

Transmission par le Gouvernement de documents sur la
situation économique et budgétaire de la France et sur la
préparation du PLF pour 2025

-

Commission des finances

Mercredi 4 septembre 2024 - 13h30

Président

Monsieur le Rapporteur général,

Mes chers collègues,

Nous avons souhaité, avec le Rapporteur général,
organiser rapidement une réunion de la commission des
finances, avant la conférence de presse que nous avons prévue à
16h, pour partager avec vous les premiers enseignements des
documents que nous avons reçus du Gouvernement

démissionnaire relatifs à la situation économique et budgétaire de la France et en vue de la discussion du projet de loi de finances pour 2025 qui approche à grands pas désormais. Ces documents sont en effet tout à la fois particulièrement instructifs et inquiétants.

Par nos travaux, nous nous inscrivons pleinement dans la suite de la mission d'information « flash » de la commission des finances sur la dégradation des comptes 2023 menée au printemps. Nous avons en effet sollicité du Gouvernement plusieurs documents, notamment ceux permettant de suivre l'évolution de la situation de nos finances publiques. Nos demandes dataient pour certaines de mi-juillet, notamment au moment où Bruno Le Maire a communiqué sur les nouveaux plafonds de dépenses 2024, pour d'autres du 22 août, lorsque la presse s'est faite l'écho de l'envoi aux ministères des lettres plafonds pour 2025.

Conformément à l'engagement du ministre des comptes publics jeudi dernier, nous avons reçu lundi soir, de nombreux documents, en version papier ! Ces documents, que nous devons analyser plus dans le détail dans les prochains jours, appellent plusieurs remarques :

- Tout d'abord, **Bercy nous a bien transmis l'actualisation des prévisions de déficit public pour les années 2024 à 2027**, attendue dans le cadre des « budgets économiques d'été » et réalisée par la DG Trésor, comme nous l'avions demandé ;
- **Ils y ont ajouté d'autres notes réalisées par la DGFIP (sur l'état des recettes fiscales 2024) et la direction du budget (sur l'atterrissage budgétaire 2024) et que nous n'avions pas spécifiquement demandés.** Cela correspond néanmoins à l'une de nos recommandations dans le cadre de notre mission sur la dégradation des finances publiques, à savoir que les notes techniques des administrations

relatives aux prévisions macroéconomiques, de déficit public et de recettes soient transmises au Président et au Rapporteur général de chaque commission des finances, sous une forme sécurisée.

- A l'inverse, certains documents que nous avons demandés n'ont toujours pas été transmis. Manquent par exemple encore des revues de dépenses. Pour certaines d'entre elles (les aides aux entreprises notamment), seule la synthèse nous a été transmise. Nous n'avons également que la synthèse des lettres plafonds pour 2025 et non le détail de chacune d'entre elles. Enfin, en général, les pièces jointes des documents ne nous ont pas été transmises, à l'exemple du PowerPoint accompagnant la note du Trésor du 17 juillet ou une note de la direction du budget qui mentionne pourtant 10 annexes !
- Enfin, comme vous le constatez, **nous avons reçu ces éléments avec un retard important** puisque, par exemple,

nous avons demandé dès le 18 juillet la dernière note du Trésor sur l'actualisation des soldes budgétaires 2024 et 2025, qui datait de la veille - 17 juillet - et nous avons pourtant dû attendre le 2 septembre pour l'obtenir, de même que les plafonds d'exécution 2024 pourtant notifiés aux ministères le 11 juillet. Après les engagements à la transparence du Gouvernement suite notamment aux travaux de notre mission du printemps, c'est très regrettable.

Que révèlent ces documents sur la situation budgétaire de notre pays ? Très clairement, ils établissent **la poursuite en 2024 et pour les années à venir de la dégradation des finances publiques** que nous constatons depuis 2023.

Les ministres, lorsque nous les avons auditionnés à l'occasion de notre mission, avaient évoqué une situation « *exceptionnelle* » en 2023, appelée à ne jamais se reproduire. Et c'est pourtant exactement la même chose que l'on constate en

2024. Je cite Bruno Le Maire, devant notre commission, le 30 mai dernier : « *Je vais essayer de m'attacher à comprendre pourquoi il s'est produit un événement exceptionnel [...] et je tenterai d'expliquer [...] surtout, comment nous pouvons faire pour que ces phénomènes ne se reproduisent pas* ».

Pourtant, les documents transmis par Bercy révèlent la poursuite de trois phénomènes que nous avons constaté au cours de la mission :

- d'une part, **les recettes en 2024 ne seront pas au niveau attendu** – comme en 2023 ;
- d'autre part, **les annonces gouvernementales de redressement des comptes publics présentées notamment dans le PStab n'étaient pas documentées et ne se réaliseront pas** ;
- enfin, et en conséquence, l'absence de réaction du Gouvernement, depuis les premiers signaux de dégradation en 2023, conduit à **dégrader – encore une fois et pour une**

ampleur encore plus grande – les prévisions de solde public pour 2024, 2025 et les années suivantes.

Tout d'abord les recettes : une nouvelle fois, les nouvelles ne sont pas bonnes, d'après les notes de la DGFIP. Il pourrait y avoir une moins-value en 2024 de l'ordre de 2 milliards d'euros pour **l'impôt sur le revenu**. **L'impôt sur les sociétés**, quant à lui, souffrirait d'un bénéfice fiscal en hausse très faible en 2023 (+ 1 %), avec des recettes qui pourraient être inférieures de 13 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances et les recettes nettes de **TVA** seraient en diminution de 5,4 milliards d'euros par rapport à la prévision. Seule maigre bonne nouvelle : une plus-value de 1 milliard d'euros au titre de la **contribution sur la rente inframarginale (CRIM)** de la production d'électricité.

Tous ces chiffres sont à prendre avec précaution, car ce sont des prévisions à mi-année, et nous n'avons pas encore pu creuser les causes de ces moindres recettes. Mais elles nous

poussent à nous poser les mêmes questions qu'au cours de notre mission d'information au printemps : Pourquoi ces mauvaises nouvelles alors que la croissance est en 2024 au niveau attendu ? Les prévisions techniques étaient-elles fausses ? Un « pari » a-t-il été fait pour présenter des prévisions favorables alors que la situation était dégradée ?

Rapporteur général

Qu'en est-il des dépenses ? Comme la commission des finances l'avait démontré au moment du programme de stabilité, les notes de l'administration confirment que **les prévisions d'économies du Gouvernement n'étaient pas documentées et ne se concrétiseront donc pas.**

La DG Trésor chiffre à près de 57 milliards d'euros, dès 2025, l'effet de l'absence de mise en œuvre effective des mesures d'économies annoncées dans le programme de stabilité en avril. Imaginez-vous ce montant colossal, si on le compare aux budgets de la plupart de vos missions !

Personne n'est dupe : un tel montant d'économies n'a jamais existé et la trajectoire présentée par le Gouvernement en avril était totalement irréaliste. J'avais estimé lors de notre débat sur le programme de stabilité qu'il était « *légitime de se demander si l'exécutif lui-même y croyait ou se contentait d'une opération de communication* ». Nous avons désormais la réponse. Comme nous le disons depuis des mois, seul un projet de loi de finances rectificative aurait permis de redresser les comptes publics. Le Gouvernement a fait le choix assumé de ne pas en présenter et de laisser les comptes se dégrader.

De cette conjonction de recettes plus faibles qu'attendu et d'une dépense qui dérive, il résulte une **dégradation historique - encore une fois ! - des comptes de la nation** : le solde public serait d'après la DG Trésor de **5,6 % du PIB en 2024** (au lieu de 5,1 % dans le PStab en avril et, je le rappelle, de 4,4 % dans le cadre de la LFI adoptée par 49-3 il y a 9 mois) et de **6,2 % du PIB en 2025** (au lieu de 4,1 % dans le PStab).

L'écart entre ce 6,2 % et l'objectif de 4,1 %, qui, je le répète, date d'avril, c'est plus de 60 milliards d'euros. Et – pour mémoire – à la sortie du Covid, en 2021, le déficit public était de 6,6 %. Nous nous rapprochons donc, sans aucune raison extérieure, sans crise, des niveaux de déficit de la crise sanitaire : c'est inacceptable.

Je n'hésite donc pas à qualifier la politique budgétaire du Gouvernement de catastrophique, d'autant que ces chiffres sont peut-être encore optimistes étant donnés tous les facteurs de risques listés pour la fin de l'année dans les notes de l'administration.

Les ministres insistent dans leur courrier de transmission sur le fait que ces prévisions ne constituent pas une prévision du Gouvernement car celui-ci, en tant qu'organe politique, prévoit d'adopter ou de faire adopter des mesures qui auront un impact sur le solde. Mais le Gouvernement est

démissionnaire, il n'a plus de légitimité démocratique. Il ne prendra donc aucune mesure. C'est de l'esbrouffe !

Ces chiffres doivent être vus comme un état des lieux de la situation des finances publiques laissé au prochain Gouvernement, au déficit abyssal, alors que, je le rappelle, cette majorité a hérité d'un déficit à 3 % de PIB.

Nous pensons, avec le Président Raynal, que le moment est venu – à l'orée de la prise de fonctions d'un nouveau Gouvernement – de mettre l'accent sur la **nécessité d'adopter – enfin ! – une politique budgétaire crédible**. Quand je dis « crédible » je parle d'une politique budgétaire qui sera autre chose que des annonces non suivies d'effets, je parle d'une trajectoire budgétaire qui serait respectée et de comptes publics bien tenus. C'est tout l'inverse de ce qui a été fait.

Il est temps d'arrêter d'utiliser le Covid ou l'inflation pour se cacher derrière son petit doigt : **la situation financière catastrophique de la France est de la responsabilité exclusive**

du Gouvernement sortant. Tous les pays ont subi les mêmes crises mais la France est 24^{ème} sur 27 en matière de déficit public en Europe, avec derrière nous l'Italie, la Hongrie et la Roumanie. Et il n'y a plus que l'Italie et la Grèce en Europe dont les dettes publiques sont plus importantes que la nôtre.

Le Gouvernement a beau jeu de pointer la responsabilité des collectivités territoriales mais n'importe quel maire sait que sa commune serait en faillite s'il avait aussi mal géré ses comptes que le Gouvernement a géré ceux de l'Etat - n'importe quel ménage, n'importe quelle association le sait aussi.

Le Gouvernement a mené une politique économique et budgétaire qui s'est avérée insoutenable sur le moyen terme.

Pourquoi ? Parce que l'évolution des recettes et l'évolution des dépenses de l'Etat ont été totalement décorrélées. Entre 2018 et 2023 les recettes de l'Etat ont progressé de 10,8 milliards d'euros. Entre ces mêmes dates - 2018 à 2023 - les dépenses de l'Etat ont progressé de plus de 100 milliards d'euros. **10 milliards de**

recettes d'un côté / 100 milliards de dépenses de l'autre : voilà le bilan de la gestion budgétaire de ce Gouvernement.

Il en résulte qu'aujourd'hui, l'inquiétude est grande : les classes moyennes et les acteurs économiques s'inquiètent d'une possible hausse des impôts, les classes populaires de coupes dans les aides sociales, l'ensemble des Français craignent pour l'avenir de notre système de protection sociale. Cette insécurité est la conséquence directe de la politique budgétaire du Gouvernement. J'ai partagé l'idée qu'il fallait réduire le poids des prélèvements qui pèsent sur les entreprises mais il faut se donner les moyens de sa politique et c'est l'inverse que le Gouvernement a fait : il a vendu du rêve et nous en payons tous le prix aujourd'hui – et nous le paierons surtout demain.

Un mot sur les collectivités territoriales : les ministres démissionnaires mentionnent, dans le courrier d'accompagnement qui nous a été adressé que « *le risque principal [pour les finances publiques] est lié à une augmentation extrêmement*

rapide des dépenses des collectivités territoriales, qui pourrait à elle seule dégrader les comptes 2024 de 16 milliards d'euros par rapport au programme de stabilité 2024-2027 ».

Le chiffre avancé, de 16 milliards d'euros en 2024, demande à être confirmé. Nous ne disposons concrètement que de la note du Trésor qui fait état d'une dépense des collectivités supérieure de 5 milliards et non de 16 milliards à ce qui était attendu. Nous n'avons pas de données plus récentes.

En outre, le fait de faire de l'évolution des dépenses locales « *le risque principal* » pour les finances publiques est assez ahurissant alors que la situation de l'État est beaucoup plus inquiétante : entre 2017 et le PLF 2024, les dépenses de l'État ont augmenté de 22,3 % : comme nous l'avons écrit dans le rapport de la mission d'information sur la dégradation des comptes publics, le solde des administrations publiques locales n'était négatif que de - 0,4 % du PIB en 2023, alors que celui de l'État était de - 5,6 % du PIB : 14 fois plus.

Si l'augmentation des dépenses des collectivités locales est réelle, elle doit bien sûr être analysée et surveillée, comme doit l'être l'ensemble de la dépense publique. Mais l'utilisation de l'évolution de la dépense des collectivités par le Gouvernement nous apparaît très exagérée pour expliquer la dérive des comptes publics, et un très bon moyen pour lui de se dédouaner de ses responsabilités, au regard de l'évolution des dépenses et du solde de l'État.

Président

Partant de l'ensemble de ces constats, quelles sont les préconisations qui nous rassemblent et que nous pouvons conjointement formuler ?

Il nous semble **impératif que la procédure budgétaire prévue par la Constitution et par la loi organique relative aux lois de finances soit respectée.**

La première échéance était la transmission du document dit « tiré à part », présentant les plafonds de crédits par ministère, prévue par la LOLF au 15 juillet. Il nous paraissait à cette date normal, une semaine à peine après les élections législatives, que le Gouvernement démissionnaire ne produise pas tout de suite ce document.

Mais nous ne sommes plus mi-juillet. Désormais au début du mois de septembre, nous avons détaillé, dans notre propos, les conséquences déléteres de l'absence de pilotage de nos finances publiques. **Il est largement temps qu'un Gouvernement sérieux se mette au travail pour redresser la situation dont il va hériter**, et chacun d'entre nous devra prendre ses responsabilités pour soutenir les difficiles arbitrages qui devront être réalisés.

Afin d'assurer le vote d'un budget dans le respect des conditions constitutionnelles et organiques, il nous paraît **impératif que le Gouvernement respecte l'échéance de**

présentation du projet de loi de finances au Parlement au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre. Elle est la condition d'un examen approfondi et sérieux du texte par l'Assemblée nationale et le Sénat. La situation budgétaire du pays est trop critique pour ajouter de l'incertitude à de l'incertitude et risquer de ne pas avoir de budget 2025 pour la France à la fin de cette année.

Certes, des expédients sont prévus dans certains cas de figure où la loi de finances n'est pas promulguée au 31 décembre de l'année. Mais il ne s'agit que de permettre de manière très transitoire aux services publics de pouvoir fonctionner. La France aura besoin d'une loi de finances pour 2025 et, au-delà, d'une vision pour les années à venir, en matière de finances publiques comme dans l'ensemble des politiques publiques.