozic. – Monsieur le ministre, je vous écoute avec beaucoup d'attention. Vous seriez la victime consentante des turpitudes de votre administration, sur laquelle vous faites semblant de ne pas vous défausser ! Nous pourrions vous donner crédit de vos arguments si vous n'étiez pas aux responsabilités depuis près de sept ans. Vous êtes le deuxième ministre de la République et cette position ne vous permet pas de vous défausser sur quiconque. Le Président de la République vous l'a d'ailleurs rappelé en personne, il y a un mois.

Les chiffres sont sans appel : en sept ans, ce sont près de 1 000 milliards d'euros de dette en plus. On est loin du sérieux budgétaire dont vous vous délectez. Notre dette publique atteint le niveau historique de 3 000 milliards d'euros. La situation dans laquelle nous sommes est le résultat direct des politiques néolibérales que le Gouvernement porte. Les taux d'intérêt ne cessent d'augmenter, le fardeau de la dette ne fait que s'alourdir pour représenter des dépenses prévisibles de 70 milliards d'euros en 2027. De plus, l'inflation n'a pas allégé cette charge. L'on constate une croissance anémique et un déficit budgétaire sans précédent. Nous assistons à un dangereux « effet boule de neige » où les intérêts s'accumulent et font croître sans cesse notre endettement.

Monsieur le ministre, vous avez plongé notre pays dans un véritable mur de la dette. Les coupes budgétaires que vous recherchez partout ne changeront rien à cette trajectoire. Elles stérilisent la croissance, essentielle à la maîtrise de l'endettement ; pire encore, elles attisent les mouvements populistes que vos choix politiques n'ont cessé d'alimenter. Comment pensez-vous réduire notre dette sans toucher aux recettes ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Monsieur le ministre, le calendrier évoqué au début de la réunion s'est superposé à un calendrier politique, avec la démission de la Première ministre et la nomination d'un nouveau Premier ministre, M. Attal, le 9 janvier. Ce dernier était-il au courant de la situation budgétaire avant son discours de politique générale du 30 janvier ? Il avait alors déclaré son intention de poursuivre et de renforcer les revues de dépenses et indiqué que les premières propositions d'économies pour le prochain PLF seraient annoncées dès le mois de mars et devraient donner lieu rapidement à des échanges avec la représentation nationale. Son intention de ne pas recourir à un projet de loi de finances rectificative était donc claire, mais je ne vois pas venir les pistes d'économies pour 2024...

M. Jean-Raymond Hugonet. – Monsieur le ministre, je vous écoute avec grande attention. Cette affaire fait l'objet de deux dimensions : financière et humaine. Sur la première, les questions pertinentes du rapporteur général montrent une différence d'appréciation. À propos de la note du Haut Conseil des finances publiques, j'ai recherché la définition du terme « plausible » :

c'est ce qui semble devoir être admis et donc également exclu. Sur la dimension humaine, je m'associe aux propos du président Raynal, car il s'agit d'un retour de bâton. Monsieur le ministre, avec M. le ministre délégué chargé des comptes publics, vous avez été péremptoires. Là encore, si je reprends la définition du mot « péremptoire », l'adjectif qualifie ce qui détruit toute objection et contre quoi on ne peut rien répliquer.

Lors de votre présentation, vous avez renforcé cette musique sur l'augmentation constatée des dépenses des collectivités, sachant que, en février 2023, vous aviez déclaré qu'il fallait passer ces dépenses au peigne fin. Or l'article 72 de la Constitution prévoit la libre administration des collectivités territoriales.

La semaine dernière, le Président de la République n'a quant à lui pas été péremptoire – comme à son habitude – mais provocateur en rendant, de façon irresponsable, les collectivités responsables de la dérive des finances publiques. Souscrivez-vous à ses propos ?

Enfin, vous avez fait référence au peuple français, que nous représentons, et l'article 24 de la Constitution confie même au Sénat la représentation des territoires. En n'étant aucunement péremptoire, mais simplement déterminé, je puis vous dire que le discours du Président de la République est suicidaire pour notre pays ; sachez, de plus, que nous ne laisserons jamais porter atteinte aux collectivités territoriales, qui ne sont en rien responsables de la dérive scandaleuse des finances publiques, alors qu'elles doivent voter des budgets en équilibre. Preuve en est la dernière circulaire de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) demandant, contre l'avis des directions consultées, l'élargissement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), alors même que chacun sait qu'ils ne fonctionnent pas.

M. Laurent Somon. – Vous avez affirmé que l'erreur survenue ne devait pas se reproduire. Comment comptez-vous vous en assurer compte tenu de l'incertitude pesant sur la prévision des recettes et des circonstances qui caractérisent l'environnement économique international ? Ne faudrait-il pas envisager grâce à la dématérialisation une remontée plus rapide des données concernant les recettes fiscales, ou bien encore ne conviendrait-il pas de plafonner la possibilité de provision de la dernière part de l'IS ?

Par ailleurs, pourquoi vous obstenez-vous à refuser un PLFR ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – S'agissant des collectivités locales, madame Lavarde et monsieur Hugonet, distinguons les faits de l'aspect politique. Les collectivités locales ont contribué à hauteur de 4 milliards d'euros au dérapage des finances publiques, soit un montant relativement modeste, même s'il équivaut à 0,15 % du PIB. N'opposons pas les uns aux autres : nous devons tous nous engager dans la réduction des dépenses publiques afin de dégager un excédent budgétaire qui nous permettra de faire

face à n'importe quelle crise économique ou sanitaire à l'avenir. Tel doit être notre objectif.

En effet, une crise majeure se produit tous les dix ou vingt ans, qui nous conduit à puiser dans les réserves financières publiques pour amortir le choc. Cette intervention a été nécessaire, et je la revendique, monsieur Cozic : la dette supplémentaire a sauvé des emplois, des entreprises et des usines. Par conséquent, je pense qu'il est sage que nous nous fixions pour objectif de dégager des excédents dans le budget afin de nous protéger.

Personne ne peut contester que le millefeuille territorial, dont les collectivités territoriales ne sont pas elles-mêmes responsables, a un coût. Le rapport d'Éric Woerth devrait permettre de l'établir assez clairement. Simplifions-le et donnons davantage d'indépendance aux collectivités pour qu'elles n'aient pas à subir directement les conséquences de décisions nationales telles que l'augmentation du point d'indice, qui alourdissent leurs charges. Surtout, gardons à l'esprit que la maîtrise des finances publiques relève de l'intérêt supérieur de la Nation française : dans le cas contraire, les taux d'intérêt augmentent et la dette nous coûte collectivement plus cher.

Concernant le pilotage des recettes, je suis favorable à l'amélioration des remontées de recettes, même si elle nécessite un changement informatique assez lourd, car la marge d'incertitude reste trop importante et peut être réduite.

Monsieur Cozic, je suis le patron de Bercy depuis sept ans et je ne me suis jamais défaussé sur mon administration en dix années de vie ministérielle. J'assume donc toute la responsabilité des décisions prises par le ministère de l'économie et des finances. En ce qui concerne l'augmentation de la dette, face à des crises aussi graves que celles du covid ou de l'inflation, des dispositifs coûteux tels que les prêts garantis par l'État (PGE) ou le bouclier tarifaire étaient indispensables pour sauver des emplois et des entreprises. Je suis persuadé que vous auriez pris les mêmes décisions à ma place pour protéger nos compatriotes.

Pour ce qui est de la réduction de la dépense publique et de la dette, nous devons nous fixer un objectif de long terme, c'est-à-dire l'excédent budgétaire, avec une étape intermédiaire, à savoir un retour du déficit en deçà de la barre des 3 % en 2027. Je le dis sans être péremptoire, mais avec beaucoup de fermeté : la tâche sera difficile et exigera beaucoup de détermination.

Notre stratégie repose sur trois piliers : la croissance, qui reste le meilleur outil pour réduire la dette – c'est un sujet sur lequel je peux avoir des désaccords avec certains partenaires européens, mais je crois qu'il ne faut pas casser notre croissance ; des réformes de structure, dont la réforme de l'assurance chômage, en cours, et la simplification, au sujet de laquelle un projet de loi est actuellement examiné par le Sénat ; enfin, la réduction de la dépense publique sur la base des revues de dépenses dont le rapport vous sera transmis dans les jours qui viennent.

Madame Carrère-Gée, je tiens à vous rassurer : le Premier ministre est bien tenu informé de manière régulière et complète de la situation budgétaire du pays. Nous travaillons main dans la main avec le Président de la République et le Premier ministre sur ce sujet.

Monsieur Hugonet, si nos échanges peuvent permettre d'établir ma bonne foi et de définir une nouvelle méthode de travail entre la commission des finances du Sénat et mon ministère, notamment en matière d'échanges de notes d'information et de remontées comptables, je pense que nous aurons fait œuvre utile. J'espère même que nous contribuerons à une prise de conscience collective et à démontrer que le rétablissement des comptes publics est dans l'intérêt de la croissance et de la prospérité.

Enfin, monsieur Somon, les prévisions d'IS peuvent à l'évidence être améliorées, notamment l'évaluation du cinquième acompte. Dès lors qu'une très mauvaise surprise est survenue sur une année, ma recommandation sera simple : mieux vaut avoir des prévisions moins optimistes et être surpris favorablement plutôt que l'inverse.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je pense que vous n'avez pas facilité les choses : en tant que patron de Bercy, vous avez laissé filer le déficit de l'État, passé de 78 milliards d'euros en 2017 à 155 milliards d'euros.

Quant aux relations avec le Parlement, une décision du Conseil constitutionnel rendue le 24 juillet 1991 sur la conformité d'une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier précisait qu'« une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées ».

J'ai compris, au regard de vos propos, que tel était le cas. Si la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait un déficit de l'ordre de 4,4 % du PIB, vous avez confirmé qu'il pourrait se dégrader à 5,1 %, en tenant compte d'un décret d'annulation de 10 milliards d'euros de crédits et de l'annonce de nouvelles mesures d'économies pour un même montant. Tout cela pourrait aboutir à un écart total de 40 milliards d'euros. Ne jugez-vous pas que les grandes lignes de la loi de finances pour 2024 sont bouleversées ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – L'honnêteté et la sincérité me conduisent à dire que les grandes lignes de ladite loi sont en effet profondément modifiées, à la fois par le chiffre du déficit pour 2023 et par la révision de la croissance. Ce constat étant posé, il importe de conserver une trajectoire crédible de rétablissement des finances publiques en revenant sous la barre des 3 % et en appliquant la stratégie en trois points que je décrivais précédemment : croissance, baisse des dépenses et réformes structurelles.

Faut-il passer par la voie réglementaire ou par une loi de finances rectificative ? J'ai fait connaître ma position assez clairement pour ne pas avoir à revenir dessus. Dans un État bien dirigé, une fois qu'une décision a été prise par le chef de l'État, il faut s'y tenir.

M. Claude Raynal, président. – J'en viens à deux questions relevant de l'information au Parlement. Vous avez indiqué votre ouverture de principe à l'amélioration des relations entre le ministère et le Parlement. En période de crise, il semble naturel qu'il y ait des écarts en matière de prévision. En revanche, ce que nous avons connu cette année est particulier. Comment faire pour que le Parlement soit alerté lorsqu'un écart significatif est prévu entre le texte voté et l'exécution ?

Ce qui est redoutable, c'est ceci : on dirait que notre fonction est de lire la presse le soir ou le matin, et ainsi d'avoir une information utile. Ce n'est pas tout à fait notre fonction. On lit les journaux pour voir comment l'information que l'on a déjà eue est interprétée.

De plus, il arrive que des journalistes nous appellent pour que nous commentions des informations que nous sommes censés avoir et que nous n'avons pas ; cela ne peut pas durer. On doit respecter nos fonctions et on doit respecter le Parlement pour ce qu'il est. Celui-ci n'a pas de fonction de décision mais il doit être informé assez tôt lorsqu'il y a un risque, même si ce dernier vient seulement d'être identifié. Bien sûr, en la matière, les précautions de confidentialité doivent rester la règle. Êtes-vous prêt à travailler sur une méthode pour ces cas précis, dont d'ailleurs nous espérons qu'ils ne se reproduiront pas ?

J'en viens à la question des notes relatives à la macroéconomie et à la situation des finances publiques, qui sont adressées aux ministres à l'occasion des budgets économiques d'hiver et d'été. Certes, la nature de ces notes pourrait varier en fonction de la personne censée les recevoir, selon qu'il s'agisse du ministre, des rapporteurs généraux et présidents des commissions des finances, voire de la Cour des comptes et du Haut Conseil des finances publiques. Cependant, elles sont très intéressantes et permettent d'avoir accès à la vision de l'administration sur ces sujets. Nous aimerions avoir accès à ces notes – qui pourraient se trouver modifiées de ce fait –, à cette connaissance qu'il est très difficile d'obtenir par ailleurs. Que proposez-vous sur ces deux questions relatives à l'information au Parlement ?

Enfin, il faut rétablir la confiance. Quand nous recevrons vos chiffres pour le PLF 2025, nous les considérerons avec une attention particulière. Jusqu'à présent, on pouvait ne pas être d'accord sur certaines mesures mais les chiffrages étaient considérés comme bons. La question de la confiance des Français se pose aussi. En effet, les diminutions de dépenses ont un impact sur eux, comme les mesures en matière de chômage par exemple. Si ces décisions ne produisent aucun effet et que le déficit reste inchangé, c'est désespérant. Il

faut recréer cette relation de confiance ; comment voyez-vous les choses à ce sujet ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Depuis sept ans, l’objectif est de réduire les déficits et de revenir sous le seuil de 3 %. Lors de mes trois premières années en tant que ministre des finances, nous avons réduit le déficit, qui est passé de 3,8 % à 2,3 % en 2018 et à 2,4 % en 2019. J’ai donc rétabli les finances publiques du pays. Ensuite, nous avons dû faire face à des crises, qui ont entraîné de fortes dépenses. Il faut revenir à cette réduction des déficits et au rétablissement des comptes, maintenant qu’il n’y a plus ni covid ni inflation.

Si nous pouvons tirer de cet accident de parcours de 2023 des leçons en termes de qualité du travail entre le Parlement et le Gouvernement sur les finances publiques, tant mieux. Si cela peut participer à renforcer la confiance entre le Parlement et le Gouvernement en la matière, tant mieux. Et si cela permet de donner plus d’éléments de contrôle au Parlement sur l’exécution ou les prévisions du Gouvernement, tant mieux.

Je suis venu pour défendre une seule chose : les décisions que j’ai prises et l’information que j’ai donnée au Parlement pendant ces sept dernières années. Je m’en suis toujours tenu aux mêmes règles : transparence, information et vérité.

Je suis prêt à définir un nouveau cadre susceptible d’assurer une meilleure information du Parlement, pour permettre à ce dernier d’exercer un meilleur contrôle et pour renforcer la confiance entre l’exécutif et le législatif sur le sujet stratégique des décisions budgétaires. L’établissement d’un nouveau cadre suppose de définir de manière rigoureuse la manière dont l’information transmise est divulguée sur la place publique. En effet, une information communiquée de façon brute, sans les décisions qu’elle va entraîner, peut inquiéter de façon inutile. La transmission par le Trésor d’une information brute de déficit ou de dette, alors que le Gouvernement n’en a pas encore tiré les conséquences en termes de politique budgétaire et économique, peut avoir des effets dramatiques sur le marché, notamment en termes d’écart des taux entre l’Allemagne, la France et un certain nombre d’autres grands pays européens.

Je mettrai donc sur la table trois éléments : meilleure information, meilleur contrôle et confidentialité des informations.

En ce qui concerne les informations, je suis prêt à travailler sur trois points. D’abord, que faisons-nous des notes de remontée fiscale, mensuelles et trimestrielles, sur l’impôt sur le revenu, sur la TVA et sur l’impôt sur les sociétés ? Comment mieux associer les commissions des finances, en particulier les présidents et rapporteurs généraux, à la connaissance de ces informations, sans que vous ayez besoin de les demander ? Je suis prêt à considérer ce point-là, qui est très sensible puisqu’un tel partage n’a jamais eu lieu sous la *V^e République*. Il faudra considérer avec

attention les conditions nécessaires pour s'assurer qu'on n'expose pas de documents confidentiels sur la place publique.

Je fais la même proposition pour les notes macroéconomiques du Trésor, qui ne peuvent être transmises que si la confidentialité est garantie. En effet, il s'agit de la politique économique de la Nation française. Qu'elle soit exposée au regard de la commission des finances, de son président et de son rapporteur général, ne me pose aucune difficulté mais elle ne doit pas être exposée au vu et au su de tous ; il s'agirait d'une faute politique lourde.

Enfin, au regard de l'intérêt et de la profondeur de nos discussions d'aujourd'hui, des réunions beaucoup plus régulières pourraient être utiles, y compris dans des formats différents, rassemblant par exemple le rapporteur général, le président de la commission, le ministre des finances et le ministre délégué aux comptes publics. Des décisions difficiles nous attendent en matière de finances publiques, pour atteindre nos objectifs de réduction des déficits. La tenue de réunions plus régulières et sur une base différente me paraîtrait utile. Voilà les trois propositions que je fais ce matin à la commission des finances du Sénat.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci pour ces propositions, monsieur le ministre. Cette audition a démontré plusieurs choses, à commencer par le caractère inédit de la configuration politique que nous connaissons : les meilleurs spécialistes auraient difficilement pu imaginer que le scrutin majoritaire aurait conduit à l'élection d'une Assemblée nationale qui semble issue d'un scrutin proportionnel, privant le Gouvernement des facilités offertes par une majorité absolue.

Je tiens à rappeler que les conditions d'examen de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027 nous ont laissé un goût amer. La majorité sénatoriale avait en effet formulé une trajectoire avec des propositions d'économies que vous avez balayées d'un revers de main, les jugeant aussi inatteignables que brutales. J'observe simplement que nous proposons ces mesures sur cinq ans et que vous proposez un exercice plus douloureux encore, cette fois sur une période de trois ans.

Vous avez regretté un manque de soutien politique : à l'époque, vous disposiez pourtant de propositions de notre part. De la même manière, lors de l'examen budgétaire passé, le Sénat vous avait proposé un plan d'économies de 7 milliards d'euros, qui a été tenu pour nul et non avenu. Le procès en démagogie et en irresponsabilité est donc irrecevable : nous avons, comme vous, le sens des responsabilités, et nous portons avec la même sincérité et la même honnêteté intellectuelle et politique que vous des propositions pour le pays.

En outre, je maintiens mon propos du 21 mars relatif à la rétention d'informations. Il ne s'agit pas de mettre l'accent sur nos querelles, mais de rappeler que chacun doit être respecté.

Enfin, alors que vous êtes en poste depuis un certain temps, je note que vos propos ont été assez rapidement contredits par la réalité à plusieurs reprises. Vous avez ainsi déclaré sur TF1 le 18 février : « Nous tiendrons l'objectif de 4,4 % de déficit public en 2024, je m'y engage, de même que nous tiendrons celui de revenir sous les 3 % de déficit public en 2027 ». Au moment où vous prononciez ces mots, vous disposiez pourtant de documents de votre administration vous invitant à une grande prudence. Le fait d'avoir tenu des propos excessivement optimistes devrait inciter à une forme d'humilité ou de modestie.

En conclusion, nous avons pu confronter nos points de vue et nous établirons un rapport d'information qui démontrera que le Sénat doit pouvoir jouer un rôle, en lien avec le Gouvernement, afin de procéder à une indispensable régénération de nos pratiques compte tenu de la perte grandissante de confiance des Français à l'égard de leurs institutions et de leurs dirigeants.

Je m'honore d'avoir pu mener ce dialogue, parfois un peu vertement. La force des convictions doit l'emporter et, surtout, nous sommes attendus sur la vérité des comptes publics et des perspectives à venir. Pour toutes ces raisons, je souhaite, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous remercier les uns et les autres.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je remercie le président, le rapporteur général et l'ensemble des sénatrices et des sénateurs pour cette longue audition, qui a permis de faire la lumière sur les décisions prises depuis six mois en matière de finances publiques, ainsi que sur les informations mises à votre disposition.

Je maintiens ma position : toutes les informations ont été données en temps utile au Parlement et aux Français ; de la même manière, toutes les décisions nécessaires ont été prises en temps utile afin de corriger les conséquences de recettes fiscales moins élevées que prévu. Le véritable sujet est d'éviter que cette mauvaise surprise liée aux recettes fiscales ne se reproduise dans les années à venir. Pour moi, c'est le sujet central, plus que de savoir ce qu'a fait ou décidé le ministre.

Selon moi, trois choses sont bonnes pour la France. En premier lieu, il nous faut disposer de comptes sains, car ils créent la confiance nécessaire, tant pour l'investissement des entreprises que pour la consommation des ménages, qui n'ont pas à anticiper une augmentation des impôts. Sur cet aspect, je compte sur les propositions du Sénat, auxquelles nous accorderons la plus grande attention.

En deuxième lieu, il nous faut disposer de réserves financières pour faire face aux éventuelles crises à venir. Dès lors qu'une crise survient, nous rajoutons une couche de dette de 10, 15 ou 20 points supplémentaires, sans jamais revenir en arrière. C'est là que réside la spécificité française : quand les

autres pays européens rétablissent la situation une fois la crise passée, nous maintenons la dépense exceptionnelle en la considérant comme acquise.

Après avoir correctement protégé les Français pendant la crise, j'entends désormais revenir à l'équilibre et reconstituer des réserves financières. Après des crises aussi graves que celles du covid ou de l'inflation, un changement historique pour le pays consisterait à rompre avec cette tradition de maintien du niveau de dépenses publiques et à accepter, pour la première fois depuis une quarantaine d'années, de revenir à la normale, c'est-à-dire en deçà du seuil des 3 % à l'horizon 2027, voire, pourquoi pas, de dégager un excédent budgétaire. S'il faudra du temps pour y parvenir, l'essentiel consiste à partager cette ambition.

Enfin, il est impératif d'améliorer la qualité du travail entre le Gouvernement et le Parlement sur les questions de finances publiques. Nous vivons en effet dans un monde dépassé, dans lequel le niveau d'information des parlementaires et de la commission des finances est sans doute insuffisant. Une fois encore, je suis prêt à travailler à un cadre bien plus rigoureux et ouvert, afin que nous cherchions à atteindre, en bonne intelligence, cet objectif partagé de rétablissement des comptes publics.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous remercie de valider le bien-fondé de ma visite à Bercy, puisque les pratiques vont évoluer. Je le note.

M. Claude Raynal, président. – Nous terminons ainsi sur une note ouverte. Je vous remercie, monsieur le ministre.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;
- M. Thomas CAZENAVE, ministre délégué chargé des comptes publics.

Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- M. Jérôme FOURNEL, directeur de cabinet ;
- M. Malo CARTON, directeur adjoint de cabinet ;
- Mme Anne FICHEN, conseillère macroéconomie.

Haut Conseil des finances publiques

- M. Pierre MOSCOVICI, président.

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- Mme Amélie VERDIER, directrice générale ;
- M. Nicolas END, chef du département des études et statistiques fiscales.

Direction du budget

- Mme Mélanie JODER, directrice ;
- M. Stéphane ROBIN, sous-directeur synthèse ;
- M. Kévin DARTOIS, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire.

Direction générale du Trésor

- M. Bertrand DUMONT, directeur général ;
- M. Clovis KERDRAIN, sous-directeur des finances publiques ;
- M. Carmelo ZIZZO, chef du bureau de la synthèse des prélèvements obligatoires et de la fiscalité ;
- M. Emmanuel BETRY, sous-directeur du diagnostic et des prévisions.

Banque de France

- M. Olivier GARNIER, directeur général en charge des statistiques, des études économiques et des relations économiques ;
- M. Vladimir BORGY, adjoint au directeur de la direction de la conjoncture et des prévisions macroéconomiques (DCPM) ;
- M. Alexandre LÉVY, chargé de mission auprès de la conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France.

Commission européenne

- M. Gilles MOURRE, chef d'unité en charge de la politique fiscale / European Commission - Directorate General Economic and Financial Affairs (ECFIN).

Insee

- M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général ;
- M. Guillaume HOURIEZ, chef du département des comptes nationaux.

Table ronde d'économistes

- M. Olivier REDOULÈS, directeur des études de l'Institut Rexecode ;
- M. Mathieu PLANE, directeur adjoint du département analyse et prévisions de l'OFCE ;
- M. François ECALLE, président fondateur de l'association Finances publiques et économie (FIPECO).

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Contributions des services des assemblées parlementaires des États membres de l'Union européenne, dans le cadre des échanges du Centre européen de Documentation parlementaire (CERDP).

Contribution de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP).

TABEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Améliorer le suivi des recettes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, incluant les recettes affectées par l'État.	Gouvernement	Exercice 2025	
2	Dans les prévisions d'impôt sur les sociétés, ne pas inclure de prévision pour le cinquième acompte net de l'autolimitation.	Gouvernement	Prochain projet de loi de finances	Projets de loi de finances
3	Réaliser une étude interne pour comprendre les raisons des retards rencontrés dans le traitement des remboursements de TVA en 2023 et mettre en place des mesures correctives en 2024, afin d'améliorer la prévision des recettes de cet impôt.	Gouvernement	Été 2024	
4	Publier des intervalles de confiance ou des scénarios alternatifs pour les estimations (hypothèses macroéconomiques, d'élasticité, de déficit, grands agrégats de recettes fiscales) dans l'exposé des motifs des textes financiers.	Gouvernement	Mise en œuvre volontaire possible dès le prochain projet de loi de finances	Loi organique relative aux finances

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
5	Présenter, dans un tableau ou une annexe au programme de stabilité, l'ensemble des hypothèses de recettes fiscales, impôt par impôt, et non fiscales, sous-jacentes au scénario financier ; rappeler ces estimations dans l'exposé des motifs ou les documents annexés au projet de loi de finances.	Gouvernement	Avril 2025	Programme de stabilité
6	Ajuster jusqu'à la mi-décembre les articles liminaire et d'équilibre en cas d'alerte.	Gouvernement	Décembre 2024 (en tant que de besoin)	Projet de loi de finances
7	Présenter un projet de loi de finances rectificative (PLFR) en cas de modification importante des prévisions sous tendant la loi de finances initiale.	Gouvernement	En tant que de besoin	Projet de loi de finances rectificative
8	Transmettre au Président et au Rapporteur général de chaque commission des finances, sous une forme sécurisée, les notes techniques des administrations relatives aux prévisions macroéconomiques, de déficit public et de recettes.	Gouvernement	À partir de l'été 2024	
9	En cas d'alerte sur une possible sortie des estimations hors des intervalles de confiance donnés dans le plus récent texte ou projet de texte financier, les commissions des finances des deux assemblées sont saisies sans délai.	Gouvernement	Prochaine réforme de la loi organique	Loi organique relative aux lois de finances

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
10	Compléter le tableau d'équilibre et le tableau de financement des lois de finances rectificatives et de la loi de finances de fin de gestion, afin d'y retracer les conséquences des mouvements de crédits.	Gouvernement	Prochaines lois de finances	Lois de finances
11	Mettre fin à la pratique abusive des reports de crédits constatée depuis 2021.	Gouvernement	Exercice 2025	Lois de finances et arrêtés de report de crédits
12	Introduire un moment de « recalibrage » du projet de loi de finances au moment de sa transmission au Sénat.	Gouvernement	Mise en œuvre volontaire possible dès le projet de loi de finances pour 2025	Loi organique relative aux lois de finances
13	Respecter l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances en communiquant les informations demandées par le Rapporteur général ou le Président de la commission des finances lorsqu'elles existent.	Gouvernement	En tant que de besoin	
14	Donner accès au Haut conseil des finances publiques (HCFP) aux notes mensuelles et trimestrielles relatives aux recettes fiscales et aux prévisions macroéconomiques et de déficit public produites par les administrations du ministère en charge des finances.	Gouvernement, Parlement	À partir de l'été 2024	

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
15	Prévoir une nouvelle saisine du HCFP au moment du « recalibrage » du projet de loi de finances, sur la base d'un document de mise à jour des hypothèses macroéconomiques et de déficit public pour l'année en cours et ses conséquences sur l'année à venir.	Gouvernement	Prochaine réforme de la loi organique	Loi organique relative aux lois de finances