

N° 485

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 29 juin 2000
Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) dotée des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, sur le **fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances** (en application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 22 ter du Règlement du Sénat),*

TOME I : RAPPORT

Par MM. Alain LAMBERT et Philippe MARINI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	10
INTRODUCTION	12
CHAPITRE PREMIER : LE SOLDE DU BUDGET, OBJECTIF CENTRAL DE LA LOI DE FINANCES. REFLET D'UN CHOIX OU RÉSULTAT DE CONTRAINTES ?	14
I. LA FIXATION DU NIVEAU DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE : UN ACTE POLITIQUE MAJEUR	14
A. UNE DONNÉE SOUS CONTRAINTES MULTIPLES	14
1. <i>Un élément central auquel les engagements européens confèrent un rôle politique croissant</i>	14
2. <i>Le coeur du projet de loi de finances</i>	15
a) Au centre de l'élaboration du projet de loi de finances.....	15
b) Le pivot de la discussion au Parlement.....	16
3. <i>Un élément-clef de l'exécution et de son suivi</i>	17
a) L'évolution du solde sous étroite surveillance.....	17
b) Un suivi des différentes composantes du solde budgétaire.....	18
B. UNE CIBLE DIFFICILE À ATTEINDRE	19
1. <i>Les difficultés tenant à la durée de la préparation budgétaire</i>	19
2. <i>Le résultat en exécution de la confrontation permanente entre recettes et dépenses</i>	20
3. <i>Quel rôle pour les stabilisateurs automatiques ?</i>	20
C. LES DIFFICULTÉS SE CONCENTRENT EN FIN D'EXERCICE	21
1. <i>Le pilotage politique de la fin d'exercice est avéré et accepté</i>	21
a) Un constat général.....	21
b) Une pratique indissociable de l'existence de la période complémentaire.....	22
c) Une souplesse utile ?.....	24
d) Le pilotage intervient aussi bien en période de bonne conjoncture que de mauvaise conjoncture.....	24
2. <i>Les conditions de ce pilotage</i>	25
a) Des critiques nombreuses.....	25
b) Des décisions politiques.....	26
c) Des décisions prises en toute fin d'année selon un formalisme limité.....	27
d) Les services du ministère soucieux du respect formel des règles juridiques.....	28
3. <i>Les doutes sur l'avenir du pilotage de fin de gestion</i>	30
II. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION, MONOPOLE DU POUVOIR EXÉCUTIF	30
A. LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE L'EXÉCUTION	30
1. <i>Les outils de reporting</i>	31
a) La situation hebdomadaire (SH).....	31
b) La situation mensuelle budgétaire.....	32
2. <i>Un outil de prévision : les quatre notes annuelles du directeur du budget</i>	33
a) Des notes trimestrielles actualisées chaque mois.....	33
b) Un suivi précis et complet.....	33
c) Un instrument de préparation de la décision politique.....	35

3. Les notes de la direction du trésor sur les prévisions de charge de la dette.....	36
a) La charge de la dette dépend du niveau anticipé du déficit (effet volume).....	36
b) Des outils précis d'information sur le niveau de l'exécution budgétaire.....	36
4. Le rôle de la direction de la prévision : les budgets économiques d'hiver et d'été.....	37
B. UNE ADMINISTRATION COMPÉTENTE ET LOYALE, DONT LE MODE DE FONCTIONNEMENT N'EST PAS EXEMPT DE TRAVERS.....	39
1. <i>L'administration au service du politique</i>	39
a) La qualité et la loyauté des services unanimement saluées.....	39
b) Le souci constant d'informer le politique et de le faire trancher.....	40
2. <i>La responsabilité éminente du politique</i>	41
a) Tenir compte des cultures des différentes directions.....	41
b) La nécessité pour le politique de mettre en perspective les informations qu'il reçoit.....	42
3. <i>Des pratiques administratives qui ne sont pas exemptes de travers</i>	43
a) Un suivi pas assez fin ?.....	43
b) Les liens entre les membres des cabinets et leur administration d'origine.....	44
c) L'insuffisance d'instruments extérieurs d'analyse.....	44
d) Un problème de communication interne.....	46
C. LE PARLEMENT TENU A L'ÉCART.....	47
1. <i>Une « culture du secret » à Bercy</i>	47
a) Une déformation professionnelle.....	47
b) L'évolution vers plus de transparence.....	48
2. <i>Un monologue du gouvernement</i>	49
3. <i>La sincérité budgétaire n'est pas une priorité</i>	50
III. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS FORTES CONTRAINTES TECHNIQUES.....	52
A. LES CONTRAINTES INTERNES DE CALENDRIER.....	53
1. <i>Février-octobre : l'articulation entre la préparation du budget « n+1 » et l'exécution du budget « n »</i>	54
a) Février : fin de l'exercice interne à la direction du budget des « perspectives budgétaires » et premier regard sur l'exécution en cours.....	54
b) Avril : début des conférences budgétaires et première note de la direction du budget sur l'exécution.....	54
c) Juillet : réunion d'arbitrages, envoi des lettres-plafonds et deuxième note de la direction du budget.....	54
d) Octobre : début de l'examen du projet de loi de finances et troisième note de la direction du budget.....	55
2. <i>Octobre-décembre : ne pas faire du collectif de fin d'année un exercice purement formel déconnecté de la réalité budgétaire</i>	55
a) Le principe : tenir compte de la réalité de l'exécution.....	56
b) Un exercice souvent formel.....	56
c) Un collectif sans réel contenu budgétaire ?.....	57
B. LES CONTRAINTES EXTERNES D'HARMONISATION AVEC LES AUTRES INSTRUMENTS DE SUIVI DES FINANCES PUBLIQUES.....	58
1. <i>Avec la loi de financement de la Sécurité sociale : quelle vision consolidée des comptes publics ?</i>	58
a) La préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale : deux exercices imperméables.....	59
b) Un suivi consolidé des budgets sociaux et de celui de l'Etat à développer.....	59

2. Avec les exercices de programmation pluriannuelle des finances publiques.....	60
a) Le programme de stabilité.....	61
b) Les instruments internes de programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat.....	61
c) Les difficultés d'articulation des exercices de programmation avec la loi de finances.....	61
IV. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION SOUS CONTRÔLE POLITIQUE : L'EXEMPLE DE 1999.....	63
A. UNE SITUATION DE BONNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ANALYSÉE EN DÉTAIL PAR LA DIRECTION DU BUDGET DÈS LE 13 JUILLET 1999.....	64
1. La note du 7 avril 1999 : une exécution globalement en phase avec les prévisions de la loi de finances initiale.....	65
2. La note du 13 juillet 1999 : une amélioration du déficit budgétaire de 25,9 milliards de francs imputable pour les deux tiers aux plus-values de recettes.....	65
3. La note du 26 octobre 1999 : une exécution qui se rapproche en 1999 du niveau prévu pour 2000 mais qui ne se retrouve pas dans le projet de collectif budgétaire.....	66
4. La note du 14 décembre 1999 : comment contenir l'amélioration du solde budgétaire ?.....	67
B. UN PROGRAMME DE FINANCEMENT FACILITÉ DÈS LE 10 JUIN 1999 POUR LA DIRECTION DU TRÉSOR.....	69
1. La note du 10 juin 1999 : « si les gains de recettes fiscales venaient à se confirmer... ».....	69
2. La note du 7 octobre 1999 : l'hypothèse d'un déficit en gestion moins élevé que celui prévu en loi de finances initiale.....	70
C. LES BUDGETS ÉCONOMIQUES DE LA DIRECTION DE LA PRÉVISION : EN FÉVRIER, L'OBJECTIF DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EST JUGÉ ATTEIGNABLE.....	71
1. Les budgets économiques d'hiver (février 1999) : un objectif de déficit budgétaire « atteignable ».....	71
2. Les budgets économiques d'été (août-septembre 1999) : un objectif de réduction du déficit public qui sera « aisément atteint ».....	72
D. UNE DISSIMULATION VOLONTAIRE PAR LE GOUVERNEMENT JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE.....	73
1. La non-divulgaration de ces informations résulte d'une décision politique.....	73
2. Les deux derniers ministres de l'économie et leurs cabinets mal informés ?.....	73
3. Le Premier ministre nécessairement averti de la réalité de la situation budgétaire.....	75
a) Une relation permanente entre Bercy et Matignon.....	75
b) Une situation confirmée par les anciens ministres du budget.....	75
E. LE PARLEMENT, ET NOTAMMENT L'ASSEMBLÉE NATIONALE, TENU À L'ÉCART DE CES INFORMATIONS.....	77
1. Le 19 novembre 1999, le ministre de l'économie réfute officiellement le chiffrage de votre commission des finances sur la « cagnotte ».....	78
2. Un projet de collectif présenté le 24 novembre 1999 au Parlement dont les recettes étaient notoirement sous-évaluées.....	78
3. Le « coup de théâtre » du 20 décembre 1999 devant le Sénat.....	79

CHAPITRE II : LES RECETTES : UNE VARIABLE ALÉATOIRE DIFFICILE À PRÉVOIR	80
I. LA PRÉPARATION DE LA LOI DE FINANCES EN RECETTES : UN EXERCICE DÉLICAT	80
A. L'ÉVALUATION DE LA HAUSSE SPONTANÉE DES RECETTES.....	81
1. <i>Un exercice fondé sur les prévisions de croissance</i>	81
2. <i>...et des informations non partagées sur les recettes</i>	82
a) Une complémentarité souhaitable.....	82
b) Une insuffisante mise en commun de l'information.....	84
B. L'ÉVALUATION DES MESURES FISCALES : UN EXERCICE DÉLICAT BROUILLÉ PAR DES CONSIDÉRATIONS POLITIQUES.....	86
1. <i>La difficulté technique d'évaluer le coût des dépenses fiscales</i>	86
2. <i>Un chiffrage des mesures nouvelles guidé par des considérations politiques au mépris de l'information du Parlement</i>	88
II. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES RECETTES : UNE MÉTHODE EFFICACE	90
A. UNE MÉTHODE BIEN RODÉE.....	90
1. <i>Une information régulière du ministre</i>	90
a) Une information abondante.....	90
b) Un suivi bien assuré.....	90
2. <i>Des arbitrages ponctuels de recettes</i>	91
a) Les deux réunions d'arbitrage : février et juillet.....	91
b) Aucune révision après juillet ?.....	92
B. UNE MÉTHODE QUI A FAIT SES PREUVES EN 1999 : DES SURPLUS DE RECETTES FISCALES CONNUS DÈS JUILLET.....	93
1. <i>Un début d'année dominé par l'incertitude</i>	93
2. <i>Des inquiétudes dissipées à partir des résultats du mois d'avril</i>	95
3. <i>Un excédent arbitré à 20 milliards de francs début juillet</i>	96
4. <i>Un excédent volontairement minoré fin août</i>	96
5. <i>Un écart croissant d'octobre à décembre entre les révisions officielles et les prévisions d'exécution</i>	98
6. <i>La « surprise » de fin d'année</i>	99
a) Une accélération tardive de la conjoncture ?.....	99
b) Des réévaluations de recettes régulières.....	100
c) La « surprise » de Renault.....	101
C. LES RECETTES NON FISCALES : UN PILOTAGE À VUE PAR LE POUVOIR POLITIQUE.....	103
1. <i>Des règles de perceptions « fantaisistes »</i>	103
2. <i>Des hypothèses constamment revues</i>	104
3. <i>Une information volontairement faussée</i>	105
III. DE NOMBREUSES OPÉRATIONS COMPTABLES ONT AFFECTÉ LES EXERCICES 1998, 1999 ET 2000	107
A. LES REPORTS DE RECETTES PURS ET SIMPLES.....	107
1. <i>1997 et 1998 : d'importants reports de recettes fiscales</i>	107
a) Des reports dus à des perturbations dans les services fiscaux.....	107
b) En 1998, les reports de recettes fiscales ont été le fruit d'une volonté délibérée.....	108

2. 1999 : d'importants reports de recettes non fiscales.....	110
a) Les prélèvements sur les fonds d'épargne	110
(1) Le choix politique de limiter les versements dès la mi-année.....	110
(2) L'inquiétude de la direction du trésor quant à une possible mise en cause devant la cour de discipline budgétaire et financière.....	111
b) Les versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	113
c) Les prélèvements sur la COFACE	114
B. LES CHANGEMENTS DE MÉTHODES COMPTABLES AUX FINS DE REPORTS	114
1. <i>D'importantes modifications comptables fin 1998</i>	114
a) Les modifications comptables ont touché de nombreux impôts.....	114
b) Des modifications non mentionnées par la DGCP	116
2. <i>Des reports comptables démentis en séance publique</i>	117
3. <i>Des modifications comptables plus restreintes en 1999</i>	118
4. <i>L'utilisation des opérations de trésorerie à des fins de lissage budgétaire : les imputations provisoires</i>	119
CHAPITRE III : LES DÉPENSES : LA VOLONTÉ DE MAÎTRISE ET LA TENDANCE AU DÉRAPAGE.....	121
I. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES : UNE PRÉSENTATION EN FONCTION DU BESOIN D'EN DÉMONTRER LA MAÎTRISE	121
A. UN DÉRAPAGE TRADITIONNEL DES DÉPENSES.....	122
1. <i>Un mauvais calibrage des crédits inscrits en loi de finances peu favorable à la maîtrise des dépenses</i>	122
2. <i>Les notes d'exécution de la direction du budget : un dérapage des dépenses récurrent</i>	123
a) La première note sur l'exécution du budget 1997 en date du 8 avril 1997	124
b) La première note sur l'exécution du budget 1999 en date du 7 avril 1999	125
c) La deuxième note sur l'exécution en date du 13 juillet 1999	126
d) La troisième note sur l'exécution en date du 26 octobre 1999.....	128
e) La dernière note sur l'exécution en date du 14 décembre 1999.....	129
3. <i>Un dérapage des dépenses confirmé par la direction de la prévision</i>	130
a) Les budgets économiques d'été 1998 (août 1998)	130
b) Les budgets économiques d'hiver 1999 (février 1999).....	130
c) Les budgets économiques d'été 1999 (août 1999).....	131
d) Le compte provisoire 1999	131
4. <i>La norme de progression des dépenses fixée a priori n'est respectée qu'au prix d'économies forfaitaires</i>	132
a) Un affichage politique non respecté : la fixation d'un objectif de progression des dépenses.....	132
b) Un procédé dissimulé et nié : la réalisation d'économies forfaitaires.....	132
B. L'IMPÉRATIF SUR LES DÉPENSES : TOUT FAIRE POUR AFFICHER LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS	134
1. <i>Les contraintes communautaires</i>	134
2. <i>Des modifications de présentation préjudiciables à la sincérité du budget de l'Etat</i>	136
3. <i>La régulation de la dépense</i>	137
a) Les contrats de gestion, version « politiquement correcte » du gel de crédits	137
b) Le contrôle financier : régularité ou régulation de la dépense ?.....	139
4. <i>Les opérations de fin de gestion</i>	141
a) Les « avantages de la période complémentaire »	141
b) Le nécessaire contrôle des opérations de fin de gestion.....	143

II. L'ÉLABORATION DU BUDGET : L'INSUFFISANTE REMISE EN CAUSE DE L'EXISTANT POUSSE LES DÉPENSES À LA HAUSSE	144
A. UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE NATURE PRESQUE EXCLUSIVEMENT ADMINISTRATIVE	144
1. <i>Le rôle éminent de la direction du budget dans l'élaboration du volet dépenses du projet de loi de finances</i>	145
2. <i>La place résiduelle laissée au Parlement</i>	146
a) L'arbitrage sur les dépenses : une prérogative exclusive du gouvernement.....	146
b) Le Parlement trop rarement écouté.....	147
c) Un débat d'orientation budgétaire encore largement formel et partiel.....	147
B. DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES NOMBREUSES MAIS DE MAUVAISE QUALITÉ	148
1. <i>Des informations - trop ? - nombreuses et pas toujours pertinentes</i>	149
a) Des informations régulières sur l'évolution des dépenses du budget.....	149
b) Des informations pas toujours pertinentes.....	150
2. <i>Un cadre comptable inapproprié fournissant une information incomplète</i>	153
3. <i>Une évaluation de la dépense quasi-inexistante</i>	154
CONCLUSION : LA NÉCESSAIRE MATURATION DU DÉBAT BUDGÉTAIRE EN FRANCE	156
CONTRIBUTION DE BERNARD ANGELS, SÉNATEUR DU VAL D'OISE ET DE PAUL LORIDANT, SÉNATEUR DE L'ESSONNE, AU RAPPORT DE LA MISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE RECUEILLIR DES ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR L'ÉLABORATION ET L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES	158
EXAMEN EN COMMISSION	160
ANNEXES	161
ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DE TRAVAIL	162
ANNEXE N° 2 : LISTE DES DOCUMENTS DE SERVICE OBTENUS PAR LA COMMISSION	167
ANNEXE N° 3 : DOCUMENTS DE SERVICE REPRODUITS	173
ANNEXE N° 4 : LES GRANDES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE	174
ANNEXE N° 5 : COMMENT MIEUX CONNAÎTRE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	184
ANNEXE N° 6 : RÉPONSES DE LA DIRECTION DU BUDGET AU QUESTIONNAIRE « DONNÉES BUDGÉTAIRES SUR DIX ANS DE FINANCES PUBLIQUES (1989-1999) »	186

« 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. »

(Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789).

« La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

(Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789).

AVANT-PROPOS

Dans sa séance du 29 mars 2000, le Sénat a décidé, à l'unanimité, de conférer à la commission des finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, jusqu'au 29 septembre de la même année, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 22 *ter* de son règlement.

Votre commission des finances avait elle-même décidé de faire cette proposition au Sénat au cours de sa réunion du 28 mars, sur proposition de son président M. Alain LAMBERT, appuyée par son rapporteur général M. Philippe MARINI. Il s'agit du deuxième emploi de cette procédure créée par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Notre commission des lois, qui avait d'ailleurs été à l'origine de l'insertion de ce dispositif dans le texte de 1996, l'avait utilisée d'octobre 1997 à mars 1998, au sujet du processus européen de coopération policière.

L'objet de la mission proposée au Sénat est de recueillir des informations sur la façon dont fonctionnent les services de l'Etat, en particulier ceux du ministère de l'économie et des finances, dans l'élaboration des projets de loi de finances et dans l'exécution des lois de finances.

Les motivations de la demande des prérogatives de commission d'enquête sont de deux natures.

D'une part, sur le fond, les débats budgétaires de la fin de l'année 1999 se révèlent avoir porté devant le Parlement sur des données largement faussées. Il convenait d'élucider les raisons pour lesquelles ces données étaient inexactes.

D'autre part, et sur la forme, il n'apparaissait pas évident que la commission puisse recueillir les éléments d'information souhaitables sans être dotée des prérogatives des commissions d'enquête au moment du vote du Sénat le 29 mars. Une interprétation restrictive des textes alors en vigueur laissait en effet penser que seuls les rapporteurs spéciaux pouvaient exercer un contrôle sur pièces et sur place, portant sur les seules dépenses relevant du département ministériel qu'ils ont la charge de rapporter. Les prérogatives des commissions d'enquête permettaient de lever toute ambiguïté à cet égard.

Depuis, à l'initiative de l'Assemblée nationale, la première loi de finances rectificative pour 2000 a doté les commissions des finances de prérogatives nouvelles¹. Son article 30 prévoit notamment que les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances ont un pouvoir général de contrôle des recettes et dépenses publiques. La mise en œuvre de ce pouvoir devrait, à l'avenir, rendre inutile le recours à cette procédure exceptionnelle, sur ce sujet tout au moins.

Votre commission a souhaité donner un caractère pluraliste et impartial à ses travaux. Au cours de sa réunion du 5 avril, elle a désigné six rapporteurs : MM. Alain LAMBERT, président, Philippe MARINI, rapporteur général, Roland du LUART, Bernard ANGELS, André VALLET et Paul LORIDANT.

Elle a procédé à 20 auditions, dont 3 publiques et 17 confidentielles. Trois anciens ministres de la précédente majorité, deux de l'actuelle et le ministre en exercice ont été auditionnés. Toutes les personnalités auditionnées ont témoigné sous serment.

Vos rapporteurs ont procédé à 3 contrôles sur pièces et sur place au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces contrôles ont concerné la direction du budget, la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique et la direction du trésor.

Le présent rapport est le produit de ces investigations.

¹ Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (articles 28 à 31).

INTRODUCTION

Le 17 novembre dernier, votre commission a rendu public le rapport déposé en son nom par son rapporteur général le 10 du même mois, présentant les principaux éléments du projet de loi de finances pour 2000. Votre commission y considérait notamment que les recettes fiscales pour 1999¹ étaient sous-estimées d'une somme comprise entre 20 et 34 milliards de francs.

Dès le 19 novembre, de façon très inhabituelle, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie répliquait par un rapide communiqué à la presse, démentant catégoriquement ces affirmations.

L'affaire dite de la « cagnotte fiscale » s'était nouée.

Or votre commission, pour établir son estimation, ne se fondait pas sur des données d'exécution confidentielles, mais sur les éléments déjà rendus publics par le gouvernement, notamment la situation budgétaire mensuelle à fin août. Tout au long de la discussion budgétaire, puis lors de celle relative au projet de loi de finances rectificative, le gouvernement a démenti les affirmations de votre rapporteur général, en lui refusant obstinément les moyens de les vérifier, en particulier la situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'Etat (S.H), établie chaque semaine au titre de la semaine précédente, et réclamée à plusieurs reprises par votre président.

Finalement, les affirmations de votre commission étaient avérées le 9 février 2000², lors de la présentation par le gouvernement des résultats définitifs de l'exécution 1999³.

Le refus du gouvernement de reconnaître l'écart d'exécution des recettes, comme celui, explicite ou implicite, de communiquer à la commission des finances les documents permettant de vérifier cet écart, puis la révélation que les résultats de l'exécution 1999 avaient été estimés avec justesse par votre commission, étaient la manifestation de dysfonctionnements majeurs dans une démocratie moderne.

¹ Rapport général n° 89 (1999-2000) tome I, pages 91 à 96.

² Le 9 février 2000, le gouvernement a présenté devant votre commission les résultats de l'exécution budgétaire 1999. Le 15 mars 2000, il a détaillé ces résultats et tracé les perspectives pour 2000.

³ Le surplus des recettes fiscales s'est finalement élevé à 30,7 milliards de francs.

A cet égard, ce n'est pas l'écart dans l'exécution des recettes, somme toute minime (inférieur à 2 %) qui était en cause, mais l'absence de transparence du gouvernement à ce sujet.

Le premier objectif de votre commission était donc de créer une relation différente entre le gouvernement et le Parlement, et au-delà du Parlement, avec le peuple. Nos concitoyens, et leurs représentants, ont le droit de connaître, aussi vite que cela est possible, l'état des finances publiques, la situation des dépenses d'intérêt général ainsi que celles des recettes qui ne sont autres que les prélèvements effectués sur eux pour financer ces dépenses. C'est un droit fondamental des citoyens.

Que le gouvernement conserve l'initiative de ce qu'il convient de faire en matière de finances publiques est tout aussi normal. Mais ce n'est en aucun cas brider cette initiative que de connaître, à un instant donné, la situation des finances publiques.

Pour parvenir à cet objectif, votre commission a souhaité s'informer sur l'exécution des lois de finances, connaître les outils dont le gouvernement dispose pour en assurer le suivi, ainsi que les outils servant aux prévisions d'exécution. L'exercice 1999 a servi de témoin dans cet exercice, mais votre commission n'a pas souhaité se focaliser particulièrement sur cette année là, car il ne s'agit pas de se livrer à un examen partial. Elle n'a toutefois recueilli que relativement peu d'éléments sur les exercices précédant 1999.

Votre commission a également souhaité s'informer sur l'élaboration des projets de loi de finances, tant il est vrai que l'exécution en cours lie étroitement les prévisions qui permettent l'élaboration de ces projets de loi.

Elle s'est toutefois refusée à s'immiscer dans la préparation du projet de loi de finances pour 2001, car ce n'était pas l'objet de ses investigations. Le suivi de l'élaboration des projets de loi de finances par les commissions des finances du Parlement devrait toutefois faire l'objet d'une réflexion à l'avenir.

Le présent rapport rend compte, concrètement, de la manière dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pilote les recettes, les dépenses et l'équilibre budgétaire, à la fois en vue d'exécuter la loi de finances de l'année comme d'élaborer celle de l'année suivante. Il ne contient pas de vision générale ou abstraite du calendrier budgétaire du gouvernement : les manuels de finances publiques en rendent compte. Ce calendrier, et ces différentes étapes et procédures, sont d'ailleurs bien respectées par l'administration. L'objet de cette enquête est plutôt, à partir de l'exemple d'exercices réels, de rendre compte du contenu de ces étapes.

CHAPITRE PREMIER :

LE SOLDE DU BUDGET, OBJECTIF CENTRAL DE LA LOI DE FINANCES. REFLET D'UN CHOIX OU RÉSULTAT DE CONTRAINTES ?

Le niveau de l'équilibre budgétaire constitue une donnée essentielle de la loi de finances : acte politique majeur, il fait l'objet à ce titre d'un suivi permettant au pouvoir exécutif d'en connaître avec précision l'évolution.

I. LA FIXATION DU NIVEAU DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE : UN ACTE POLITIQUE MAJEUR

Il s'agit en effet pour le pouvoir exécutif d'arriver à trouver le « bon » niveau d'équilibre budgétaire.

A. *UNE DONNÉE SOUS CONTRAINTES MULTIPLES*

1. Un élément central auquel les engagements européens confèrent un rôle politique croissant

L'architecture d'un projet de loi de finances relève d'un arbitrage, selon les termes de la direction de la prévision, entre « *dépenses publiques, prélèvements obligatoires et déficit public* ». ***In fine, une fois la loi de finances exécutée, le déficit constaté résulte de l'évolution comparée des recettes et des dépenses, dont l'évolution en cours d'exercice peut, par ailleurs, avoir été modifiée de manière à atteindre un objectif de déficit en exécution souhaité par l'autorité politique.***

Au stade de l'élaboration d'un projet de loi de finances, le déficit est une donnée qui peut influencer les choix fiscaux et les orientations en matière de progression des dépenses.

Le traité de Maastricht a fait du niveau de déficit un élément central du suivi des finances publiques. L'article 104 C retient comme critère de discipline budgétaire, jugé nécessaire dans la perspective de l'Union

économique et monétaire, le « *rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut* » inférieur à 3 %.

L'apparition de ce « critère de convergence » a conféré au niveau du déficit public et donc du solde budgétaire une plus grande sensibilité politique, les dérapages étant plus visibles puisque mesurés à l'aune d'un critère simple : 3 % du produit intérieur brut. En outre, l'obligation de respecter ce critère s'accompagne de la mise en place d'un mécanisme de « *surveillance multilatérale* » en matière de politique économique et de l'obligation pour les Etats d'arrêter « *des programmes pluriannuels destinés à assurer la convergence durable nécessaire à la réalisation de l'Union économique et monétaire, en particulier en ce qui concerne la stabilité des prix et la situation saine des finances publiques* »¹.

Ces engagements européens ont trois types de conséquences sur les conditions d'élaboration et d'exécution des lois de finances :

- désormais, les comptes de l'Etat doivent être examinés parallèlement à ceux des autres administrations publiques, afin d'avoir une vision consolidée des finances publiques ;

- par ailleurs, le gouvernement agit sous le regard de ses homologues, et doit « rendre des comptes » ;

- enfin, il devient délicat pour un gouvernement d'afficher ouvertement un niveau de déficit supérieur à celui de l'année précédente.

2. Le coeur du projet de loi de finances

a) Au centre de l'élaboration du projet de loi de finances

Le solde budgétaire figurant dans un projet de loi de finances constitue une synthèse de l'ensemble des arbitrages qui sont rendus au cours du processus d'élaboration d'un projet de loi de finances : rythme d'évolution des dépenses et prévisions de recettes fiscales, qui découlent elles-mêmes des hypothèses retenues en matière d'inflation et de croissance du PIB.

¹ *Un pas supplémentaire a été franchi avec l'adoption de la résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance prise à Amsterdam le 17 juin 1997. Elle prévoit notamment que « les Etats-membres s'engagent à respecter l'objectif à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire ».*

« *La préparation d'un budget étant l'acte politique central d'un gouvernement* », pour reprendre l'expression de M. Denis MORIN, ancien directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, les principales décisions, et notamment la définition du solde budgétaire, sont prises au plus haut niveau.

Comme l'indique la direction du budget dans ses réponses écrites au questionnaire de votre commission, « *l'équilibre du projet de loi de finances et le choix des articles législatifs à caractère fiscal ou budgétaire sont arrêtés au cours de l'été par le cabinet du Premier ministre par lequel transite la saisine du Conseil d'Etat* ».

b) Le pivot de la discussion au Parlement

L'article d'équilibre budgétaire constitue la charnière entre les deux parties d'un projet de loi de finances. La première partie contient l'ensemble des mesures fiscales destinées à entrer en vigueur dès la promulgation du texte finalement adopté par le Parlement, ainsi que l'article d'équilibre, qui détermine le solde budgétaire. La seconde partie détaille la ventilation des dépenses entre les différents départements ministériels, et contient également les mesures fiscales et budgétaires n'ayant pas d'impact sur le solde budgétaire de l'année à venir.

Cette procédure d'examen en deux parties, prévue par l'article 40 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 subordonne donc les votes du Parlement en matière de dépenses à l'adoption de l'article d'équilibre. Pour n'avoir pas respecté cette procédure, la loi de finances pour 1980 a d'ailleurs été déclarée non conforme à la Constitution.

La pratique des discussions parlementaires montre que l'équilibre budgétaire est une donnée jugée cruciale par le pouvoir exécutif : le montant arbitré par le Premier ministre au cours de l'été ne doit pas être remis en cause au cours de la discussion au Parlement. M. Denis MORIN confirme ce parti-pris en soulignant que « *chaque année la discussion ajuste ou déplace 5 ou 6 milliards. La tradition s'est instaurée de considérer que ces ajustements devaient se faire à solde nul* ».

Cet état de fait a conduit le président de votre commission, Alain LAMBERT, à se demander, après avoir relevé que le déficit n'avait varié que de 73 millions de francs au cours de l'ensemble de la discussion du projet de loi de finances pour 2000 ¹, si « *une forme de fétichisme amène les cabinets à recommander au ministre d'arriver au terme de la discussion budgétaire à un déficit budgétaire identique à quelques francs près à celui annoncé à la presse en septembre ?* ».

¹ Présenté à 215,400 milliards de francs dans le projet de loi de finance le 15 septembre, le déficit s'est établi à 215,327 milliards de francs dans le texte définitif, trois mois et demi plus tard.

« *Est-ce qu'il y a un fétichisme du déficit ? Je ne sais pas.* », a répondu M. Christian SAUTTER, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a cependant admis « *il est vrai que dans le débat budgétaire nous avons une tendance à ne pas faire varier trop le déficit budgétaire qui, quoi qu'on dise, reste une variable forte du débat politique. Lorsque les parlementaires proposent des modifications du côté des recettes, plus rarement du côté des dépenses - cela peut se faire avec l'accord du gouvernement - on essaie de faire en sorte que le déficit annoncé ne soit pas trop corrigé.* ».

L'équilibre budgétaire est donc une « *variable forte du débat politique* » que seul le gouvernement peut choisir de faire varier.

3. Un élément-clef de l'exécution et de son suivi

a) L'évolution du solde sous étroite surveillance

L'exécution budgétaire est entachée de nombreux aléas, tant en recettes qu'en dépenses. En conséquence, la direction du budget s'attache à mesurer de manière aussi fine que possible les écarts entre la prévision et l'exécution.

A l'exception du tableau de bord interdirectionnel des recettes fiscales, qui est un document spécifique au suivi des recettes fiscales, tous les documents de « reporting » ou de prévision¹ transmis au ministre par la direction du budget commencent par évoquer le solde budgétaire, avant d'en présenter les composantes en recettes et en dépenses. Les ministres disposent ainsi d'informations sur le solde de façon très régulière, soit hebdomadaire, soit mensuelle, soit trimestrielle.

Lorsque des écarts importants par rapport à l'objectif recherché sont constatés, ils sont analysés et des mesures correctrices sont immédiatement proposées au ministre. Le processus d'intégration économique et monétaire a accentué cette vigilance.

Cela confirme le jugement porté par M. Jean BASSÈRES, directeur général de la comptabilité publique, lors de son audition : « *il est évident que la manière dont nous avons suivi l'évolution du seuil d'exécution budgétaire compte tenu des contraintes imposées par le traité de Maastricht a amené un suivi particulier* ».

¹ Pour une présentation détaillée de ces documents, se reporter au II de ce chapitre.

Le suivi de l'exécution vu par Bercy

« Au total, les moyens pour le Gouvernement de maîtriser l'exécution du budget de l'Etat sont nombreux. Ils nécessitent la mise en œuvre de procédures plus ou moins lourdes, que ce soit en matière réglementaire ou législative. Il reste que ces outils ne sont que des moyens dont la mise en œuvre est conditionnée par une capacité d'anticipation qui doit être la plus importante possible. C'est pourquoi, être en mesure à tout instant de fournir au Gouvernement une prévision d'exécution du budget voté constitue, avec la préparation du budget, une des tâches les plus importantes de la direction du budget. Les contraintes économiques, auxquelles s'ajoutent les normes de déficit public et de dette publique instaurées par le traité de Maastricht relatif à l'Union économique et monétaire, imposent en effet aujourd'hui un contrôle de plus en plus strict de l'exécution du budget exécuté : la traduction des objectifs de politique économique se manifeste tout aussi bien dans la façon dont le budget a été exécuté que dans les déclarations auxquelles il a donné lieu lors du débat parlementaire ayant accompagné son adoption ».

Source : Le budget de l'Etat, MEFI, 1999

b) Un suivi des différentes composantes du solde budgétaire

Les textes européens qui s'appliquent à la France fixent des objectifs en terme de solde budgétaire : un plancher de 3 % du PIB en-dessous duquel le niveau du déficit ne doit pas tomber et, depuis juillet 1997, l'obligation de mener une politique qui tende, à moyen terme, vers l'équilibre, voire l'excédent budgétaire.

Ainsi dans la prévision d'exécution transmise le 8 avril 1997 au ministre par le directeur du budget, les mises en garde portaient sur le respect d'un objectif de solde. Les mesures de redressement qui accompagnaient la prévision étaient motivées par le fait que *« le besoin de financement des administrations publiques peut donc être estimé à 3,7 % pour 1997, soit un écart de 0,7 % du PIB - correspondant à plus de 55 milliards de francs - par rapport à l'objectif de 3 %, dont plus de la moitié incombe à l'Etat »*. Il fallait contenir le déficit dans la limite de 3 % du PIB.

Depuis, les autorités françaises se sont dotées d'une nouvelle règle : l'objectif de solde doit être atteint en respectant une norme de progression des dépenses.

Le programme pluriannuel des finances publiques transmis en janvier 2000 à la Commission européenne reprend cette nouvelle règle, et prévoit que *« la politique des finances publiques (...) continuera à dessiner ce qui doit devenir le « triangle d'or » des finances publiques de la France : progression maîtrisée des dépenses, réduction régulière des déficits publics et réduction marquée de la pression fiscale (...) la base du triangle de la politique des*

finances publiques est la définition d'un objectif souhaitable d'évolution de la dépense publique » .

Désormais, la structure du solde constaté en exécution n'est plus neutre. Quand bien même il n'aurait pas d'effet sur le solde puisque les recettes fiscales seraient supérieures aux prévisions, un dépassement de la norme de progression des dépenses ne serait plus toléré.

B. UNE CIBLE DIFFICILE À ATTEINDRE

Malgré l'importance accordée par le gouvernement au niveau du solde figurant dans les lois de finances, le suivi de l'exécution budgétaire n'est pas principalement guidé par la volonté de respecter le montant voté par le Parlement mais par la nécessité de terminer l'exécution à un niveau qui, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique, soit compatible avec la stratégie globale du gouvernement en matière de finances publiques et avec les contraintes liées à l'élaboration de la loi de finances pour l'année suivante.

1. Les difficultés tenant à la durée de la préparation budgétaire

L'élaboration des lois de finances commence au tout début de l'année précédente. Par exemple, le directeur du budget proposait, dans une note au ministre du 14 janvier 1999, de prendre une disposition « *utile pour la construction de l'esquisse 2000* ». Cette esquisse est progressivement élaborée par les services, dont le travail est orienté par différentes décisions politiques qui interviennent au printemps, et notamment l'envoi par le Premier ministre des lettres de cadrage.

Le début de l'été marque le début de la véritable phase de décision. La réunion d'arbitrage des recettes fiscales intervient au mois de juillet, et s'agissant des dépenses, les décisions définitives se traduisent par l'envoi aux différents ministres des lettres-plafond, en général à la fin du mois de juillet. A ce sujet, M. Alain LAMASSOURE, ancien ministre délégué au budget, a souligné que « *la principale contrainte vient de la Constitution, c'est le débat parlementaire. Il existe un compte à rebours qui permet d'aboutir à ce calendrier et je le trouve, pour ma part, assez satisfaisant* ».

A « l'autre bout de la chaîne », les comptes sont clos à la fin du mois de janvier de l'année suivante. Par conséquent, il s'écoule près de vingt mois entre la date à laquelle les prévisions sont arrêtées et la fin de l'exécution. Dans cet intervalle, de nombreux éléments ayant un impact sur le solde budgétaire peuvent intervenir.

2. Le résultat en exécution de la confrontation permanente entre recettes et dépenses

Au cours de l'exécution, le ministère de l'économie et des finances suit de près l'évolution de la confrontation permanente entre les recettes et les dépenses. **Il n'assiste cependant pas à cette évolution de manière passive.**

S'il ne peut pas agir sur l'évolution des recettes fiscales, soumise à de nombreux facteurs extérieurs, le ministre de l'économie et des finances dispose en revanche des moyens de peser sur l'évolution des dépenses. Comme le relève M. Christian SAUTTER, « *il est clair que l'Etat maîtrise les dépenses puisque c'est l'Etat qui dépense* ». M. Jean ARTHUIS, ancien ministre de l'économie et des finances, ne dit pas autre chose : « *c'est là le pouvoir souverain du ministre des finances qui donne des instructions à ses contrôleurs pour bloquer ou pour mettre un peu d'inertie dans l'engagement des dépenses* ».

Le point a été confirmé lors de son audition par M. François LOGEROT, président de la première chambre de la Cour des comptes, qui a jugé que « *probablement ne faut-il pas empêcher un gouvernement de piloter un résultat, d'autant plus que dans le courant de l'exercice budgétaire il y a des éléments nouveaux* ». Il a cependant émis des réserves sur les modalités actuelles du pilotage en cours d'exercice et a estimé « *qu'il faudrait s'y prendre autrement* ».

3. Quel rôle pour les stabilisateurs automatiques ?

Lorsque, dans sa note au ministre du 14 janvier 1999, le directeur du budget insiste sur la nécessité de se fixer « *plusieurs règles de comportement qui constituent des messages forts à destination des observateurs nationaux et internationaux* », il ajoute que « *le jeu de stabilisateurs économiques et l'intangibilité de la norme de progression des dépenses publiques en sont les deux piliers* ».

L'intangibilité de la norme de progression des dépenses publiques est une notion facile à comprendre : l'Etat s'engage à ne pas dépasser un certain niveau de dépense.

Le jeu des stabilisateurs économiques s'applique aux recettes. Lors de son audition, M. Denis MORIN a souligné que « *concernant l'évolution du déficit les ministres ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que le déficit évoluerait conformément au jeu des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire en fonction des évolutions effectives de recettes telles qu'elles sont prévues ou telles qu'elles sont exécutées. Ce fut d'ailleurs le cas en 1998 et 1999* ».

En d'autres termes, pour une norme de progression des dépenses donnée, le déficit diminue si les recettes sont supérieures aux prévisions initiales. Si, en revanche, les recettes sont moins bonnes que prévues, le déficit doit se dégrader. A moins d'augmenter le taux de certains impôts, il ne peut d'ailleurs pas en être autrement.

Pour le directeur du budget, les stabilisateurs automatiques ne peuvent jouer que dans un sens. Lorsque les recettes sont meilleures que prévues, elles doivent être affectées à la réduction du déficit. En revanche, lorsqu'elles sont en deçà des prévisions, les services proposent d'agir sur les dépenses afin d'éviter que le solde budgétaire ne se dégrade.

Il est à noter que le programme pluriannuel transmis à la Commission européenne en janvier 2000 va dans le sens indiqué par le directeur du budget puisqu'il considère que « *la politique des finances publiques (...) continuera à dessiner ce qui doit devenir le « triangle d'or » des finances publiques de la France : progression maîtrisée des dépenses, réduction régulière des déficits publics et réduction marquée de la pression fiscale* ». L'objectif de réduction graduelle des déficits publics paraît en effet peu compatible avec l'éventualité d'une augmentation du déficit budgétaire.

C. LES DIFFICULTÉS SE CONCENTRENT EN FIN D'EXERCICE

Malgré l'affichage de la règle du libre jeu des stabilisateurs automatiques, les gouvernements ne semblent décidés à accepter que le solde constaté en exécution résulte du libre jeu des recettes, les dépenses étant sous contrôle. Au contraire, le solde définitif fait l'objet d'un pilotage politique.

1. Le pilotage politique de la fin d'exercice est avéré et accepté

a) Un constat général

M. Jacques BONNET, chargé par le Premier ministre en juin 1997 d'une mission d'audit des finances publiques, a constaté lors de son audition que « *même en respectant strictement les règles de la comptabilité publique, il est possible de faire varier les soldes dans des proportions pas tout à fait négligeables, et permettant dans les nuances de gris d'avoir celle à la mode lorsque l'on présente les comptes de l'Etat* ». Pour obtenir la nuance souhaitée, le ministre dispose d'une palette d'instruments, en recettes comme en dépenses¹. Par exemple, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, directeur du budget, a déclaré qu'il n'avait « *pas le droit de dire qu'aucun budget n'a*

¹ *Se reporter aux chapitres concernant ces deux éléments.*

pu avoir la tentation de jouer sur l'accélération ou la non accélération, ou le retardement, d'un certain nombre de dépenses fiscales de type remboursement ».

De son côté, M. Jean-Claude TRICHET, gouverneur de la Banque de France, ancien directeur du trésor, a remarqué que *« le ministre des finances encore aujourd'hui, et sans contrevenir à aucune espèce de règles, a une certaine latitude qui lui est laissée par l'état actuel du droit et des procédures pour, dans un certain nombre de cas, attribuer recettes et dépenses à l'exercice n ou à l'exercice n+1 ».*

b) Une pratique indissociable de l'existence de la période complémentaire

« Pour quelle raison y-a-t-il ces phénomènes de pilotage ? » s'est interrogé M. François LOGEROT, « il appartient au Sénat d'en apprécier les raisons politiques. Les raisons techniques existent. Ce sont l'imprécision des textes relatifs à la comptabilité de l'Etat, notamment des règles de rattachement des opérations pendant la période complémentaire d'un mois qui fait qu'en quelque sorte on arrête la pendule le 31 décembre à minuit ».

Les raisons « politiques » sont exprimées dans un rapport consacré aux conditions d'une éventuelle suppression de la période complémentaire, daté du 1^{er} juin 1999 et rédigé conjointement par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique : *« Par sa durée et son contenu, la période complémentaire permet d'assurer un pilotage à la marge d'un objectif d'exécution budgétaire. Une fois les recettes fiscales connues, les opérations réciproques¹, certaines recettes du collectif et l'intervention du comptable dans le visa des ordonnances peuvent être utilisées pour approcher un objectif et lisser les résultats budgétaires, comme le ferait une entreprise via d'autres vecteurs comptables ».*

Il ressort des propos de M. François LOGEROT et du rapport susmentionné des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, que le pilotage de fin d'exercice a pour objet d'ajuster le résultat d'exécution afin d'approcher l'objectif que s'est fixé le gouvernement² et que ce pilotage est rendu possible par l'existence de la période complémentaire, qui est, selon le rapport des services de Bercy, *« la période postérieure à la*

¹ Opérations dites « réciproques » entre l'Etat, les comptes spéciaux du trésor, les établissements publics, les entreprises publiques, la Sécurité sociale, etc. : opérations se rapportant à des dettes et à des créances nées au plus tard le 31 décembre de l'année mais qui peuvent être engagées comptablement et ordonnancées jusqu'à la fin de la période complémentaire.

² Il s'agit « d'ajuster le solde d'exécution budgétaire au niveau jugé souhaitable » pour reprendre les termes de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

gestion (actuellement du 1^{er} au 31 janvier) durant laquelle peuvent être comptabilisées, sous certaines conditions, des opérations qui sont imputées sur l'exercice budgétaire précédent ».

Comment fonctionne la période complémentaire ?

Lors de son audition, M. Jean-Jacques François, trésorier payeur général, responsable de l'Agence comptable centrale du trésor, a expliqué que *« cette année, les comptes normaux arrêtent les opérations le 14 janvier, la Paierie générale le 28 janvier et l'ACCT le 31 janvier.*

Nous appliquons le décret de 1986, modifié en 1996, selon une mécanique que vous connaissez, pour les recettes jusqu'au 31 décembre, pour les dépenses par ordonnance jusqu'au 10 janvier et, ensuite, la marge de manoeuvre qui existe, que la Cour souligne depuis une bonne vingtaine d'années, ce sont les opérations réciproques. (...)

Il est vrai que la tradition fait que l'ACCT se mobilise à la fin de la période complémentaire. Cette période a été de quinze jours, elle est maintenant d'une journée. Le 31 janvier dernier, un lundi, toutes mes équipes se sont naturellement mobilisées. A minuit, nous arrêtons la pendule et toutes les opérations constatées sont comptabilisées, notamment les opérations de garantie citées par Monsieur le rapporteur général. Le lendemain les livres sont ouverts à la Cour des comptes. La tradition veut que le lendemain, à l'arrivée des membres de la Cour des comptes, tout soit ouvert. Nous assurons ainsi la traçabilité totale des opérations.

Nous n'émettons pas d'opinion sur les écritures de fin d'exercice. C'est un point sur lequel nous pourrions peut-être évoluer ».

Le lien entre la possibilité de piloter le solde et l'existence de la période complémentaire est confirmé *a contrario* par le rapport précité, qui relève que *« tous les scénarios de suppression de la période complémentaire supposent de renoncer aux souplesses actuelles de pilotage à la marge du solde d'exécution »*. Cette renonciation, si elle devait intervenir, est qualifiée de *« décision implicite lourde »*.

Dans leur note commentant ce rapport au ministre, datée du 9 juin 1999, le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique indiquent que, dans l'éventualité d'une suppression de la période complémentaire, *« la marge de manoeuvre permettant d'infléchir le solde budgétaire tendanciel, dans le strict respect de la réglementation, [serait] fortement amoindrie »* et que, *« dès lors, le « pilotage » à la marge du solde [serait] rendu difficile »*.

c) *Une souplesse utile ?*

Plusieurs personnes auditionnées ont justifié la pratique du pilotage de fin d'exécution en procédant, comme les services du ministère des finances dans leur rapport, à une analogie avec les comportements des entreprises.

Ainsi, M. Jacques BONNET a estimé « *qu'il en va des finances publiques comme des finances des entreprises. En-dedans d'une certaine limite, on peut faire du résultat, sinon ce que l'on veut, du moins ce que l'on souhaite* ». M. Jean-Claude TRICHET a jugé qu'il ne lui paraissait « *pas invraisemblable, puisque c'est le cas dans toutes les entreprises, que l'on puisse avoir une telle possibilité lorsqu'il s'agit d'un budget aussi considérable que celui de l'Etat français, mais encore une fois dans la clarté et la transparence* ».

M. Jean-Jacques FRANÇOIS a déclaré : « *Les opérations dites réciproques, objets de débats, sont les opérations existant entre l'Etat et sa périphérie publique, les organismes en liaison financière avec l'Etat. Le décret de 1986 a prévu une certaine marge de manoeuvre, pour deux raisons. La première est que ces opérations à caractère financier ont une dimension d'opportunité très importante et la deuxième est qu'il s'agit de la seule marge de manoeuvre dont disposent les autorités chargées de piloter. Est-ce choquant ?* ».

d) *Le pilotage intervient aussi bien en période de bonne conjoncture que de mauvaise conjoncture*

Au cours de son audition, M. François LOGEROT a « *constaté dans toutes ces années récentes que les gouvernements quels qu'ils soient ont le souci de piloter le résultat final d'exécution de la loi de finances dans des proportions importantes* ». Ils n'ont toutefois pas tous agi en fonction des mêmes considérations. Il a indiqué que « *jusqu'en 1997 à peu près, le problème était de peser au maximum sur le déficit final, ce qui a donné lieu à des reports de charge importants. (...) Au contraire, depuis les trois dernières années, une amélioration relative des finances publiques, nous avons assisté à des reports de recettes sur l'exercice suivant* »¹.

M. Christian SAUTTER a estimé que « *la gestion des fins d'exercice est plus difficile lorsqu'on a surestimé les recettes fiscales que lorsqu'on les a*

¹ S'agissant de l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes indique dans son rapport que la volonté du gouvernement d' « ajuster le solde d'exécution budgétaire au niveau jugé souhaitable » a pris la forme « de reports, sur l'exercice 2000, de recettes se rapportant à l'exercice 1999 et, en sens inverse, de prise en compte anticipée sur l'exercice 1999 de dépenses afférentes à l'exercice 2000 ».

sous-estimées. Une surestimation des recettes fiscales fait courir le risque de voir le déficit annoncé plus élevé que prévu ».

2. Les conditions de ce pilotage

a) Des critiques nombreuses

La Cour des comptes formule régulièrement des critiques relatives au déroulement des opérations de fin de gestion dans le cadre de la période complémentaire.

Ainsi, au cours de son audition, M. François LOGEROT a précisé : *« Nous estimons que l'existence de cette journée complémentaire crée une zone d'incertitude, un risque d'opacité notamment plus particulièrement à l'égard du Parlement sur les conditions dans lesquelles se clôt l'exercice budgétaire. Pour autant, probablement ne faut-il pas empêcher un gouvernement de piloter un résultat, d'autant plus que dans le courant de l'exercice budgétaire il y a des éléments nouveaux. Mais nous pensons qu'il faudrait s'y prendre autrement ».*

M. Dominique STRAUSS-KAHN, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a pour sa part estimé qu'il y avait *« là une réflexion à conduire »* d'autant plus que lorsqu'il était en fonction la direction du budget et la direction générale de la comptabilité ont rendu leur rapport sur l'éventualité d'une suppression de la période complémentaire le 1^{er} juin 1999. Dans ce document, elles évoquent les raisons pour lesquelles le système actuel pourrait être amené à évoluer et notamment le fait que *« la Cour des comptes s'interroge dans ses rapports annuels sur l'exécution budgétaire sur le bien fondé du rattachement à tel ou tel exercice des opérations passées durant la période complémentaire. La période complémentaire serait, selon cette vision, l'occasion de « piloter » le solde budgétaire afin de permettre au gouvernement d'atteindre un objectif fixé à l'avance. Il s'agirait donc d'une question de sincérité des comptes de l'Etat ».* **Le rapport relève en outre que la sincérité des comptes de l'Etat est un « sujet qui deviendra de plus en plus sensible aux observateurs internationaux ».**

Pour améliorer la situation actuelle, M. Alain LAMASSOURE a considéré *« qu'il y aurait matière à élaborer une sorte de code de bonne conduite de la fin de gestion ».* M. Jean-Jacques FRANÇOIS est allé dans le même sens : *« Pouvons-nous penser à un code de bonne conduite ? C'est une voie très prometteuse.[...]. La transparence devient maintenant une banalité mais pour qu'elle devienne réellement une banalité, il faut qu'elle soit un sujet de consensus. Cela suppose que les décideurs, et notamment les hommes politiques que vous êtes, se mettent d'accord sur les chiffres pertinents ».*

b) *Des décisions politiques*

M. Jean-Jacques FRANÇOIS a déclaré que les opérations de fin de gestion présentaient « *une dimension d'opportunité très importante* ». Cette opportunité, c'est l'autorité politique qui en juge.

Il ressort des documents recueillis par votre commission que, en fin d'exercice, le ministre, par l'intermédiaire de son cabinet, fixe des orientations en matière de pilotage du solde. Ainsi, dans une note conjointe du 17 décembre 1999 adressée au ministre, les directeurs du trésor et du budget demandent au ministre d'arbitrer entre deux options, la seconde ayant pour effet « *de dégrader l'exécution budgétaire pour 1999* ». Le directeur du trésor préconise la première solution tandis que le directeur du budget « *se prononce en faveur de la seconde solution conforme aux orientations évoquées par le cabinet du ministre* ».

L'audition de M. Nicolas SARKOZY, ancien ministre du budget, a permis de constater que, dans le contexte de la fin d'exercice, l'objectif politique prime sur les considérations de forme : « *Je dirais simplement qu'à partir du moment où le Parlement vote et où le Conseil constitutionnel valide, ce que dit la Cour des comptes m'intéresse, mais pas davantage. Il s'agit de savoir si nous sommes des politiques ou pas. (...) Lorsqu'on se retrouve à la tête d'un pays où la récession est de - 1,8 %, où le nombre de chômeurs augmente de 50.000 tous les mois et où il faut trouver des solutions, le politique doit les trouver. Elles ne se trouvent pas dans le manuel de la Cour des comptes, je le regrette, mais si vous voulez me demander par là s'il y a des malices, alors j'acquiesce. [...]. Une fois à l'établi, on essaie de trouver, comme n'importe quel chef d'entreprise ou comme n'importe quel maire, la bonne solution. Elle n'est pas toujours conforme à la théorie impeccable, mais ce n'est pas par volonté de mordre la ligne, c'était parce que des situations d'urgence parfois s'imposent* ».

Le sentiment est conforté par M. Alain LAMASSOURE qui a également constaté que les pratiques budgétaires de fin de gestion « *donnent lieu à des décisions qui sont fatalement forfaitaires pour ne pas dire arbitraires* ».

c) *Des décisions prises en toute fin d'année selon un formalisme limité*

M. Dominique STRAUSS-KAHN a observé que « *c'est dans les tous derniers jours que les décisions doivent être prises. Du coup, soyons clair, elles ne sont pas prises selon un formalisme aussi appuyé que d'autres décisions, tout simplement parce qu'il faut dans l'urgence décider d'affectations, notamment de la perception ou non de recettes non fiscales* ».

M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC a confirmé la caractère largement informel de certaines décisions : *« Y a-t-il une procédure en ce domaine [les dépenses fiscales de type remboursement] ? A ma connaissance, non. Il peut y avoir des instructions, mais je n'en suis pas destinataire. Pour les recettes non fiscales, il y a des décisions des ministres »*. Une fois les décisions prises, il appartient, comme l'a indiqué M. Jean BASSÈRES, à la direction de la comptabilité publique, conjointement avec la direction du budget, de *« fixer dans un cadre réglementaire les dates d'exécution des opérations de fin de gestion dans le cadre de la période complémentaire »*.

Les documents obtenus par votre commission lors de ses contrôles sur place

Vos rapporteurs ont eu accès à certains des documents par lesquels les ministres donnent leurs instructions aux services s'agissant des opérations de fin de gestion. Les documents relatifs à l'exercice 1999 concernent les dotations en capital aux entreprises publiques et les instructions données au directeur général de la comptabilité publique.

L'échantillon consulté montre que les services ont reçu l'ordre d'imputer les recettes sur la gestion 2000, tandis que les dépenses étaient inscrites sur l'exercice 1999.

Les instructions données dans les cinq derniers jours de la période complémentaire de 1999 (du 24 au 28 janvier 2000, date à laquelle la paierie générale a arrêté les opérations) sont reproduites ci-dessous :

- 24 janvier (note de la secrétaire d'Etat au directeur général de la comptabilité publique et à l'agent comptable du trésor) : *« Je vous demande de bien vouloir faire le nécessaire auprès de vos services pour que les versements de fonds n'ayant pas donné lieu à rétablissements de crédits, et demeurant en solde de gestion 1999 aux comptes concernés, soient imputés en gestion 2000 du budget général »* ;

- 26 janvier (note des ministres au directeur du trésor et au directeur du budget) : *« il est décidé de ne pas procéder au prélèvement de 3 milliards de francs prévu en loi de finances rectificative 1999 »* ; *« Il sera versé à la COFACE 60 millions de francs (...) Ce paiement sera imputé sur l'exercice budgétaire 1999 »* ; *« Il est décidé de verser à la COFACE 354 millions de francs (...) Ce paiement devra intervenir avant le 28 janvier 2000 et sera imputé sur l'exercice 1999 »* ; *« Il est décidé qu'aucun prélèvement sur ce compte [compte de gestion de Natexis Banque] n'interviendra en gestion 1999 »* ;

- 27 janvier (note des ministres au directeur du budget et au directeur du trésor) : *« Vous constituerez une provision supplémentaire sur le compte de gestion de Natexis Banque. (...) Cet abondement sera effectué en gestion 1999 »* ;

- 28 janvier (note des ministres au directeur général de la comptabilité publique, à l'agent comptable du Trésor et au directeur du trésor) : *« je vous demande de bien vouloir faire le nécessaire auprès de vos services pour que les montants suivants (...) soient imputés définitivement sur la gestion 2000 »*. Il s'agit de remboursements en capital par la Bosnie, le Pérou, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et les Philippines ainsi que des versements en intérêt correspondants pour un total de 987,1 millions de francs ;

- 28 janvier (décision de M. Christian Sautter) : *« Il est décidé de verser une dotation en capital à Charbonnages de France (...) L'ensemble de l'opération sera comptabilisé sur la gestion budgétaire 1999 le 28 janvier 2000 »* ;

- 28 janvier (note du ministre au directeur général de la comptabilité publique, à l'agent comptable du trésor et au contrôleur financier auprès du ministre de la défense) : *« je vous donne instruction de viser et de comptabiliser en gestion 1999 du budget général, dans la*

limite de 1 milliard de francs, les ordonnances émises ce jour sur le titre V du budget de la défense et destinées à approvisionner, en gestion 2000, les comptes de commerce militaires » ;

- 28 janvier (note des ministre au directeur général de la comptabilité publique et au directeur du Trésor) : « *Nous vous demandons de bien vouloir faire le nécessaire auprès de vos services pour que la recette de 85.033.045,80 francs (...) correspondant à un dividende de la SEITA, soit définitivement imputée en gestion 2000* » ;

- 28 janvier (note du ministre au directeur général de la comptabilité publique, à l'agent comptable du trésor et au directeur du trésor) : « *je vous demande de bien vouloir faire le nécessaire auprès de vos services pour que les remboursements effectués par l'AFD en janvier 2000 (...) soient régularisés sur la gestion budgétaire 2000* ».

La direction du trésor a également communiqué à votre commission les décisions ministérielles relatives aux dotations en capital aux entreprises publiques pour les années 1993 à 1998. Les dates figurant sur les exemplaires consultés montrent que, pour chacune de ces années, il n'a été procédé à aucune dotation en capital après le 31 décembre.

d) Les services du ministère soucieux du respect formel des règles juridiques

Les documents auxquels votre commission d'enquête a eu accès montrent que, dans la période de fin de gestion, les services alertent les ministres lorsque certaines des suggestions avancées dans le but d'atteindre l'objectif de solde s'écartent par trop de l'orthodoxie budgétaire et comptable.

Les notes reproduites ci-dessous, adressées au ministre à la fin de l'exercice 1999 soit par le directeur du budget, soit par le directeur du trésor, concernent des opérations qui n'ont pas forcément été réalisées. Leur production a pour but de mettre en évidence le souci constant pour les services des impôts du respect des règles juridiques et leur sensibilité aux remarques formulées non seulement par la Cour des comptes, mais aussi par les commissions des finances des deux Assemblées.

La prise en compte des remarques de la Cour des comptes et des commissions des finances par les services de Bercy

Quelques exemples non exhaustifs attestent de ce souci des services :

- note du 17 décembre 1999 du directeur du budget et du directeur du trésor relative à l'affectation au compte d'affectation spéciale n° 902-24 de l'excédent de trésorerie de la Société de gestion de garantie et de participations (SGGP) : « *cette décision devrait mettre un terme aux nombreuses interrogations et critiques dont la situation actuelle fait l'objet, tant de la part de la Cour des comptes que des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat* » ;

- note du directeur du trésor du 7 janvier 2000 : « **je renouvelle auprès du Ministre mes plus extrêmes réserves sur l'éventualité d'un non remboursement de l'avance accordée au FSR dans le seul but de dégrader l'exécution budgétaire pour 1999.** Une telle décision aurait, à mes yeux, de très graves inconvénients et risquerait de remettre en cause l'existence même du fonds de soutien des rentes :

- elle constituerait un détournement de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement en transformant une opération de trésorerie (avance du Trésor) en une dépense budgétaire apparente ;

- elle ne manquerait pas de susciter de vives critiques de la Cour des comptes. Au surplus, le non-remboursement par le FSR de l'avance du trésor constituerait également un détournement de procédure puisque le FSR est un démembrement de l'Etat. Le non-remboursement de l'avance n'aurait pour seul objet que de dégrader le déficit du budget de l'Etat et de fausser les comptes de l'Etat ;

- elle n'a aucune justification, et notamment ne pourrait pas être expliquée par le passage à l'an 2000, celui-ci s'étant déroulée sans difficulté majeure » ;

- note du directeur du trésor du 3 décembre 1999 : « le report du versement de la CADES sur l'exercice 2000 serait contraire à l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui dispose que « la caisse verse chaque année au budget général de l'Etat, de l'année 1996 à l'année 2008, une somme de 12,5 milliards de francs ». Un tel report ne manquerait pas de susciter des critiques fortes de la Cour des comptes, qui s'est, par le passé, particulièrement intéressée au traitement budgétaire de ce versement » ;

- note du 7 décembre 1999 du directeur du trésor relative aux prélèvements sur les fonds d'épargne : « Le Ministre m'avait demandé (...) de différer le prélèvement du solde. **Or, (...) la responsabilité du non-prélèvement du solde (...) ne peut être assumée que par une instruction écrite du Ministre.** A défaut, les fonctionnaires « coupables » seraient passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière. (...) A défaut d'instruction écrite du ministre avant cette date, mes services seront contraints d'émettre le titre de recette complémentaire avant le 31 décembre 1999. » L'instruction écrite est finalement venue le 27 décembre 1999.

- note de prévision d'exécution du directeur du budget datée du 14 décembre 1999 : « Les mesures de pilotage conservées par le cabinet permettront vraisemblablement de respecter la norme de progression des dépenses hors UNEDIC. En cas de bonne surprise supplémentaire concernant les recettes fiscales, un retard de versement par la CADES de la dernière échéance de 5 milliards de francs de l'exercice 1999 permettrait de contenir l'amélioration du solde budgétaire, mais il ne manquerait pas d'être sévèrement critiqué par la Cour des comptes, puis par le Parlement, et risque d'être retraité en droits constatés par les comptes nationaux ».

3. Les doutes sur l'avenir du pilotage de fin de gestion

Trois raisons permettent de penser que, à l'avenir, le pilotage de fin d'exécution pourrait jouer un rôle moins important qu'aujourd'hui dans la détermination du niveau du solde budgétaire.

En premier lieu, l'opportunité politique de procéder ainsi pourrait aller décroissant puisque ces pratiques sont désormais publiques. Relevées depuis longtemps par la Cour des comptes, elles sont également suivies attentivement par les parlementaires.

En deuxième lieu, comme le souligne le rapport précité sur les conditions d'une éventuelle suppression de la période complémentaire, l'Union économique et monétaire implique une harmonisation des systèmes comptables des différents Etats-membres. Ainsi le nouveau « SEC 95 » prévoit pour tous les Etats la référence à un système de comptabilité en droits constatés. La substitution partielle ou totale d'une référence à la date du fait générateur (système des droits constatés) à la référence actuelle à la date du flux de trésorerie (système de la comptabilité de caisse) réduirait la marge de manoeuvre des détenteurs du pouvoir politique, qui ne pourraient plus choisir sur quel exercice doit s'imputer une recette ou une dépense.

En troisième lieu, comme l'a souligné M. Jean-Jacques FRANÇOIS, *« plus le temps passe, plus un solde d'exécution ne sera compris que dans la durée et tous les états de travail devenant pluriannuels, la France va y venir, ce qui est reporté d'une année sur l'autre se retrouve. Le problème devient différent en regardant l'exécution sur trois ans. »*

En définitive, ne faut-il pas considérer, avec M. Jean-Jacques FRANÇOIS, que *« le jour où l'Etat clôturera ses opérations dans les tous premiers jours de janvier et produira ses comptes définitifs fin février, il sera vraiment au niveau d'un Etat moderne »* ?

II. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION, MONOPOLE DU POUVOIR EXÉCUTIF

A. LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE L'EXÉCUTION

Dans les réponses écrites au questionnaire de votre commission, MM. Jacques BONNET et Philippe NASSE, chargés par le Premier ministre en juin 1997 d'une mission d'audit des finances publiques, ont considéré que *« l'extrême complexité des structures administratives et l'archaïsme des méthodes comptables de l'Etat rendent vaines toute tentative de développer dans le domaine public une fonction de « reporting » à l'instar de ce que font les entreprises qui suivent régulièrement l'avancement de leur budget et anticipent ainsi la formation de leurs résultats comptables »*.

Les imperfections du système comptable n'empêchent cependant pas les services de réaliser de nombreux documents à destination des ministres. La direction du budget a indiqué dans ses réponses écrites au questionnaire de votre commission que l'ensemble des notes destinées au ministre en matière de « reporting » et de prévision d'exécution « *constitue une production volumineuse, dépassant la trentaine de documents par an* ». La direction générale de la comptabilité publique élabore également des documents de suivi de l'exécution budgétaire.

1. Les outils de reporting

M. Jean ARTHUIS a considéré que, s'agissant des outils de « reporting », « *situation hebdomadaire et situation mensuelle sont des éléments appréciables* ». M. Christian SAUTTER a également indiqué dans ses réponses écrites : « *je recevais les situations mensuelles budgétaires quelques jours avant leur publication ainsi que les situations hebdomadaires particulièrement sensibles aux phénomènes calendaires* ».

La direction générale de la comptabilité publique joue un rôle central dans l'élaboration de ces documents. Comme elle l'indique dans ses réponses écrites, elle a pour mission la « *centralisation et valorisation des résultats budgétaires et comptables* » ; « *pour reconstituer l'unité de la comptabilité, toutes les opérations intégrées dans les écritures des TPG sont centralisées quotidiennement à l'ACCT. Sur cette base, la DGCP réalise des situations périodiques qui sont produites hebdomadairement (la SH), mensuellement (situation mensuelle des dépenses, situation mensuelle des recettes, SROT, situation mensuelle budgétaire, réalisée avec la direction du budget)* ».

a) La situation hebdomadaire (SH)

La situation hebdomadaire est réalisée par le bureau 5A de la direction générale de la comptabilité publique. Elle porte la mention « *ce document a un caractère confidentiel et ne doit faire l'objet d'aucune diffusion, directe ou indirecte, par les destinataires désignés* ».

Le ministre est destinataire de la situation hebdomadaire, ainsi que certains services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en particulier le bureau 1D de la direction du budget, responsable du suivi de l'exécution, la direction de la prévision et à l'inspection générale des finances. Elle est également adressée à la Cour des comptes. M. François LOGEROT a en effet indiqué à votre commission que « *concernant la situation hebdomadaire et plus généralement les situations infra-annuelles budgétaires, nous les recevons, d'ailleurs certaines d'entre elles sont publiées* ».

Conformément à l'engagement écrit en date du 11 juillet 2000 pris par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget en réponse à une demande de votre président M. Alain LAMBERT, les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux Assemblées reçoivent désormais une situation hebdomadaire.

La situation hebdomadaire retrace semaine par semaine l'évolution du solde, des dépenses et des recettes du budget général, des opérations des comptes spéciaux du trésor et les opérations de trésorerie. Elle compare les résultats de la semaine à ceux de la même semaine l'année ou des deux années précédentes. Les données ne sont pas assorties de commentaires.

Evoquant ce document, M. Thierry BERT, chef du service de l'Inspection générale des finances, a livré le témoignage suivant : « *Une situation hebdomadaire des recouvrements est établie et communiquée, je pense, aux diverses institutions de la République. C'est un document confidentiel et secret, auquel je pense nous avons tous accès et nous pouvons voir avec une fiabilité suffisante quels sont les écarts entre les prévisions et les réalisations, et corriger en hausse ou en baisse les évaluations* ».

b) La situation mensuelle budgétaire

Le ministre est informé tous les mois de l'évolution du solde d'exécution par la situation mensuelle budgétaire (SMB), réalisée conjointement par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique.

Dans ses réponses écrites, la direction du budget a indiqué que « *la SMB est accompagnée d'éléments d'appréciation de l'exécution mensuelle en comparaison au même mois de l'année précédente (11 par an). Ces commentaires sont repris page 4 de la SMB publiée dans les notes bleues et mentionnées sur le serveur Internet du Ministère* ». Elle est publiée 36 jours après la fin du mois, soit à « M + 36 » et, selon les informations obtenues par vos rapporteurs à l'occasion du contrôle sur pièces et sur place réalisé au ministère des finances, l'exemplaire transmis au ministre comportait des commentaires spécifiques.

Cette situation mensuelle est rendue publique depuis 1996, sur une décision de M. Jean ARTHUIS prise à la fin de l'année 1995. A ce sujet, M. Christian SAUTTER a formulé une remarque « *en passant* » : « *Avant cette date, tous les gouvernements antérieurs ne risquaient pas d'avoir des problèmes de « cagnotte » puisqu'ils ne donnaient aucune information sur l'exécution budgétaire* ». Il a ajouté : « *j'insiste sur le fait que nous sommes le*

seul pays à publier les situations budgétaires mensuelles, aussi bien sur les recettes que sur les dépenses ».

2. Un outil de prévision : les quatre notes annuelles du directeur du budget

Le ministre reçoit quatre prévisions d'exécution dans l'année, à chacun des temps forts de la préparation du budget : avril, juillet, octobre, décembre. Selon M. Alain LAMASSOURE, ces documents prennent la forme d'un « *dossier détaillé d'une trentaine de pages qui ne laisse rien dans l'ombre* ».

a) Des notes trimestrielles actualisées chaque mois

Dans ses réponses écrites, la direction du budget indique que « *le bureau 1D de la direction du budget réalise tous les trois mois un grand exercice de prévision d'exécution pour l'année en cours, prenant la forme d'une note pour le ministre. Ce document retrace et synthétise les principaux écarts à la loi de finances en dépenses comme en recettes (4 par an)* ».

Elle ajoute que « *un tableau de bord est transmis tous les mois au ministre d'avril à décembre. Il a pour objet de confronter l'exécution cumulée à la fin du mois précédent et la prévision d'exécution la plus récente, afin de se prononcer qualitativement sur le sens d'une éventuelle révision de la prévision d'exécution (8 par an)* ». Lors de son audition, le directeur du budget a précisé que ces documents sont « *à destination de notre ministre* ».

b) Un suivi précis et complet

Ces quatre notes constituent un élément essentiel du suivi de l'exécution budgétaire. Lors de son audition, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC a souligné que « *plus on approche de la fin de l'année, plus on a tendance à voir juste et quand on a évidemment le résultat on est encore plus sûr des données* ». Il a précisé que « *étant la première, la prévision d'avril est entachée de très grandes incertitudes. [...]. En juillet, on commence à avoir des éléments sérieux sur les recettes, et un semestre sur les dépenses. En octobre, c'est en accompagnement du projet de collectif, en décembre c'est une fois le collectif arrêté et déposé* ».

M. Jean ARTHUIS a confirmé la précision croissante des notes trimestrielles : « *au début du mois d'octobre, le directeur du budget prépare une analyse très fine et très documentée qui sert d'appui à la préparation du collectif. C'est à mon avis le document le plus déterminant. Je crois que l'on a une connaissance assez précise du bouclage de l'exercice budgétaire* ».

M. Denis MORIN a indiqué : « *cela donne l'exacte situation de la consommation, des dépenses et de l'ensemble des recouvrements fiscaux* » mais que « *les situations sont très divergentes d'un mois sur l'autre* ».

Dans le questionnaire adressé à la direction du budget, votre commission avait demandé à avoir accès aux principales notes adressées au ministre et à son cabinet afin de les tenir informés de la situation du budget de l'Etat et des perspectives à moyen terme depuis 1990. Elle n'a obtenu que les quatre notes de prévision concernant l'exercice 1999. M. Jacques BONNET et M. Philippe NASSE ont remis à la commission d'enquête la note de prévision d'exécution d'avril 1997.

L'évolution de la présentation des notes de prévision d'exécution budgétaire

Leur présentation de ces notes semble avoir évolué entre 1997 et 1999. La note du 8 avril 1997 est un document succinct qui récapitule la prévision de solde, l'évolution des recettes et les prévisions de dépenses et le besoin de financement de toutes les administrations publiques. Elle comprend en annexe une prévision d'exécution détaillée et des tableaux récapitulant les prévisions de besoin de financement et d'exécution.

Les notes de 1999 comportent les mêmes annexes mais la présentation initiale par le directeur du budget est plus détaillée. Les notes d'avril et juillet comportent une prévision d'exécution pour le budget de l'Etat, comparent l'évolution des recettes et des dépenses par rapport à la loi de finances initiale et, en se référant aux travaux de la direction de la prévision, établissent une prévision de solde des administrations publiques au sens du traité sur l'Union européenne.

La note du mois de juillet 1999 prévoyait une prévision de déficit budgétaire de 210 milliards de francs « *soit une amélioration de 25,9 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale* ». Cette prévision ne s'écarte du résultat constaté en exécution au début de l'année 2000 que de 4 milliards de francs. L'exemple de l'année 1999, année au cours de laquelle la conjoncture a été pourtant particulièrement fluctuante, tend à montrer que, dès la mi-année, le ministre dispose d'une prévision relativement fiable sur la réalité de l'exécution.

Les notes d'octobre et de décembre comparent les prévisions en matière de solde à la loi de finances initiale mais également à la maquette du collectif budgétaire qui sera discuté au Parlement au mois de décembre. Elles comportent également des prévisions en terme de solde des administrations publiques.

La note du mois d'octobre présente la particularité d'expliquer de manière détaillée les différences entre la prévision de juillet et la nouvelle prévision.

Aucune de ces quatre notes ne mentionne l'évolution des prévisions de croissance du produit intérieur brut.

c) *Un instrument de préparation de la décision politique*

Dans toutes notes consultées par vos rapporteurs, le directeur du budget tire les conséquences de la prévision d'exécution qu'il transmet au ministre en formulant des préconisations.

Un exemple, la note du 8 avril 1997

Dans cette note du 8 avril 1997, le directeur du budget considérait que *« l'ampleur des écarts d'ores et déjà prévisibles, aussi bien en termes de déficit budgétaire qu'en termes de besoin de financement, entre le résultat prévisionnel d'une part, et les objectifs associés à la LFI et au plan de convergence d'autre part, indique que les objectifs de LFI et, par delà, les objectifs européens ne pourront être approchés qu'au prix d'un effort de redressement qui doit être engagé dès à présent de manière décisive (...) Sauf à renoncer à atteindre l'objectif de 3 % du PIB, ou à perdre rapidement toute crédibilité face aux observateurs internationaux, il est donc impératif en premier lieu, de prendre des mesures supplémentaires de redressement budgétaire, à hauteur de 25 à 30 milliards de francs, afin que l'Etat au moins respecte ses engagements. En second lieu, il me paraît également indispensable de prévoir rapidement des mesures permettant le redressement du besoin de financement du reste des APU, car il n'est guère envisageable que l'Etat puisse compenser l'intégralité du dérapage prévisible ».*

En 1999, l'amélioration de la conjoncture économique conduit le directeur du budget à s'inquiéter d'abord du respect de la norme de progression des dépenses. En décembre, le directeur du budget profite de sa note de prévision pour aborder les modalités du pilotage de fin d'exercice. Il indique que *« la remontée en gestion 1999 d'une partie ou de la totalité du produit de privatisation du GAN actuellement porté par la SGGP ne fait pas partie du scénario »* de prévision qu'il transmet au ministre. Il estime que, *« Si l'opération devait toutefois être décidée, il conviendrait alors d'absorber l'intégralité de cette recette par des anticipation de dotations 2000, sauf à envisager une amélioration importante du solde budgétaire. Une note signée du ministre avant le 31 décembre 1999 et prévoyant l'ensemble de ces opérations sécuriserait un tel schéma ; elle constituerait aussi un fait générateur permettant l'imputation 1999 ».*

Comme le souligne M. Denis MORIN, « il appartient au ministre de traiter cette information lorsqu'il en est saisi ». Il est de la responsabilité de l'autorité politique de tirer les conséquences des informations qu'elle reçoit de la direction du budget.

3. Les notes de la direction du trésor sur les prévisions de charge de la dette

a) La charge de la dette dépend du niveau anticipé du déficit (effet volume)

La direction du trésor a indiqué dans ses réponses écrites au questionnaire adressé par votre commission ne pas avoir de rôle spécifique dans l'exécution en général de la loi de finances, mais étant « *responsable du financement de l'Etat, elle s'assure sur la base des informations dont elle dispose que le besoin de financement de l'Etat à moyen terme et au jour le jour est couvert en permanence et aux meilleures conditions pour le contribuable* ».

A ce titre parallèlement au suivi régulier de la charge de la dette assurée par la direction du budget et publié dans la SMB, elle a déclaré dans ses réponses écrites qu'elle « *informe régulièrement le ministre par note des prévisions de charge de la dette sur l'exercice, notamment dans le courant de l'été, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances ainsi qu'en cours d'exercice, en fonction de l'évolution des conditions de marché* ». Dans ce cadre « *la direction du Trésor reçoit des instructions du ministre sur l'ensemble des sujets sur lesquels elle est compétente* ».

Ces prévisions quant au besoin de financement de l'Etat sont bien évidemment étroitement dépendantes du rythme et du mode d'exécution des la loi de finances. Elles apportent donc un éclairage utile sur le rythme et le niveau de réalisation du solde budgétaire.

b) Des outils précis d'information sur le niveau de l'exécution budgétaire

La prévision effectuée en juin est à bien des égards intéressante : elle montre qu'à l'issue du premier semestre de l'année en cours, cette direction est en mesure eu égard à l'évolution du déficit budgétaire (effet volume) mais également à celle du niveau des taux d'intérêt (effet prix) d'en déduire des prévisions réalistes quant au niveau des charges de la dette.

Ainsi à la mi-année 1997, la direction du trésor faisait l'hypothèse d'un niveau de déficit budgétaire inchangé par rapport à la loi de finances initiale. Le 19 juin 1997, le directeur du trésor, s'agissant des charges de la dette pour les exercices 1997 et 1998, indiquait en effet que outre les anticipations de taux, ou les programmes de rachat de titres, les hypothèses émises reposaient sur un « *déficit budgétaire inchangé par rapport à la loi de finances initiale* ».

De même à la mi-année 1998, la note du 29 juin 1998 sur les prévisions de charge de la dette se terminait ainsi : « *J'attire l'attention du ministre sur deux points (...) :*

- les volumes d'émission prévus pour 1998 reposent sur une hypothèse de déficit budgétaire inchangé : si les gains de recettes fiscales venaient à se confirmer, il conviendrait d'envisager les conséquences à en tirer sur la réalisation du programme de financement pour 1998 ; ».

Cette appréciation est également confirmée pour 1999. Lors de son audition le directeur du trésor a indiqué en effet que « *la situation que nous présentions en milieu d'année 1999 était que le besoin de financement de l'Etat serait inférieur, compte tenu des flux constatés* ». En effet, dans sa note au ministre du 10 juin 1999, le directeur du trésor indiquait que « *si les gains de recettes fiscales venaient à se confirmer, il conviendrait d'envisager les conséquences à en tirer sur la réalisation du programme de financement pour 1999* ».

4. Le rôle de la direction de la prévision : les budgets économiques d'hiver et d'été

La direction de la prévision a indiqué dans ses réponses écrites au questionnaire de votre commission qu'elle « *n'intervient généralement pas dans la procédure législative elle-même, ni dans la rédaction des textes (si on excepte évidemment la réflexion en amont), ni dans le suivi du projet de loi avant son dépôt au Parlement ou au cours du débat parlementaire* ».

Il n'en reste pas moins que la direction de la prévision joue un rôle essentiel dans l'élaboration des projets de loi de finances, en particulier sur leur cadrage macroéconomique.

Elle est également la seule direction à avoir une vision agrégée des finances publiques et à raisonner en tenant compte des administrations publiques au sens du traité sur l'Union européenne, c'est à dire l'Etat, la sécurité sociale et les hôpitaux, les collectivités locales et les organismes divers d'administration centrale. La direction du budget s'appuie sur les travaux de la direction de la prévision pour établir les prévisions de solde des administrations publiques qu'elle transmet au ministre.

Dans le cadre de la préparation et l'élaboration des projets de lois de finances, les travaux de la sous-direction « Finances publiques » font l'objet d'une synthèse globale par le bureau des projections économiques d'ensemble de la sous-direction des synthèses macro-économiques et financières.

Ces travaux connaissent deux temps forts dans l'année :

- **les budgets économiques d'été**¹ sont réalisés entre juillet et septembre pour la préparation du projet de loi de finances, dont ils constituent la « *charpente* » pour reprendre le terme d'une brochure du ministère des finances, et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ils permettent « *à une date qui a été variable selon les années, une confrontation des prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours et l'année à venir* » et d'affiner le calibrage des différentes mesures fiscales. En septembre grâce au budget économique d'été le gouvernement est ainsi en mesure de mieux apprécier l'évolution du niveau du déficit budgétaire. M. Denis MORIN a estimé que les budgets économiques d'été constituaient « *le schéma de référence pour le budget de l'année suivante* » ;

- **les budgets économiques d'hiver** sont réalisés entre décembre et mars. Ils servent à « *actualiser les prévisions sur l'année courante et fournir un cadrage pour l'année suivante très en amont du projet de loi de finances* ». La direction de la prévision indique que « *généralement, les résultats intermédiaires de cet exercice sont transmis, souvent fin janvier, à certaines autres directions du ministère (Budget, DGCP, DGI-DLF, Douanes), afin que toutes les directions concernées assoient leurs prévisions de recettes fiscales - pour les impôts où elles sont concernées - sur des hypothèses macro-économiques communes, pour l'année en cours et l'année à venir* ».

Les budgets économiques d'hiver « *permettent également d'apprécier l'incidence de la conjoncture sur le solde public et l'impact macro-économique des finances publiques* ». **De ce fait, en mars de chaque année, le gouvernement dispose d'indications sur l'équilibre budgétaire venant de la direction de la prévision.**

B. UNE ADMINISTRATION COMPÉTENTE ET LOYALE, DONT LE MODE DE FONCTIONNEMENT N'EST PAS EXEMPT DE TRAVERS

1. L'administration au service du politique

a) La qualité et la loyauté des services unanimement saluées

Au cours des travaux de la commission d'enquête, vos rapporteurs ont constaté que les personnes auditionnées ont été unanimes pour saluer la qualité et la loyauté des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

¹ Les budgets économiques d'hiver et d'été remis à votre commission portent la mention « *confidentiel* ».

Ce sentiment est particulièrement illustré par les propos tenus devant la commission par M. Nicolas SARKOZY : « *La première conclusion que j'ai dégagée de ces deux années est la suivante : la qualité de l'administration des finances est sans faille. Je dirais même que l'information donnée au ministre sur la situation financière du pays est fiable, même si elle peut souffrir d'un excès de prudence. Dès mon arrivée à Bercy, j'ai pu tester la qualité de cette administration* ». Il a considéré que les fonctionnaires de Bercy étaient « *compétents, dévoués, honnêtes* ».

De la même façon, M. Dominique STRAUSS-KAHN a notamment déclaré être « *plutôt impressionné par la qualité des fonctionnaires et la qualité des procédures qui ont été mises en place sur la gestion de la dette* », tandis que M. Jean ARTHUIS relevait : « *j'estime les fonctionnaires avec lesquels j'ai collaboré et j'aime cette administration* ».

De qualité, cette administration est également jugée loyale, comme en témoigne l'exemple livré par M. Nicolas SARKOZY : « *Huit jours après mon arrivée à Bercy, les services m'informaient que le déficit ne se situait pas aux alentours de 170 milliards, tel que cela avait été voté dans la loi de finances, mais à 341 milliards [...] j'ai donc été informé, dans la semaine qui suivait, par des directeurs que je n'avais pas nommés* ».

La note de prévision d'exécution adressée au ministre le 26 octobre 1999 par le directeur du budget illustre la manière dont les services peuvent apporter des solutions aux problèmes rencontrés par les ministres. En l'espèce, le cabinet, conscient des difficultés rencontrées par le respect de la norme de progression des dépenses en volume, a souhaité trouver des moyens de ne pas les faire apparaître puisque le directeur du budget indique que, « *à la demande du cabinet du ministre, un certain nombre d'ajustements ont été recensés à cet effet. Il s'agit, pour l'ensemble d'entre eux, de reports vers la gestion 2000 de dépenses tendanciuellement prévues en gestion 1999* ». Le directeur du budget précise que la « *mise en œuvre [de ces reports] nécessite l'accord express du ministre* ».

M. Dominique STRAUSS-KAHN est parvenu à la même conclusion que M. Nicolas SARKOZY : « *je vous dirais « oui, le ministre des finances se fait obéir ! ».* Vous allez sans doute trouver que je suis un grand naïf mais je n'ai pas eu le sentiment, à aucun moment, non pas que des fonctionnaires ne se trompaient pas - évidemment ils peuvent se tromper et nous aussi - mais qu'il y avait de la résistance organisée quelque part. [...]. Je n'ai pas eu de séance d'angoisse sur la façon dont je me faisais obéir ».

Observateurs extérieurs, MM. Jacques BONNET et Philippe NASSE ont également confirmé ce constat de qualité et de loyauté des services : « *Nous n'avons eu l'impression ni de documents biaisés, ni de documents de mauvaise qualité* ».

b) *Le souci constant d'informer le politique et de le faire trancher*

M. François LOGEROT, président de la première chambre de la Cour des comptes, a déclaré : « *A la connaissance de la Cour le ministre et son cabinet reçoivent une information régulière et abondante sur l'exécution des lois de finances et plus généralement la situation des finances publiques* ». M. Jacques BONNET a précisé : « *Concernant les recettes nous avons eu l'impression que, d'une part, la sincérité des états donnés ne faisait pas de doute et, d'autre part, que le ministre avait la totalité des renseignements dont l'administration disposait au moment des arbitrages. Il n'y pas de doute* ».

Concernant les recettes non fiscales, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC a indiqué que « *la direction du budget informe le ministre en temps réel de la situation de toutes ces marges de manoeuvre possibles* ». Evoquant le fonctionnement interne du ministère, M. Pierre GISSEROT, ancien chef du service de l'Inspection générale des finances, a estimé que « *la communication avec le ministre n'a je crois jamais posé de problème* ».

Les documents auxquels vos rapporteurs ont eu accès illustrent la manière dont les services communiquent avec leur ministre. Outre les nombreux éléments d'information auxquels faisaient allusion MM. François LOGEROT et Jacques BONNET, les directeurs d'administration centrale adressent au ministre des notes sur des sujets ponctuels. Vos rapporteurs en retirent le sentiment que les services ne « forcent pas la main » des ministres. Lorsque des propositions sont formulées, il est précisé par exemple que les actions proposées sont « *conformes à la volonté exprimée par le cabinet du ministre* » ou ont été identifiées « *à la demande du cabinet du ministre* » ou que « *leur mise en œuvre nécessite l'accord exprès du ministre* ». Lorsque les services n'ont pas reçu de consigne, ils précisent qu'ils attendront l'arbitrage du ministre avant d'agir. Un note conjointe de la direction du trésor et de la direction du budget demande ainsi explicitement au ministre de trancher entre deux orientations possibles.

Il ressort également de la lecture des différents documents que la communication entre un ministre et ses directeurs semble obéir à certains codes. Ainsi, lorsqu'un directeur semble réservé sur l'opportunité d'une mesure, il « *attire solennellement l'attention du ministre* » sur ses inconvénients. De même, certaines notes du directeur du budget comportent, à la fin du document, des annotations manuscrites rappelant le caractère fondamental de telle ou telle information.

En sens inverse, les notes sont renvoyées aux services après avoir été visées par le ministre ou son directeur de cabinet, qui indiquent de façon manuscrite s'ils souscrivent, ou non, aux propositions des services.

2. La responsabilité éminente du politique

Lors de son audition, M. Nicolas SARKOZY s'est exprimé sur cette question centrale : *« Quelle est la plus-value du politique face à une administration de près de 200.000 agents dont la technicité n'est plus à démontrer, dont la loyauté - c'est mon point de vue - est parfaite et dont la compétence est totale ? A quel niveau doit se situer le politique avec ces 200.000 collaborateurs qui ont naturellement tous une idée précise sur ce qu'il conviendrait de faire ? ».*

a) Tenir compte des cultures des différentes directions

MM. Jacques BONNET et Philippe NASSE ont constaté lors de la réalisation de leur audit des finances publiques en 1997 que les priorités des différentes directions n'étaient pas les mêmes.

Ainsi, *« la direction du budget souhaitait que nous présentions au gouvernement la situation la plus noire possible, de manière à dresser un barrage contre les tentations dépensières que la direction du budget imagine à chaque changement de gouvernement. Changement de ton complet à la direction du Trésor qui souhaitait le contraire : elle désirait que nous présentions une situation aussi proche que possible sinon de l'équilibre, du moins des critères de convergence de Maastricht, et du besoin de financement des administrations publiques, parce qu'elle redoutait les conséquences internationales d'une annonce trop mauvaise de la situation budgétaire de la France, ses conséquences sur le prix de l'argent et sur le coût de financement du déficit de l'Etat ».*

La spécificité de la direction du budget

Selon M. Jacques Bonnet, il n'est plus à prouver que *« la direction du budget pratique plus volontiers l'apocalypse que le vaudeville. Il est clair que ses notes sont toujours marquées d'un certain catastrophisme ».*

Les ministres auditionnés par votre commission ont porté une appréciation différente sur cette caractéristique de la direction du budget. Selon M. Jean Arthuis, *« il est permis de penser que dans certaines circonstances les services ne disent pas tout. Le budget considère qu'il est le garant de l'équilibre des finances publiques. Il a tendance à penser que le politique est naturellement dépensier et que dans ces conditions il doit protéger le politique contre ses tentations ».* Pour M. Nicolas Sarkozy, *« ils ont les défauts de leurs qualités. Cette compétence et cette honnêteté les conduisent à un excès de scrupule (...) Ceci explique, selon moi, que les services sont plus enclins à vous alerter des mauvaises nouvelles que des bonnes ».*

Selon M. Dominique Strauss-Kahn, cette situation relèverait presque du cours normal des choses : *« La direction du budget « pond » tous les jours des listes d'économies supplémentaires à faire. Fort heureusement, le ministre ne les voit pas arriver tous les jours et les filtres successifs lui évitent qu'elles viennent encombrer son bureau. Mais c'est la fonction de la direction du budget et c'est même un peu sa constitution. Heureusement d'ailleurs ! ».*

b) *La nécessité pour le politique de mettre en perspective les informations qu'il reçoit*

Il n'en reste pas moins, selon M. Nicolas SARKOZY, qu'il « *existe un véritable rapport de force [...] pour tout politique qui se trouve à Bercy. Il est très difficile à mettre en œuvre, parce qu'il ne faut pas faire n'importe quoi, bien sûr. Mais, en même temps, nous ne sommes pas là pour faire une politique économique voulue par le directeur du budget* ».

Le témoignage de M. Dominique STRAUSS-KAHN illustre ce rapport de force entre le ministre et ses services. Evoquant les arbitrages qu'il devait rendre en matière de prévision macroéconomique et ses options contraires aux préconisations des services, il observe que « *la pression des services était forte ! Je citais le directeur de l'INSEE tout à l'heure mais c'est vrai aussi pour la direction de la prévision et pour d'autres encore. Cette pression était telle qu'au bout d'un moment on finit par se dire que l'on doit quand même avoir tort à être seul à prétendre des choses de ce genre* ».

Ces deux ministres ont développé devant la commission une conception assez similaire de l'attitude que doit adopter un ministre face à ses services. M. Nicolas SARKOZY a indiqué que « *l'administration, fut-elle de grande qualité, et surtout parce qu'elle est de grande qualité, doit rester au service d'une politique pour ne pas dire du politique* ». De même M. Dominique STRAUSS-KAHN a estimé : « *Je ne crois pas que nous puissions avoir des ministres qui n'aient d'autre fonction que de répéter en public ce que les services écrivent sur les papiers* ».

M. Alain LAMASSOURE a pour sa part fait état d'une conception plus restreinte de l'autonomie de jugement des ministres par rapport aux informations provenant des services. Contrairement à M. Dominique STRAUSS-KAHN qui a jugé que le ministre devait prendre « *des risques en donnant sa propre appréciation de ce qu'il croit être l'évolution de l'économie* », il a indiqué qu'« *il y a deux sujets sur lesquels je m'interdisais de rendre un arbitrage de nature politique, c'est d'une part, la prévision macroéconomique et d'autre part, le montant des recettes fiscales. Concernant les premières, je ne vois pas pourquoi le ministre aurait plus d'intuition que d'autres* ».

3. Des pratiques administratives qui ne sont pas exemptes de travers

a) Un suivi pas assez fin ?

Faisant référence à son expérience de 1997, M. Jacques BONNET a déclaré devant votre commission que, « *en 1997 le fait majeur est que l'Etat ne disposait pas de documents ou de méthodes permettant avec une grande précision de prévoir l'exécution du budget dans les six mois suivants* ». Il a précisé par ailleurs que cela ne lui apparaissait pas « *impossible* » ayant lui-même réalisé à cette occasion un pareil travail : « *je crois que la philosophie que M. NASSE et moi-même avons tirée de cette mission est qu'il n'y avait de mauvaise volonté ni de dissimuler, ni de tromper, mais des instruments traditionnels très insuffisants, très lents, pour avoir une vue vraiment satisfaisante de l'évolution des finances publiques* ».

Dans leurs réponses écrites MM. Jacques BONNET et Philippe NASSE ont confirmé leur jugement sévère en précisant que « *les nombreuses défaillances de l'information disponible ont été soulignées par l'audit de 1997. Selon nous ces défaillances ne résultent pas de l'exercice d'une volonté délibérée de tenir secrète une information exhaustive, centralisée mais cachée. Elles ne résultent pas non plus de l'absence d'effort pour rassembler cette information à partir de ses éléments existants, face à une administration réticente à les fournir. Elles résultent de l'impossibilité de réunir cette information. En effet l'extrême complexité des structures administratives et l'archaïsme des méthodes comptables de l'Etat rendent vaines toute tentative de développer dans le domaine public une fonction de « reporting » à l'instar de ce que font les entreprises qui suivent régulièrement l'avancement de leur budget et anticipent ainsi la formation de leurs résultats comptables* ».

M. Jean ARTHUIS, qui lorsqu'il était ministre a le premier initié les travaux relatifs à la comptabilité patrimoniale de l'Etat, a déclaré à la commission d'enquête : « *Ce qui m'a frappé en arrivant à Bercy et qui a d'une certaine façon conforté les hypothèses que j'avais formulées lorsque j'étais rapporteur général du budget au sein de votre commission, c'est que la sphère publique ne s'est pas donnée des instruments de visibilité. Il m'est apparu que le système d'information financière était totalement archaïque et que le mode d'appréhension des données budgétaires et financières était fondé sur les encaissements et les décaissements, que le contrôle s'exerçait a priori et qu'en aucune façon on ne se préoccupait de mesurer l'efficacité de la dépense publique* ».

b) *Les liens entre les membres des cabinets et leur administration d'origine*

M. François LOGEROT a relevé que « *La Cour ne dispose pas d'indications particulières sur la qualité de l'information du ministre par son cabinet ou par les directions du ministère. Tout au plus peut-elle remarquer que, traditionnellement, les questions intéressant chacune des grandes directions sont spécialement suivies par des membres du cabinet qui en sont souvent issus. Les cabinets du ministre et du secrétaire d'Etat au budget comprennent d'ailleurs des membres communs afin d'assurer la coordination* ». M. Jean-Philippe COTIS, directeur de la prévision, a ainsi admis que les administrations choisissent elles-mêmes certains de leurs membres qui sont appelés à exercer leurs talents dans les cabinets : « *nous avons une discussion sur les hypothèses économiques avec les experts (notamment le conseiller économique du ministre) qui sont souvent des personnes issues de la maison que nous avons envoyées là en raison de leur grande compétence* ».

En revanche, M. Nicolas SARKOZY, loin de considérer que des collaborateurs issus de l'administration pourraient avoir une indépendance limitée par rapport à leurs anciens (et futurs) collègues, a insisté sur l'intérêt pour les hommes politiques de s'entourer de personnes qui connaissent le fonctionnement interne du ministère. Il a considéré que « *c'est une erreur de ne pas prendre un directeur de cabinet de la maison* » car il connaît « *les chausse-trapes, les habitudes, les histoires, la façon de traduire cela. Un directeur de cabinet qui n'en est pas ne le sait pas* ».

c) *L'insuffisance d'instruments extérieurs d'analyse*

Cette absence d'instruments extérieurs d'analyse concurrents a été souvent regrettée, notamment lors de la fixation des principales hypothèses macroéconomiques. Ainsi, M. Denis MORIN a expliqué à la commission d'enquête que « *l'essentiel de l'information en ce qui concerne la préparation et l'exécution des lois de finances provient des services du ministère. La technicité particulière de ces sujets et leur forte connotation politique, la préparation d'un budget étant l'acte politique central d'un gouvernement, rendent peu exploitables les sources d'information parallèles. C'est surtout en matière de conjoncture économique que la référence à des sources d'information externes est la plus répandue* ».

S'agissant de la conjoncture économique, M. Christian SAUTTER a précisé que « *en ce qui concerne la croissance, je crois que c'est Dominique Strauss-Kahn qui a pris l'initiative de donner davantage d'importance à la commission des comptes de la nation, laquelle s'est réunie elle aussi deux fois par an et permet de réunir les différents prévisionnistes des instituts publics et*

privés. Dans les décisions qui sont prises au mois de juillet, il y a donc prise en compte du consensus des économistes privés ». M. Jean-Philippe COTIS a cependant rappelé que l'échantillon des économistes consultés était de plus en plus large : « nous avons élargi le panel aux économistes, notamment de banques, à la fois banque françaises et grandes banques internationales comme Goldman Sachs et Morgan Stanley ».

Au total, M. Dominique STRAUSS-KAHN s'est déclaré globalement satisfait de la façon dont les prévisions de croissance étaient réalisées : *« l'outil dont on dispose n'est pas mal adapté . La direction de la prévision, l'INSEE, chacun pour ce qui les concerne, font leur travail. Le consensus des économistes de place - que je réunissais en général comme mes prédécesseurs et qui comprend des économistes d'entreprises, l'association des universitaires entre autres - finit par essayer de faire sortir une sorte de moyenne qui vaut ce qu'elle vaut, comme toutes les moyennes . On l'appelle « le consensus » alors qu'en réalité il n'y a pas de consensus puisque chacun est sur des chiffres un peu différents. C'est plus une moyenne des consensus ! Mais quand même la discussion fait un peu converger les opinions et c'est sur ce consensus que l'on se base ».*

Malgré tout, les personnes auditionnées ont généralement conclu à la nécessité d'aller plus loin dans le recours aux avis extérieurs. Ainsi, M. Jean-Claude TRICHET a considéré que *« dans notre pays, tout le monde semble considérer qu'il va de soi que l'on ait une croissance éternelle de 3 % en volume par an. Je n'en suis pas sûr personnellement, et je crois que cela suppose un grand nombre de conditions à réunir pour arriver à un tel résultat. Bref, je crois qu'on peut améliorer les choses en ayant une procédure plus objective et surtout reposant davantage sur un consensus d'experts gouvernementaux, parlementaires et indépendants, de manière à avoir des éléments incontestables ».*

M. Jacques BONNET a insisté sur la nécessité de *« trouver des matériaux suffisamment indépendants pour nous permettre de nous faire une opinion qui ne soit pas le strict reflet de celle des services intéressés ».* En écho, le directeur du budget, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, s'est demandé : *« Comment peut-on améliorer la situation ? C'est plus par des obligations de moyens que par des obligations de résultats. Les pays ayant essayé d'améliorer les choses dans ce domaine ont eu recours à des comités d'experts indépendants qui se sont prononcés sur les prévisions économiques et des recettes des gouvernements. Ces comités d'experts se trompent, comme tous les experts, beaucoup, mais ils offrent la garantie que si l'on s'est trompé, c'est de bonne foi ».*

**Développer la confrontation de l'information macroéconomique
selon deux anciens ministres de l'économie**

M. Dominique Strauss-Kahn a estimé que l'Union économique et monétaire conduirait nécessairement à modifier les conditions dans lesquelles sont réalisées les prévisions macroéconomiques : *« la voie est certainement ce qui se passe aujourd'hui au sein du Conseil de l'euro. C'est à dire que nos économies sont à ce point imbriquées qu'il est tout à fait inconcevable que la France fasse pour elle-même une prévision de croissance - 3 % par exemple - et que l'Allemagne ait sa propre estimation de la croissance française qui influe bien évidemment sur la sienne, qui ne serait pas de 3 %. On a là des ajustements considérables. Or la mise en commun de l'information est encore loin d'être faite parce que chacun a évidemment sa tradition, ses habitudes, son histoire et garde l'information pour lui-même ».*

M. Christian Sautter a évoqué une perspective différente : *« vous me permettrez d'insister sur un point. Aux Etat-Unis - je ne suis pas choqué de les citer - des centaines d'universitaires travaillent sur les finances publiques. Des universitaires ont des modèles de calcul des recettes fiscales et ils font des études sur la fiscalité. Je l'ai dit très brièvement dans mon exposé introductif, la recherche universitaire porte trop peu sur les finances publiques ».*

d) Un problème de communication interne

M. François LOGEROT a constaté, s'agissant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, que *« cette administration souffre d'un excessif cloisonnement aussi bien au niveau central qu'au niveau des services extérieurs et tout particulièrement affectant les directions à réseau c'est-à-dire les grandes directions : comptabilité publique, impôts et douanes ».*

Les services du ministère semblent en être conscients. Ainsi, M. Jean-Philippe COTIS a rappelé que : *« le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris la mesure d'un certain nombre de dysfonctionnements qui ont pu nuire à l'efficacité des travaux au sein des directions dites d'état-major ».* Il a cependant indiqué que *« nous essayons de travailler de manière plus collégiale et plus transversale que ce n'était le cas dans le passé. Du travail est encore à faire, mais l'effort est bien engagé. »* Ce cloisonnement est confirmé par M. Pierre GISSEROT qui souligne que : *« il est certain qu'il y a une culture du secret, et je dirai à l'intérieur même du ministère. Si j'ai laissé quelque chose aux finances, ce sera d'avoir facilité la communication entre directions. C'est déjà un grand progrès ! ».*

C. LE PARLEMENT TENU A L'ÉCART

1. Une « culture du secret » à Bercy

a) Une déformation professionnelle

Au terme de leurs travaux, votre commission ne peut que souscrire aux propos de M. Pierre GISSEROT : *« je serais malhonnête si je ne disais pas que, dans la tradition du ministère des finances, il existe une certaine culture du secret. Nos sujets sont délicats et notre citadelle de Bercy est un symbole de ce que sont les finances »*. Le secret de certains travaux mérite d'être respecté, notamment au stade de la préparation des lois de finances. Car, comme le souligne M. Denis MORIN, *« certains documents internes sont destinés à l'information du ministre, voire du gouvernement. Ces documents n'ont pas vocation à être sortis des services ni du cabinet »*.

Ainsi, le président Alain LAMBERT, lors de l'audition de M. Laurent FABIUS, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, rappelait que : *« nous avons une idée, que je crois partagée, du bon équilibre de nos institutions. Il ne s'agit d'aucune façon de gêner le gouvernement car ce ne serait pas bon pour la France. »* Il ajoutait néanmoins : *« Mais il faut en même temps que les règles de la démocratie les plus élémentaires ou les plus fondamentales soient respectées »*.

Dès lors, il importe de trouver un équilibre entre l'indispensable information de la représentation nationale et la nécessaire confidentialité des travaux préparatoires du gouvernement. Par exemple, que doit-il en être s'agissant des prévisions d'exécution dont M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC a indiqué : *« Les notes d'exécution donnent lieu à une information du ministre. Le Parlement n'est pas toujours informé des évolutions »*. A ce sujet, on doit relever que M. Pierre GISSEROT a estimé : *« Il est évident, à mes yeux, qu'une commission des finances comme la vôtre n'est pas informée comme elle pourrait souhaiter l'être »*.

M. Thierry BERT a également évoqué l'arbitrage entre confidentialité et transparence : *« la culture du secret est quelque chose dont mon opinion personnelle et l'analyse qu'on peut avoir de l'évolution de la société montrent que ce n'est plus tenable et que c'était souvent indu. Nous avons en permanence le mot confidentiel sur un certain nombre de choses qui ne le sont pas. S'agissant de la pratique de diffusion des rapports que j'ai, j'ai clairement dit à l'ensemble des cabinets qu'un rapport était diffusable dès lors qu'il ne tombait pas sous le coup des trois interdictions de la loi de 1978 sur la communication des documents administratifs, c'est-à-dire le secret fiscal ou*

bancaire, le secret industriel et commercial et la préparation aux décisions gouvernementales.

En revanche, je veux bien admettre qu'une note portée à l'arbitrage, ou qu'un rapport qui contient des informations nominatives en grand nombre, ou qu'un rapport de contrôle impliquant des suites judiciaires, par exemple, doive faire l'objet d'une procédure secrète ».

La Cour des comptes mieux informée que le Parlement ?

Votre commission observe que la Cour des comptes dispose de plus d'informations que les commissions des finances du Parlement. Ainsi, M. François Logerot a indiqué : *« Lorsqu'on me pose la question de savoir : « Avez-vous accès aux notes internes des ministères, celles que les directeurs font pour leur cabinet aux ministres ? », je dis oui quand on nous les remet spontanément ou bien quand, en ayant connaissance, nous les demandons. En effet, à partir du moment où nous avons connaissance de leur existence et que nous les demandons, on ne peut pas nous les refuser ».*

Dans l'état du droit au mois de mars 2000, votre commission des finances a été dans l'obligation de se constituer en commission d'enquête afin de pouvoir avoir accès aux mêmes documents que la Cour des comptes.

b) L'évolution vers plus de transparence

La décision prise en 1995 par MM. Jean ARTHUIS et Alain LAMASSOURE de publier à compter de 1996, chaque mois, les situations mensuelles budgétaires a constitué un progrès dans la voie d'une meilleure information non seulement du Parlement, mais également du public. M. Denis MORIN l'atteste en considérant que *« aujourd'hui nous vivons effectivement sous la contrainte si je puis dire, c'est sans doute une contrainte positive, de la transparence mensuelle absolue »*. Il a cependant estimé que *« la production de documents mensuels est évidemment un élément de transparence mais probablement le document tel qu'il est aujourd'hui mériterait-il d'être encore clarifié et nourri de plus d'informations pour que les commentaires faits à partir de ces informations un peu brutes soient plus pondérés »*.

M. Alain LAMASSOURE pour sa part a considéré qu'il fallait aller plus loin dans la transparence : *« Nous avons décidé, sur ma proposition, au mois de décembre 1995, que la situation de trésorerie de l'Etat donnerait lieu à publication mensuelle, ce qui est fait depuis 1996 et ce qui est déjà un gros progrès. Je pense que cela ne suffit pas et que rien ne devrait s'opposer à ce que cette situation soit maintenant publiée toutes les semaines afin que les commissions des finances, les médias, les spécialistes de l'opinion puissent connaître l'évolution de la trésorerie de l'Etat. Cela exige que soient ajoutées certaines informations complémentaires pour apprendre à lire ce document un*

peu particulier. Mais à partir du moment où ces informations existent, il n'y a pas de raison de ne pas en faire une très grande diffusion. ».

M. Jean-Jacques FRANÇOIS a inscrit ces évolutions vers plus de transparence dans une tendance de long terme : *« Il faut développer le reporting qui est la comptabilité utile et à la demande. Pour quoi faire ? Pour deux raisons. La première est le pilotage. Plus le temps passe, plus le pilotage, l'exécution budgétaire aura d'importance, il faut donc que l'ACCT soit à même de fournir un reporting de qualité. La seconde est la communication, encore balbutiante. Actuellement, la communication se fait sur les projets de loi de finances, tradition franco-française, mais si nous regardons ce qui s'est passé dans le secteur privé, nous voyons que la communication se fera également sur la comptabilité ».*

Plus généralement, les progrès de l'information du Parlement devront résulter d'une modification des rapports entre celui-ci et l'administration. Ainsi M. Jean ARTHUIS a estimé que *« nous avons une culture à forger ensemble, Parlement et administrations, en particulier le ministère des finances »*, et relevé que *« si vous avez l'habitude d'aller dans les services pour demander des informations, vous allez créer un climat et vous ferez en sorte que le système d'information soit accessible à tous en permanence, qu'il soit transparent et vous ferez disparaître ces suspicions mutuelles. Je ne dis pas que les premières démarches seront faciles ! Mais je crois que si le Parlement ne se donne pas les moyens de diligenter des missions d'audit avec détermination, il peut se rendre complice de certains dysfonctionnements de l'Etat ».*

2. Un monologue du gouvernement

Les progrès de l'information du Parlement en matière d'évolution des finances publiques n'ont pour l'heure pas été accompagnés par une revalorisation du rôle du Parlement dans l'élaboration des textes financiers.

Certes, le rôle limité des Assemblées résulte pour partie des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Néanmoins, les textes n'expliquent pas tout. Au cours des travaux de la commission d'enquête, les commissaires ont à de nombreuses reprises souligné le contraste entre la longueur de la procédure d'examen des lois de finances et le caractère limité des modifications apportées par le Parlement au texte d'origine figurant dans la loi de finances promulguée comme si la discussion de celle-ci était en quelque sorte « verrouillée ».

Le souci de protection de l'équilibre des finances publiques ne suffit pas à expliquer le « verrouillage » et le soin mis par le ministère des finances pour tenir les parlementaires à l'écart de l'élaboration des lois de finances.

Ainsi, les documents recueillis par votre commission auprès de la direction du budget montrent que, dans les documents internes préparatoires à un projet de loi de finances, les services répartissent les mesures destinées à figurer dans le texte définitif entre celles qui seront des articles du projet déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et celles qui seront introduites par voie d'amendement en cours de discussion. Outre qu'un tel procédé aboutit à soustraire certaines mesures à l'examen préalable du Conseil d'Etat, il traduit une volonté du gouvernement de contrôler la discussion parlementaire jusque dans ses moindres détails en choisissant de réduire délibérément le délai laissé au Parlement pour examiner certaines dispositions, pourtant envisagées longtemps à l'avance par les services.

3. La sincérité budgétaire n'est pas une priorité

Au cours de son audition, M. Jean-Claude TRICHET a déclaré avoir *« toujours été frappé par ce procès, qui repose essentiellement sur le fait que les hypothèses de travail de la loi de finances ne semblent pas, aux yeux de la représentation nationale, être le fruit d'un travail sincère, professionnel, d'une sorte de consensus des experts, le meilleur possible, mais le fruit d'une manifestation gouvernementale »*.

A l'inverse, au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont constaté que la sincérité des données à partir desquelles sont élaborés les projets de lois de finances n'apparaît pas comme l'une des premières préoccupations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, que ce soit des services mais également des ministres.

M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC a d'ailleurs relativisé l'importance de l'objectif de sincérité budgétaire : *« la sincérité du projet de loi de finances initiale, qui n'est d'ailleurs pas un principe de l'ordonnance organique, mais une construction jurisprudentielle, est une obligation de moyens, mais cela ne peut pas être une obligation de résultat à ce stade de l'année. Les comptes sont une obligation de résultats »*. A l'évidence, il n'est pas possible de prévoir en loi de finances initiale de manière exacte l'évolution des recettes fiscales au cours de l'exercice à venir. En revanche, le président de votre commission, M. Alain LAMBERT s'est opportunément demandé si le Parlement ne serait pas fondé à exiger que les données à partir desquelles il débat des projets de loi de finances correspondent à celles que le gouvernement utilise effectivement dans son suivi de l'exécution budgétaire.

En effet, lors de l'audition de M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, il relevait que « *les paramètres économiques et financiers du projet de loi de finances évoluent et, pendant ce temps, le Parlement examine, discute du budget. Il n'est pas toujours informé de ces évolutions, et quand je dis cela c'est par courtoisie, et pourtant il débat du projet de budget. [...]. On peut se demander, quand on est au Parlement, si l'exercice auquel on se livre n'est pas exclusivement formel* ».

Un exemple d'insincérité budgétaire ?

Les documents auxquels votre commission a eu accès confirment ce sentiment. Par exemple, à l'automne 1999, le directeur du budget a adressé au ministre deux notes, à un jour d'intervalle :

- la note du 25 octobre 1999 relative au « *projet de collectif 1999* » indique que le projet de loi de finances rectificative qui sera présenté le 24 novembre en Conseil des ministres pourrait être élaboré avec un objectif de solde pour 1999 s'élevant à 228,7 milliards de francs, soit 7,8 milliards de francs d'amélioration par rapport au solde voté en loi de finances initiale pour 1999. Cette note a été établie par le bureau 1A de la direction du budget¹ ;

¹ Ce bureau est principalement chargé de la politique budgétaire et de l'élaboration des lois de finances.

- la note du 26 octobre 1999 concerne la « *prévision d'exécution associée à la maquette du projet de collectif 1999* ». La prévision de la direction du budget pour l'exercice 1999 s'établit alors à 211,2 milliards de francs, soit 25,3 milliards de francs de moins que la loi de finances initiale. Cette note explique de manière détaillée les raisons des écarts constatés en recettes et en dépenses par rapport au projet de collectif. Cette note a été établie par le bureau 1D de la direction du budget¹.

L'écart entre le chiffre sur la base duquel le gouvernement a proposé au Parlement de débattre (- 228,7 milliards de francs) et le chiffre sur la base duquel le gouvernement a réalisé son suivi de l'exécution est significatif puisqu'il s'établit à 17,5 milliards de francs. Pourtant, à aucun moment, dans la note du 25 octobre 1999 consacrée au collectif, il n'est évoqué la possibilité de modifier la maquette du collectif en fonction des prévisions d'exécution. S'il l'avait voulu, le gouvernement aurait pourtant disposé d'un mois pour le faire, puisque le projet de loi de finances rectificative pour 1999 n'a été présenté en Conseil des ministres que le 24 novembre.

En outre, il est indiqué dans la note du 25 octobre 1999 que « *s'agissant du solde, un objectif d'amélioration doit être visé à deux titres : pour maintenir l'équilibre primaire compte tenu des économies affichées sur la dette ; pour accélérer la réduction du déficit budgétaire de l'Etat conformément à ce qui a été notifié en septembre à la commission* ». L'objectif de sincérité des documents transmis au Parlement ne semble pas recherché.

Il ressort de ces éléments que l'organisation administrative même de la direction du budget traduit une certaine conception du rôle du Parlement. Tandis que le bureau 1D s'occupe de transmettre au ministre les données relatives à la réalité de l'exécution, le bureau 1A s'attache à mettre en forme une réalité budgétaire virtuelle, qui sert de base à la discussion au Parlement.

Vos rapporteurs considèrent que le choix de ne pas incorporer, lorsque c'est encore matériellement possible, les prévisions les plus fiables dans les documents transmis au Parlement est particulièrement regrettable s'agissant du collectif budgétaire. S'agissant du projet de loi de finances initiale, plusieurs personnes auditionnées ont mis en évidence les difficultés qui s'opposeraient à l'incorporation des prévisions les plus récentes.

En revanche, s'agissant du collectif qui, pour reprendre l'expression de M. Jean ARTHUIS, se doit d'être le « *document vérité* », le décalage entre les chiffres retenus par le gouvernement et les prévisions qui lui sont transmises par les services fait perdre tout son sens à cet exercice, à propos duquel M. Christian SAUTTER a souligné que « *nous sommes parmi les rares pays qui fassions des budgets rectificatifs en cours d'année* ».

III. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS FORTES CONTRAINTES TECHNIQUES

Le suivi de l'exécution budgétaire, principalement assuré par les quatre notes trimestrielles de la direction du budget, se heurte cependant à

¹ Ce bureau est chargé notamment du suivi des recettes et de l'exécution budgétaire.

deux obstacles : il s'agit d'une part des contraintes propres au calendrier budgétaire et, d'autre part, de l'insuffisante harmonisation desdites prévisions avec les autres instruments permettant d'appréhender l'évolution globale de la situation des finances publiques.

A. LES CONTRAINTES INTERNES DE CALENDRIER

Ces contraintes sont liées à l'articulation permanente qui existe entre le suivi de l'exécution du budget en cours et la préparation du prochain budget ainsi que celle du collectif de fin d'année.

Ainsi que cela a été relevé à de nombreuses reprises lors des auditions menées par votre commission, la prévision d'exécution en date d'avril survient « trop tôt » dans l'année pour se faire une idée suffisamment juste de son déroulement, celle de juillet est faite à un moment où la phase administrative de la préparation du prochain projet loi de finances est déjà presque achevée tandis que celle d'octobre n'est pas utilisée pour recadrer le projet de loi de finances rectificative ou le projet de loi de finances de l'année.

La période de l'été apparaît alors comme un « trou noir », soit une période au cours de laquelle les ajustements qui seraient rendus nécessaires par l'évolution de la conjoncture ne sont pas effectués. Cet aspect a été confirmé par M. Denis MORIN lors de son audition quand il évoque la réunion d'arbitrage des recettes fiscales qui a lieu en juillet : « *autrement dit, il ne se passe rien en matière de recalage des recettes entre la mi-juillet et la date de présentation du collectif budgétaire c'est à dire en général deuxième quinzaine du mois de novembre* ». Il indique en effet que dans le cas contraire, « *il faudrait parallèlement réviser les recettes du budget alors en cours de discussion au Parlement et cela soulèverait une série de difficultés* » et précise en ce cas, qu'« *il faudrait s'habituer à amender les documents budgétaires mois après mois, pourquoi pas semaine après semaine, en fonction des données et de la situation de trésorerie, ce qui me paraît difficile. Nous faisons un exercice formel et la révision à laquelle il a été procédé à l'été 1999 va dans le bon sens* ».

1. Février-octobre : l'articulation entre la préparation du budget « n+1 » et l'exécution du budget « n »

a) *Février : fin de l'exercice interne à la direction du budget des « perspectives budgétaires » et premier regard sur l'exécution en cours*

En février, parallèlement à la publication des budgets économiques d'hiver et à la première réunion d'arbitrage des recettes fiscales, les services procèdent pour la première fois à une évaluation de l'exécution en cours tout en commençant la préparation du prochain budget. En février se clôt en effet l'exercice interne à la direction du budget des « perspectives budgétaires » qui débute en décembre : il se traduit en mars par une note de programmation stratégique du directeur du budget adressée au ministre.

b) *Avril : début des conférences budgétaires et première note de la direction du budget sur l'exécution*

Le mois d'avril est marqué par le début des conférences budgétaires et l'envoi des lettres de cadrage du budget « n+1 » qui rappellent les grandes données de l'économie et leur évolution prévisible. C'est à ce moment qu'est rédigée la première note du directeur du budget qui présente l'exécution du budget « n ». Ainsi que l'a rappelé M. Laurent FABIOUS lors de son audition, cette note sur l'exécution est faite en liaison avec celle concernant la préparation du prochain budget qui « est consacrée à l'année à venir et aux propositions de dépenses associées au projet de loi de finances en vue de l'engagement des négociations avec les ministères ».

c) *Juillet : réunion d'arbitrages, envoi des lettres-plafonds et deuxième note de la direction du budget*

Le mois de juillet est un mois central : le gouvernement a une idée plus précise de l'exécution du budget en cours grâce à la note de la direction du budget tandis que le processus administratif de finalisation du budget « n+1 » marque une étape significative : outre la fin des conférences budgétaires, et l'envoi des lettres-plafonds qui détaillent l'enveloppe des moyens financiers accordés aux ministères, se déroule par ailleurs la seconde réunion d'arbitrage sur les recettes fiscales qui sert de socle à la préparation du budget « n+1 ».

La première phase de la préparation du projet de loi de finances se concrétise par une note faisant le point sur le résultat des conférences budgétaires et propose au ministre des positions sur les sujets qui n'ont pas été réglés entre les services. Une fois les derniers arbitrages rendus, le cas échéant par le Premier ministre, les mois d'août et septembre rendent alors possibles les derniers ajustements techniques. Ils permettent notamment de stabiliser le solde avant que le projet ne soit transmis au Conseil d'Etat puis présenté et adopté en Conseil des ministres.

d) Octobre : début de l'examen du projet de loi de finances et troisième note de la direction du budget

Présenté en Conseil des ministres à la mi-septembre, l'examen du projet de loi de finances débute généralement à l'Assemblée nationale dans le courant du mois d'octobre, soit pratiquement au moment même où est transmise au ministre la troisième note de la direction du budget sur l'exécution budgétaire de l'année en cours.

2. Octobre-décembre : ne pas faire du collectif de fin d'année un exercice purement formel déconnecté de la réalité budgétaire

Le domaine des lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives peuvent être regroupées en cinq types :

1) Les collectifs portant ratification des décrets d'avances. Lorsque ces derniers sont gagés, il n'y a pas besoin de déposer un collectif particulier, il suffit d'attendre le prochain collectif. Il n'en est pas de même pour les décrets d'avances non gagés.

2) Il existe aussi des lois de finances rectificatives d'un objet limité qui ne constituent que la traduction financière d'une réforme proposée par ailleurs au Parlement.

3) Un cas peu différent est celui du collectif ouvrant des crédits afin de traduire les engagements pris par le gouvernement dans un secteur particulier.

4) Beaucoup plus importante est la loi de finances rectificative qui traduit un changement de cap de la politique gouvernementale. En principe, de telles lois sont présentées lors des changements de gouvernement. Il arrive aussi que de tels textes soient déposés par le gouvernement en place afin de marquer un infléchissement sensible de son action.

5) Enfin, viennent les collectifs de fin d'année qui traduisent l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année en cours et procèdent aux ajustements traditionnels de fin d'année.

Ces collectifs sont des textes essentiellement techniques qui autorisent en particulier divers mouvements de crédits ne pouvant être réalisés par la voie réglementaire.

Par ailleurs, ils réestiment les recettes de l'année en cours compte tenu des hypothèses économiques révisées figurant dans le rapport économique et financier déposé à l'appui du projet de loi de finances de l'année à venir. Toutefois, les collectifs de fin d'année vont parfois plus loin : soit ils contiennent des augmentations significatives de certaines dotations qui n'ont pas eu lieu dans la loi de finances de l'année ou dans celle de l'année à venir ; soit ils proposent des réformes importantes, notamment en matière fiscale.

Source : le budget de l'Etat, MEFI 1999

a) Le principe : tenir compte de la réalité de l'exécution

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année est préparé au cours du mois d'octobre. Or, en octobre, avec la troisième note de la direction du budget, le ministre dispose d'une vision assez précise de l'exécution qui est traduite en principe dans le collectif budgétaire de fin d'année.

De même, en décembre lors du bouclage de l'exécution, cela doit normalement permettre de vérifier que le collectif qui est en cours d'adoption par le Parlement est bien en phase avec l'exécution et de mettre au point les décisions à prendre en fin d'année.

b) Un exercice souvent formel

Néanmoins, au vu de l'analyse du calendrier en 1999, il apparaît que les hypothèses budgétaires sur lesquelles le collectif repose n'ont qu'un lien ténu avec la réalité de l'exécution budgétaire telle qu'analysée par la direction du budget. L'appréciation du niveau des recettes qui fonde l'équilibre du collectif repose en effet sur l'arbitrage des recettes fiscales opéré en juillet et non sur la prévision la plus récente qui résulte de la note sur l'exécution budgétaire d'octobre de la direction du budget. C'est un tel écart que semblait justifier M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC lors de son audition : « Pourquoi y a-t-il des écarts entre le collectif et la fin de l'année ? Le collectif se prépare en septembre ou octobre et il reste un trimestre. L'échéance fiscale de décembre est très lourde (impôt sur les sociétés, TVA, taxe professionnelle), nous avons énormément de dépenses pour lesquelles nous ne savons pas ce qui va se passer, comme les dépenses militaires ».

Le 25 octobre 1999, le déficit 1999 est fixé dans le collectif à 228,7 milliards de francs et le 26 octobre 1999 il est évalué en exécution à 211,2 milliards de francs

Ainsi en 1999, une note de la direction du budget (bureau 1 A) en date du 25 octobre 1999 transmettait au ministre un projet de collectif qui retenait pour 1999 une prévision de solde budgétaire s'établissant à 228,7 milliards de francs alors qu'une note du 26 octobre, soit le lendemain, de la même direction du budget (bureau 1 D) sur l'exécution du budget faisait état d'un déficit prévisionnel pour l'exercice 1999 de 211,2 milliards de francs. Il y avait donc un écart de 17,5 milliards de francs entre la réalité mesurée par les services et celle qu'il était proposé d'afficher.

Le contenu même de la note du 25 octobre 1999 témoigne de la difficulté de gérer et d'assumer une telle « schizophrénie budgétaire ». Ce projet présentait pour caractéristique outre une réduction insuffisante du déficit contrairement aux engagements communautaires de la France, celle de dégrader paradoxalement le niveau du solde primaire compte tenu des économies affichées sur la dette. Aussi le directeur du budget terminait-il sa note **de façon manuscrite** par « *deux observations [qui] me paraissent devoir être soulignées : la nécessité de réviser à la hausse les recettes fiscales pour ne pas dégrader le solde primaire (effet des 10 milliards UNEDIC) et la persistance d'ouvertures qui pose le problème des conditions de budgétisation initiale* ».

Cette absence de lien, en dépit de la concomitance des calendriers, entre le suivi de l'exécution opéré en octobre par la direction du budget et la préparation du collectif qui est réalisée au cours du même mois répondrait à une tradition ainsi que l'ont affirmé lors de leur audition deux anciens ministres de l'économie. Ainsi M. Christian SAUTTER indiquait : « *Le 24 novembre, je présente au conseil des ministres le collectif c'est-à-dire la loi de finances rectificative pour 1999. Selon la tradition qui, à ma connaissance n'a pas été transgressée avant moi, les recettes ne sont corrigées que des changements de législation* ». De même, devant votre commission, M. Dominique STRAUSS-KAHN a confirmé cette pratique tout en en reconnaissant les limites, puisqu'il s'est demandé : « *Faut-il changer la pratique ? Peut-être* ».

c) Un collectif sans réel contenu budgétaire ?

Dans la mesure où, au regard du principe de sincérité budgétaire, le contenu du collectif serait réduit à sa plus simple expression, le gouvernement se refusant à prendre en compte la réalité de l'exécution constatée entre juillet et octobre, soit pendant près de trois mois, on peut s'interroger sur sa véritable nature : ne serait-il pas un simple véhicule législatif destiné à porter les « fonds de tiroir fiscaux » des services de Bercy ?

A défaut il permettrait de faire valider les mesures de régulation budgétaire mises en oeuvre par les services, de ratifier les décrets d'avance, de

remédier à certaines erreurs ou dysfonctionnement législatifs et cela sans égard pour la sincérité budgétaire. Les collectifs de fin d'année peuvent également jouer le rôle de variable d'ajustement de la loi de finances pour l'année suivante. Comme le note M. François LOGEROT, « *nous savons que les trois quarts des crédits ouverts en loi de finances rectificatives ne sont pas utilisés et se trouveront reportés à l'exercice suivant* ». Ces crédits permettant ainsi de compléter les enveloppes accordées en loi de finances initiale.

M. Christian SAUTTER a reconnu devant votre commission l'intérêt essentiellement « pratique » de l'utilisation du collectif par les gouvernements en indiquant que le collectif du printemps 2000 n'aurait pas dû être élaboré si les recettes de 1999 avaient été réévaluées en temps utile : « *ces chiffres n'ont pas changé, vous le savez, entre le mois de septembre et le 20 décembre quand nous avons corrigé les chiffres de 1999. Le gouvernement a alors décidé de faire un collectif de printemps qui est présenté aujourd'hui au conseil des ministres par mon successeur* ». Ce point a également été reconnu par M. Dominique STRAUSS-KAHN devant la commission : « *le collectif que le gouvernement se prépare à discuter là, aurait peut-être été moins nécessaire car dans l'appréciation de l'année 2000 on aurait pu tenir compte du fait que l'année 1999 paraissait finalement en fin d'année beaucoup plus dynamique qu'on ne le pensait* ».

Les deux anciens ministres de l'économie ont donc ainsi reconnu qu'une meilleure harmonisation entre le collectif de l'année « n » et le suivi de l'exécution budgétaire est non seulement nécessaire mais également souhaitable. Cette harmonisation devrait passer par une prise en compte des prévisions d'exécution les plus récentes, à savoir celles d'octobre et non se baser seulement sur les résultats de la réunion d'arbitrage des recettes fiscales de juillet.

B. LES CONTRAINTES EXTERNES D'HARMONISATION AVEC LES AUTRES INSTRUMENTS DE SUIVI DES FINANCES PUBLIQUES

La loi de finances ou budget de l'Etat ne peut plus s'appréhender seule. Elle doit désormais prendre en compte tant l'existence d'une loi de financement de la sécurité sociale que les engagements européens de la France.

1. Avec la loi de financement de la Sécurité sociale : quelle vision consolidée des comptes publics ?

La révision constitutionnelle du 22 février 1996 a prévu que désormais, outre les projets de loi de finances, « *le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par*

une loi organique »¹. L'objectif du gouvernement était de permettre au Parlement d'intervenir dans les choix fondamentaux relatifs à la Sécurité sociale. Il est donc désormais impossible d'entretenir une vision parcellaire des finances publique et, partant, exclu d'examiner de façon autonome ces deux textes eu égard aux nombreux transferts existant d'un texte à l'autre². Une vision d'ensemble des finances publiques s'impose notamment au travers d'une consolidation desdits comptes.

a) *La préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale : deux exercices imperméables*

Les travaux de votre commission et les auditions réalisées à cette occasion ont mis en évidence l'absence de lien et de coordination dans la préparation des deux projets de loi : ils semblent imperméables l'un à l'autre. Ainsi la direction du budget interrogée sur ses relations avec les autres ministères, précisait-elle simplement « *d'autres administrations, à l'extérieur du MEFI, sont des interlocuteurs privilégiés de la direction du budget. On peut notamment citer à ce titre : la direction de la sécurité sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale et le suivi des comptes sociaux* ». De la même façon, la direction de la prévision indique que « *des relations existent avec d'autres ministères pour le suivi des finances publiques, notamment le ministère des affaires sociales (confrontation de prévisions)* ».

Au vu de ces informations il apparaît qu'aucun mécanisme global de coordination lors de l'élaboration des deux projets de loi n'a été mis en place. De même, outre cette phase préparatoire d'élaboration, les calendriers respectifs de discussion de ces deux projets devant le Parlement posent des difficultés de coordination.

b) *Un suivi consolidé des budgets sociaux et de celui de l'Etat à développer*

Il apparaît nécessaire de prévoir une présentation commune des deux projets de loi, mais également des comptes des administrations publiques. Sur ce dernier point, votre commission a fait part lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2000³ de ses préconisations. Eu égard aux difficultés méthodologiques présidant à l'établissement de tels comptes, elle s'est

¹ Article 47-1, premier alinéa de la Constitution.

² Ainsi par exemple en 2000, les régimes sociaux devraient recevoir 378,3 milliards de francs d'impôts et taxes affectés à la Sécurité Sociale, et la loi de finances pour 2000 a prévu d'affecter 39,5 milliards de francs de droits sur les tabacs au financement des « 35 heures ».

³ Rapport n° 89 (1999-2000), tome I.

interrogée sur les possibles améliorations de la procédure d'examen de ces textes et de leur nomenclature.

Dans le cadre du système actuel d'information, il convient de relever que seule la direction de la prévision au travers de ses budgets économiques semble disposer d'une vision globale des finances publiques. Ainsi comme elle le rappelait dans ses réponses au questionnaire de votre commission, « *les budgets économiques d'hiver permettent d'éclairer les termes de l'arbitrage entre dépenses publiques, prélèvements obligatoires et déficit public, en amont de la préparation de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale* ». Au vu des informations recueillies par votre commission un tel instrument qui permet d'avoir une vision globale des finances publiques semble isolé.

2. Avec les exercices de programmation pluriannuelle des finances publiques

Lors de son audition par votre commission M. Laurent FABIOUS a relevé l'intérêt de ces exercices qui permettent « *d'éclairer la réflexion du gouvernement sur l'effort envisageable pour atteindre les objectifs fixés* ». Il poursuivait en soulignant « *l'aspect absolument décisif de la situation européenne et de nos engagements européens. Désormais nous travaillons en liaison avec nos collègues. La relation n'est pas seulement théorique. Cet élément qui n'existait pas il y a 15 ans ou même 10 ans est déterminant. C'est une donnée quand on réfléchit aux marges de manoeuvre, c'est-à-dire à ce que l'on peut ou non modifier* ».

Cette réflexion repose principalement sur l'élaboration des programmes de stabilité qui visent à présenter devant les instances européennes une vision d'ensemble de la situation des finances publiques ne se réduisant pas au seul budget de l'Etat mais intégrant les régimes sociaux, les collectivités locales et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Elle est complétée par un exercice plus ponctuel de programmation portant sur l'évolution des seules dépenses de l'Etat.

Récemment mise en œuvre, une telle réflexion doit être affinée et précisée afin de rendre plus opérationnelle l'articulation entre la procédure budgétaire de « droit commun » et la programmation européenne.

a) Le programme de stabilité

La direction du budget et la direction de la prévision jouent un rôle de maître d'oeuvre dans l'élaboration du programme pluriannuel des finances publiques déposé chaque année auprès des institutions européennes.

Ainsi la première programmation pluriannuelle des finances publiques a été déposée par la France en décembre 1998 et portait sur les années 2000-2002, la seconde déposée en janvier 2000 auprès de la Commission européenne constitue son actualisation en glissement sur les années 2001-2003.

L'exercice de programmation des finances publiques pour les années (n+2 ; n+4) débute au mois de septembre (n) et s'achève en principe fin décembre (n). Les travaux partent de projections macro-économiques à moyen terme réalisées par la direction de la prévision et concernent les comptes de l'ensemble des administrations publiques dont elles apprécient par ailleurs la sensibilité aux principales hypothèses macro-économiques ou macro-budgétaires.

Plusieurs itérations ont lieu avec le conseil de politique monétaire présidé par les ministres de l'économie et des finances et la secrétaire d'Etat au budget, auquel participent les directeurs du budget, de la prévision, du trésor et de l'INSEE. La synthèse en est effectuée par la direction du budget et la direction de la prévision qui transmettent le projet de document pour arbitrage au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'Etat au budget.

b) Les instruments internes de programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat

Parallèlement à ce programme la direction du budget a mis en place depuis 1998, un exercice interne de programmation à moyen terme des dépenses de l'Etat qui a pour vocation de détailler la partie du programme de stabilité relative au seul Etat et d'éclairer le gouvernement pour le cadrage de l'année suivante. Pour les années 2001-2003 cet exercice a débuté en octobre 1999 et s'est achevé par la remise en février 2000 d'un document de synthèse aux ministres.

c) Les difficultés d'articulation des exercices de programmation avec la loi de finances

Comme l'a souligné M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC lors de son audition : « *L'articulation avec le programme de stabilité connaît un problème de date, celui-ci ne correspond pas au calendrier parlementaire* ». Ce décalage par rapport aux calendriers internes de préparation et de suivi des budgets a eu pour effet de faire que, en 1999 et en 2000 les chiffres figurant dans ce programme ont du être corrigés quelques semaines après leur transmission : le poids de la dette publique dans le PIB a été minoré et celui des prélèvements obligatoires majoré en raison des résultats définitifs de l'exécution 1999 que le gouvernement n'a reconnu que tardivement.

Des chiffres présentés dans le programme de stabilité de janvier 2000 à la réalité de l'exécution en mars 2000.

Lors de son audition, M. Jean-Philippe Cotis déclarait ainsi « *le calendrier du programme de stabilité dont il est inévitable qu'il se passe à l'automne, rend la situation extrêmement compliquée, car il faut remettre en théorie le programme de stabilité avant la fin du mois de décembre alors même que nous n'avons pas encore l'exécution, ce qui peut donner lieu à de vraies difficultés. Nous en avons eu l'illustration cette année.*

C'est une procédure récente. Elle est très importante pour les pays membres mais, conjointement, elle court le risque d'être assise sur une année initiale éventuellement un peu périmée. C'est complexe.

Si chacun attend de voir clair, nous remettrons ces programmes avec deux mois de retard ; il est alors trop tard pour la Commission qui doit examiner ces programmes et en tirer les conclusions au titre de ses grandes orientations de politique économique qui ont lieu au printemps. Nous avons ce timing qui s'impose à nous, qui a sa justifications bruxelloise, mais qui nous met dans une situation éventuellement spectaculairement en porte-à-faux, ce qui était le cas cette année ».

Ainsi, le mercredi 26 janvier 2000, votre commission procédait à l'audition du ministre de l'économie et de la secrétaire d'Etat au budget sur le programme pluri-annuel 2001-2003 tel qu'il avait été transmis. A cette occasion, le gouvernement indiquait notamment que le niveau des prélèvements obligatoires augmenterait de 0,4 point en 1999 par rapport à 1998 pour s'établir à 45,3 points de PIB. De même, il envisageait en 1999 la stabilisation du poids de la dette dans le PIB au niveau de 1998 (60,3 points) et sa décreue pour 2000 (- 0,9 point soit 59,4 % du PIB).

Le mercredi 15 mars 2000, votre commission entendait à nouveau les deux ministres sur l'exécution budgétaire de 1999 et les perspectives pour 2000.

En moins de six semaines, deux éléments avaient changé par rapport au programme pluriannuel transmis aux autorités européennes : le niveau des prélèvements obligatoires était à nouveau réévalué : le gouvernement le chiffrait à 45,6 points de PIB, il fut effectivement de 45,7. A contrario, eu égard à la réduction plus forte que prévu du déficit public, et à une gestion active de la dette publique, son poids dans le PIB diminuait dès 1999 et non à partir de 2000.

	1998	1999	2000
Chiffres donnés dans le programme de stabilité de janvier 2000	44,9	45,3	44,8
Taux de prélèvements obligatoires effectivement réalisé	44,9	45,7	?

Aussi, lors de son audition, M. Laurent FABIOUS a-t-il rappelé que *« nous avons des dates - habituellement c'est au mois de décembre que nous transmettons les documents concernés - mais ce ne sont pas exactement les mêmes que celles de notre exercice interne, si bien que c'est trop tôt pour les uns, trop tard pour les autres. Il faut donc que nous réfléchissions à la façon dont nous pourrions harmoniser les exercices. Je vous propose d'y réfléchir et de faire des suggestions. Actuellement, j'en suis d'accord, ce n'est pas très satisfaisant »*.

De même, s'agissant de l'exercice propre à la direction du budget de programmation des dépenses de l'Etat, celle-ci, dans ses réponses écrites au questionnaire adressé par votre commission, en a souligné le caractère récent et à ce titre, certainement perfectible : *« Cette procédure, en certains points expérimentale, n'en est donc qu'à sa deuxième année d'exercice »* .

M. Denis MORIN, évoquant cette divergence qui ne serait pas propre à la France a proposé une solution : *« Ce problème pourrait être réglé en faisant une transmission un peu plus précoce, dans le courant du mois de décembre, d'un document provisoire qui pourrait ensuite, au début du mois de février, être réajusté pour tenir compte des données d'exécution budgétaire de la dernière année. Je crois que c'est ainsi que les Allemands entendent procéder à partir de l'année prochaine et c'est la suggestion que nous pourrions retenir pour la France également »*. Interrogé sur cette même question de l'articulation entre le programme de stabilité et le calendrier interne, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC faisait référence à la situation de nos partenaires : *« Comment font certains pays ? Deux programmes : un temporaire et un définitif. Le calendrier européen veut que l'on dépose les programmes pluriannuels avant le 1^{er} mars, et qu'on notifie ensuite au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre la situation prévisionnelle de l'année en cours »*.

IV. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION SOUS CONTRÔLE POLITIQUE : L'EXEMPLE DE 1999

L'analyse des documents obtenus par votre commission à l'issue de ses contrôles sur place et sur pièces et le contenu des auditions réalisées sous serment montrent qu'il existe un décalage entre la réalité de l'évolution de la situation budgétaire telle qu'analysée par les services et transmise par ces derniers aux responsables politiques et l'utilisation qui en a été faite par ces derniers, que ce soit pour la révision de l'exécution de l'année en cours ou la préparation du budget 2000.

En 1999, le gouvernement a attendu plusieurs mois avant de prendre en compte les indications fournies par ses services. Il s'est efforcé

d'en limiter ou d'en différer volontairement la parution, notamment vis-à-vis du Parlement.

A. UNE SITUATION DE BONNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ANALYSÉE EN DÉTAIL PAR LA DIRECTION DU BUDGET DÈS LE 13 JUILLET 1999

M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC lors de son audition par votre commission déclarait ainsi que : « *En début d'année 1999, les meilleurs experts économiques prévoient une situation assez maussade. Ce n'est qu'à la sortie du premier semestre que nous avons commencé à y voir clair. La prévision d'exécution d'avril est marquée par ces éléments* ». Cette situation est confirmée par l'analyse des quatre notes rédigées au cours de l'année 1999 par la direction du budget et portant sur l'exécution budgétaire.

**Evaluation du déficit budgétaire
Chronologie de l'exécution budgétaire 1999**

Dates	Chiffrages de la direction du budget (en milliards de francs)	Evaluation communiquée par les ministres au Parlement (en milliards de francs)
Décembre 1998 : Vote de la loi de finances pour 1999		- 236,5
7 avril 1999	- 235,1	
13 juillet 1999	- 210,7	
26 octobre 1999	- 211,2	
24 novembre 1999 (dépôt du collectif pour 1999)		- 234,1
14 décembre 1999	- 200,8	
20 décembre 1999 (discussion du collectif par le Sénat)		- 225,9
9 février 2000 (audition des ministres par la commission sur l'exécution budgétaire)		- 206

1. La note du 7 avril 1999 : une exécution globalement en phase avec les prévisions de la loi de finances initiale

Cette première note sur l'exécution budgétaire est traditionnellement comme tient à le rappeler le directeur du budget « *entachée d'aléas*

importants » et, à ce titre, souvent pessimiste quant à la capacité à atteindre le résultat fixé en loi de finances initiale. En l'espèce, la note du 7 avril 1999 semble se démarquer de ce constat récurrent et laisse entrevoir une exécution budgétaire sans difficulté majeure : « *le déficit budgétaire prévisionnel qui en ressort est de 235,1 milliards de francs (+/- 15 milliards de francs) soit une amélioration de 1,5 milliard de francs par rapport à la loi de finances initiale* ». A cette prévision est associé un besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques de 215 milliards de francs soit 2,5 % du PIB (SEC 79).

2. La note du 13 juillet 1999 : une amélioration du déficit budgétaire de 25,9 milliards de francs imputable pour les deux tiers aux plus-values de recettes

Cette note fait ressortir, dès le tout début du second semestre 1999 une amélioration très significative de la prévision du déficit budgétaire : **il est de 210,7 milliards de francs soit une diminution de 25,9 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale**. Celle-ci résulte pour un tiers (8,2 milliards de francs) de la baisse du niveau des dépenses et **pour les deux tiers soit, « 17,7 milliards de francs, de plus-values de recettes (dont 20,2 milliards de francs au titre des recettes fiscales nettes) »**. A cette estimation est associé un besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques de 2,2 % de PIB (SEC 79), soit une amélioration de 0,1 point par rapport à celui qui avait été notifié à la Commission européenne.

Il est particulièrement significatif que cette note se termine sur la conclusion suivante qui apparaît dépourvue d'ambiguïté quant à la nature, l'ampleur et la permanence de ce phénomène : « *Cette prévision d'exécution, qui fait apparaître une forte amélioration du déficit prévu, bénéficie avant tout de la bonne tenue des recettes fiscales, dont les premiers signes ont été constatés au premier trimestre 1999* ». A nouveau, cette note s'inquiète cependant du dérapage des dépenses par rapport aux engagements pris en loi de finances initiale.

Dés la fin du premier semestre 1999, le ministre a donc été informé de façon non ambiguë par la direction du budget de l'existence et de l'ampleur des suppléments de recettes fiscales, ainsi que de l'amélioration très sensible du solde budgétaire qui en résulterait.

3. La note du 26 octobre 1999 : une exécution qui se rapproche en 1999 du niveau prévu pour 2000 mais qui ne se retrouve pas dans le projet de collectif budgétaire

Cette note est associée à la maquette du projet de collectif pour 1999 : elle confirme l'amélioration très significative du niveau de déficit enregistré dès juillet et s'inquiète, dès lors, du hiatus existant entre la réalité mesurée par la direction du budget et sa transcription « politique » au sein du projet de collectif qui a été transmis au ministre.

La prévision de déficit s'établit sensiblement au même niveau que celle de juillet : 211,2 milliards de francs, soit une « *légère dégradation de 0,5 milliard de francs* »¹ mais « *par rapport à la loi de finances 1999 (déficit de 236,6 milliards de francs) le solde d'exécution serait en amélioration de 25,4 milliards de francs, soit 17,5 milliards de francs par rapport à la maquette du PLFR pour 1999* ». Le besoin de financement des administrations publiques est alors estimé à 1,9 % du PIB en base SEC 95 soit « *une nette amélioration par rapport à la notification de 2,2 % à la Commission européenne en septembre dernier [...]. Un résultat de 1,9 point de PIB en 1999 se situerait, s'il est confirmé, à 0,3 point de mieux que la notification du 1^{er} septembre et à seulement 0,1 point en deçà de l'objectif du PLF 2000 (1,8 point de PIB). Ces estimations comportent toutefois encore un fort élément d'aléa et restent soumises aux retraitements des comptes nationaux, ainsi qu'à l'intervention éventuelle d'opérations non budgétaires ayant une incidence sur le besoin de financement* ».

Cette note de la direction du budget du mois d'octobre 1999 confirme l'amélioration de l'exécution pour 1999 par rapport à la prévision initiale, ce qui a pour effet de la rapprocher de l'objectif fixé pour 2000. La note se conclut ainsi : « *La mise en oeuvre des ajustements de fin de gestion expertisés à la demande du cabinet du ministre permettrait le respect de l'objectif de maîtrise des dépenses hors versement à l'UNEDIC. J'attire toutefois l'attention du ministre sur le fait que ces opérations auraient pour conséquence mécanique d'améliorer à due concurrence le solde d'exécution de l'Etat, déjà très en deçà du niveau prévu en PLFR, et d'handicaper l'exécution du budget 2000, fondé sur la stabilité en volume des dépenses* ».

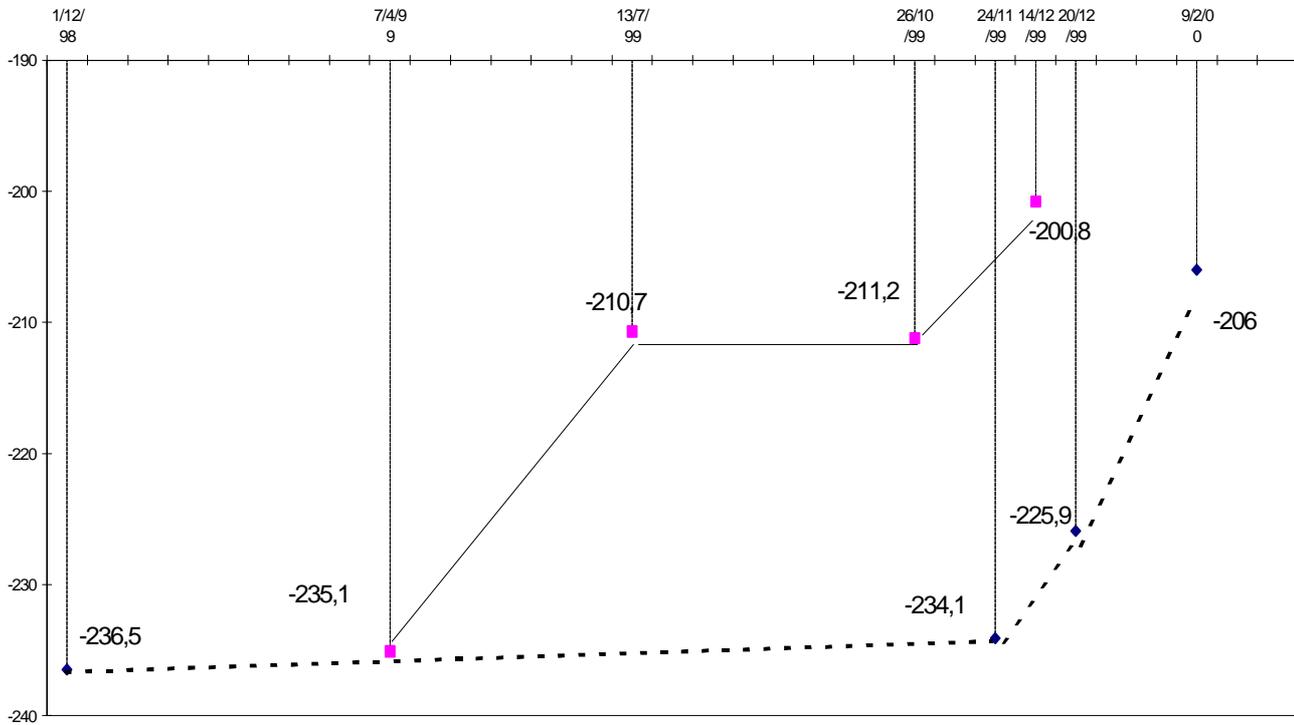
¹ Cette prévision intègre en effet 10 milliards de dépenses supplémentaires au profit de l'UNEDIC qui ne figuraient pas dans la note du 13 juillet 1999.

4. La note du 14 décembre 1999 : comment contenir l'amélioration du solde budgétaire ?

Dernière note rédigée sur l'exercice 1999, la note du 14 décembre 1999 établit le niveau du déficit budgétaire « *autour de 200,8 milliards de francs soit 33,4 milliards de francs en deçà du collectif (solde du PLFR : - 234,2 milliards de francs)* ». Par rapport à la prévision d'exécution du 26 octobre (- 211,2 milliards de francs), la réduction du déficit prévisionnel s'explique principalement par la révision en baisse des dépenses du budget général (-3,4 milliards de francs) et la révision en hausse des recettes fiscales (+ 6,4 milliards de francs).

Eu égard au niveau atteint par le déficit budgétaire une des préoccupations que traduit cette note est celle de limiter la baisse du déficit budgétaire : « *Les mesures de pilotage conservées par le cabinet permettront vraisemblablement de respecter la norme de progression des dépenses hors UNEDIC. En cas de bonne surprise supplémentaire concernant les recettes fiscales, un retard de versement par la CADES de la dernière échéance de 5 milliards de francs de l'exercice 1999 permettrait de contenir l'amélioration du solde budgétaire, mais il ne manquerait pas d'être sévèrement critiqué par la Cour des comptes, puis par le Parlement, et risque d'être retiré en droits constatés par les comptes nationaux* ». Le besoin de financement associé de l'ensemble des administrations publiques est estimé à 1,8 % de PIB (bases SEC 79 et SEC 95) contre un objectif notifié de 2,2 %.

Chronologie de l'exécution de 1999



—■— Chiffrages de la Direction du Budget (en milliards de francs)
- -◆- - Evaluation communiquée par les ministres au Parlement (en milliards de francs)

B. UN PROGRAMME DE FINANCEMENT FACILITÉ DÈS LE 10 JUIN 1999 POUR LA DIRECTION DU TRÉSOR

Entendu par votre commission, M. Jean LEMIERRE, directeur du trésor, a également confirmé cette situation de bonne exécution budgétaire : *« de ce point de vue l'année 1999 est caractérisée dès le milieu de l'année, à peu près au mois d'août, par le sentiment que les flux de trésorerie dont l'Etat a bénéficié étaient tels que nos indications de besoins de financement seraient probablement réduites. Cette appréciation s'est faite à partir des flux de trésorerie constatés dans les écritures de l'Etat, et pas, à ce moment là, à partir d'un solde budgétaire que nous n'établissons pas. Cela nous a conduits à proposer et à gérer deux décisions : la réduction du programme d'émission des BTF : il y avait davantage d'argent en trésorerie, nous avons réduit nos émissions puisque nous n'en avons pas besoin. La deuxième action entreprise conformément aux décisions du Ministre est de proposer l'exécution d'opérations de rachat de la dette pour réduire l'encours ».*

Il indiquait par la suite *« la situation que nous pressentions en milieu d'année 1999 était que le besoin de financement de l'Etat serait probablement inférieur, compte tenu des flux constatés. Nous avons proposé, sur décision du ministre, de mener deux actions : réduire ce que nous avons envisagé de faire au titre des BTF [...]. Encore une fois, sur une double considération : la première, les flux de trésorerie, la deuxième, l'accord du ministre ».*

Ces déclarations devant votre commission confirment les indications contenues dans les notes qu'il a adressées au ministre sur les prévisions de charge de la dette.

1. La note du 10 juin 1999 : « si les gains de recettes fiscales venaient à se confirmer... »

Dans une note pour le ministre en date du 10 juin 1999 portant sur la prévision de charge de la dette pour 1999 et 2000, le directeur du trésor attirait, *in fine*, son attention sur le fait que : *« les volumes d'émission prévus pour 1999 reposent sur une hypothèse de déficit budgétaire inchangé : si les gains de recettes fiscales venaient à se confirmer il conviendrait d'envisager les conséquences à en tirer sur la réalisation des programmes de financement pour 1999 ».* Une note pour le ministre en date du 6 août 1999 de la direction du trésor a actualisé cette précédente note : elle n'a pas modifié l'analyse faite quant au rythme d'encaissement des recettes fiscales mais seulement mentionné les conséquences de *« la volatilité actuelle des taux longs ».*

L'analyse faite dès le 10 juin 1999 par la direction du trésor était confirmée par une note du 20 août 1999 portant sur la politique de rachat de dette. Le directeur du trésor, évoquant le programme du gouvernement fédéral américain de rachat de dette analysait *« les enseignements qui pourraient être tirés par la France de cette initiative, notamment dans le contexte d'une réduction plus rapide que prévue du déficit budgétaire »*. **Il indiquait en effet : « La confirmation d'une réduction plus forte que prévue du déficit budgétaire en France permettrait d'augmenter le volume de rachat de titres d'Etat [...]. Si les prévisions actuelles se confirmaient et que le déficit budgétaire en exécution s'avérait moins élevé que celui prévu en loi de finances initiale, il serait possible d'augmenter les rachats de dette sans modifier les montants adjugés jusqu'à la fin de l'année, mais, si l'ampleur de l'opération le justifie, en révisant en conséquence le programme de financement »**.

Aussi le ministre était-il interrogé au sein de la même note sur les suites qu'il entendait donner : *« Un programme de financement révisé devrait toutefois être publié si le montant des rachats était très important. Cette communication sur une réduction plus rapide que prévue du déficit budgétaire pourrait, et en conséquence la révision du programme de financement, devrait intervenir au plus tard courant octobre. Je serais reconnaissant au ministre de me faire connaître ses instructions sur le principe d'une telle opération et le cas échéant sur son ampleur possible compte tenu des informations disponibles sur l'exécution budgétaire 1999 »*.

Le ministre a donc été informé au cours de l'été 1999 de façon non équivoque par la direction du trésor de la situation de bonne exécution budgétaire dans laquelle se trouvait le budget de l'Etat. Cette dernière lui a en conséquence expressément demandé des instructions en ce domaine.

2. La note du 7 octobre 1999 : l'hypothèse d'un déficit en gestion moins élevé que celui prévu en loi de finances initiale

Le 7 octobre 1999, le directeur du trésor rédigeait une note qui commençait ainsi : *« Suite à la demande de son cabinet, le ministre trouvera ci-dessous des éléments sur l'effet sur le ratio dette sur PIB et sur les dépenses budgétaires d'une politique de rachat de dette plus active »*. Il était également précisé que : *« La politique de rachat proposée au ministre dans ma note citée en référence [celle précitée du 20 août 1999] s'inscrit dans l'hypothèse d'un déficit en gestion moins élevé que celui prévu en loi de finances initiale »*. A ce titre, il chiffrait le coût en trésorerie de ces rachats à environ 300 millions de francs (rachat de coupons courus) pour une économie de charge d'intérêt sur 2000 évaluée à 650 millions de francs.

Cette note rédigée quelques jours avant la troisième note de la direction du budget portant sur l'exécution budgétaire (celle du 26 octobre 1999) confirmait donc bien les informations contenues dans ses deux notes précédentes.

Elle se terminait également, comme celle du 20 août 1999, par une demande de consignes claires : « *Dans ces conditions, je souhaite attirer l'attention du ministre à nouveau sur deux points d'importance : [...] si une modification du programme de financement était envisagée, dans les conditions envisagées dans ma note 1727CD du 20 août 1999 jointe, pour tenir compte d'une réduction du déficit budgétaire en exécution, celle-ci devrait être annoncée au plus tard courant octobre pour informer le marché et justifier par avance l'ampleur du programme de rachats et des dernières adjudications de l'année* ».

C. LES BUDGETS ÉCONOMIQUES DE LA DIRECTION DE LA PRÉVISION : EN FÉVRIER, L'OBJECTIF DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EST JUGÉ ATTEIGNABLE

1. Les budgets économiques d'hiver (février 1999) : un objectif de déficit budgétaire « atteignable »

Dans la présentation des résultats des budgets économiques d'hiver, le directeur de la prévision estime, dès le 22 février 1999, nonobstant le ralentissement conjoncturel observé pendant l'hiver, que « *la révision à la baisse de la croissance et de l'inflation n'aurait qu'un impact assez limité sur les conditions d'exécution de la loi de finances initiale pour 1999 (...). L'un dans l'autre, l'objectif du solde budgétaire de la loi de finances initiale n'est pas rendu plus difficile à atteindre par l'évolution des données macro-économiques* ». En l'espèce il estime que ladite évolution des données macro-économiques ne devrait modifier que marginalement les prévisions de recettes de fiscalité directe et que la baisse de l'inflation aura des effets positifs sur l'évolution des taux d'intérêt et, partant, sur celle de la charge de la dette.

2. Les budgets économiques d'été (août-septembre 1999) : un objectif de réduction du déficit public qui sera « aisément atteint »

Dans une note en date du 18 août 1999 présentant les principaux résultats des budgets économiques d'été, la direction de la prévision commentant les besoins de financement des administrations publiques, relevait

que « *la réduction du déficit proviendrait donc des bonnes rentrées fiscales dues principalement à la très forte progression des impôts directs associée au dynamisme des revenus et des bénéfices de 1998* ». Par ailleurs une note du directeur de la prévision adressée au ministre en date du 25 août 1999 tirait les principaux enseignements des budgets économiques d'été et notamment que « *les économies de la zone euro sont désormais sorties de la période de turbulences* ». Aussi il estimait que « *l'objectif de baisse du déficit public à 2,3 points de PIB devrait être atteint aisément en 1999. En l'absence d'inflexion des dépenses publiques qui sont restées stables en part de PIB, c'est le dynamisme des impôts et des cotisations sociales qui expliquerait ce bon résultat* ».

Ce point était confirmé deux semaines après : en introduction à sa note de présentation du 7 septembre 1999 sur l'évolution des finances publiques en 1999 et 2000 dans les budgets économiques d'été, le directeur de la prévision indique que « *l'exercice des budgets économiques d'été qui s'achève montre que l'objectif de réduction de déficit public devrait être aisément atteint en 1999* ». Il précise par ailleurs que celle-ci s'explique par la hausse des recettes des administrations publiques et relève, s'agissant du besoin de financement de l'Etat, qu'il passerait de 3,0 à 2,7 points de PIB. Dans la note jointe détaillant les prévisions de déficit public il est fait état d'une amélioration du solde budgétaire de 25 milliards de francs par rapport au solde d'exécution 1998 : le chiffre prévu pour 1999 étant de 222,3 milliards de francs contre 236,6 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale.

D. UNE DISSIMULATION VOLONTAIRE PAR LE GOUVERNEMENT JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE

1. La non-divulgaration de ces informations résulte d'une décision politique

Il ressort des éléments rappelés ci-dessus que le ministre et son cabinet ont été, à compter de la mi-année 1999, informés à plusieurs reprises et par des canaux différents de l'amélioration très significative du déficit budgétaire, cette dernière résultant de l'importance des rentrées fiscales.

Il n'y a donc pas eu de défaillance, à quelque niveau que ce soit, du système administratif d'information mais bien une volonté délibérée du pouvoir politique de ne pas faire état, ni de transmettre à la représentation nationale des informations pourtant en sa possession. Ce sentiment semble partagé par un ancien responsable gouvernemental : ainsi

M. Nicolas SARKOZY, au vu de son expérience ministérielle, déclarait lors de son audition : « *Il ne m'appartient pas de porter un jugement politique sur la non-divulgateion de cette information (la cagnotte), mais je peux conclure de mes deux années d'expérience, c'est que cette non divulgation de cette information n'a pu être que le résultat d'une décision politique* ».

2. Les deux derniers ministres de l'économie et leurs cabinets mal informés ?

M. Dominique STRAUSS-KAHN en réponse à une question posée lors de son audition par votre commission sur ce qui s'était produit dans le système décisionnel entre juillet et novembre 1999, date de présentation du collectif indiquait : « *Il ne s'est rien produit entre juillet et novembre. Dans l'intervalle, il est vrai que les situations mensuelles tombent régulièrement et d'ailleurs elles sont formidablement proches et similaires d'allure pendant l'année* ». Il poursuit ainsi : « *il est vrai que la période de juillet à novembre ne donne pas lieu à une excitation intellectuelle particulière mais ce n'est que vers fin octobre, novembre et décembre que l'on s'aperçoit avec les statistiques qui tombent que la fin de l'année est si brillante* ».

Une telle affirmation, qui méconnaît la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du ministre par ses propres services pendant la période juillet-novembre 1999¹, ne semble pas conforme à la réalité.

Lors de son audition, M. Christian SAUTTER déclarait, interrogé sur le niveau de la croissance et son effet sur les recettes de l'année, que : « *cela veut dire que au mois de juillet, les meilleurs spécialistes, en tous cas les bons spécialistes du ministère n'avaient pas prévu la forte accélération de la conjoncture durant le deuxième semestre* ». Or, celle-ci a eu pour conséquence l'accroissement du montant des recettes fiscales nettes et, partant, la réduction du montant du déficit budgétaire. Il confirmait par ailleurs : « *au deuxième semestre 1999, la croissance était avec une pente de 4 % et cela n'a pas été anticipé par les spécialistes de Bercy au mois de juillet, je vous l'ai dit* ».

Il convient de rappeler qu'à cette date, soit en juillet 1999, la direction du budget et la direction du trésor avaient déjà fait état de l'amélioration très significative de niveau de l'exécution budgétaire résultant de la sortie du « trou d'air ». De même, la direction de la prévision avait elle

¹ Pendant cette période, le ministre a au moins reçu deux notes détaillées de la direction du budget sur l'exécution budgétaire, trois notes de la direction du trésor relatives au programme de financement ainsi que les budgets économiques d'été.

estimé dès l'été que « *les économies de la zone euro sont désormais sorties de la période des turbulences* »¹.

Evoquant la fixation du niveau des recettes fiscales résultant de son arbitrage, il reconnaissait que « ces chiffres n'ont pas changé, vous le savez, entre le mois de septembre et le 20 décembre quand nous avons corrigé les chiffres de 1999. Le gouvernement a alors décidé de faire un collectif de printemps qui est présenté aujourd'hui au conseil des ministres par mon successeur ».

M. Denis MORIN, commentant le contenu des notes de la direction du budget, a indiqué à votre commission que : « *En début d'année 1999, les prévisions étaient plutôt, pour l'ensemble du ministère des finances, pessimistes. Il n'était pas évident que l'exécution puisse être correctement tenue. Les choses se sont inversées par la suite, notamment à l'extrême fin de l'année, en particulier lorsqu'il est apparu à tous ceux qui sont chargés de faire des prévisions économiques que la réalisation serait très supérieure à 2 %, qu'elle serait de 2,7 % chiffre conforme à la loi de finances initiale* ».

Une telle affirmation est en contradiction avec la réalité de la situation telle qu'analysée en détail par les services de Bercy : l'amélioration très substantielle du solde budgétaire résultant de la sortie du « trou d'air » a été enregistrée par ces derniers, et notamment la direction de la prévision, dès le début du second semestre et non à la fin de celui-ci.

3. Le Premier ministre nécessairement averti de la réalité de la situation budgétaire

a) Une relation permanente entre Bercy et Matignon

Il n'est ainsi probablement pas fortuit que, lors de son audition, M. Christian SAUTTER ait longuement insisté sur ce point. Il a en effet déclaré : « en ce qui concerne les relations entre Bercy et Matignon, je préférerais dire les ministres des finances et le Premier ministre, il y a une relation permanente y compris dans les domaines de la politique économique et budgétaire, entre les cabinets. Le Premier ministre Lionel JOSPIN a institué un rendez-vous hebdomadaire avec les principaux ministres y compris le ministre des finances. Ce rendez-vous hebdomadaire a permis, chaque fois que cela était nécessaire, d'aborder les questions budgétaires. J'étais présent à ces rendez-vous hebdomadaires lorsque Dominique STRAUSS-KAHN était ministre, quand des questions budgétaires étaient abordées ».

¹ Note au ministre du 25 août 1999 sur les principaux enseignements des budgets économiques

Il confirme ainsi par la suite : « *Je voudrais insister sur deux points. Premièrement c'est la collaboration très étroite parce que le Premier ministre l'a voulu ainsi, entre l'équipe de Matignon et l'équipe de Bercy. C'est le fait aussi que le gouvernement, de façon collégiale, a eu à se prononcer sur les grands choix budgétaires chaque fois qu'il fallait en faire, aussi bien du côté des dépenses que du côté des réformes fiscales* ».

Cette situation est également rappelée par M. Denis MORIN dans ses réponses écrites au questionnaire de votre commission : « *s'agissant des aspects essentiels de la politique budgétaire du pays, ils sont arrêtés par le Premier ministre sur proposition du ministre des finances et, depuis deux ans après une discussion collégiale du gouvernement* ».

b) Une situation confirmée par les anciens ministres du budget

L'étroitesse des relations existant entre le ministre de l'économie et le Premier ministre avait déjà été soulignée par M. Nicolas SARKOZY lors de son audition devant votre commission : « *Ceci prend du temps et n'est pas simple sans compter qu'une partie des informations issues de certaines directions est arrivée directement sur le bureau du directeur-adjoint du cabinet du Premier ministre ou du conseiller économique du Premier ministre... De plus l'Élysée a elle-même ses propres entrées. Le ministre n'est pas le seul destinataire d'un certain nombre de papiers. Ne croyez pas que le ministre arrive quelle que soit sa force politique sur un terrain vierge pour venir informer le Premier ministre de sa science toute nouvelle* ».

Le sentiment du ministre actuel de l'économie, ancien ministre du budget et ancien Premier ministre

Lors de son audition par votre commission, M. Laurent Fabius a été interrogé sur le dialogue entre le Premier ministre et le ministre des finances :

« *Monsieur Trucy, vous m'interrogez sur le dialogue entre le Premier ministre et le ministre des finances. J'ai cette chance, liée aux hasards de l'histoire, d'avoir été des deux côtés, Premier ministre avec Pierre Bérégovoy pour ministre des finances, et aujourd'hui ministre des finances dans une situation différente. Eh bien, cela dépend des Premiers ministres et des ministres des finances ! Je peux vous dire ce que je faisais quand j'étais à Matignon. Je faisais grande confiance à Pierre Bérégovoy, et il menait son affaire. Je crois qu'il avait Henri Emmanuelli comme ministre délégué ou comme secrétaire d'Etat au budget, qui recevait les ministres. Ils regardaient les choses ensemble. Quand devait être rendu un arbitrage un peu difficile, il venait à la connaissance du ministre de l'économie des finances, et quand l'arbitrage était vraiment compliqué, il était traité ensuite entre le Premier ministre et le ministre des finances.*

Le processus que je viens de décrire est particulièrement vrai au moment où se font les arbitrages, c'est-à-dire entre juin et août : mais, en général, le Premier ministre et le ministre des finances se voient toutes les semaines, et les choses se font souvent de façon informelle.

Les pratiques sont sans doute différentes selon les personnalités, mais en général, c'est ainsi que cela se passe ».

Il apparaît en tout état de cause, eu égard au contenu de l'intervention télévisée du Président de la République en date du 14 juillet 1999, que beaucoup d'informations étaient connues non seulement de Maignon mais également de l'Elysée.

E. LE PARLEMENT, ET NOTAMMENT L'ASSEMBLÉE NATIONALE, TENU À L'ÉCART DE CES INFORMATIONS

Pendant près de six mois le gouvernement a non seulement nié l'ampleur de l'amélioration de la situation budgétaire mais également son principe même, au mépris de la nécessaire et légitime information de la représentation nationale.

Dans ce contexte, il est particulièrement savoureux de relever que le gouvernement a été contraint de reconnaître une telle dissimulation, tant dans son principe que dans son ampleur, devant le Sénat et non devant l'Assemblée nationale, nonobstant le rôle politique ou les prérogatives constitutionnelles et organiques de cette dernière en matière d'examen des projets de lois de finances.

A l'évidence un tel choix a bien été contraint par la nécessité, imposée au gouvernement par l'ampleur des surplus de recettes fiscales enregistrées dès juillet 1999 et non dicté par la raison ou le respect des prérogatives constitutionnelles et budgétaires de la représentation nationale.

1. Le 19 novembre 1999, le ministre de l'économie réfute officiellement le chiffrage de votre commission des finances sur la « cagnotte »

Dans un communiqué en date du 19 novembre 1999¹, le ministre de l'économie déclarait ainsi « *Le rapport du Sénat sur le PLF 2000 se livre à un exercice de simulation sur les recettes fiscales 1999.*

Le gouvernement a indiqué, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2000, que les surplus de recettes fiscales pour 1999 étaient évalués à 11,2 milliards de francs, dont la moitié serait rendue aux Français sous forme de baisses d'impôts dès le 15 septembre 1999 (mise en œuvre du taux de TVA réduit à 5,5 % sur les travaux dans les logements, diminution des "frais de notaire"). Le reste sera utilisé en collectif, présenté le 24 novembre prochain, pour faire face à des dépenses supplémentaires comme l'UNEDIC.

Christian SAUTTER, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, confirme les prévisions présentées en septembre. Les chiffres du rapport du Sénat ne sont pas fondés puisqu'ils ignorent en particulier les phénomènes calendaires ayant affecté les recouvrements d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés ».

2. Un projet de collectif présenté le 24 novembre 1999 au Parlement dont les recettes étaient notoirement sous-évaluées

Cette sous-évaluation fut amplement dénoncée par votre commission. Reprenant l'analyse qu'il avait déjà développée lors du débat d'orientation budgétaire en juin 1999 et de l'examen du projet de loi de finances pour 2000 votre rapporteur général avait consacré de longs développements dans son rapport sur ledit collectif² à « *la sous-estimation des recettes par le collectif budgétaire pour 1999* ». Il avait en effet relevé la sous-estimation des recettes totales du budget de l'Etat, contesté les timides révisions faites par le gouvernement tout en trouvant peu convaincantes ses explications et conclut que : « *au delà des justifications techniques, les rendez-vous politiques relatifs à la distribution des excédents fiscaux sont déjà annoncés* ».

¹ Ce communiqué peut être consulté sur le site Internet du ministère : www.finances.gouv.fr/presse/communiqués.

² Rapport n°144 (1999-2000), pages 25 à 32.

3. Le « coup de théâtre » du 20 décembre 1999 devant le Sénat

Lors de la discussion le 20 décembre 1999 de l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, votre rapporteur général M. Philippe MARINI avait, au nom de votre commission, défendu un amendement tendant à majorer les recettes fiscales de 20 milliards de francs.

A cette occasion le gouvernement a déposé en séance un amendement qui selon les termes mêmes du ministre *« tend à corriger l'équilibre de ce collectif budgétaire à trois titres. Premièrement, et c'est l'essentiel, il a pour objet de relever le niveau des recettes de 11,3 milliards de francs, soit 0,7 % des recettes fiscales nettes, ce afin de tenir compte des informations les plus récentes »*. **Il s'agissait donc concrètement pour le gouvernement de reconnaître l'existence du surplus de recettes fiscales.**

Ainsi que le déclarait votre rapporteur général : *« La commission ne peut que se réjouir de voir M. le ministre entamer sur ce sujet, j'allais dire son chemin de Damas (M. le ministre sourit) et constater l'évidence : la réévaluation du chiffre des recettes budgétairement prises en compte. Je ne voudrais pas profiter de la situation pour ironiser, monsieur le ministre »*.

Lors du même débat, votre président M. Alain LAMBERT avait alors déclaré : *« Ce matin, j'ai en effet regretté le déficit démocratique dont souffraient, à mon avis, les relations entre le gouvernement et le Parlement, plus particulièrement entre le gouvernement et le Sénat. Je me réjouis donc qu'un dialogue démocratique « de bonne facture », pour reprendre votre expression, se renoue enfin sur une question aussi capitale. Je ne sais si vous êtes du côté de la prudence et si M. le rapporteur général est, lui, du côté de la patience, mais je sais que, au point où nous en sommes, nous devons être ensemble du côté de la sincérité des comptes »*.

Votre commission ne peut que regretter qu'un tel débat démocratique « de bonne facture », le seul compatible avec le nécessaire respect de la dignité du Parlement ait été si difficile à obtenir, et trop longtemps refusé par le gouvernement.

CHAPITRE II :

LES RECETTES : UNE VARIABLE ALÉATOIRE DIFFICILE À PRÉVOIR

Les recettes du budget général de l'Etat varient en fonction de la conjoncture économique. Ainsi, selon le cas, le gouvernement disposera de « marges de manoeuvre » pour la réduction du déficit, la baisse des impôts ou l'accroissement des dépenses, ou au contraire, sera contraint à faire des choix d'amputation de la dépense ou d'augmentation des prélèvements, afin de ne pas laisser se dégrader le solde budgétaire.

Si le gouvernement dispose de moyens pour prévoir les rentrées de recettes fiscales, qui constituent l'essentiel des recettes de l'Etat, il sait que toutes les prédictions sont soumises à des aléas.

Souhaitant garder la maîtrise de l'évolution des finances publiques, il agit donc sur les données qui sont à sa disposition : il « pilote » à vue les recettes non fiscales et joue sur les imputations comptables d'un exercice sur l'autre, sans en informer le Parlement.

Ce jeu est particulièrement dangereux lorsqu'il est mal maîtrisé et accentue les évolutions naturelles à la hausse ou à la baisse des recettes.

I. LA PRÉPARATION DE LA LOI DE FINANCES EN RECETTES : UN EXERCICE DÉLICAT

Les recettes du projet de loi de finances sont évaluées en fonction de la croissance (évolution spontanée des recettes) et des mesures fiscales nouvelles présentées par le gouvernement. Les principaux avantages fiscaux, dénommés « dépenses fiscales », sont retracés dans le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

Il apparaît que le chiffrage des dépenses fiscales présente quelques difficultés, alors que l'exercice d'évaluation des mesures nouvelles est soumis à de fortes considérations d'opportunité politique.

A. L'ÉVALUATION DE LA HAUSSE SPONTANÉE DES RECETTES

1. Un exercice fondé sur les prévisions de croissance...

Les prévisions de recettes se fondent avant tout sur des prévisions macro-économiques élaborées par la direction de la prévision.

Le rôle de la direction de la prévision

En réponse au questionnaire qui lui a été adressé, celle-ci a précisé son rôle dans l'élaboration de la loi de finances : « **Le premier rôle de la direction de la prévision consiste à prévoir, par la procédure bisannuelle des budgets économiques, les principaux agrégats macro-économiques.** La direction travaille dans le cadre de la comptabilité nationale et sa prévision comporte à la fois les différents agrégats macro-économiques relatifs à l'équilibre des biens et services (croissance du PIB et de ses différentes composantes, en volume et en valeur) et les comptes des différents agents au sens de la comptabilité nationale : ménages, entreprises, administrations publiques (...).

Les budgets économiques d'hiver, dont les travaux techniques débutent en décembre et dont les résultats finaux sont transmis au cabinet au mois de mars, traitent de l'année qui vient de s'écouler, de l'année en cours et de l'année à venir. Ils visent notamment à arrêter les hypothèses macro-économiques utilisées pour préparer le projet de loi de finances [...].

Les budgets économiques d'été ont lieu de juillet à septembre. Ils permettent également, à une date qui a été variable selon les années, une confrontation des prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours et l'année à venir, et un arbitrage similaire par le cabinet. Cet exercice permet d'affiner la préparation du projet de loi de finances et notamment du calibrage des différentes mesures fiscales ».

La direction de la prévision transmet « souvent fin janvier » les résultats intermédiaires concernant ses hypothèses macro-économiques aux directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des impôts, direction de la législation fiscale, direction générale des douanes) pour qu'elles assoient leurs prévisions de recettes fiscales sur des hypothèses macro-économiques communes.

Les hypothèses de construction de la loi de finances, précisées par le directeur de la prévision lors de son audition

*« Nous avons une procédure séquentielle. Pour prendre l'exemple du projet de loi de finances, nous faisons une **première prévision**, à la fois macro-économique et sur les finances publiques, en général à partir de la fin juin et jusqu'à la mi-août.*

Ensuite, ces comptes qui constituent une première étape, sont présentés au cabinet du ministre, plus exactement au conseiller économique et aux conseillers chargés de la fiscalité et des finances publiques. A partir de là, nous avons des itérations qui concernent souvent la prise en compte de nouvelles mesures de politique économique, à savoir qu'il est possible de modifier le cadrage sur la dépense ou, souvent, d'incorporer des mesures nouvelles en recettes. Parfois, ce que nous disons à partir de ce premier jet modifie le réglage de politiques fiscales ou budgétaires et nous avons une discussion sur les hypothèses économiques avec les experts (...)

Nous refaisons ensuite un deuxième tour qui incorpore les modifications de variables exogènes que le cabinet a pu nous communiquer dans la dimension de la politique budgétaire et fiscale et qui prend en compte éventuellement le résultat de débats sur nos hypothèses macro-économiques.

*Cet exercice qui, d'après moi, est intéressant nous concernant, se conduit dans le cas des hypothèses macro-économiques dans un cadre malgré tout assez restreint. **L'ampleur des modifications que l'on peut apporter à l'issue d'une discussion aux prévisions macro-économiques est en général très limité**, car nous savons qu'en tout état de cause nous avons beaucoup d'interlocuteurs à qui nous présenterons ces prévisions, tels que le groupe technique de la commission des comptes qui se réunit en général au début du mois d'octobre et dans lequel nous comparons nos prévisions avec celles des principaux instituts de conjoncture ».*

2. ...et des informations non partagées sur les recettes

Informée du cadrage macro-économique, chaque direction du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie établit ses propres prévisions de recettes.

a) Une complémentarité souhaitable

Lors de son audition, M. Jean BASSERES a insisté sur la complémentarité des approches entre les directions : « (concernant) l'impôt sur le revenu, la direction de la prévision fait des prévisions essentiellement fondées sur des hypothèses macro-économiques : évolution des salaires et du PIB. Elles sont prises en compte par la DGI qui travaille en termes d'émission et, à partir de là, nous calculons les taux de recouvrement. Ce sont des exercices successifs et nous n'avons pas de divergences d'appréciation puisque nous n'appliquons pas des méthodes qui s'appliquent aux mêmes données. En matière d'impôt sur les sociétés, avec la direction de la prévision,

nous tâtonnons ensemble. C'est un impôt extrêmement difficile à prévoir et nous tentons de nous rapprocher les uns des autres en fonction de leurs hypothèses macro et des nôtres, liées à l'expérience du terrain, pour confronter nos éléments. Il ne s'agit pas de méthodes scientifiques et les approches sont différentes, car elles se placent pour eux de manière macro-économique et pour nous-mêmes, du point de vue micro-économique ».

Le directeur général des impôts, M. François VILLEROY DE GALHAU, a également mis en avant cette nécessité de la complémentarité : l'ensemble des directions travaillent deux fois par an à partir des mêmes hypothèses économiques, largement issues des travaux de la direction de la prévision ; s'agissant de l'impôt sur le revenu, la DGI établit une prévision sur les émissions de rôles à laquelle la DGCP applique un taux de conversion. Le directeur général des impôts admet que *« pour le reste, il y a largement concurrence »* avant d'indiquer que cette concurrence lui paraît souhaitable pour diversifier le spectre des hypothèses économiques.

Enfin, lors de son audition, M. Jean-Philippe COTIS a fait état de collaborations avec les autres directions : *« nous nous appuyons largement sur la direction du budget qui nous fournit les dépenses de l'Etat, les prévisions de comptes spéciaux du trésor et les recettes non fiscales et, dans tous ces travaux, nous nous appuyons sur nos collègues de l'INSEE dont le diagnostic conjoncturel constitue un « input » très important du cadrage économique ».*

Seule la direction du trésor *« n'a aucune responsabilité et ne participe pas aux réunions de recettes »* selon les termes de M. Jean LEMIERRE. La direction du trésor participe toutefois à des réunions avec la direction du budget *« en ce qui concerne quelques prélèvements non fiscaux (la Caisse des dépôts, la COFACE, la CADES), en particulier toute une série d'opérations financières avec des pays étrangers ou des organisations financières internationales ».*

Malgré les collaborations entre les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, certains aléas de prévisions existent, qui sont apparus essentiellement sur l'impôt sur les sociétés.

La difficulté de la prévision fiscale : l'exemple de l'impôt sur les sociétés

Lors de son audition, le directeur de la prévision a indiqué : « *Nous avons commis des erreurs de prévision significatives en matière de recettes fiscales, notamment pour l'année 1999, ce qui reflète dans une très large mesure la difficulté et la complexité de la prévision fiscale qui est plus difficile que la prévision macro-économique* ».

Selon lui, la prévision de l'impôt sur les sociétés serait « *le cauchemar des prévisionnistes de très longue date* ». La difficulté serait de passer d'un indicateur macro-économique (l'excédent brut d'exploitation) à un indicateur pertinent fiscalement, qui suppose de prévoir quels seront les reports de déficit et les stratégies de versement des entreprises.

Le 16 août 1999, dans le cadre de ses budgets économiques d'été, le bureau des études fiscales de la direction de la prévision a rédigé une note sur la prévision d'impôt sur les sociétés, note accompagnée de quatre fiches.

Elle rappelle que la prévision d'impôt sur les sociétés a été revue à la hausse de 30 milliards de francs entre les budgets économiques d'hiver (février) et ceux d'été (août). « *Cette révision s'appuie sur les plus-values constatées depuis le début de l'année sur cet impôt* ». L'écart de prévision tient essentiellement à une évolution spontanée du bénéfice fiscal des entreprises en 1998 (+ 12 %) pour une prévision de + 5 % dans les budgets d'hiver et à une progression « très vive » des plus-values nettes à long terme (cessions de titres de participation).

La direction de la prévision indique que « *aucune explication macro-économique de ces résultats ne s'impose clairement* ». **Elle admet même que les données de la comptabilité nationale peuvent être inexactes** : « *il n'est pas exclu que la croissance de l'excédent brut d'exploitation ait été plus forte que ne le suggèrent les chiffres actuels de la comptabilité nationale* ». La direction de la prévision relève également les insuffisances des moyens de prévisions. « *Ce constat met en lumière les limites des outils de prévision d'IS actuellement disponibles* ».

Trois voies d'amélioration sont envisagées :

1. Une meilleure prise en compte des déficits reportables ;
2. Une meilleure prise en compte du résultat financier par l'utilisation du revenu d'entreprise comme indicateur macro-économique ;
3. Evaluer ce qu'a représenté, dans le passé, l'aléa que constitue le résultat exceptionnel, à défaut d'avoir les moyens de le réduire.

b) Une insuffisante mise en commun de l'information

Si la complémentarité est source d'enrichissement, le fait de ne pas partager l'information relève plutôt de la défense des positions acquises. C'est ce qu'a sous-entendu le directeur de la prévision lors de son audition en parlant de dysfonctionnements : « *Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris la mesure d'un certain nombre de*

dysfonctionnements qui ont pu nuire à l'efficacité des travaux au sein des directions dites d'état-major, et nous essayons de travailler de manière plus collégiale et plus transversale que ce n'était le cas dans le passé. Du travail est encore à faire, mais l'effort est bien engagé ».

Les arbitrages en recettes sur la base des propositions des différentes directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie interviennent deux fois par an et ne donnent pas lieu à un compte rendu officiel : il s'agit des réunions d'arbitrage de février et de juillet.

Cependant la réunion d'arbitrage du 6 juillet 1999 a fait l'objet d'une fiche d'information interne de la direction générale des impôts (fiche du 12 juillet 1999).

On observe que les sources d'informations sont diverses selon les directions et ne sont pas mises en commun. Ainsi, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, la direction générale des impôts appuie son analyse sur l'impact des mesures nouvelles telles qu'elles sont évaluées par la direction de la législation fiscale¹. La direction de la prévision « *tient compte d'un agrégat qu'elle détient sur les revenus des entreprises* » et la direction générale de la comptabilité publique fait des propositions « *à partir de fichiers de recouvrements en matière d'impôt sur les sociétés dont elle est la seule à disposer* ».

L'information semble « jalousement » gardée par chaque direction et la fiche de la DGI note ainsi : « *il est rappelé que le bureau CS4 ne peut pas prévoir rigoureusement cet impôt (l'impôt sur les sociétés) en raison du défaut d'information concernant le détail des paiements d'IS (notamment répartition solde/acompte) détenus uniquement par la direction de la comptabilité publique. Une demande visant à obtenir le fichier des recouvrements d'IS avait été formulée en 1996 mais celle-ci est demeurée sans suite* ». Les difficultés semblent particulièrement aiguës en matière d'impôt sur les sociétés.

Les défaillances de l'information fiscale sur l'impôt sur les sociétés

Parmi les quatre fiches associées à la note de la direction de la prévision concernant l'impôt sur les sociétés (note précitée du 16 août 1999), la fiche n°3 fait état de difficultés dans la prévision d'impôt sur les sociétés que le directeur de la prévision n'a pas mentionnées. **Il s'agit des défaillances de l'information fournie par la direction générale de la comptabilité publique.** La fiche indique que la direction générale de la comptabilité publique n'indique pas le partage des recettes entre les montants des soldes et les montants des acomptes, ni les montants d'impôts sur les plus-values nettes à long terme versés avec les soldes, ni les avoirs fiscaux ou crédits d'impôt imputés sur les mêmes soldes. La fiche déplore également que les remboursements d'excédents de versements ne soient pas ventilés entre l'impôt sur les sociétés

¹ Anciennement service de la législation fiscale (SLF).

proprement dit, les contributions complémentaires, les remboursements de « carry-back » et les transferts d'impôt sur les sociétés.

En matière de TVA, une même méthode est utilisée par les trois directions concernées (il s'agit d'appliquer le taux de croissance des emplois taxables à une base 1998 corrigée de certains éléments exceptionnels pour obtenir une cible intermédiaire. La prévision pour 1999 résulte ensuite de l'intégration de nouveaux facteurs correctifs).

D'une manière générale, il apparaît que chaque direction conserve une primauté sur certaines prévisions. En réponse au questionnaire qui lui a été adressé, la direction de la prévision explique une forme de répartition des rôles : *« les recettes fiscales dépendent aussi de l'évaluation du coût des mesures nouvelles dont le chiffrage est généralement fait par la DLF mais peut parfois faire l'objet d'une expertise propre à la direction de la prévision. Les prévisions concernant les recettes non fiscales reprennent généralement une information transmise par la direction du budget. Enfin, les prévisions relatives aux fonds de concours, faute d'expertise avérée, correspondent généralement à la reprise d'évolutions tendanciennes ».*

B. L'ÉVALUATION DES MESURES FISCALES : UN EXERCICE DÉLICAT BROUILLÉ PAR DES CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

1. La difficulté technique d'évaluer le coût des dépenses fiscales

La direction de la législation fiscale établit un tableau des dépenses fiscales sensibles : chaque dépense fiscale est chiffrée avec des observations permettant d'expliquer les modifications.

Les dépenses fiscales font l'objet d'une réunion d'arbitrage annuelle, au mois de juillet, permettant, pour certaines mesures, de confronter les estimations de la direction générale des impôts, de la direction de la prévision et de la direction de la législation fiscale. Aucune direction ne fournit une estimation de toutes les mesures.

On notera que l'estimation « haute » est la plus largement retenue pour figurer dans le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. Par exemple, sur 53 mesures faisant l'objet de plusieurs propositions en 1998, 33 mesures ont été arbitrées selon la valeur haute, 20 selon la valeur basse.

Mais l'un des enseignements des tableaux d'arbitrage est l'importance de l'écart entre les évaluations des différents services pour une

même mesure fiscale, particulièrement pour les mesures relatives à l'épargne, mais pas uniquement.

Des écarts importants dans l'évaluation de certaines mesures fiscales

Les écarts d'évaluation des mesures fiscales entre les différentes directions sont parfois considérables, de un à cinq.

Les arbitrages du PLF 1999

Lors de l'arbitrage pour le PLF 1999, le coût de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation est évalué à 23,9 milliards de francs par le SLF et 31,8 milliards de francs pour la direction de la prévision. L'exonération de la TVA des cantines d'entreprises ou d'administrations est évaluée à 3,2 milliards de francs par la DGI et 5,98 milliards de francs par la direction de la prévision. L'application de taux spéciaux de TVA aux départements d'outre-mer est évaluée par la DGI dans une fourchette de 2,9 à 7,6 milliards de francs. Le régime des amortissements dégressifs est évalué à 1,4 milliard de francs par le SLF mais à 5,2 milliards de francs par la direction de la prévision. La taxation réduite des plus-values à long terme provenant de cessions de titres de participation est évaluée à 1 milliard de francs par la direction de la prévision et 5,3 milliards de francs par la direction générale des impôts. Enfin, l'avoir fiscal est évalué entre 4,2 milliards de francs et 7,8 milliards de francs par la direction de la prévision.

Lors de l'arbitrage pour le PLF 2000, les mêmes écarts d'évaluation persistent

Ainsi, le coût en impôt sur les sociétés de l'avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises est évalué à 2 milliards de francs par la direction de la prévision, à 5,7 milliards de francs par la direction générale des impôts et 6 milliards de francs par la direction de la législation fiscale. De même, le coût de la taxation réduite de certaines plus-values à long terme est évalué entre 3,5 et 13,9 milliards de francs. Le coût de l'application des taux particuliers de TVA dans les DOM évalué pourtant par la seule DGI oscille désormais entre 3 et 8 milliards de francs, de même que pour l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels, estimée entre 7,6 et 11,6 milliards de francs.

L'évaluation retenue pour les dépenses fiscales s'explique parfois par la nature de la mesure : ainsi, l'exclusion sous certaines conditions des bases d'imposition à la TVA des « pourboires » et « majorations pour service » fait l'objet selon la fiche « *d'une évaluation mesurée* » car la dépense n'est pas conforme à la sixième directive européenne.

Des débats significatifs ont lieu sur les méthodes d'évaluation

Ainsi, concernant les dépenses fiscales relatives à l'épargne, une fiche technique du service de la législation fiscale indique que, lors de l'élaboration du PLF 97, il a été décidé de retenir, sur proposition de la direction de la prévision, un taux d'imposition sur les produits de l'épargne défiscalisée nettement supérieur au taux moyen d'imposition des contribuables. Puis la direction de la prévision a proposé d'utiliser la ventilation par décile de revenu global issue de l'enquête sur le « budget des familles » 1995 de l'INSEE, estimant que cette méthode était plus pertinente que l'utilisation de taux marginaux moyens. Cette proposition est rejetée au nom de la permanence des méthodes, avec une critique très vive (« *l'importance des mesures prises ces dernières années prive, me semble-t-il, le cabinet d'adopter une nouvelle méthode empirique et contradictoire pour la détermination des dépenses fiscales de l'épargne. A défaut, il est à craindre que les parlementaires utiliseraient ce manque de cohérence pour fustiger les réformes envisagées ces deux dernières années sur la fiscalité de l'épargne* »).

Ces débats ne peuvent être tranchés faute de validation des évaluations

Dans une fiche concernant les prévisions d'impôt sur les sociétés, la direction de la prévision déplore que s'agissant notamment des mesures nouvelles ayant une incidence sur le bénéfice fiscal, aucune validation des simulations effectuées par la direction de la prévision ou la direction de la législation fiscale ne puisse être effectuée, même sur les recettes des exercices passés. Elle prend l'exemple de la majoration d'un point de l'amortissement dégressif pour les biens acquis ou créés entre le 1er février 1996 et le 31 janvier 1997.

Le bureau des études fiscales de la direction de la prévision note par ailleurs « *une mauvaise évaluation de l'impact des mesures nouvelles ayant une influence sur le résultat fiscal* », « *à titre d'exemple, on peut citer la modification intervenue dans le régime mère-fille dont le gain budgétaire a été estimé par des simulations sur la centrale de bilans de la direction de la prévision à 2,19 milliards de francs, sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de valider cette évaluation* ».

La manière dont peuvent être évalués les allègements d'impôts constitue donc une difficulté très importante. Par définition, l'impôt qui n'est pas perçu est invisible et la perte fiscale peut seulement être supposée. Plus on avance dans le temps, plus l'évaluation est hasardeuse, et les dépenses fiscales correspondant à des mesures prises les années antérieures n'échappent pas à cette règle.

Compte tenu des défaillances du système d'évaluation, la tentation est grande de retenir les évaluations les plus en conformité avec les besoins de la démonstration. Mais si des considérations politiques peuvent intervenir pour le chiffrage de toutes les dépenses fiscales, elles sont bien plus présentes pour l'évaluation des mesures nouvelles.

2. Un chiffrage des mesures nouvelles guidé par des considérations politiques au mépris de l'information du Parlement

Le chiffrage des mesures nouvelles est assuré par la direction de la législation fiscale mais aussi par le bureau des études fiscales de la direction de la prévision ainsi que par la direction générale des impôts.

Malgré cette conjonction de compétences, il arrive que le chiffrage de certaines mesures soit volontairement faussé.

L'impôt de solidarité sur la fortune : un exemple de chiffrage à « géométrie variable »

Dans une note du 20 août 1998 sur les impôts directs, associée aux budgets économiques d'été, la direction de la prévision fait mention, s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune, des mesures nouvelles annoncées un mois plus tôt, le 22 juillet 1998, à savoir la création d'une tranche marginale d'imposition fixée à 1,8 % et des mesures contre l'évasion fiscale.

Elle indique que le chiffrage annoncé de ces mesures est volontairement erroné : « *le montant des mesures annoncées contre l'évasion fiscale est évalué de façon prudente à 500 millions de francs (contre 1,8 milliard annoncés)* ». Cette remarque est faite avant même la présentation du projet de loi de finances, au cours de laquelle le gouvernement maintiendra bien évidemment ses évaluations. Lors de la séance publique au Sénat du 19 novembre 1998, le secrétaire d'Etat au budget confirmera ces chiffres en déclarant que « *l'impôt de solidarité sur la fortune devrait voir son rendement accru de 30 %. C'est-à-dire qu'il passerait de 11 milliards de francs en 1998 à 14,5 milliards de francs en 1999* ». **L'exécution budgétaire montrera que ces chiffres étaient très surévalués.**

Dans une note du 9 mars 1999 sur les impôts directs associée aux budgets économiques d'hiver, **la direction de la prévision ira même jusqu'à ne plus prendre en compte aucun gain fiscal pour ces mesures de lutte contre l'évasion fiscale :** « *il n'a pas été tenu compte en revanche des mesures concernant le contrôle fiscal (soit 1,8 milliard de francs en moins par rapport à la LFI 1999)* ».

Une note du 9 mars 1999 sur les droits d'enregistrement, de timbre et de bourse précise par ailleurs que la prévision pour 1999 « *intègre la mesure de relèvement de 1 % à 4,8 % de la taxe sur les cessions de droits sociaux pour les sociétés à prépondérance immobilière qui devrait rapporter 2 milliards de francs (contre 4,9 milliards de francs évaluée en LFI 99)* ». La fiche de la DGI sur la réunion du 6 juillet 1999 confirme que « *aucune des directions n'a retenu en juillet le gain du relèvement de 1 % à 4,8 % de la taxation des cessions de locaux professionnels opérés par les sociétés à prépondérance immobilière, chiffré à 4,9 milliards de francs par la direction de la législation fiscale* ».

Lors de son audition, M. François Villeroy de Galhau a indiqué que les principales erreurs en matière d'évaluation des recettes avaient été faites sur les impôts directs, notamment l'impôt sur les sociétés (33 milliards de francs entre la prévision de la loi de finances et l'exécution) et l'impôt sur le revenu (12 milliards de francs d'écart). Il a ajouté que l'impôt de solidarité sur la fortune avait fait l'objet d'une erreur en sens inverse puisque la prévision de la loi de finances initiale était de 14,8 milliards de francs et l'exécution de 12,7 milliards de francs, « *erreur qui s'explique largement, avec une autre catégorie de raisons ou de difficultés que nous rencontrons, par une surestimation de l'effet des mesures législatives figurant dans le PLF 1999* ». **Cependant, il omet de dire que, dès le mois d'août 1998, la direction de la prévision faisait valoir l'écart entre le rendement réel de ces mesures législatives et le rendement affiché.**

Il apparaît donc que certaines mesures fiscales peuvent être délibérément chiffrées de manière erronée dans un seul but « d’affichage » en direction du Parlement. L’exemple des dispositions relatives à l’impôt de solidarité sur la fortune est significatif à cet égard.

II. LE SUIVI DE L’EXÉCUTION DES RECETTES : UNE MÉTHODE EFFICACE

Soumis aux aléas de la conjoncture, les encaissements de recettes font l’objet d’un suivi attentif et constant, qui conduit le gouvernement, en cas d’écarts avec les prévisions de la loi de finances initiale, à procéder à des ajustements sans en informer le Parlement.

A. UNE MÉTHODE BIEN RODÉE

Il faut bien distinguer deux aspects dans le suivi des recettes : l’information régulière du ministre d’une part, et les révisions bisannuelles de recettes d’autre part.

1. Une information régulière du ministre

a) Une information abondante

En réponse au questionnaire qui lui a été adressé, M. François LOGEROT a résumé l’impression dominante, sur l’importance de l’information communiquée au ministre : *« A la connaissance de la Cour, le ministre et son cabinet reçoivent une information régulière et abondante sur l’exécution des lois de finances et plus généralement la situation des finances publiques. Quotidiennement, ils sont informés de la situation du compte courant du trésor à la Banque de France. Une situation hebdomadaire de l’exécution budgétaire, comprenant notamment un développement des recettes, leur est transmise. Chaque mois, une situation mensuelle des opérations du trésor et une situation mensuelle de l’exécution du budget sont établies ».*

b) Un suivi bien assuré

Des réunions de suivi des encaissements sont organisées mensuellement par la direction du budget avec la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique, la direction générale des douanes et la direction de la prévision.

Le suivi des recettes fiscales et non fiscales fait donc l'objet d'une procédure très formalisée, qui donne lieu à une somme de documents écrits.

Lors de son audition, le directeur du budget a précisé la nature de ces documents : *« dans le suivi de l'exécution budgétaire, nous émettons deux types de documents : ceux de reporting dans lesquels nous nous contentons, a posteriori, de commenter ce qui s'est passé. Nous avons un reporting mensuel en termes de recettes élaboré avec les directions compétentes de Bercy, appelé tableau interdirectionnel des recettes fiscales. Nous avons un reporting de la situation mensuelle budgétaire, publié 36 jours après son intervention, à la clôture du mois »*. Par ailleurs, des prévisions trimestrielles sont communiquées au ministre sous forme de notes par le directeur du budget : *« Nous avons fait quatre prévisions d'exécution à un rythme trimestriel : en avril, en juillet, en octobre et en décembre »*.

Sur la base de ces nombreuses informations hebdomadaires, mensuelles et trimestrielles, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, parfaitement informé, est amené à faire des arbitrages.

2. Des arbitrages ponctuels de recettes

a) Les deux réunions d'arbitrage : février et juillet

Deux réunions d'arbitrage ont lieu chaque année aux mois de février et juillet. En réponse au questionnaire qui lui avait été adressé, M. Christian SAUTTER a donné des précisions sur les deux réunions d'arbitrage annuelles qui conduisent à des révisions de recettes : *« Les recettes de l'Etat font l'objet, deux fois par an, d'une prévision détaillée, impôt par impôt, associant l'ensemble des services concernés. L'exercice porte à la fois sur les recettes de l'année en cours et sur celles de l'année suivante, celles-ci dépendent en effet de l'appréciation des recouvrements de celles-là au titre de « l'effet de base »*.

Le premier exercice annuel est traditionnellement conduit en février : il permet d'évaluer, compte tenu des recouvrements effectifs de l'année n-1 et de l'évolution de la conjoncture, les recettes attendues pour l'année n et d'identifier les écarts éventuels avec les évaluations contenues en LFI. Il permet également de tracer les contours des premières évaluations pour l'année n+1, au moment où la direction du budget entame la préparation de l'esquisse budgétaire à partir de laquelle le gouvernement élaborera le cadrage budgétaire et, in fine, le projet de loi de finances n+1.

Le second exercice annuel est conduit en juillet. Il permet une nouvelle et ultime révision des recettes de l'année courante et fixe les recettes tendanciennes de l'année suivante, telles qu'elles seront arrêtées dans le PLF (« voies et moyens »). »

La direction du budget a également rappelé cette procédure en réponse au questionnaire de votre commission : *« l'évolution des recettes fiscales tendanciennes donne lieu à une procédure formalisée réunissant, sous l'autorité du cabinet du ministre, l'ensemble des directions concernées : DGI-DLF, DGCP, DGDDI, Prévision et Budget. Une réunion d'arbitrage est organisée, en premier lieu sur les prévisions d'émissions de rôles puis, quelques jours plus tard, une autre sur les recouvrements. A cette occasion, par impôt, chaque direction fait valoir ses hypothèses de calcul et le résultat de sa projection. Les hypothèses économiques sous-jacentes sont celles des budgets économiques d'hiver et d'été de la direction de la prévision. Ces prévisions portent sur les recettes de l'année en cours et de l'année suivante. Ces réunions se tiennent en principe deux fois par an : début février, à l'appui des travaux de perspectives pour l'année suivante et début juillet pour l'élaboration du projet de loi de finances. Le cabinet du ministre fait connaître par la suite l'arbitrage ».*

b) Aucune révision après juillet ?

Ainsi, les deux temps forts pour les révisions de recettes s'interrompent en juillet. C'est ce que M. Christian SAUTTER fait valoir en parlant « d'ultime » révision de recettes ou encore M. Dominique STRAUSS-KAHN lorsque, au cours de son audition, il a déclaré s'agissant des recettes qu'il ne se passait rien entre juillet et novembre.

Or, si la révision officielle n'intervient que deux fois dans l'année, le ministre est destinataire, chaque semaine, chaque mois et chaque trimestre, des notes et analyses de la direction du budget qui lui permettent, presque en temps réel, de connaître la situation d'exécution du budget. De surcroît, l'analyse de l'année 1999 montre que, dès les arbitrages de juillet, le gouvernement avait connaissance des très bonnes rentrées fiscales, mais qu'il a choisi, fin août, de ne pas les révéler.

B. UNE MÉTHODE QUI A FAIT SES PREUVES EN 1999 : DES SURPLUS DE RECETTES FISCALES CONNUS DÈS JUILLET

Le suivi des recettes fiscales s'est déroulé conformément à la procédure habituelle pendant toute l'année 1999, hormis que l'arbitrage gouvernemental n'a eu lieu que début septembre. Les ministres ont été

régulièrement tenus au courant de l'évolution de la situation budgétaire, plus précisément de son amélioration.

1. Un début d'année dominé par l'incertitude

En début d'année, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie font l'hypothèse d'une très légère moins-value des recettes fiscales, de 4 milliards de francs, essentiellement due à un chiffrage de mesures fiscales supposé surévalué.

Dans sa note pour le ministre du 22 février 1999, ayant pour objet l'évolution des finances publiques de 1998 à 2000, le directeur de la prévision indique que « *la révision à la baisse de la croissance et de l'inflation n'aurait qu'un impact assez limité sur les conditions d'exécution de la loi de finances initiale pour 1999* ». Il émet cependant des doutes en recettes : « *il reste que le niveau des recettes fiscales inscrit dans la loi de finances nous paraissait optimiste dès l'automne dernier, même au regard des évolutions macro-économiques alors prévues dans le rapport économique, social et financier* ».

Une note de la même direction de la prévision du 15 mars 1999 ayant pour objet les finances publiques dans les budgets économiques d'hiver confirme les craintes quant à la réalisation en recettes : « *le niveau de recettes fiscales inscrit dans la LFI paraît toutefois supérieur aux prévisions associées aux budgets économiques* ».

L'arbitrage du 11 février 1999 est toutefois relativement proche des propositions de la direction du budget c'est-à-dire sans excès de pessimisme : les recettes fiscales nettes sont arbitrées à 1.533,8 milliards de francs, contre une proposition de 1.529 milliards de francs pour la direction du budget et de 1.518,6 milliards de francs pour la direction de la prévision.

A ce stade de l'année, le gouvernement ne prévoit pas que la révision de la croissance économique ait un impact significatif sur le niveau des recettes fiscales. Il faut dire que le gouvernement s'est « réservé », fin 1998, une « marge de manoeuvre » d'une quinzaine de milliards de francs de nature à dissiper toutes les inquiétudes¹.

¹ Se reporter au III de ce chapitre.

Les prévisions de recettes fiscales en début d'année 1999

Les écarts d'appréciation les plus significatifs entre les deux directions ayant produit une évaluation d'ensemble des recettes en début d'année, à savoir la direction de la prévision et la direction du budget, portent sur l'impôt sur les sociétés brut (la direction de la prévision l'estime à 230 milliards de francs, contre 236 milliards de francs pour la direction du budget) et la taxe sur la valeur ajoutée brute (821 milliards de francs pour la direction de la prévision, 824 milliards de francs pour la direction du budget). La direction générale des impôts fournit les prévisions les plus optimistes, soit 240 milliards de francs pour l'impôt sur les sociétés et 827 milliards de francs pour la TVA.

La note pour le ministre du directeur du budget du 7 avril 1999 fait encore état de 4 milliards de francs de moins-values en fin d'année, résultant de la TVA (- 4 milliards de francs), de l'impôt de solidarité sur la fortune (- 0,9 milliard de francs) et des droits d'enregistrement (-1,2 milliard de francs). **Mais les moins-values sont presque compensées par les plus-values au titre de l'impôt sur le revenu (+ 4,1 milliards de francs) et de l'impôt sur les sociétés (+ 1,7 milliard de francs).**

Enfin, doutant de la réalité des montants arbitrés de deux mesures de redressement de la loi de finances initiale pour 1999 (fort accroissement du produit de l'ISF, relèvement à 4,8 % de la taxe de cession de parts de sociétés à prépondérance immobilière) la direction du budget prend en compte « *un risque supplémentaire d'environ 3 milliards de francs* ».

2. Des inquiétudes dissipées à partir des résultats du mois d'avril

Malgré les quelques incertitudes exprimées en début d'année, les réalisations du premier semestre ne traduisent pas de moins-values. Le tableau de bord interdirectionnel publié mensuellement confirme l'analyse de la direction du budget d'une exécution « *globalement en phase avec la prévision* » jusqu'aux résultats d'avril 1999. Le tableau de bord interdirectionnel indique alors que « *les recettes fiscales nettes recouvrées en avril sont globalement en nette progression par rapport à la prévision mensuelle* ».

L'impôt sur les sociétés est le principal responsable, et il est déjà acquis que des plus-values interviendront dans les mois suivants (« *une bonne partie des bons résultats devraient également se traduire par des versements plus importants au titre des prochains acomptes* »).

3. Un excédent arbitré à 20 milliards de francs début juillet

Dès le 6 juillet 1999, lors de la réunion d'arbitrage des recettes fiscales, le surplus de recettes fiscales nettes en fin d'année est chiffré à 20,2 milliards de francs.

La note du directeur du budget au ministre, en date du 13 juillet 1999, indique que *« le montant retenu pour les recettes fiscales nettes correspond à l'hypothèse d'arbitrage examinée par le cabinet du ministre à la suite de la réunion du 6 juillet. Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements ressortent en plus-value de 20,2 milliards de francs par rapport au niveau de la LFI, soit 31,2 milliards de francs de plus-values sur les recettes brutes et 11 milliards de francs de remboursements et dégrèvements supplémentaires ».*

Par rapport à l'arbitrage de février, les modifications retenues lors de la réunion d'arbitrage tiennent essentiellement à l'impôt sur les sociétés (en plus-value de 23,7 milliards de francs) et à l'impôt sur le revenu (en plus-value de 7,35 milliards de francs). Les moins-values concernent l'impôt de solidarité sur la fortune (-2,6 milliards de francs), la TVA nette (-2,4 milliards de francs) et les droits d'enregistrement (-4,25 milliards de francs).

Mi-juillet, le ministre a donc été informé par ses services des plus-values substantielles portant sur l'impôt sur les sociétés, comme sur l'impôt sur le revenu.

4. Un excédent volontairement minoré fin août

Alors que la révision de 20 milliards de francs est faite dès le début juillet, et que la note du directeur du budget fait état de montants « arbitrés », notamment pour l'impôt sur le revenu, la décision gouvernementale n'intervient que fin août-début septembre, c'est-à-dire deux mois après la réunion dite d'arbitrage.

La note conjointe du directeur du budget et du directeur de la prévision du 2 septembre 1999, présentant les recouvrements de recettes fiscales nettes en juillet 1999 (tableau de bord interdirectionnel), indique que le ministre n'a toujours pas procédé aux révisions de recettes : *« les encaissements sont comparés aux profils mensuels établis sur la base des arbitrages de recettes fiscales rendus en février dernier dans le cadre du dossier des « Perspectives 2000 ». Les dernières réunions de prévision de recettes ont eu lieu les 5 et 6 juillet 1999. Dès que les arbitrages correspondants seront rendus de nouveaux profils pourront être établis et serviront de comparaison pour les analyses des prochains mois ».*

Le tableau de bord interdirectionnel du 1^{er} octobre 1999 continue, « à la demande du cabinet du ministre », à faire référence à l'arbitrage de février. Ce n'est que dans la note du 3 novembre 1999, ayant pour objet les recouvrements de recettes fiscales nettes en septembre 1999, qu'il est fait référence « *aux nouveaux profils élaborés sur la base des arbitrages rendus fin août dans le cadre de la préparation du PLF 2000* ».

L'arbitrage du 2 septembre 1999

La direction du budget a communiqué à votre commission le tableau de « l'arbitrage du 2 septembre 1999 ». On peut s'étonner de constater que ce tableau ne correspond pas aux conclusions de la réunion d'arbitrage telles qu'elles figurent dans la note au ministre du directeur du budget du 13 juillet 1999.

En effet, alors que le 13 juillet était mentionnée une révision à la hausse des recettes fiscales nettes de 20,2 milliards de francs, le 2 septembre, le tableau de propositions des différentes directions fait ressortir une réévaluation comprise entre 12,7 milliards de francs (direction du budget) et 14,7 milliards de francs (direction de la prévision). Il pourrait s'agir d'une prise en compte des mesures du PLF 2000 qui n'avait pu intervenir en juillet, mais la note du directeur du budget en date du 26 octobre 1999 rappellera l'évaluation de 20,2 milliards de francs pour la réviser à la hausse de 3,3 milliards de francs...

Quoiqu'il en soit de ces contradictions, l'arbitrage gouvernemental du 2 septembre 1999 témoigne d'une prudence excessive, puisque les recettes fiscales nettes sont arbitrées à 1.546 milliards de francs, soit moins que la prévision de la direction du budget (1.547,6 milliards de francs) et surtout de la direction de la prévision (1.549,6 milliards de francs).

Les prévisions les plus basses sont retenues pour l'impôt sur le revenu et les droits d'enregistrement, et l'arbitrage en matière d'impôt sur les sociétés brut est encore plus bas que l'ensemble des propositions des différentes directions (253,9 milliards de francs, alors que la fourchette allait de 256,2 milliards de francs pour la direction générale des impôts à 262,5 milliards de francs pour la direction de la prévision, ces deux directions s'étant « échangé les rôles » s'agissant des prévisions les plus optimistes ou pessimistes par rapport au mois de février).

Il faut remarquer que l'évaluation retenue le 2 septembre, soit 1.546 milliards de francs (+ 11 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale), est encore revue à la baisse dans la révision associée au projet de loi de finances pour 2000. La réévaluation est réduite de 11 milliards à 6 milliards de francs, en raison de l'incidence, dès 1999, de deux mesures fiscales, la réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans les logements d'habitation et la baisse des droits de mutation, pour un total supposé de 5 milliards de francs.

Ainsi, on est passé d'une révision « arbitrée » par les services de la direction du budget à 20,2 milliards de francs au début juillet, à une révision limitée à 6 milliards de francs par le gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2000.

Cette diminution est d'autant plus surprenante que, parallèlement, les tableaux de bord interdirectionnels mensuels comme les notes de la direction du budget montrent, au cours du dernier trimestre 1999, que les plus-values de recettes s'amplifient.

5. Un écart croissant d'octobre à décembre entre les révisions officielles et les prévisions d'exécution

Dans la note du directeur du budget pour le ministre en date du 26 octobre 1999 (prévisions d'exécution associée à la maquette du projet de collectif 1999), le surplus de recettes fiscales nettes est une nouvelle fois revu à la hausse pour s'établir à 23,5 milliards de francs¹. De surcroît, le directeur du budget note que « *cette estimation est entachée d'un aléa à la hausse de plusieurs milliards de francs* ».

Le directeur du budget souligne bien l'écart entre ces prévisions et les prévisions officielles : il précise que la plus-value de recettes fiscales s'établirait à « *17,5 milliards de francs par rapport à l'estimation affichée dans les « voies et moyens » du PLF 2000* ».

Pourtant, le 19 novembre, alors même que le directeur du budget vient de souligner l'écart de 17,5 milliards de francs entre les prévisions officielles et ses propres estimations, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie publie un communiqué pour démentir les affirmations du Sénat quant à la réalité des plus-values fiscales.

La dernière note trimestrielle de la direction du budget, en date du 14 décembre 1999, indique que les recettes améliorent l'exécution de 15,1 milliards de francs par rapport au projet de loi de finances rectificative dont 23,9 milliards de francs au titre des seules recettes fiscales nettes. Le surplus total est donc estimé à 29,9 milliards de francs par rapport à la LFI 1999, mais « *un aléa à la hausse (...) affecte cette prévision* ».

Au total, l'écart aura été constant entre les informations détenues par le ministre et ses déclarations officielles, comme le montre le tableau ci-après.

¹ 25,4 milliards de francs en tenant compte de la baisse du prélèvement au profit de l'Union européenne.

Le surplus de recettes fiscales nettes à fin 1999, par rapport à la loi de finances initiale

(en milliards de francs)

Date	Document	Prévisions d'exécution confidentielles	Prévisions d'exécution officielles	Texte
5 février 1999	(arbitrage gouvernemental)	- 1	0	LFI 99
7 avril 1999	note direction budget	- 4	0	LFI 99
13 juillet 1999	note direction budget	+ 20,2	0	LFI 99
2 septembre-1999	(arbitrage gouvernemental)	(+ 11,2)	+ 6 *	PLF 2000
26 octobre 1999	note direction budget	+ 25,4	+ 6	PLFR 99
14 décembre 1999	note direction budget	+ 29,9	+ 17 **	PLFR 99

* L'écart entre l'arbitrage du 2 septembre 1999 et la prévision associée au PLF 2000 tient à l'évaluation des mesures fiscales du PLF 2000.

** Après amendement de revalorisation des recettes présenté par le gouvernement devant le Sénat

6. La « surprise » de fin d'année

a) Une accélération tardive de la conjoncture ?

Comme l'a indiqué le directeur du budget lors de son audition, « en début d'année 1999, les meilleurs experts économiques prévoyaient une situation assez maussade. Ce n'est qu'à partir du premier semestre que nous avons commencé à y voir clair ».

Contrairement à ce qu'ont indiqué les ministres et certains de leurs conseillers, ce n'est pas au second semestre, voire à la toute fin du mois de décembre, que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se sont aperçus de l'embellie budgétaire.

Lors de son audition, M. Christian SAUTTER a indiqué que « au mois de juillet 1999, les meilleurs spécialistes, en tous cas les bons spécialistes du ministère, n'avaient pas prévu la très forte accélération de la conjoncture durant le deuxième semestre ». Il ne s'agissait pas de prévoir une accélération, mais simplement de prendre acte des très bonnes rentrées fiscales de la mi-année. Ce que les services du ministère ont fait dès le mois de juillet,

mais ce que le gouvernement a refusé obstinément de faire jusqu'à la fin de l'année malgré les informations dont il disposait.

M. Denis MORIN a également insisté sur le profil « heurté » de l'année 1999 : *« nous observons depuis 1994/1995, une succession de phases d'accélération et de décélération. Depuis 1997, une accélération forte qui n'avait pas forcément été bien anticipée et une décélération au deuxième semestre 1998, qui fut d'abord forte, vous vous rappelez les crises asiatique et russe. Forte reprise du deuxième semestre 1999 dont l'ampleur et la vigueur n'avaient pas non plus été vraiment anticipées, au point qu'en 1999, d'une croissance moyenne au cours du premier semestre de 2 %, nous sommes passés à une croissance moyenne, au second semestre, de 4 %. Durant aucune autre année les écarts dans le rythme de croissance n'ont été aussi importants ».*

Il ajoute : *« En début d'année 1999, les prévisions étaient plutôt, pour l'ensemble du ministère des finances, pessimistes. Il n'était pas évident que l'exécution pourrait être correctement tenue. Les choses sont inversées par la suite, notamment à l'extrême fin de l'année, en particulier lorsqu'il est apparu à tous ceux qui sont chargés de faire des révisions économiques que la réalisation serait très supérieure à 2 % ».*

b) Des réévaluations de recettes régulières

Mais tout ceci ne se reflète pas dans les notes communiquées par les services au ministre et à son cabinet. Plusieurs personnes auditionnées ont parlé du « profil heurté » voir « chahuté » de l'année 1999 pour sous-entendre qu'aucune prévision n'était possible. Or, l'année 1999 n'a en rien été heurtée : la croissance a été soutenue tout au long de l'année, avec une montée en charge progressive.

Comme cela vient d'être montré, les quelques inquiétudes du début d'année ont été entièrement dissipées dès les résultats du premier semestre connus. Il n'est donc pas exact d'affirmer que le second semestre aurait permis « d'inverser » les mauvais résultats du premier semestre.

Quant à l'argument de la modestie des sommes en jeu, par rapport à l'ensemble du budget de l'Etat - M. Denis MORIN a ainsi indiqué *« pour autant que ces aléas restent dans les limites raisonnables, 1 à 2 % ne me paraît pas déraisonnable, mais c'est une appréciation subjective, il n'y a pas matière à s'inquiéter outre mesure. »* - on peut rappeler que M. Dominique STRAUSS-KAHN qualifiait de *« plus forte baisse d'impôt depuis dix ans »* un plan de réduction de 40 milliards de francs, soit un peu moins que les plus-values fiscales et non fiscales de 1999. On peut ainsi mesurer le changement de discours sur ce qui peut être considéré comme important ou non.

c) *La « surprise » de Renault*

Ultime argument des ministres et de leurs collaborateurs, un seul versement aurait, en quelque sorte, « fait basculer » l'année 1999 : le versement de 6 milliards de francs au titre de l'impôt sur les sociétés par l'entreprise Renault en fin d'année.

Le versement « surprise » de l'impôt sur les sociétés par Renault en 1999

M. Christian Sautter a, le premier, fait état devant votre commission d'une information de dernière minute. Selon lui, l'incertitude sur les rentrées fiscales se serait prolongée jusqu'au tout dernier moment : *« Le 17 décembre (...), le directeur de la comptabilité publique m'a téléphoné, me disant que Renault vient de payer 6 milliards de francs d'impôts sur le bénéfice des sociétés, alors que Renault n'avait rien payé l'année antérieure. L'échéance était donc le 15 ! Je me suis dit que cette information confirmait que les rentrées d'impôt sur le bénéfice des sociétés vont être fortes et j'ai proposé en amendement en première lecture du collectif devant le Sénat un amendement de hausse de 11 milliards de francs des recettes fiscales nettes, amendement qui a été voté à l'unanimité ».*

Lors de son audition, M. Denis Morin a indiqué : *« Le 17 décembre 1999, nous avons appris, du comptable local à Boulogne, qu'une grande entreprise publique paierait pour la première fois l'impôt sur les sociétés pour un montant considérable, 6 milliards de francs, alors que l'année précédente le montant de l'imposition en question avait été de zéro ».*

Lors de son audition, M. François Villeroy de Galhau a fait également état de ce versement : *« facteur individuel tout à fait important : le fait qu'une grande entreprise, Renault, au 15 décembre, ait décidé de verser près de 6 milliards de francs d'impôt sur les sociétés au titre du bénéfice mondial. C'est une décision individuelle que rien ne laissait prévoir et d'une très grande importance macro-économique ».*

L'idée qu'une grande entreprise, publique de surcroît, comme Renault verse à l'Etat une somme de six milliards de francs en fin d'année au titre de son impôt sur les sociétés sans que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aient pu l'anticiper laisse pour le moins incrédule.

D'autant qu'au début du mois de septembre 1999, les entreprises du secteur automobile avaient annoncé de très bons résultats semestriels. Parmi elles, Renault avait annoncé un bénéfice en hausse de 6,3 % à 720 millions d'euros, soit 4,7 milliards de francs. Un grand quotidien économique titrait le 3 septembre : *« Renault enregistre des résultats semestriels en forte hausse ».*

D'une manière générale, contrairement à ce qu'ont laissé entendre certains conseillers des ministres, la bonne santé de l'ensemble des entreprises françaises ne faisait aucun doute à l'issue du premier semestre.

Lors de son audition, M. Denis MORIN a expliqué : « *Nous essayons de comprendre ce qui s'est passé en 1999 pour l'impôt sur les sociétés. Il s'est passé un phénomène sur lequel nous avons été alertés tardivement dans l'année, car il n'est pas possible de l'anticiper, l'apurement des reports déficitaires générés par les très mauvais exercices des entreprises en 1992 et 1993* ». Or, un grand quotidien économique parlait le 9 septembre 1999 de « *l'été indien des entreprises françaises* », puis le 18 octobre titrait « *les analystes ont encore révisé en hausse leurs estimations de bénéfice pour 2000* ».

Tous les indicateurs d'une bonne santé des entreprises françaises étaient donc visibles et il est difficile de croire que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie soit resté aveugle à ces signes. De surcroît, le chef du service des participations de la direction du Trésor est membre du conseil d'administration de Renault. Il a assisté aux huit réunions qui se sont tenues en 1999. Il est également membre du comité des comptes et de l'audit qui s'est réuni deux fois en 1999.

Sauf à considérer que la participation de la direction du trésor aux conseils d'administration des grandes entreprises publiques manque de pertinence, il est difficile de croire que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie était dans l'ignorance de la situation financière de Renault et de ses perspectives d'imposition.

Enfin, il existe peu de grandes entreprises comme Renault qui soient assujetties au régime du bénéfice mondial et celui-ci fait l'objet d'un suivi individualisé par les services fiscaux compétents. Rien n'empêche ces derniers de s'informer auprès de leurs correspondants des versements à venir et du rythme d'apurement des exercices passés. Enfin, des contrôles sont en principe systématiquement réalisés.

C. LES RECETTES NON FISCALES : UN PILOTAGE À VUE PAR LE POUVOIR POLITIQUE

1. Des règles de perceptions « fantaisistes »

Autant le suivi des recettes fiscales est bien défini, autant le suivi des recettes non fiscales semble un exercice imposé tant cette catégorie de recettes est soumise aux aléas politiques.

Un pilotage politique du niveau des recettes non fiscales

Les règles de perception des recettes non fiscales sont pour le moins « fantaisistes », comme en témoigne une réponse de la direction du budget au questionnaire qui lui a été adressé et qui relève des « spécificités fortes » en ce domaine :

« Les recettes non fiscales revêtent des spécificités fortes puisqu'une partie d'entre elles ont par nature un caractère exceptionnel ou volatil. Tel est le cas des prélèvements opérés sur la trésorerie d'entités agissant pour le compte de l'Etat (compte Etat à la Coface, fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, par exemple). L'opportunité d'opérer ces prélèvements doit être appréciée en fonction de l'évolution en cours d'année de la situation financière de ces organismes, de leurs règles de provisionnement, de leurs perspectives à moyen terme et de l'évolution de l'ensemble des recettes de l'Etat. La direction du budget examine donc, en cours d'année, la faisabilité ainsi que les avantages et inconvénients de ces prélèvements. Elle soumet son analyse au ministre qui prend les décisions. Les décisions du ministre sont, autant que possible, et en fonction des contraintes de calendriers, retracées dans le PLFR de fin d'année ».

Qualifier les prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations d'exceptionnels ou volatils est pour le moins travestir la réalité, alors que ces prélèvements sont annuels sous la simple condition du respect d'une règle de sécurité garantissant la liquidité des fonds.

Dans sa réponse, la direction du budget reconnaît le caractère de pure opportunité de la perception des recettes non fiscales.

Le caractère « volatil » des recettes non fiscales n'est dû qu'à la volonté politique d'en faire une variable d'ajustement du budget de l'Etat. C'est ce qu'a confirmé explicitement le directeur du budget en déclarant, à propos des recettes non fiscales : *« en fonction de la situation budgétaire, jouons nous sur cette marge de manoeuvre ? Bien sûr, je le reconnais bien volontiers. La direction du budget informe le ministre en temps réel de la situation de toutes ces marges de manoeuvre possibles. Nous avons des objectifs de finances publiques à tenir, et quand nous avons eu des périodes difficiles, nous avons dû prélever dans ces marges de manoeuvre, et nous avons été bien contents de les avoir identifiées, et qu'elles aient pu être constituées précédemment. (...) Les années où l'on connaît une situation heureuse en matière de recettes fiscales, on ne va pas prélever jusqu'au dernier franc les sommes en question ».*

2. Des hypothèses constamment revues

Conséquence de règles de perceptions à géométrie variable, les prévisions de recettes non fiscales n'ont cessé de fluctuer au cours de l'année 1999.

La note de la direction du budget du 7 avril 1999 prévoit une exécution en phase avec les prévisions malgré une « plus-value implicite » de 3,5 milliards de francs correspondant à des opérations non réalisées en fin de

gestion 1998 et encaissées en 1999. Par ailleurs, dès le mois d'avril, il est acquis que les prélèvements sur la COFACE ne seront pas de 7 milliards de francs, comme inscrits en loi de finances initiale, mais de 3 milliards de francs. Au-delà de ces quelques indications, les observations sur les recettes non fiscales traduisent l'empirisme avec lequel elles sont traitées, essentiellement du fait des contingences politiques. Par exemple, s'agissant des dividendes d'EDF et GDF, et du remboursement des avances aéronautiques, la direction du budget *« suppose qu'un régime permanent est désormais instauré et que l'année 1999 ne verra pas l'imputation d'une double année de recettes »*.

La note au ministre du directeur du budget du 13 juillet 1999 fait, pour la première fois, état d'une moins-value en recettes non fiscales. Cette moins-value résulte des prélèvements sur les fonds d'épargne : la variation correspond à l'impact de la recapitalisation du Crédit foncier de France avec l'hypothèse d'un prélèvement moindre en fin d'année *« si un provisionnement devait être envisagé pour faire face aux charges futures des fonds d'épargne »*.

La note au ministre du directeur du budget du 26 octobre 1999 révisé une nouvelle fois à la baisse les recettes non fiscales. D'ores et déjà, la décision est prise d'interrompre certains versements (les prélèvements sur les fonds d'épargne) et d'en différer d'autres (les versements de la Française des jeux).

La note du 14 décembre 1999 accentue les révisions à la baisse. Elle confirme l'interruption des prélèvements sur les fonds d'épargne à 10 milliards de francs au lieu de 17 milliards de francs prévus dans le projet de loi de finances rectificative et suppose, contrairement à la précédente note, qu'aucun prélèvement ne sera réalisé sur la COFACE.

En définitive, l'exécution 1999 en recettes non fiscales sera marquée par la décision de reporter un grand nombre de recettes sur l'exercice 2000 à des fins de lissage budgétaire¹.

3. Une information volontairement faussée

L'écart entre le discours tenu devant le Parlement et la réalité de l'information détenue par les ministres ne concerne pas seulement les recettes fiscales. Une tradition d'opacité couvre aussi l'ensemble des autres lignes budgétaires, dont les recettes non fiscales.

¹ *Se reporter au III de ce chapitre.*

Toutefois, contrairement aux prévisions en matière de recettes fiscales, les prévisions en matière de recettes non fiscales ont cherché à cacher des moins-values volontaires.

Dès le mois d'avril, il est acquis que les prélèvements sur la COFACE ne seront pas de 7 milliards de francs, comme inscrits en loi de finances initiale, mais de 3 milliards de francs. Au mois d'août 1999, le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déjà décidé de ne pas encaisser l'ensemble du prélèvement sur les fonds d'épargne.

Pourtant, dans les évaluations attachées au projet de loi de finances pour 2000, les décisions déjà prises ne sont pas mentionnées.

La note de la direction du budget du 26 octobre 1999 révisé une nouvelle fois à la baisse les recettes non fiscales. La décision d'interrompre certains versements (les prélèvements sur fonds d'épargne) et d'en différer d'autres (les contributions de la Française des jeux) est confirmée. Mais tout ceci n'est pas traduit dans les textes officiels. Alors que des décisions ministérielles sont prises en fin d'année pour reporter plus de 15 milliards de francs de recettes non fiscales, le Parlement adopte fin décembre un collectif budgétaire avec un niveau de recettes non fiscales très proche des estimations de la loi de finances initiale.

Les prévisions officieuses et officielles de recettes non fiscales

Recettes non fiscales	Document	Prévisions d'exécution confidentielles	Prévisions d'exécution officielles	Texte
7 avril 1999	Note direction budget	0,1	0	
13 juillet 1999	Note direction budget	-3,2	0	
26 octobre 1999	Note direction budget	-6,3	-3	(PLF 2000)
14 décembre 1999	Note direction budget	-9,4	-1	(PLFR 99)
réalisation	-	-	-15,5	(LR 99)

(Ecart par rapport à la LFI, en milliards de francs)

Au-delà de l'écart entre le discours officiel des ministres et la réalité des informations qui leur étaient communiquées, l'absence de transparence s'explique par l'importance des opérations comptables et budgétaires qui ont conduit à fausser la perception des exercices 1998, 1999 et bientôt 2000.

III. DE NOMBREUSES OPÉRATIONS COMPTABLES ONT AFFECTÉ LES EXERCICES 1998, 1999 ET 2000

M. Denis MORIN a précisé, en réponse au questionnaire adressé par la commission : « *Le rythme d'encaissement des recettes peut être ajusté en fonction des tendances de l'exécution budgétaire annuelle* ». Telle semble être effectivement la situation, au vu de l'ampleur des opérations comptables et budgétaires en recettes des années 1998 et 1999.

A. LES REPORTS DE RECETTES PURS ET SIMPLES

1. 1997 et 1998 : d'importants reports de recettes fiscales

a) *Des reports dus à des perturbations dans les services fiscaux*

En 1997, des perturbations ont eu lieu dans les services fiscaux. Les grèves ont conduit au report de 3,7 milliards de francs de recettes fiscales et au ralentissement des remboursements d'impôts pour 3 milliards de francs.

L'impact des grèves des services fiscaux

Dans sa note sur la prévision de TVA 1998 et 1999 associée aux budgets économiques d'été 1998 (note du 20 août 1998), la direction de la prévision évoque de graves perturbations dans l'encaissement de la TVA, de nature à fausser la compréhension de l'évolution de cet impôt :

« La fin de l'année 1997 et le début de l'année 1998 ont été perturbés par les grèves de la DGI, des décalages dans les écritures comptables et des régularisations de tous ordres. Ces perturbations touchent d'un côté les recettes brutes (ce qui augmente la TVA brute à hauteur de 18,6 milliards) et de l'autre les remboursements (qui bénéficient d'un surcroît de 17,5 milliards). Certaines perturbations administratives enregistrées fin 1997, début 1998 pourraient affecter indirectement le taux de croissance des recettes 1999. La base 98 est en effet sous-estimée du fait notamment d'un surcroît de remboursements enregistrés en 1998, mais imputables à l'année 1997 » .

La direction de la prévision estime que « *compte tenu des grèves dans les centres informatiques de la DGI, les recettes 1997 reportées à 1998 sont estimées à 3,7 milliards de francs.* » D'autre part, « *le rythme des remboursements a considérablement diminué durant les derniers mois de l'année 1997. On estime que, sans ralentissements administratifs, ils auraient dû être de 135,5 milliards de francs compte tenu de la cible arrêtée en août 1997 et des résultats constatés au 31 octobre 1997 (1 milliard de francs de plus-value). Soit une différence de 6,177 milliards de francs* ».

Lors des budgets économiques d'été 1999 (note du 31 août 1999 sur la TVA en 1999 et 2000), la direction de la prévision procédera à une réévaluation de ces reports : « *l'hypothèse retenue cet hiver d'un report de 6 milliards de francs de remboursements de TVA de 1999 sur 1998 n'a pas été validée par les faits. Elle a été revue à la baisse à 3 milliards de francs. Quoiqu'il en soit, ces reports majorant les recettes de 1999 ont un impact négatif sur la croissance de la TVA nette en 2000* ». Tout en réduisant son évaluation, la direction de la prévision fait observer que « l'impact de ce report sur le taux de croissance de la TVA nette de 1999 est double comme d'ailleurs celui du changement de comptabilisation des produits pétroliers ».

b) *En 1998, les reports de recettes fiscales ont été le fruit d'une volonté délibérée*

D'importants reports de recettes de 1998 sur 1999

La note pour le ministre du directeur de la prévision associée aux budgets économiques d'hiver 1999 (note du 22 février 1999) fait clairement référence à d'importants reports de recettes fin 1998 tout en annonçant par avance l'impossibilité de poursuivre les reports de 1999 sur 2000 :

« Le respect du déficit budgétaire affiché pour 1999 pourrait donc nécessiter de mobiliser les marges de manoeuvre ménagées par la fin de l'exécution 1998. Si ce pronostic se révélait exact, il s'ensuivrait qu'aucun report de recettes analogue à celui de décembre dernier ne serait disponible pour faciliter la poursuite du processus de l'assainissement budgétaire en 2000. » Un peu plus loin, la note envisage le cas où « *l'exécution budgétaire 1999 devrait mobiliser le report de recettes de 1998* ».

Une seconde note de la direction de la prévision, en date du 9 mars 1999, concernant les impôts reçus par l'Etat, précise la nature des reports :

« Les impôts reçus par l'Etat progresseraient de 4,9 % en 1999 puis de 0,7 % en 2000. Cette poussée de 1999 par rapport aux prévisions de l'été (2,3 points de plus) s'explique exclusivement par des reports comptables de recettes de 1998 sur 1999. Il a été conventionnellement retenu que ces reports, qui concernent les remboursements de TVA, la TIPP et la taxe sur les tabacs minorent les impôts de 1998, majorent les recettes de 1999 ».

Le report de recettes fiscales s'explique par deux motifs : le souci du gouvernement d'afficher en 1998 une stabilité des prélèvements obligatoires comme il s'y était engagé et la volonté de prévoir une « réserve » dans le cas où l'exécution 1999 se déroulerait difficilement.

La note de la direction de la prévision du 9 mars 1999 explique les raisons du report : « *Sans ces reports comptables, les recettes de l'Etat progresseraient légèrement moins vite que l'activité en raison du dynamisme des transferts fiscaux vers les collectivités locales (qui incluent les*

compensations financières de la réforme de la taxe professionnelle) et s'inscriraient, selon ces prévisions, à un niveau inférieur à celui présenté dans la loi de finances initiale pour 1999 ».

Ainsi, le gouvernement, fin 1998, tirant parti des très bonnes rentrées fiscales, a-t-il choisi d'en reporter une part significative, soit 15 milliards de francs environ, sur l'exercice 1999 pour deux raisons principales : afficher une stabilité des prélèvements obligatoires en 1998 et dégager une « marge de manoeuvre » pour l'exercice 1999 pour lequel quelques inquiétudes naissaient. Toutefois, dès le mois d'août 1999, les abondantes rentrées fiscales ont remplacé la « marge de manoeuvre » en un véritable surplus qui s'est révélé « encombrant ».

Une note sur les prélèvements obligatoires faite à la même date (note de la direction de la prévision du 9 mars 1999) est révélatrice.

1) Elle confirme que les prélèvements obligatoires sont sur une pente ascendante¹ : *« le taux de prélèvements obligatoires progresserait vivement en 1999 de 46,1 points de PIB à plus de 46,5 points de PIB en 2000 »* .

2) Surtout, elle note : *« ces variations sont principalement dues à des reports de recettes de 1998 sur 1999. Sans ces reports (qui ne concernent que l'Etat et qui permettent d'atteindre le niveau de recettes fiscales présenté dans la LFI pour 1999) le taux de PO passerait de 46,3 points de PIB en 1998 à 46,4 en 1999 et 46,2 en 2000 »* .

En matière de recettes non fiscales, les reports de 1998 sur 1999 ont été moins significatifs. Ils sont tout de même évalués par la direction de la prévision (note du 9 mars 1999) à 4,7 milliards de francs, et concernent les dividendes des entreprises non financières, les intérêts des prêts du Trésor et les avances à l'aviation civile. Des baisses de recettes en 1998 ont également eu lieu dont une révision du reversement de la COFACE de -5,5 milliards de francs et des recettes diverses de -4,7 milliards de francs (dont de moindres prélèvements de la Caisse des dépôts et consignations, du Fonds de soutien des rentes et la non-reconduction de prélèvements divers), mais sont partiellement compensées par l'augmentation d'autres recettes (frais d'assiette et de recouvrement, prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos).

2. 1999 : d'importants reports de recettes non fiscales

Compte tenu des bons résultats en matière de recettes fiscales, le gouvernement fait le choix explicite de reporter d'importantes recettes non

¹ Alors que jusqu'à la fin de l'année, le gouvernement maintiendra la fiction d'une stabilité des prélèvements obligatoires.

fiscales dès la mi-année 1999. Ce mouvement s'amplifiera en fin de gestion, contre l'avis des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

a) Les prélèvements sur les fonds d'épargne

(1) Le choix politique de limiter les versements dès la mi-année

La loi de finances initiale pour 1999 avait prévu un prélèvement sur les fonds d'épargne de 17 milliards de francs. Un décret du 3 mai 1999 a fixé à 12,5 milliards de francs le prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) au titre de l'année 1999. Une première tranche de 10 milliards de francs a été prélevée le 5 mai.

Une note du directeur du trésor au ministre, le 30 août 1999, a déjà pour objet le « report de 1999 sur 2000 des prélèvements sur la Caisse des dépôts et consignations ». Cette note indique qu'un arbitrage a déjà été rendu : « *le cabinet du secrétariat d'Etat au budget souhaite ne pas opérer les prélèvements non effectués à ce jour sur la Caisse des dépôts au titre de l'année 1999* ».

Le report est envisagé non seulement pour les prélèvements sur fonds d'épargne mais encore pour la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS). Le report d'une partie de la CRIS est toutefois déconseillé par le directeur du trésor pour deux raisons essentiellement : la réduction des derniers acomptes serait inférieure à 50 millions de francs et la Cour des comptes risquerait de s'en émouvoir. Toutefois, le report du prélèvement sur les fonds d'épargne pose « *d'importantes difficultés d'affichage, notamment vis-à-vis de la commission de surveillance de la CDC* ». Il est donc recommandé de laisser la commission de surveillance valider le prélèvement 2000 de 16,1 milliards de francs, sans évoquer l'hypothèse d'un report de 7 milliards de francs. Il serait ensuite possible de ramener le prélèvement 1999 de 17 à 10 milliards de francs en prenant un décret annulant le décret pris le 3 mai 1999, et qui prévoyait un premier prélèvement de 12,5 milliards de francs.

Par contre, le directeur du trésor indique clairement, dans sa note, qu'il sera difficile de prélever en 2000 le montant non prélevé en 1999 : « *la mise en œuvre d'un tel schéma serait particulièrement délicate au plan juridique et susciterait très certainement de violentes critiques de la part de la Cour des comptes* ».

(2) L'inquiétude de la direction du trésor quant à une possible mise en cause devant la cour de discipline budgétaire et financière

Dans sa note au ministre du 7 décembre 1999, le directeur du trésor rappelle la décision de ne pas effectuer la totalité du prélèvement sur les fonds d'épargne : « *le ministre m'avait demandé, par retour de la note citée en référence, de différer le prélèvement du solde* ». **Le directeur du trésor s'inquiète de la méthode utilisée, et refuse de répondre à la demande du ministre sans modification du décret du 3 mai 1999 ou, à défaut, un ordre écrit** : « *la responsabilité du non prélèvement du solde du décret susvisé ne peut être assumée que par une instruction écrite du ministre. A défaut, les fonctionnaires « coupables » seraient passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)* ».

Cette observation du directeur du trésor se fonde sur la note qu'il a reçue du directeur des affaires juridiques, M. André-Laurent MICHELSON, note datée du 30 novembre 1999.

Cette note est pour le moins explicite : les fonctionnaires qui ne procéderaient pas au prélèvement prévu par décret seraient passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Prenant appui sur les conclusions de sa direction des affaires juridiques, le directeur du trésor propose dans sa note du 7 décembre 1999, deux solutions :

- une modification du décret du 3 mai 1999 afin de limiter à 10 milliards de francs les prélèvements sur fonds d'épargne (solution déjà proposée dans sa note du 30 août). Cette procédure nécessite de recueillir de nouveau l'avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations ;
- une instruction écrite du ministre.

Le ministre ne signe pas le décret que la direction du trésor a préparé et choisit la seconde solution : **par une note confidentielle à l'attention du directeur du trésor en date du 27 décembre 1999, le ministre « demande de limiter le recouvrement des rémunérations prévues à l'article 1^{er} du décret n° 99-336 du 3 mai 1999 à la somme de 10 milliards de francs ».**

Note du directeur des affaires juridiques sur les conséquences du non-prélèvement de la totalité des prélèvements sur fonds d'épargne

L'objet de la note, en date du 30 novembre 1999, est d'estimer les conséquences du non-prélèvement de la totalité de la somme fixée par le décret n° 99-336 du 3 mai 1999, soit 12,5 milliards de francs. Il s'agit notamment, à la demande du directeur du trésor, d'évaluer les risques de mise en cause, devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), de la responsabilité des fonctionnaires de la direction du trésor.

Le directeur des affaires juridiques fait les observations suivantes :

1 - Les fonctionnaires du trésor sont, comme tous les fonctionnaires, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en application de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

2 - L'article 82 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 autorise les ordonnateurs à ne pas émettre des ordres de recettes correspondant aux créances dont le montant initial en principal est inférieur à un minimum fixé par décret, soit, au terme du décret n° 97-775 du 31 juillet 1997, 200 francs. Ainsi, selon le directeur des affaires juridiques, « aucune disposition n'autorise un ordonnateur à ne pas procéder à l'émission d'un titre de recette correspondant à une créance de l'Etat dont le montant serait supérieur à celui, très faible, qui résulte du décret de 1997 ».

Il rappelle les termes de l'instruction codificatrice n° 98-134-A7 du 16 novembre 1998 de la direction générale de la comptabilité publique qui énonce que « s'abstenir de constater et de liquider tout ou partie d'une créance de l'Etat constitue un acte de disposition de deniers publics qui excède les pouvoirs de tout ordonnateur ».

3 - La direction des affaires juridiques rappelle ensuite plusieurs arrêts de la CDBF sanctionnant la méconnaissance des règles relatives à l'exécution des recettes de l'Etat sur le fondement de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

4 - La note rapporte ensuite la difficulté de procéder à un véritable « report » des sommes non prélevées en 1999. « Une telle manière de procéder apparaît contraire tant aux termes du décret du 3 mai 1999 qu'à ceux de l'article 67 du code des caisses d'épargne et pourrait constituer une infraction aux règles d'exécution des recettes de l'Etat au sens de l'article L.313-4 du code des juridictions financières ».

5 - La note conclut que la solution la plus adaptée consisterait à modifier le décret du 3 mai 1999, « dans le cas contraire, l'ensemble des fonctionnaires concernés pourraient voir leur responsabilité mise en jeu devant la CDBF ».

Toutefois, la note précise que « **la responsabilité des fonctionnaires serait écartée dans l'hypothèse où ils pourraient exciper d'un ordre écrit.** En effet, l'article L. 313-9 du code des juridictions financières dispose que : « les personnes visées à l'article L. 312-1 ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur, ou donné personnellement par le ministre compétent, dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire ».

b) *Les versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)*

Tout comme les prélèvements sur fonds d'épargne, les versements de la CADES sont différés à l'année 2000 contre l'avis de la direction du trésor.

Le report du versement de la CADES sur 2000 contraire à l'ordonnance du 24 janvier 1996 selon la direction du trésor

Une note d'arbitrage pour le ministre en date du 3 décembre 1999, émanant du bureau A1 de la direction du Trésor (financement de l'Etat et affaires monétaires) propose un **report du versement de la CADES à l'Etat au début de l'année 2000**, en raison des difficultés soulevées par un emprunt de la CADES en fin d'année : « *La CADES m'a demandé si ce dernier paiement pouvait être décalé sur le début du mois de janvier 2000. En effet, la CADES ne disposant pas de cette somme, elle devra l'emprunter à court terme sur les marchés, à des taux qui seront vraisemblablement très élevés à cause du passage à l'an 2000* ».

La note précise ensuite tous les avantages d'un paiement en période complémentaire : « *S'agissant d'une opération réciproque, en vertu du décret n° 86-451 du 14 mars 1986, elle serait imputée sur l'exécution 1999 si elle est versée avant le 28 janvier 1999. Cette analyse est confirmée par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique. En outre, un versement en janvier permettrait de dégonfler le solde du compte du trésor traditionnellement élevé en fin d'année. Enfin, ce décalage se traduirait par une réduction du ratio dette sur PIB calculé au 31 décembre de l'année, qui est notifié à la commission dans le cadre de la procédure des déficits publics excessifs* ».

A contrario, elle met solennellement en garde le ministre contre un paiement au-delà de la période complémentaire : « *En revanche, le report de ce versement de la CADES sur l'exercice 2000 serait contraire à l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui dispose que la caisse verse chaque année au budget général de l'Etat, de l'année 1996 à l'année 2008, une somme de 12,5 milliards de francs* ».

Un projet de décision autorisant la CADES à verser le solde de la somme qu'elle doit à l'Etat pour 1999, soit 5 milliards de francs, le 17 janvier 2000, est joint à la note.

Malgré les mises en garde de la direction du trésor, la date du 17 janvier 2000 ne sera pas retenue et le versement de la CADES sera reporté sur la gestion 2000.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes cite les arguments du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « *s'agissant du versement du solde, les tensions de fin d'année sur les marchés monétaires, liées à la crainte du bogue de l'an 2000, ont conduit à accorder le report en 2000 de ce versement* ».

Contrairement à ce que le ministère a indiqué à la Cour des comptes, la note de la direction du trésor montre que la CADES souhaitait

un report au début du mois de janvier, soit pendant la période complémentaire rattachée à l'exercice 1999 et non un report sur l'exercice 2000, comme le ministre l'a décidé, en contradiction avec les termes de l'ordonnance du 24 janvier 1996.

c) Les prélèvements sur la COFACE

Par une note du 26 janvier 2000 à l'attention du directeur du budget et du directeur du trésor, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget **décident de ne pas procéder au prélèvement sur la COFACE de 3 milliards de francs prévu en loi de finances rectificative 1999.**

Relevons que, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes note que la somme a été délibérément laissée en réserve auprès de la COFACE.

B. LES CHANGEMENTS DE MÉTHODES COMPTABLES AUX FINS DE REPORTS

1. D'importantes modifications comptables fin 1998

a) Les modifications comptables ont touché de nombreux impôts

Comme cela a été vu, d'importants reports de recettes fiscales ont eu lieu en 1998. Ces reports ont été rendus possibles par d'importantes modifications comptables qui ont gravement altéré la signification des résultats en recettes fiscales de l'année 1998, mais aussi des années ultérieures.

Les principales modifications comptables en 1998

(1) **Concernant la TVA**, le 9 mars 1999, la direction de la prévision réévalue à la hausse sa progression, simplement pour tenir compte de l'impact sur la TVA des modifications comptables effectuées fin 1998. La direction de la prévision cite deux facteurs d'évolution contraires : « *d'une part, une révision à la baisse de la croissance des emplois taxables en 1999 d'un point en valeur et, d'autre part une minoration de la TVA nette 1998 de près de 8 milliards de francs (engendrée par des reports de recettes de 1997 à 1998, une accélération du rythme des remboursements fin 1998, une modification exceptionnelle des règles comptables sur les produits pétroliers 1998) autorisant une majoration de près de 7 milliards de francs de la TVA en 1999* ».

Plus loin, la note confirme les modifications comptables : « *aux différentes perturbations constatées fin 1997 et début 1998 viennent s'ajouter, d'une part, les effets du changement de comptabilisation sur les produits pétroliers (0,8 milliard de francs), d'autre part, une accélération exceptionnelle en décembre du rythme des remboursements* ».

Des mesures qualifiées d'exceptionnelles (modification des règles comptables sur les produits pétroliers, accélération des remboursements) ont donc été prises par le gouvernement.

Ainsi, la même note indique en annexe que « *concernant les produits pétroliers, au titre du mois de décembre, il n'a pas été tenu compte de la dernière décade intégrée exceptionnellement au résultat de l'année suivante. La TVA afférente n'ayant pas été collectée, le manque à gagner est estimé à 750 millions de francs sur l'année 1998* ». S'agissant des remboursements, les « autres facteurs » sont estimés à 13,5 milliards de francs dont 11,3 milliards de francs pour les « *phénomènes administratifs* » et pour 2,25 milliards de francs d'un surcroît de remboursement en 1998 lié à la TVA versée par Réseau ferré de France (RFF) à la Société nationale des chemins de fers français (SNCF) en 1997.

(2) **Concernant la TIPP**, la note de la direction de la prévision du 9 mars 1999 note : « *la moins-value dégagée sur décembre 1998 (-3,2 milliards de francs) par rapport à l'arbitrage de juillet, provient d'une modification de la comptabilisation de la TIPP. Ainsi, pour 1998, la dernière décade de décembre est comptabilisée sur janvier de l'année suivante* ».

(3) **S'agissant des droits d'enregistrement, de timbre et de bourse**, la note de la direction de la prévision du 20 août 1998 associée aux budgets économiques d'été 1998 mentionne également des irrégularités comptables. « *L'essentiel de la révision 1998 tient à la correction de la base des droits de succession 1997 (-2,6 milliards de francs) qui était artificiellement gonflée par des régularisations de recettes non imputées* ». Ces recettes sont des recettes d'acomptes sur des successions en cours de liquidation imputées dans des comptes d'attente.

(4) **Concernant les autres impôts indirects**, la note de la direction de la prévision du 9 mars 1999 indique que la baisse des droits sur les tabacs (-4,2 milliards de francs) « *est imputable à un nouveau mode de comptabilisation des droits qui se traduit par un report de recettes de 1998 sur 1999 à hauteur de 4,5 milliards de francs* ».

Pour la TIPP comme pour les droits sur les tabacs, la direction de la prévision « fait l'hypothèse d'une nouvelle modification en fin d'année du mode de comptabilisation des droits » engendrant une augmentation des recettes de 3,1 milliards de francs environ pour la TIPP et 4,5 milliards de francs pour les droits sur les tabacs.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes mentionnait des changements de méthode comptable : *« Pour des raisons tenant aux délais de liquidation et de paiement, sont rattachés à un mois donné les recettes des dix derniers jours du mois précédent et des 20 premiers du mois en cours sauf, depuis 1994, en janvier et en décembre où étaient imputés respectivement les 20 premiers jours de janvier et la totalité du mois de décembre. Ces changements avaient sans doute amélioré le résultat d'exercice de 1994. En 1998, on est revenu à l'orthodoxie comptable, ce qui a pour effet de diminuer les recettes »*.

Cependant, toutes les remarques de la direction de la prévision, et notamment l'hypothèse selon laquelle les modes de comptabilisation des droits seraient modifiés deux années de suite en sens inverse, confirment l'utilisation des règles comptables à des fins de pure opportunité politique, et non pour des raisons d'orthodoxie budgétaire.

b) Des modifications non mentionnées par la DGCP

Avant même de prendre connaissance des notes de la direction de la prévision, votre commission avait interrogé la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) sur d'éventuelles modifications de méthodes comptables.

Dans le questionnaire qu'elle lui avait adressé, elle avait posé les questions suivantes : *« la comptabilisation des recettes et dépenses de l'Etat a-t-elle été affectée par des changements ces dernières années ? Lesquels ? Quelles ont été les conséquences de ces changements ? »* et, *« la DGCP a-t-elle compétence pour proposer des modifications d'enregistrement comptable en recettes en cours d'année »*.

Concernant la première question, la DGCP a fait état d'une accélération des centralisations et d'une amélioration des délais de reddition des comptes de l'Etat, témoignages de réformes destinées seulement à *« accélérer et enrichir l'information comptable »*. Au titre de l'année 1998, elle a seulement fait mention d'une réforme de la comptabilisation des impôts directs avec un double objectif : accélérer l'imputation budgétaire des recouvrements et ventiler les recouvrements en six catégories d'impôts.

La DGCP n'a pas fait allusion, en réponse au questionnaire de la commission, aux importantes modifications comptables de la fin de

l'exercice 1998, alors que celles-ci ont eu un impact significatif sur le résultat fiscal de 1998.

Par ailleurs, la DGCP a indiqué, en réponse à la seconde question de la commission, *« qu'elle ne propose pas de modification des méthodes d'enregistrement comptable en cours d'année, conformément au principe de permanence des méthodes. De telles modifications seraient d'ailleurs très lourdes à gérer techniquement »*. Elle a fait seulement état, en recettes, de *« modifications intervenues pour un exercice complet »* citant, au titre de 1998, l'impôt sur les sociétés sur rôles.

Le principe de permanence des méthodes énoncé par la direction générale de la comptabilité publique ne se retrouve pas dans les notes de la direction de la prévision qui fait, à deux reprises, l'hypothèse de modifications comptables d'opportunité.

2. Des reports comptables démentis en séance publique

Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998 publié en décembre 1998 puis dans ses rapports sur le débat d'orientation budgétaire en juin 1999 et sur le projet de loi de finances pour 2000, en novembre 1999, **le rapporteur général de la commission des finances s'était interrogé sur les chiffres délivrés par le gouvernement en matière de recettes fiscales pour l'année 1998.**

Sous le titre *« une évolution des recettes fiscales inexplicable ? »*, il avait, en juin 1999, fait part de ses interrogations sur l'évolution des recettes fiscales en fin d'année 1998. Dans son rapport sur le projet de loi de finances 2000, il avait titré, au sujet de l'année 1998 *« Les effets de reports de recettes fiscales d'une année sur l'autre ou "l'art" de la gestion budgétaire »*.

Ce qui n'était à l'époque que des présomptions est désormais confirmé par les faits tels qu'ils sont rapportés par les notes de la direction de la prévision.

Dès la discussion générale du collectif budgétaire pour 1998, le 14 décembre 1998, M. Philippe Marini indiquait :

« L'examen des recettes suscite quelques interrogations. En effet, la dynamique des recettes est une bonne mesure de la conjoncture économique. Les recettes fiscales attendues pour 1998 représentent 42,5 milliards de francs de plus que l'exécution de 1997 si l'on raisonne en chiffres bruts. Mais peut-être convient-il de se demander ce qu'auraient dû être les recettes de l'Etat pour l'exercice en fonction des données dont nous disposons au 30 septembre dernier ! »

Nous avons fait cet exercice dans le rapport écrit et nous nous sommes, à ce sujet, posé quelques questions. Analysant l'augmentation des recettes constatée par l'administration des finances fin septembre 1998 par rapport à fin septembre 1997, on constate une croissance de 3,9 %; or, selon les données incluses dans le collectif budgétaire, qui mesurent ce que devrait être le volume des recettes fin décembre 1998 par rapport à fin décembre 1997, la croissance n'est plus que de 3 %, soit une différence de près de 1 % entre les deux estimations.

*Différentes analyses de cette situation sont, bien entendu, possibles, mais nous pouvons nous demander si deux phénomènes ne se combinent pas : d'un côté, l'effet d'une baisse de la conjoncture et, de l'autre, des estimations peut-être prudentes de la part du Gouvernement. **Les recettes fiscales nettes nous semblent progresser moins qu'il aurait été logique à en croire les déclarations que nous avons entendues sur la conjoncture ainsi que les indications recueillies en cours d'année et dont nous ne voyons pas vraiment la traduction intégrale sur l'ensemble de l'exercice** ».*

M. Christian Sautter, alors secrétaire d'Etat au budget, avait répondu « *j'ajoute, sans trop y insister, **une volonté de transparence puisque ce collectif budgétaire prouve a posteriori que les dépenses et les recettes avaient été calculées le mieux possible lorsque la représentation nationale les avait adoptées il y a un an** ».*

Alors que l'argument de la transparence était avancé, des « marges de manoeuvre » étaient bel et bien constituées pour l'exercice 1999, minorant de fait les réalisations de 1998.

3. Des modifications comptables plus restreintes en 1999

Dans sa note au ministre du 13 juillet 1999, le directeur du budget évoque « *la réforme du calendrier des versements de la Française des jeux qui permet de décaler environ 900 millions de francs sur la gestion 2000* ». Il faut relever que la modification du calendrier des versements de la Française des jeux s'est traduite concrètement par l'abandon à compter de la mi-novembre 1999, des versements hebdomadaires au profit d'un rythme mensuel prenant effet à la mi-décembre.

Ainsi, si les modifications comptables sont encore utilisées en pure opportunité en 1999, la réforme « permet » de décaler des recettes, l'ampleur de ces modifications ne semble pas avoir atteint ce qu'elle a été fin 1998, peut-être faute de nouvelles mesures à mettre en œuvre.

Au total, des reports très importants auront brouillé la lisibilité des exercices 1998, 1999 et 2000.

A la fin 1998, le gouvernement a choisi de reporter sur 1999 d'importantes recettes fiscales et non fiscales pour un total de 22 milliards de francs. Les reports ont principalement porté sur les remboursements de TVA et des modifications comptables ont permis de faire disparaître 9 milliards de francs.

A la fin 1999, le choix a été fait de reporter massivement des recettes non fiscales, pour un total de 15 milliards de francs. Il a été jugé préférable de ne pas recourir une seconde fois aux artifices comptables.

Ainsi, d'une certaine manière, le gouvernement se retrouve « pris à son propre piège » : à force de « piloter à vue » le niveau des recettes et de l'ajuster en toute circonstance, quelle que soit la réalité de la situation, pour qu'il corresponde aux chiffres annoncés dans la loi de finances initiale, il en est arrivé à éprouver les limites de l'exercice.

4. L'utilisation des opérations de trésorerie à des fins de lissage budgétaire : les imputations provisoires

Dans une note du 5 janvier 2000, le directeur du trésor soumet au ministre un projet de décision relatif au versement à la France de la prime de garantie correspondant à son soutien bilatéral au Brésil. La France a obtenu des versements en juin, octobre et décembre 1999 sur le compte du trésor à la Banque de France pour un montant total de 173 millions de francs. La note indique que le ministre a exprimé dès le 24 août 1999 sa préférence pour que le versement du montant total au budget général n'ait lieu qu'à l'extinction de la ligne, soit à la date prévisionnelle du dernier remboursement par le Brésil, *a priori* en avril 2000.

Suite à cette note, **une décision écrite du ministre confirme que la prime de garantie versée à la France par la Banque centrale du Brésil fera l'objet d'une recette au budget général à l'extinction de la ligne, soit prévisionnellement en avril 2000, y compris pour le montant perçu en 1999.**

D'une manière générale, les remboursements de prêts aux Etats étrangers servent de variable d'ajustement pour le budget de l'Etat.

Par une note du 28 janvier 2000, à l'attention du directeur général de la comptabilité publique, de l'agent comptable central du trésor et du directeur du trésor, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget demandent aux services « *de faire le nécessaire pour que les montants suivants portés au crédit des comptes d'imputation provisoire 475-188 (intérêts) et 475-223 (capital) soient imputés définitivement sur la gestion 2000* ». Il s'agit des remboursements en capital et du versement en intérêts correspondants de la Bosnie, du Pérou, du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie et des Philippines. Le total s'élève à 727,3 millions de francs en capital et 541,8 millions de francs en intérêts.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes confirme ces reports : *« lors de l'examen des pièces relatives au compte n° 903-17 (prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France), la Cour a constaté que des remboursements perçus en 1999 et début 2000 n'ont pas été enregistrés sur l'exercice 1999 ; il s'agit de neuf opérations, pour un montant total de 728,4 millions de francs reportés en 2000 ».*

D'autres décisions signées du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget, dénommées « régularisations comptables » ont été prises très tardivement, le 24 ou le 28 janvier 2000. Ainsi la décision prise le 24 janvier 2000 d'imputer sur la gestion 2000 du budget général les reversements de fonds n'ayant pas donné lieu à rétablissements de crédits et demeurant en solde en gestion 1999. De même, les décisions prises le 28 janvier 2000, date ultime de la période complémentaire, d'imputer en gestion 2000 le dividende exceptionnel de la SEITA porté au crédit du compte d'imputation provisoire 475-188 pour 85 millions de francs et les remboursements effectués par l'AFD portés en compte d'imputation provisoire (475188 et 475222) en janvier 2000 pour un total de 192,2 millions de francs.

Les explications de la direction générale des impôts

La direction générale des impôts indique, dans une note du 27 juin 2000, que l'augmentation des imputations provisoires s'explique par la progression des paiements par virement résultant de l'abaissement du seuil, *« avec pour conséquence en fin d'année un effet accru de report d'un exercice budgétaire sur le suivant ».*

L'abaissement en 1999 de 100 à 10 millions de francs du seuil de chiffre d'affaires au delà duquel les redevables de la TVA sont astreints au paiement par virement aurait eu un double effet :

- un effet masse, avec un doublement du nombre de paiements à traiter ;
- un effet ponctuel portant sur quelques virements de très gros montants *« que l'encombrement accru à la fin 1999 des postes comptables concernés n'a pas permis d'apurer avant la clôture de l'échéance de décembre ».*

Des chiffres résultant de l'enquête effectuée auprès des services, il ressort que, du 31 décembre 1998 au 31 décembre 1999, le montant des imputations en instance d'affectation est passé de 2.706 millions de francs à 5.236 millions de francs, cette évolution tenant pour l'essentiel aux paiements par virement.

CHAPITRE III :

LES DÉPENSES : LA VOLONTÉ DE MAÎTRISE ET LA TENDANCE AU DÉRAPAGE

Au cours de ses investigations, qu'il s'agisse des auditions auxquelles elle a procédé, ou des notes internes à l'administration du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qu'elle s'est procurées, votre commission a pu constater combien le pouvoir exécutif éprouvait de très grandes difficultés à maîtriser ses dépenses.

Alors que, en cours d'exécution, les services du ministère, la direction du budget en particulier, attirent régulièrement l'attention du ministre et de son cabinet sur le non-respect des objectifs en matière de progression des dépenses, le gouvernement n'hésite pas, à l'image de ce qui a été fait en 1999, afin de dissimuler cette progression des dépenses, à recourir à des modifications de présentation comptable.

De surcroît, outre des raisons de fond tenant à l'absence de réformes structurelles, votre commission a pu constater combien le processus d'élaboration du projet de loi de finances lui-même, obéissant du reste essentiellement aux dispositions de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, ne permet pas de dégager de réelles économies, non seulement parce qu'il repose sur un processus très formalisé de nature essentiellement administrative, mais également parce qu'il est fondé sur un système d'informations budgétaires et financières de qualité médiocre.

Il privilégie ainsi une logique de reconduction de l'existant au travers de la procédure des services votés, qui ne permet que des modifications à la marge et n'encourage pas à s'interroger sur l'efficacité ou l'utilité de la dépense publique. Est ainsi favorisée, structurellement, une approche quantitative et non qualitative de la dépense publique.

I. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES : UNE PRÉSENTATION EN FONCTION DU BESOIN D'EN DÉMONTRER LA MAÎTRISE

Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la direction du budget en premier lieu, éprouvent de grandes difficultés à maîtriser l'évolution des dépenses, susceptibles d'un dérapage pouvant intervenir à tout moment. L'exemple de l'exécution du budget 1999 révèle cette extrême difficulté, en dépit d'une bonne tenue de l'économie.

Dès lors, l'administration de Bercy se voit contrainte de recourir à des procédés de caractère technique destinés à dissimuler le plus possible le dérapage des dépenses, les engagements portant sur ces dernières ne pouvant généralement être tenus qu'en affichage.

Au fond, la « maîtrise des dépenses » reste toujours un objectif ; elle n'est jamais un résultat.

A. UN DÉRAPAGE TRADITIONNEL DES DÉPENSES

1. Un mauvais calibrage des crédits inscrits en loi de finances peu favorable à la maîtrise des dépenses

Votre commission a eu communication de la note du directeur du budget du 8 avril 1997, adressée au ministre, ainsi que d'une note de la même direction du 1^{er} juillet 1997, intitulée « *Bilan des facteurs de dérapage affectant la prévision d'exécution du budget de 1997 (hors opérations en capital)* ».

Illustration du mauvais calibrage initial des crédits : deux documents d'avril et juillet 1997

Les deux documents susmentionnés sont particulièrement intéressants et mettent en relief la **mauvaise qualité, apparemment intrinsèque à l'élaboration du projet de loi de finances, de l'estimation du montant des dotations budgétaires.**

• **La note du 8 avril 1997 insiste sur la sous-dotation manifeste de certains dispositifs, et ce, dès l'élaboration du projet de loi de finances, qui constitue une source de dérapage des dépenses :** « *le total des menaces pesant sur les dépenses est estimé à plus de 35 milliards de francs, dont plus du tiers provient des choix effectués lors du bouclage de la LFI 1997* ».

Le financement en 1997 des dispositifs concernés « *reposait alors notamment sur des hypothèses de consommation de crédits reportés de la gestion précédente ou d'ouverture de crédits reportées en décrets d'avance ou LFR* ». Il s'agissait notamment :

- de dispositifs de la politique de l'emploi, pour 3 milliards de francs, dont 2 milliards de francs résultant d'« *abattements successifs opérés sur la dotation au profit de la ristourne dégressive lors du bouclage du PLF* » ;

- de la recherche duale, pour 2 milliards de francs ;

- de la prime qualité automobile pour 1,8 milliard de francs étant précisé qu'« *aucun crédit n'avait été ouvert en LFI afin de financer la fin du dispositif* » ;

- de l'aide publique au développement, pour 3 milliards de francs ;
- des aides au logement, soit 2 milliards de francs.

• **En revanche, la note du 1^{er} juillet 1997 expose les raisons pour lesquelles il existe des sources d'économies récurrentes, parfaitement identifiées par la direction du budget.**

Ce document souligne ainsi « l'ampleur des économies constatées en cours d'exécution, non mentionnées ni prévues dans les dossiers des perspectives, et généralement concentrées sur quelques secteurs budgétaires (aide publique au développement, commerce extérieur, prélèvements européens, rémunérations...) ».

La suite est plus éclairante encore : « on peut légitimement considérer que la notion de crédit limitatif engendre une asymétrie dans l'erreur de prévision des responsables budgétaires : une surestimation des dépenses effectives se traduira par la simple constatation d'une sous-exécution ; à l'inverse, une sous-estimation du besoin effectif de crédits pourrait se traduire, en raison du caractère limitatif de la majorité des chapitres budgétaires, par la nécessité d'ouvrir des crédits par voie de décrets d'avances ou dans un collectif budgétaire. Pour se couvrir face à un risque de dépassement de crédits, même minime, il est probable que les prévisions fournies par les bureaux sectoriels au moment des perspectives intègrent une légère provision ».

Dans ces conditions - sous-dotation initiale délibérée de certains chapitres budgétaires, surestimation des crédits d'autres chapitres -, la maîtrise de la dépense paraît extrêmement délicate.

Il faut sans doute voir dans cette « navigation à vue », l'une des raisons du dérapage récurrent des dépenses.

2. Les notes d'exécution de la direction du budget : un dérapage des dépenses récurrent

Au cours de son audition devant votre commission, M. Alain LAMASSOURE a rappelé la réalité de l'évolution spontanée, presque « naturelle », des dépenses de l'Etat : « à l'époque [1996], nous avons, au sein du budget de l'Etat, certaines dépenses non maîtrisées qui s'accroissaient année après année. L'endettement, les charges financières, les dépenses du secteur public, les dépenses de sécurité sociale, les aides à l'emploi, les aides au logement représentent quelques-unes d'entre elles ».

S'il a également considéré que « maîtriser les dépenses, c'est possible même lorsque la conjoncture économique est décevante », il a toutefois indiqué que cette maîtrise n'allait pas de soi et qu'elle nécessitait de recourir

au gel des crédits : « *nous avons pu tenir le déficit, parce que nous avons tenu la dépense grâce au gel des crédits en début d'année* ».

En fait, la maîtrise des dépenses n'est assurée, si elle l'est, qu'« aux forceps ». Le budget 1999 en constitue une bonne illustration, au vu des documents communiqués à votre commission par la direction du budget et qui couvrent principalement l'année 1999¹.

Des contradictions entre les ministres des finances de même sensibilité politique

Il semble que deux anciens ministres de l'économie, des finances et de l'industrie successifs, ayant appartenu à un gouvernement soutenu par la même « majorité plurielle », portent une appréciation différente sur la capacité des services du ministère à maîtriser les dépenses de l'Etat.

Ainsi M. Dominique Strauss-Kahn a-t-il affirmé devant votre commission, lors de son audition, que, « *de toute façon, [en matière de dépenses] la tendance est toujours plutôt à dérapier. Il y a toujours en dépenses des imprévus qui n'ont pas été budgétés, vous le savez parfaitement* ».

Pour son ancien secrétaire d'Etat au budget et successeur, M. Christian Sautter, cette assertion n'a pas cette force de l'évidence, puisqu'il a, quant à lui, déclaré devant votre commission : « *il est clair que l'Etat maîtrise les dépenses car c'est l'Etat qui dépense !* ».

Il convient de rappeler que le gouvernement avait affiché une progression des dépenses de l'Etat de 1 % en volume pour 1999. Or, les quatre notes que le directeur du budget adresse traditionnellement chaque année au ministre sur la prévision d'exécution indiquent toutes que cet objectif de progression des dépenses risquait de ne pas être respecté.

a) *La première note sur l'exécution du budget 1997 en date du 8 avril 1997*

Le dérapage des dépenses, d'un montant net de 30 milliards de francs à cette date, a été rappelé plus haut.

Il contribue à expliquer « *l'ampleur des écarts d'ores et déjà prévisibles, aussi bien en termes de déficit budgétaire qu'en termes de besoin de financement, entre le résultat prévisionnel d'une part, et les objectifs associés à la LFI et au plan de convergence d'autre part* ». Il convient en effet de rappeler que cette époque était cruciale pour la qualification de la France à la monnaie unique européenne. Or, l'attention du ministre de l'époque avait

¹ La note du 8 avril 1997 a été communiquée à votre commission, non par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse.

été attirée sur le fait que *« les objectifs de LFI et, par-delà, les objectifs européens, ne pourront être approchés qu'au prix d'un effort de redressement qui doit être engagé dès à présent de manière décisive »*.

Le dérapage des dépenses faisait ainsi planer une menace certaine sur la perspective de la France de participer à l'euro : *« sauf à renoncer à atteindre l'objectif de 3 % [de déficit public], ou à perdre rapidement toute crédibilité face aux observateurs internationaux, il est donc impératif en premier lieu, de prendre des mesures supplémentaires de redressement budgétaire, à hauteur de 25 à 30 milliards de francs, afin que l'Etat au moins respecte ses engagements »*.

b) *La première note sur l'exécution du budget 1999 en date du 7 avril 1999*

La note du 7 avril 1999 est la première prévision d'exécution de l'année que le directeur du budget adresse au ministre. Elle est associée à l'esquisse du budget 2000.

Le directeur du budget note en introduction que *« la progression des dépenses sous-jacente à cette prévision est de 2,4 % en valeur [...]. Compte tenu des hypothèses de prix propres aux derniers budgets économiques d'hiver (soit 0,5 % en moyenne), les dépenses évolueraient donc de 1,9 % en volume »*. Toutefois, cette note se veut relativement prudente : elle indique que *« comme à l'accoutumée, la prévision d'exécution de début d'année est entachée d'aléas importants »*¹.

Surtout, la lecture de cette note montre que l'objectif de progression des dépenses n'a pas été pris en compte dans l'élaboration de la loi de finances pour 1999, ou alors très imparfaitement. En effet, le directeur du budget note que *« s'ajoutant aux aléas de prévision et aux risques non pris en compte à ce stade, la progression spontanée des dépenses justifie la mise en place de dispositifs de maîtrise accrue de la dépense »*. Il existe donc des risques de dérapage des dépenses qui ont été délibérément ignorés au moment de l'élaboration de la loi de finances. Il est dès lors nécessairement difficile de maîtriser les dépenses.

Au total, la note au ministre évalue à 28,9 milliards de francs le montant des principaux surcoûts et consommations de reports.

¹ Elle rappelle en effet qu'il existe des marges d'incertitude importantes, certaines dépenses, à ce stade de l'exécution, étant encore mal appréhendées, telles que les rémunérations de la fonction publique ou encore les dépenses militaires en capital, tandis que d'autres pourraient conduire à s'écarter du scénario de prévision actuel, comme les aides à la personne.

Le détail des principaux surcoûts et consommations de reports

Il convient notamment de mentionner un dérapage de 4 milliards de francs sur le budget de la santé et de la solidarité, dont 3,3 milliards de francs résultant d'une insuffisance sur le revenu minimum d'insertion (RMI). En outre, est retenue l'hypothèse d'une majoration de l'allocation de rentrée scolaire, qui entraînerait un dérapage supplémentaire de 7 milliards de francs.

Certes, il existe des facteurs de réduction de la dépense, qui s'élèvent à 19,2 milliards de francs, mais il convient de les relativiser :

- l'essentiel des économies résulte de la bonne tenue de la conjoncture et constitue donc des économies de constatation : c'est le cas de la charge nette de la dette du fait de la baisse des taux d'intérêt, pour un montant de 8,7 milliards de francs ; c'est le cas également du budget de l'emploi ;

- certaines des sources d'économies sont identifiées depuis longtemps, en particulier par votre commission, telles que les aides au logement : la sous-exécution de 1,4 milliard de francs sur le chapitre 44-91 du budget des charges communes n'est donc guère surprenante ;

- le gouvernement réalise traditionnellement des économies sur les dépenses militaires ; de ce point de vue, la note est particulièrement claire : « *le dérapage traditionnel des dépenses militaires ordinaires dû aux OPEX¹ est supposé financé en exécution par redéploiements au sein du titre III et par un futur décret d'avances, gagé par une annulation sur les dépenses en capital* ».

Le directeur du budget souligne que « *l'écart à résorber pour respecter l'objectif du gouvernement serait donc de 16 milliards de francs* ».

c) La deuxième note sur l'exécution en date du 13 juillet 1999

La note du directeur du budget au ministre, en date du 13 juillet 1999 est associée aux premières phases 2000. Elle actualise la note du 7 avril 1999.

Elle précise les principaux dérapages de dépenses identifiés, d'un montant total de 30,7 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale :

- la majoration annoncée en fin d'année de l'allocation de rentrée scolaire est la cause du principal dérapage, soit 7 milliards de francs ;

- le budget de la santé et de la solidarité est en dérapage de 5,1 milliards de francs, dont 4 milliards de francs correspondent au financement du RMI ;

- le budget de l'intérieur présente une dépense supplémentaire globale de 3,5 milliards de francs ;

¹ Opérations extérieures.

- les dépenses militaires ordinaires sont à l'origine d'un dérapage de 2,9 milliards de francs, en raison essentiellement d'une insuffisance de crédits de rémunération au titre des OPEX, pour un montant de 2,5 milliards de francs.

En sens opposé, la réduction des dépenses par rapport à la loi de finances initiale s'établit à 24,9 milliards de francs, essentiellement sur les mêmes postes, ce qui traduit la bonne tenue de la conjoncture, mais aussi la récurrence de certaines sources d'économies : charge nette de la dette pour 9,3 milliards de francs, dépenses de fonction publique pour 4 milliards de francs, budget du logement pour 2,2 milliards de francs, ou encore le budget de l'emploi pour 300 millions de francs.

Un cas intéressant : le budget de l'emploi

La note du directeur du budget indique que « *cette estimation n'intègre pas de charge au titre du remboursement de la dette de l'UNEDIC ; si cette dépense devait intervenir en 1999, le montant des dépenses du budget général serait majoré de l'ordre de 10 milliards de francs* ».

Ainsi, la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de la dette de l'UNEDIC était envisagée, mais pas encore décidée, au mois de juillet 1999, soit bien avant la date que le gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999, avait sous-entendue, c'est-à-dire entre la fin du mois de septembre et le début du mois d'octobre 1999.

Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale portant sur ledit projet de loi comporte un encadré relatant des informations provenant de Bercy¹ relatives à l'appel de la garantie de l'Etat au profit de l'UNEDIC.

Deux dates sont retenues :

- le 14 octobre, le président de l'UNEDIC a adressé une lettre à la banque Paribas, en charge du service financier de l'emprunt contracté en 1993, précisant que l'UNEDIC ne procéderait pas au versement et que la banque Paribas devait s'adresser aux services compétents de l'Etat ;

- le 22 octobre, la banque Paribas, constatant le défaut de l'UNEDIC, a demandé à l'Etat de bien vouloir verser les fonds correspondant au remboursement de l'emprunt obligataire de l'assurance-chômage ;

- le même jour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au Budget ont décidé de verser la somme de 10 milliards de francs à la banque Paribas au titre du remboursement de l'emprunt de l'UNEDIC.

Si la décision formelle n'a été prise qu'en octobre, elle était envisagée dès avant le 13 juillet. En fait, la direction du budget avait adressé une note au ministre sur la prise en charge par l'Etat de cette dette dès le 27 avril 1999, ce qui tempère le caractère « exceptionnel » de cette charge prévue, en fait, depuis de longs mois.

¹ Rapport n° 1992, Assemblée nationale, XIème législature, page 30.

Or, il convient de rappeler que cette affaire avait été relativement médiatisée par le gouvernement : le contexte était en effet marqué par des relations particulièrement tendues entre le gouvernement et l'UNEDIC, en raison de sa volonté du premier de « ponctionner » les fonds de l'assurance-chômage pour financer les 35 heures.

d) La troisième note sur l'exécution en date du 26 octobre 1999

La note du directeur du budget du 26 octobre 1999 s'inscrit dans le cadre de la préparation du projet de collectif budgétaire pour 1999, et modifie celle du 13 juillet.

La note du 25 octobre 1999

La note du 26 octobre 1999 ne peut être lue de façon pertinente qu'après avoir pris connaissance d'une autre note du directeur du budget, destinée au ministre, et datée de la veille, soit le 25 octobre 1999, relative au projet de collectif 1999.

Cette note indique que la réalisation de l'objectif gouvernemental d'une hausse des dépenses de l'Etat limitée à 1 % en volume doit être reportée : « *s'agissant des dépenses, la réduction de 13 milliards de francs des crédits que supposerait le respect de la norme de construction du PLF 1999 (1 % en volume par rapport au PLF 1998) n'est pas à notre portée dans le cadre du collectif. Cet objectif doit désormais être poursuivi en exécution* ».

Il semble donc que le gouvernement, en dépit d'une conjoncture favorable, ne puisse envisager le respect de ses engagements qu'*in extremis*.

La note du 26 octobre indique que, « *à périmètre constant, les dépenses du budget général (nettes des recettes d'ordre) augmenteraient de 1,9 % en volume par rapport à 1998, soit 14 milliards de francs au-delà de la norme de progression de 1 %* ». **Elle souligne donc bien un dérapage des dépenses de l'Etat.**

Mais la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de l'UNEDIC est immédiatement exclue du calcul de la norme de progression des dépenses, ce qui a évidemment pour conséquence de minorer ladite progression : « *Hors opération exceptionnelle de prise en charge de la dette de l'UNEDIC, les dépenses du budget général (nettes des recettes d'ordre) progresseraient en volume de 1,3 %* ».

La prise en charge de la dette de l'UNEDIC devient donc une « dépense exceptionnelle » parce que la traiter comme telle permet d'afficher un respect de la norme de progression des dépenses. La démonstration devient imparable !

Il n'en reste pas moins que l'objectif affiché par le gouvernement n'est toujours pas respecté : « *le surcroît de dépenses par rapport à la cible de croissance des dépenses de 1 % en volume serait ainsi ramené à 4 milliards de francs lorsque l'on déduit la dépense exceptionnelle au titre de l'UNEDIC* ». Si la situation semble s'améliorer, les conditions du respect de l'engagement gouvernemental restent extrêmement précaires à tel point que le directeur du budget attire l'attention du ministre : cet écart à l'objectif « *pourrait être aggravé si les arbitrages rendus sur la maquette du collectif budgétaire devaient conduire, soit à des dépenses nouvelles dont les gages ne seraient que des annulations traduisant des économies de constatation, soit à l'abandon de certaines des annulations proposées (budget de l'emploi en particulier)* ». D'une manière générale, « *le dérapage des dépenses du budget général et du solde des comptes spéciaux du trésor est revu en hausse de 1,9 milliard de francs* ».

e) *La dernière note sur l'exécution en date du 14 décembre 1999*

Cette note est la dernière prévision d'exécution de l'exercice. Elle modifie celle du 26 octobre, intégrant notamment les arbitrages survenus sur le projet de collectif. Elle constituera le point de référence jusqu'à la clôture de l'exercice, le 28 janvier 2000.

Le directeur du budget insiste sur le fait que « *l'écart à l'objectif d'évolution des dépenses de l'Etat de 1 % en volume serait en partie résorbé (taux de progression en volume estimé à 1,16 %) [...]. Le surcroît de dépenses par rapport à l'objectif passerait ainsi, hors reprise de la dette UNEDIC, de près de 4 milliards de francs dans la prévision du 26 octobre dernier à environ 2,5 milliards de francs* ».

Au moins deux éléments viennent nuancer l'apparent respect de l'engagement du gouvernement relatif à la progression des dépenses :

- la reprise de la dette de l'UNEDIC, considérée comme dépense exceptionnelle, n'est pas intégrée dans le calcul : le dérapage ne serait plus de 2,5 milliards de francs, mais de 12,5 milliards de francs ;

- et, surtout, les économies dont se prévaut le gouvernement ne résultent en rien de la conduite de réformes structurelles, mais, soit de la bonne tenue de la conjoncture comme les économies réalisées sur la charge de la dette ou sur les dispositifs de la politique de l'emploi, soit du non-respect d'engagements antérieurs tels que la loi de programmation militaire, soit encore de décisions techniques comme l'économie engendrée sur les dépenses de fonction publique par le décalage vers l'année 2000 du solde des primes de rendement des agents territoriaux de la direction générale des impôts.

3. Un dérapage des dépenses confirmé par la direction de la prévision

Votre commission a obtenu communication de plusieurs notes de la direction de la prévision, rédigées à l'occasion de l'élaboration des budgets économiques d'hiver et d'été. Parmi ces notes, figure une analyse de l'exécution du budget de l'Etat, et notamment de l'évolution des dépenses.

Les notes transmises à votre commission par la direction de la prévision mettent toutes en avant, à des degrés variables, la dérive des dépenses de l'Etat.

a) Les budgets économiques d'été 1998 (août 1998)

La note que la direction de la prévision a consacrée, dans le cadre des budgets économiques d'été, à l'analyse de l'évolution des dépenses souligne que l'amélioration de 5,5 milliards de francs du solde budgétaire de l'Etat résulte d'une augmentation de près de 20 milliards de francs de recettes du budget général et d'une dérive de dépenses non gagées du budget général de 14,5 milliards de francs.

Cette note insiste sur l'aggravation du dérapage des dépenses par rapport à la situation prévalant lors de l'élaboration des budgets économiques d'hiver : *« les budgets économiques d'hiver constataient une dégradation du solde de 10 milliards essentiellement liée à une dérive des dépenses non gagée de 10 milliards par rapport à la LFI. Ainsi, par rapport aux budgets d'hiver, les budgets économiques d'été font état d'une amélioration de 16 milliards du solde budgétaire implicite aux comptes, due à une amélioration des ressources de 21 milliards de francs, et à une dérive supplémentaire des dépenses non gagées de 5 milliards de francs environ ».*

b) Les budgets économiques d'hiver 1999 (février 1999)

A l'occasion de la publication des budgets économiques d'hiver 1999, le directeur de la prévision a adressé, le 22 février 1999, une note au ministre relative à l'évolution des finances publiques de 1998 à 2000, qui **insiste sur les efforts à entreprendre dès cette époque pour tenir les engagements gouvernementaux en matière de progression des dépenses en 2000.**

Le directeur de la prévision indique en effet que *« le respect des objectifs du programme de stabilité pour 2000 nécessite une stricte maîtrise des dépenses de l'Etat et de l'assurance maladie [...] »*. Il estime également que *« le respect des engagements du programme de stabilité pour 2000 paraît à ce stade très exigeant »*, ajoutant, s'agissant des dépenses : *« même après prise en compte des transferts implicites à l'exécution du programme de*

stabilité (répartition du financement de la RTT entre Etat et régimes sociaux, prise en charge par l'UNEDIC de certaines dépenses aujourd'hui supportées par l'Etat comme l'AFR, prise en charge par la CNAF de la totalité du financement de l'ARS), il sera très difficile de maintenir en 2000 les dépenses de l'Etat stables en francs constants¹. La cause en est, outre la montée en puissance des emplois jeunes, la grande rigidité nominale induite par l'accord salarial dans la fonction publique qui prévoit une dernière augmentation en décembre 1999 ».

c) Les budgets économiques d'été 1999 (août 1999)

La note de la direction de la prévision relative à l'évolution des finances publiques en 1999 et 2000 met l'accent sur l'augmentation sensible des dépenses en 1999 et sur l'importance des efforts à entreprendre en vue du budget 2000.

Elle indique ainsi que « l'exercice des budgets économiques d'été, qui s'achève, montre que l'objectif de réduction de déficit public devrait être atteint aisément en 1999, malgré une progression assez rapide des dépenses publiques. En 2000, la poursuite du rééquilibrage des finances publiques devra en revanche passer par un net infléchissement de la dépense publique ». La direction de la prévision se montre extrêmement prudente sur le respect par le gouvernement des engagements qu'il a pris sur la progression des dépenses.

Pour 2000, « la progression des dépenses de l'Etat en volume serait très modeste (0,7 % en volume pour le budget général à périmètre constant) ». Soit un niveau tout de même nettement supérieur à celui affiché dans la loi de finances initiale de l'année ! D'ailleurs, « l'objectif d'une stabilité en volume n'a pas été retenu, ce qui peut apparaître là encore un peu pessimiste mais se justifie par le fait que la remontée des taux d'intérêt ne devrait pas ménager de bonnes surprises sur la charge de la dette, contrairement aux deux années précédentes ».

d) Le compte provisoire 1999

La note du 4 avril 2000 relative à la version provisoire du compte de l'Etat en 1999 indique que « les dépenses de l'Etat en 1999 sont en augmentation de 3,5 % en volume (4 % en valeur²) ». Hors transferts, ces dépenses sont en hausse de 2,4 % en volume (2,9 % en valeur).

¹ Il convient de rappeler que le gouvernement a affiché un objectif de stabilisation des dépenses en volume en 2000.

² Compte tenu d'un taux d'inflation de 0,5 % en 1999.

Une note ultérieure, en date du 2 mai 2000, relative à l'exécution du budget de l'Etat en 1999, indique que « *les dépenses de l'Etat en 1999 augmentent fortement (+ 3,5 % en volume après + 0,2 % en 1998)* ».

4. La norme de progression des dépenses fixée *a priori* n'est respectée qu'au prix d'économies forfaitaires

Votre commission rappelle que l'objectif du gouvernement pour la loi de finances de 1999 consistait à afficher une progression des dépenses de 1 point en volume.

a) Un affichage politique non respecté : la fixation d'un objectif de progression des dépenses

Cet engagement n'a pas été tenu, la Cour des comptes, dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, ayant précisé que « *les dépenses de l'Etat ont progressé sensiblement en 1999* », les charges nettes du budget général augmentant de 3,3 % en valeur et de 2,8 % en volume. Elle conclut à ce titre que : « *c'est beaucoup plus que ce qui était prévu (+ 1 % en volume)* ».

b) Un procédé dissimulé et nié : la réalisation d'économies forfaitaires

Le gouvernement dément procéder à des économies forfaitaires

La secrétaire d'Etat au budget, Mme Florence Parly, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2000, a commenté ainsi la position de votre commission consistant à refuser une augmentation de dépenses de 10 milliards de francs et à lui préférer un redéploiement de crédits : « *je m'interroge simplement sur la réalité des économies et des redéploiements que vous proposez. Ces économies me semblent à la fois forfaitaires et aveugles et, par conséquent, quelque peu artificielles* ».

Elle appuyait également son analyse des amendements présentés par votre commission par des doutes sur la façon dont ils étaient libellés, estimant que « *la condition minimale pour qu'un amendement soit considéré comme une réduction réelle est qu'il comporte explicitement, dans son exposé des motifs, les mentions indispensables à une telle imputation. Il devra donc préciser à quel chapitre il s'applique, et s'il concerne plusieurs chapitres, préciser la ventilation chiffrée de la réduction entre les chapitres en cause* ».

En dépit des affirmations du gouvernement, l'ensemble des notes que le directeur du budget adresse au ministre dans le cadre de la prévision d'exécution mentionne l'existence d'un abattement statistique traditionnel comme moyen de réaliser des économies.

• La note du 1^{er} juillet 1997 précitée, dressant le bilan des facteurs de dérapage affectant la prévision d'exécution du budget de 1997, indique ainsi que le « *montant spontané des dérives doit faire l'objet d'un abattement forfaitaire* ». Elle comporte également un développement fort intéressant relatif à la manière de réaliser, en pratique, un tel abattement : « *si l'on considère pouvoir prévoir la dépense de chaque chapitre budgétaire avec une marge d'incertitude de x % à la hausse comme à la baisse, la prévision individuelle fournie pour chaque chapitre budgétaire se trouve plutôt vers le haut de la fourchette, alors que la dépense finale est statistiquement exécutée pour son niveau moyen. L'agrégation brute des prévisions au niveau le plus fin conduirait donc à une surestimation de la masse globale des charges budgétaires de x %. Ainsi, compte tenu du volume des dépenses du budget général, une erreur systématique de 1 % par chapitre, entraîne une surestimation de ces charges de plus de 15 milliards de francs¹* ».

• La note du 7 avril 1999 est également particulièrement instructive. Elle indique quant à elle : « *les moindres dépenses identifiées se montent à 19,2 milliards de francs, auxquels 15 milliards de francs d'abattement statistique doivent être ajoutés* ».

Cette note comporte une annexe spécifiquement destinée à expliciter le principe et le mécanisme de l'abattement statistique. Votre commission souhaite reproduire l'intégralité de cette annexe particulièrement éclairante.

L'abattement statistique selon la direction du budget

La prévision d'exécution consiste à anticiper, au niveau de chaque chapitre, ce que sera la dépense comptablement imputée en fin d'exercice. Pour cela, plusieurs catégories d'information sont exploitées : l'évolution des crédits disponibles (sans toutefois y corréliser systématiquement la prévision de dépense), les exécutions des années antérieures (tenant compte de l'évolution de la nomenclature) et l'exécution mensuelle en cours.

¹ 1 % par chapitre, soit exactement le taux retenu par le Sénat lorsqu'il avait proposé, pour les projets de loi de finances pour 1998 et 1999 ainsi que pour le projet de loi de finances rectificative pour 2000, la réalisation d'économies forfaitaires, étant toutefois précisé que votre commission n'a jamais proposé, en ce qui la concerne, la réduction des crédits des titres V et VI, qui concernent les dépenses d'investissement public.

Cette méthodologie s'applique analytiquement à environ 600 lignes de dépenses. Elle permet de prévoir finement les conditions d'exécution du budget de l'Etat, mais a pour défaut de surestimer légèrement le montant du déficit car celui-ci est influencé par plusieurs phénomènes :

- les gestionnaires et les prévisionnistes ont, malgré eux, une tendance naturelle à corréliser leur prévision (ou les révisions de leur prévision) au montant ou aux variations des crédits disponibles, reports compris. Cet aspect comportemental induit nécessairement une surestimation de la dépense, car les crédits n'en constituent qu'une borne supérieure ;

- la dispersion de la nomenclature budgétaire et le poids croissant de la dépense déconcentrée ne permettent pas de développer une approche analytique sur l'ensemble des dépenses ;

- la masse totale du budget sur laquelle porte le risque d'exécution est supérieure aux seules dépenses du budget général : recettes et dépenses des comptes spéciaux, recouvrements de fonds de concours, recettes fiscales et non fiscales. Certaines de ces recettes sont, en outre, plus difficiles à maîtriser que les dépenses : ainsi, la « plus-value » inattendue est souvent plus probable que la dépense inattendue.

Ce biais est avant tout empirique et ne peut, de par sa nature même, être ventilé au chapitre. Un abattement forfaitaire est donc introduit dans la prévision, pour tenir compte de ce biais global, qui s'applique à la fois aux dépenses, aux recettes et à la charge nette des comptes spéciaux. La pratique récente est de choisir, lors de la première prévision d'exécution, un niveau de 15 milliards de francs. Cet ordre de grandeur est validé par les études rétrospectives qui ont pu être menées ; il décroît au fil des prévisions, au fur et à mesure que sont intégrées des informations nouvelles et que les conditions objectives d'exécution sont mieux connues.

B. L'IMPÉRATIF SUR LES DÉPENSES : TOUT FAIRE POUR AFFICHER LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS

1. Les contraintes communautaires

Le Traité de Maastricht impose aux Etats-membres de l'Union européenne le respect de plusieurs critères de convergence bien connus afin de participer à l'Union économique et monétaire, et notamment de bénéficier de la monnaie unique européenne.

Retour sur 1997

Il était impératif, compte tenu des dispositions du traité de Maastricht, que la France, dont la situation de ses finances publiques était surveillée de près par la Commission européenne mais également par ses partenaires européens, présente des comptes respectant les critères de convergence de Maastricht.

Il convient à cet égard de rappeler que le dérapage des dépenses de l'Etat a bien failli remettre en cause la participation de la France à l'euro au 1^{er} janvier 1999, comme l'indiquait le directeur du budget au ministre dans sa note du 8 avril 1997 relative à la prévision d'exécution du budget 1997 associée aux perspectives pour 1998 : *« sauf à renoncer à atteindre l'objectif de 3 % du PIB, ou à perdre rapidement toute crédibilité face aux observateurs internationaux, il est donc impératif en premier lieu, de prendre des mesures supplémentaires de redressement budgétaire, à hauteur de 25 à 30 milliards de francs, afin que l'Etat au moins respecte ses engagements »*.

M. Jean Arthuis a d'ailleurs rappelé devant votre commission que *« les marchés spéculaient sur l'incapacité de la France à entrer dans le processus de Maastricht. Nous étions dans une surveillance étroite et toute faute d'information pouvait avoir des conséquences extrêmement graves »*.

La crédibilité de la politique macroéconomique était ainsi la base de la participation de notre pays à l'Union économique et monétaire, en raison notamment du jugement que les institutions communautaires pouvaient porter sur ladite politique.

Elle n'en reste pas moins déterminante aujourd'hui, en raison des contraintes posées par le Pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier, en effet, soumet les Etats-membres de l'Union économique et monétaire à une surveillance budgétaire multilatérale, et leur impose le respect de l'objectif à moyen terme d'une situation budgétaire *« proche de l'équilibre ou excédentaire »*, afin de permettre aux Etats-membres *« de faire face aux fluctuations cycliques normales de l'activité tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du PIB »*.

Les finances françaises, comme celles des autres Etats-membres, continuent donc d'être « surveillées » de près, d'autant plus que les gouvernements nationaux soumettent à la Commission européenne, chaque année depuis 1998, un programme pluriannuel de finances publiques qui concrétise leurs engagements sur une période de trois ans, afin de parvenir aux objectifs fixés par les traités.

La direction du budget a d'ailleurs précisé à votre commission que *« le respect de cet objectif [de progression des dépenses] est étroitement*

observé par la Commission européenne, par les autres Etats-membres de l'Union européenne et, de manière générale, par les analystes économiques ». Toutefois, M. Jean-Claude TRICHET, lors de son audition devant votre commission, a estimé qu' « *il y avait, avant la qualification de l'euro, un formidable et ardent sentiment qu'il fallait se comporter du mieux possible sur le plan des finances publiques, et qu'il y a maintenant un certain relâchement* », ajoutant que « *ce relâchement s'observe dans tous les pays* ».

Des contraintes institutionnelles imposent donc au gouvernement français de présenter des comptes publics conformes aux dispositions des traités communautaires, et de respecter les engagements qu'ils ont affichés dans le programme pluriannuel de finances publiques transmis à Bruxelles.

Toutefois, lorsque ces engagements s'avèrent extrêmement difficiles à respecter, le gouvernement n'hésite pas à s'affranchir des règles du droit budgétaire afin de présenter une situation satisfaisante pour lui.

2. Des modifications de présentation préjudiciables à la sincérité du budget de l'Etat

Le gouvernement a procédé, en 1999, à plusieurs modifications dans la présentation des comptes publics afin de respecter son objectif d'une progression des dépenses limitée à 1 % en volume.

Ces modifications, évidemment préjudiciables à la sincérité du budget de l'Etat, ont été mises en exergue par la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, estimant que les dépenses avaient progressé en réalité de 2,8 % en volume.

Par ailleurs, M. François LOGEROT a rappelé devant votre commission que la Cour des comptes avait appliqué au résultat de 1999 les mêmes normes que le ministère des finances voulait lui voir appliquer en 1998. En appliquant exactement les conventions que le ministère des finances avait appliquées l'année précédente, le taux de progression des dépenses de l'Etat en 1999 s'établit à 4,6 % ! Tel est en effet le chiffre auquel aurait abouti la Cour des comptes si elle acceptait de changer de méthode d'appréciation suivant les exercices.

Comment respecter la norme de progression des dépenses ?

Pour afficher une progression des dépenses de 1 %, le gouvernement a opéré plusieurs déductions, d'un montant total de 49,4 milliards de francs :

- 17 milliards de francs, au titre des opérations d'ordre relatives aux charges de la dette ;

- 19,4 milliards de francs, au titre de divers retraitements budgétaires : 8,6 milliards de francs pour la compensation accordée aux collectivités territoriales pour la réduction des droits de mutation à titre onéreux ; 4,23 milliards de francs représentant la prise en charge de l'allocation parents isolés (API), auparavant versée par la Caisse nationale d'allocations familiales ; 1,94 milliard de francs, soit la subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en contrepartie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes ; 4,5 milliards de francs au titre de la budgétisation des dépenses de rémunérations accessoires de la direction générale des impôts au titre de l'article 5 de la loi de finances pour 1948 ;

- 13 milliards de francs de « dépenses exceptionnelles » qui ont été « sorties » du périmètre des dépenses.

3. La régulation de la dépense

Faute de réformes structurelles à même de faire reculer le poids des dépenses publiques dans notre pays, le gouvernement se voit contraint de procéder à une régulation des dépenses en cours d'exécution, afin de limiter au maximum leur progression.

Il s'agit, selon le gouvernement, non plus de réaliser des gels de crédits, comme par le passé, mais de constituer des réserves de crédits, appelées contrats de gestion, qui feraient l'objet d'une négociation avec les ministères « dépensiers ». Par ailleurs, il apparaît que les contrôleurs financiers, à défaut de recevoir des instructions explicites, soient invités à réguler le rythme des dépenses.

a) Les contrats de gestion, version « politiquement correcte » du gel de crédits

La direction du budget a indiqué à votre commission que « *le choix des moyens [pour maîtriser les dépenses en cours d'année] relève de l'autorité politique. Par le passé, étaient mis en œuvre des dispositifs de « régulation » des crédits : gels forfaitaires d'une fraction des crédits, suivis en cours d'année d'annulations. Depuis 1999, le gouvernement a mis en œuvre un*

nouveau dispositif de suivi des dépenses dans un cadre concerté avec les ministères qui aboutit à la conclusion de contrats de gestion ».

Les contrats de gestion constitueraient donc un procédé nouveau de maîtrise de la dépense en cours d'exécution. Il convient toutefois de nuancer très sérieusement cette affirmation.

En effet, à une question écrite de votre commission relative aux contrats de gestion, la direction du budget a répondu que *« les contrats de gestion ont été mis en place en 1999 afin d'assurer le respect de l'engagement de loi de finances initiale relatif à la progression en volume et à structure constante des dépenses. Le quantum de crédits mis en réserve dans le cadre de ces contrats de gestion a fait l'objet de négociations avec les gestionnaires dans le cadre de la procédure budgétaire. A la demande du secrétaire d'Etat au budget, la direction du budget a procédé à la notification aux contrôleurs financiers du contenu des contrats de gestion afin de suivre les engagements pris par les ministères lors des négociations ».*

Il apparaît que la notion de contrats de gestion ne s'éloigne guère, en réalité, des procédés antérieurs de régulation des dépenses, à la différence toutefois qu'ils interviennent dans un contexte de conjoncture économique favorable, propice à la réalisation d'économies de constatation.

Il serait pour le moins erroné de considérer, comme le laisse pourtant penser leur intitulé, que les contrats de gestion sont des instruments conventionnels permettant à Bercy, en coopération étroite avec les ministères « dépensiers », de dégager des économies au terme d'un examen approfondi de l'efficacité des dépenses et de la pertinence de la budgétisation initiale.

Ce n'est pas, en effet, dans cet esprit que les contrats de gestion ont été conçus.

En fait, le ministère des finances pilote seul cet exercice dont les conditions sont fixées dès le début de l'année, soit bien avant que ne soient dégagés des enseignements qui pourraient être pris en compte par les contrats de gestion, comme le confirme une note du 14 janvier 1999, adressée par le directeur du budget au ministre, dont l'objet porte sur les premiers éléments de réflexion sur l'adaptation de la loi de finances initiale 1999 à l'évolution du contexte économique et budgétaire, et qui constitue l'acte de naissance des contrats de gestion.

Constatant, dès le début du mois de janvier, soit quelques jours après sa promulgation, que *« l'environnement économique différera de celui qui était affiché lors du bouclage de la loi de finances »*, le directeur du budget proposait au ministre de revoir les conditions de l'exécution du budget de 1999.

Il écrivait notamment : « *compte tenu de la révision probable de l'hypothèse d'inflation (0,5 % contre 1,3 % prévu en LFI), la progression des dépenses en termes réels de la LFI 1999 par rapport à la LFI 1998 atteindrait 1,8 point pour un objectif de 1 point* ». Le directeur du budget poursuivait : « *l'effort à réaliser pour nous conformer strictement à l'objectif de 1 % en volume conduit à prévoir une mise en réserve de 13 milliards de francs des crédits de la LFI* ». Enfin, plus loin, il notait : « *au total, le respect du cadrage du PLF supposerait d'afficher rapidement une réserve de crédits, sans intégrer dans cette réserve les économies de constatation sur la dette. Les besoins propres à l'exécution supposeraient également de prévoir des crédits à annuler en vue des prochains décrets d'avances ou d'un collectif. Compte tenu des incertitudes liées, à cette date, à la gestion 1999, un objectif de 15 milliards de francs de crédits réservés me semble donc justifié sur le plan budgétaire* ».

Les contrats de gestion ont donc bien été conçus comme un moyen de réguler les dépenses de l'Etat, afin d'être en mesure d'afficher un respect des engagements pris, ceux-ci ayant été proclamés avant même que n'aient été envisagés les moyens d'y souscrire.

C'est sans doute M. Dominique STRAUSS-KAHN qui a le mieux laissé entendre ce qu'il fallait penser des contrats de gestion : « *dans certains gouvernements, on a mis en place des gels ou on a essayé de mettre en place un système un peu plus sophistiqué que le gel avec les contrats de gestion* ».

b) Le contrôle financier : régularité ou régulation de la dépense ?

Les contrôleurs financiers sont des fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie placés auprès de chacun des départements ministériels, et chargés de veiller à la bonne utilisation par ces derniers des dotations budgétaires qui leur sont allouées.

Un décret du 16 juillet 1996 a procédé, dans le cadre de la réforme de l'Etat, à une réforme du contrôle financier, dans la mesure où il pose le principe de son application à tous les actes de nature à engager financièrement l'Etat au niveau déconcentré, quel que soit leur cadre budgétaire et comptable ou leur nature.

Le contrôle financier, qu'il soit exercé au niveau central ou au niveau déconcentré, prend essentiellement la forme d'une procédure de **visa préalable**, qui suppose une capacité de blocage de la part du contrôleur financier.

La présentation du contrôle financier par le ministère de l'économie

A une question de votre commission portant sur les relations entre la direction du budget et les contrôleurs financiers centraux, la première a présenté le rôle des seconds de façon relativement formelle, précisant que les contrôleurs financiers centraux sont amenés à donner leur avis financier sur un dispositif en projet, assistent aux conférences budgétaires ainsi qu'aux différentes réunions techniques de préparation du projet de loi de finances. Ils reçoivent également copie de l'ensemble des circulaires de préparation des projets de loi de finances et des différents courriers adressés par la direction du budget au ministère près lequel ils sont affectés.

Le contrôle financier, central comme déconcentré, doit consister exclusivement en un contrôle de régularité de la dépense, dans toutes ses composantes - imputation budgétaire, disponibilité des crédits, exactitude de l'évaluation, comme l'a d'ailleurs rappelé devant votre commission le directeur général de la comptabilité publique : *« les contrôles que nous effectuons dans le cadre de la dépense sont encadrés par le décret de 1962 et exclusivement guidés par des soucis de régularité et non pas de régulation budgétaire ou financière »*.

Toutefois, votre commission s'est interrogée sur le fait de savoir si, au-delà des dispositions législatives ou réglementaires formelles, le contrôle financier n'allait pas plus loin qu'un simple contrôle de régularité, intervenant également sur le rythme de paiement des dépenses de manière à influencer sur leur progression globale.

Or, votre commission l'ayant interrogé sur d'éventuelles instructions dont les contrôleurs financiers seraient destinataires, n'a pas reçu de réponse claire de la direction du budget. Cette dernière lui a toutefois indiqué que *« lorsque des dispositifs de régulation de la dépense budgétaire ont été décidés par le gouvernement, ils ont toujours reçu copie des différents courriers adressés aux ministres et ont été systématiquement associés à leur mise en place »*.

Le directeur général de la comptabilité publique a estimé, quant à lui, que *« cette tâche [la régulation des engagements des ordonnateurs], si elle existe, incombe aux contrôleurs financiers centraux placés auprès des ministres »*. Cette direction, interrogée sur le même sujet s'agissant des contrôleurs financiers déconcentrés, a toutefois apporté une réponse relativement nuancée : *« il n'en reste pas moins que le contrôle peut également porter sur les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour le budget de l'Etat, et que certaines modalités de contrôle, notamment celles relatives au budget de fonctionnement courant, qui peuvent être adossées à des outils de contrôle de gestion des ordonnateurs, doivent permettre de faire du contrôle financier un levier de modernisation et d'amélioration de la gestion des services »*.

Les contrôleurs financiers centraux sont associés à la mise en place des dispositifs de régulation de la dépense, tandis que leurs collègues en région peuvent apprécier les conséquences d'une mesure sur le budget de l'Etat : il est donc fort probable que, à défaut d'affirmations explicites en ce sens, le contrôle financier ait également pour fonction de réguler le rythme d'exécution des dépenses de l'Etat.

4. Les opérations de fin de gestion

a) Les « avantages de la période complémentaire »

La période complémentaire est la période postérieure à la gestion durant laquelle peuvent être comptabilisées, sous certaines conditions, des opérations qui sont imputées sur l'exercice budgétaire précédent.

La période complémentaire s'étend actuellement du 1^{er} au 31 janvier¹, date à laquelle est connu, sous forme provisoire, le résultat budgétaire, le résultat définitif étant publié en avril, au terme de la passation de l'ensemble des écritures comptables². L'existence d'une telle période complémentaire constitue une dérogation au système dit de la comptabilité de caisse, prévu par l'article 16 de l'ordonnance organique de 1959, qui prévoit le rattachement des dépenses à l'année civile du visa par le comptable, et le rattachement des recettes à l'année civile de leur encaissement. Sa principale justification réside en ce qu'elle permet de favoriser la concordance entre l'autorisation parlementaire, donnée d'abord en engagements, et le suivi comptable, réalisé en paiements.

Or, le principe même de la période complémentaire est contestable.

Il convient, en premier lieu, de rappeler que l'entrée dans la phase 3 de l'Union économique et monétaire implique une harmonisation de la présentation en comptabilité nationale des comptes publics des Etats membres. Le nouveau système comptable européen, dit SEC 95, prévoit pour tous les Etats-membres la référence, dans les comptes nationaux, à un système de comptabilité en droits constatés - référence à la date du fait générateur - plutôt qu'à une comptabilité de caisse - référence à la date du flux de trésorerie.

Surtout, la période complémentaire pose le problème de la sincérité des comptes de l'Etat, comme le relève régulièrement, pour le déplorer, la

¹ La fin de la période complémentaire a été ramenée, par étapes, du 8 mars au 31 janvier, entre 1995 et 1998.

² L'ensemble des comptables arrête les opérations le 14 janvier, la Paierie générale le 28 janvier et l'Agence comptable centrale du trésor le 31 janvier.

Cour des comptes. Elle constitue un moyen de piloter le solde budgétaire afin de permettre au gouvernement d'atteindre un objectif fixé à l'avance.

L'avenir de la période complémentaire est donc en jeu, du fait de la nécessité de prendre en considération l'hypothèse d'une transition du budget de l'Etat vers un système en droits constatés. La direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique ont constitué un groupe de travail sur les conditions d'une suppression éventuelle de la période complémentaire, qui a rendu un rapport daté du 1^{er} juin 1999, dont votre commission a obtenu une copie. Ce rapport analyse les modalités possibles d'une telle suppression.

Les dépenses au cours de la période complémentaire

Les opérations réalisées au cours de la période complémentaire - dites opérations de fin de gestion - peuvent être regroupées, s'agissant des dépenses, en quatre catégories :

- le paiement, ou le rejet, d'ordonnances transmises au visa du comptable au 31 décembre de l'année n ;

- la réalisation d'opérations dites « réciproques » entre l'Etat, les comptes spéciaux du trésor, les établissements publics, les entreprises publiques, la sécurité sociale... : opérations se rapportant à des dettes et à des créances nées au plus tard le 31 décembre de l'année mais qui peuvent être engagées comptablement et ordonnancées jusqu'à la fin de la période complémentaire ;

- l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de crédits ouverts en collectif de fin d'année ;

- des opérations de régularisation : correction d'erreurs, imputation définitive de recettes et dépenses.

Comme le souligne la note que le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique ont adressée au ministre, le 9 juin 1999, en guise de commentaire du rapport précité, l'intérêt de la période complémentaire réside dans la marge de manoeuvre qu'elle accorde au gouvernement : *« la marge de manoeuvre permettant d'infléchir le solde budgétaire tendanciel, dans le strict respect de la réglementation, va être fortement amoindrie par la disparition de la possibilité d'ordonnancer des opérations ou d'émettre des titres de perception après la connaissance du niveau final des recettes fiscales, voire de la totalité des recettes. Dès lors, le pilotage à la marge du solde va être rendu difficile ».*

b) *Le nécessaire contrôle des opérations de fin de gestion*

Les dates d'exécution des opérations de fin de gestion sont fixées par les directions du budget et de la comptabilité publique. M. Alain LAMASSOURE a considéré, devant votre commission, que les pratiques budgétaires de fin de gestion « *donnent lieu à des décisions qui sont fatalement forfaitaires, pour ne pas dire arbitraires* ». Il a donc appelé de ses vœux un encadrement de ces pratiques, passant, par exemple, par l'élaboration d'un code de bonne conduite applicable aux opérations de fin de gestion.

En effet, M. François LOGEROT a indiqué, au cours de son audition devant votre commission, que la Cour des comptes avait « *constaté depuis toutes ces années récentes que les gouvernements quels qu'ils soient ont le souci de piloter le résultat final d'exécution de la loi de finances dans des proportions importantes. Evidemment, ce souci a coïncidé avec la question de la qualification de la France pour l'accès à la monnaie unique et a coïncidé aussi avec une situation difficile [...] des finances publiques en général dans la période 1993-97* ».

La situation est en réalité très contrastée selon les années. Jusqu'en 1997, il s'agissait de peser au maximum sur le déficit final en procédant à des reports de charges importants. C'est ainsi qu'en 1995, la Cour des comptes a estimé que ces reports de charges ont représenté environ 28 milliards de francs, prenant essentiellement la forme d'une régulation budgétaire de grande ampleur. A l'inverse, depuis 1997, l'amélioration relative des finances publiques s'est traduite par des reports de recettes sur l'exercice suivant.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes note que le niveau des dépenses enregistrées en période complémentaire au titre du budget général est passé de 46,27 milliards de francs en 1998 à 50,99 milliards de francs en 1999, soit une progression de 10,2 % d'un exercice sur l'autre.

Elle précise que « *l'Agence comptable centrale du trésor a payé plus de 13 milliards de francs de dépenses sur le budget général dans les trois derniers jours de la période complémentaire de l'exercice 1999, dont 10,2 milliards de francs pour la seule journée du 28 janvier 2000* ». La Cour estime que ces charges, qui ont fait l'objet d'« *arbitrages opérés en toute fin de gestion, auraient pu être rattachées à l'exercice suivant* ».

II. L'ÉLABORATION DU BUDGET : L'INSUFFISANTE REMISE EN CAUSE DE L'EXISTANT POUSSE LES DÉPENSES À LA HAUSSE

L'élaboration du volet dépenses des projets de loi de finances revêt *a priori* un caractère politique très affirmé puisque les crédits supplémentaires accordés à tel ou tel département ministériel déterminent les priorités d'un gouvernement. L'envoi aux ministres de la lettre de cadrage du Premier ministre constitue ainsi une étape essentielle d'un processus budgétaire long puisqu'il couvre la quasi-totalité de l'année, mais n'occasionnant guère de surprises, puisqu'il présente un caractère essentiellement administratif.

Pourtant, et en dépit du nombre important d'informations transmises par les services au ministre ou à son cabinet sur l'analyse de l'évolution des dépenses, il convient de relever la médiocrité de ces informations liée, non à la qualité des services, mais à l'inadéquation du système d'informations budgétaires et financières lui-même.

Dès lors, l'élaboration du projet de loi de finances ne peut susciter qu'une certaine routine, caractérisée, s'agissant des dépenses, par la reconduction, d'une année sur l'autre, des services votés. La maîtrise des dépenses de l'Etat ne peut ainsi que pâtir d'une logique qui privilégie la reconduction des services votés à l'appréciation qualitative de la dépense et cela en raison d'un système d'informations archaïque.

A. UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE NATURE PRESQUE EXCLUSIVEMENT ADMINISTRATIVE

La procédure budgétaire¹ obéit, pour l'essentiel, aux règles posées par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances².

Il convient toutefois de noter que ce processus, une fois arrêtées les décisions du Premier ministre, accorde une place prépondérante aux services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : son caractère administratif étant accentué par le rôle finalement marginal qu'y tient le Parlement.

¹ Les grands étapes de la procédure budgétaire sont présentées en annexe au présent rapport.

² La nécessaire réforme de l'ordonnance organique de 1959 fait l'objet de la part de votre commission des finances d'une réflexion approfondie menée par son président M. Alain Lambert.

1. Le rôle éminent de la direction du budget dans l'élaboration du volet dépenses du projet de loi de finances

La quasi-totalité des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie participe à l'élaboration du projet de loi de finances en ce qui concerne les dépenses de l'Etat. Toutefois, elles interviennent de façon très inégale, et à des moments différents.

C'est la direction du budget qui est le maître d'œuvre du volet dépenses des projets de loi de finances, les autres directions lui fournissant la « matière première » ou sous-traitant certaines opérations pour son compte.

Au cours de son audition devant votre commission, M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, a parfaitement résumé les missions de sa direction : la préparation de la loi de finances *« nous occupe tout au long de l'année, dès le début de l'année avec la phase des perspectives, quand nous proposons aux ministres les orientations pour l'année suivante, dans les phases de confrontation avec les ministères, les conférences budgétaires, l'arbitrage et la confection matérielle des documents »*.

La première sous-direction de la direction du budget, qui en compte au total sept, assure la coordination de la préparation des lois de finances.

Son bureau 1A, en particulier, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la procédure budgétaire, qu'il s'agisse de sa composante annuelle - le projet de loi de finances -, ou pluriannuelle - le programme pluriannuel de finances publiques.

- Il rédige les notes de synthèse qui ponctuent chaque étape du processus d'élaboration du projet de loi de finances, et met au point celui-ci, qui est ensuite transmis au Conseil d'Etat avant son adoption en Conseil des ministres. Il suit enfin l'ensemble du processus parlementaire d'adoption du projet de budget, ainsi que le contentieux constitutionnel en matière budgétaire.

- Il joue également un rôle essentiel, conjointement avec la direction de la prévision, dans l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques que la France, en application du Pacte de stabilité et de croissance, est tenue de déposer chaque année auprès des institutions communautaires.

**L'intervention décisive du Premier ministre
dans l'élaboration du volet dépenses du projet de loi de finances**

Le rôle de Matignon est déterminant, puisque c'est le chef du gouvernement qui, sur la base de l'esquisse budgétaire, adresse aux ministres les lettres de cadrage et les lettres-plafonds qui déterminent le niveau des dépenses du projet de loi de finances.

En premier lieu, le Premier ministre arrête la stratégie macro-budgétaire, en deux temps :

1. fin décembre, le programme pluriannuel de finances publiques est formalisé avant d'être transmis aux institutions communautaires ;

2. en avril-mai, généralement après un séminaire gouvernemental, le Premier ministre arrête ses orientations pour la préparation du projet de loi de finances à travers les lettres de cadrage, qui fixent notamment le pourcentage de progression des dépenses de l'Etat et identifient les priorités gouvernementales ; elles donnent également une date-limite pour la remise des propositions des ministères à la direction du budget, souvent dans le courant du mois de mai.

Ensuite, le montant des enveloppes ministérielles est déterminé à l'issue des conférences budgétaires et des réunions d'arbitrage, d'abord au niveau des cabinets puis à celui des ministres. Ces enveloppes, après l'arbitrage ultime du Premier ministre, sont notifiées aux membres du gouvernement par les lettres-plafonds, envoyées désormais au début du mois de juillet, au lieu de fin juillet ou même du début août.

L'équilibre du projet de loi de finances et le choix des articles législatifs à caractère budgétaire sont, enfin, arrêtés au cours de l'été par le cabinet du Premier ministre.

2. La place résiduelle laissée au Parlement

M. Jean ARTHUIS a estimé, lors de son audition devant votre commission, que la discussion du projet de budget au Parlement était « *un exercice extrêmement confortable pour le gouvernement : c'est du pilotage automatique* ».

Pourtant, entre la présentation du projet de loi de finances, à la mi-septembre, et son adoption définitive, à la fin décembre, se passent plus de trois mois au cours desquels la situation des finances publiques peut évoluer de façon importante.

a) *L'arbitrage sur les dépenses : une prérogative exclusive du gouvernement*

Le rôle du Parlement dans l'élaboration du volet dépenses des projets de loi de finances est confronté à un paradoxe fort : la représentation nationale

est historiquement et constitutionnellement amenée à autoriser le plafond des dépenses de l'Etat, mais ne joue aucun rôle dans la détermination de ces plafonds. Son vote revêt un caractère purement formel alors qu'il est le fondement de la démocratie. Au demeurant, la Constitution de 1958 a limité le pouvoir budgétaire des Assemblées, son article 40 notamment leur interdisant d'introduire une disposition, non seulement qui réduirait les ressources de l'Etat ou créerait ou aggraverait ses charges, mais encore qui proposerait une nouvelle répartition de crédits entre les différents chapitres budgétaires.

En outre, les procédures de régulation budgétaire -gel et annulation de crédits-, qui interviennent parfois quelques jours après la promulgation de la loi de finances, comme ce fut le cas en 1998, démontrent les limites de l'exercice que constitue le débat budgétaire au Parlement.

b) Le Parlement trop rarement écouté

Il convient de déplorer que le gouvernement ne tire quasiment jamais profit des travaux et analyses budgétaires du Parlement pour modifier son projet, comme si les finances publiques étaient trop importantes pour être traitées par les élus du peuple.

Ainsi le gouvernement n'a-t-il tiré aucune conclusion, sur le plan budgétaire, de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels du ministère de l'éducation nationale. Il a au contraire décidé d'accroître ses moyens en crédits et en effectifs, alors que le nombre des élèves diminue de façon durable, et que la gestion des personnels de ce département ministériel fait apparaître de nombreux dysfonctionnements, à commencer par l'impossibilité de connaître avec précision le nombre de ses fonctionnaires.

L'examen des projets de loi de finances consiste donc essentiellement pour le Parlement à approuver les services votés, qui représentent environ 92 % des dépenses inscrites au budget de l'Etat. Sa marge de manoeuvre porte donc sur les mesures nouvelles, soit environ 8 % des crédits. Par ailleurs, le gouvernement n'accepte qu'avec parcimonie les dispositifs fiscaux proposés par les Assemblées.

c) Un débat d'orientation budgétaire encore largement formel et partiel

Ce n'est que depuis 1996 qu'un débat d'orientation budgétaire est organisé chaque année au Parlement. Cet exercice est certes intéressant, notamment parce qu'il oblige le gouvernement à déposer un rapport sur l'évolution des finances publiques en France et dans l'Union européenne, dont le contenu est, du reste, régulièrement enrichi. Mais il n'en reste pas moins lui

aussi très formel, puisque le gouvernement fait une déclaration qui ne présente pas de caractère contraignant en matière de politique budgétaire.

Or, ce débat intervient au mois de juin, soit à une période où ni les principaux arbitrages budgétaires, ni les grandes décisions fiscales ne sont encore arrêtés. De plus, contrairement au souhait du Sénat, il n'implique pas les responsables des finances sociales alors qu'un débat consolidé sur l'évolution globale des finances publiques apparaît aujourd'hui indispensable.

B. DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES NOMBREUSES MAIS DE MAUVAISE QUALITÉ

Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie adressent chaque année plusieurs centaines de notes au ministre et à son cabinet. Les autorités politiques reçoivent donc des informations budgétaires et financières régulières et abondantes concernant la situation du budget de l'Etat au risque même d'être « submergées » par des informations parfois peu utilisables.

Le jugement sévère des auteurs du rapport d'audit de 1997 sur le système d'information

MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, magistrats à la Cour des comptes, et auteurs d'un rapport sur la situation budgétaire de la France à l'été 1997, ont porté un jugement sévère sur la qualité des informations transmises au ministre par ses services : « *l'administration met à la disposition du ministre ce qu'elle a, et c'était d'une qualité tout de même assez médiocre pour 1997* ».

M. Philippe Nasse a du reste fait part à votre commission de ses interrogations empreintes d'un certain fatalisme: « *le gouvernement est-il correctement informé ? A l'évidence, je dois répondre non car l'information de base est mauvaise. Est-il informé de façon non sincère ? Les personnes chargées de l'informer font-elles au mieux ou pas avec cette information de mauvaise qualité ? Je crois qu'il faut reconnaître que l'information est de mauvaise qualité [...], mais que les services essaient de faire au mieux avec* ».

En revanche, les informations relatives à l'exécution budgétaire tardent à être délivrées à la représentation nationale, ou bien alors ne le sont que de façon réticente. Sans doute faut-il y voir la culture du secret qui, selon M. Pierre GISSEROT, constitue « *la tradition du ministère des finances* », déplorant à ce titre qu'« *une commission des finances comme la vôtre n'est pas informée comme elle pourrait souhaiter l'être* ».

Toujours est-il qu'il convient de ne pas mésestimer le rôle des autorités politiques : le ministre et son cabinet ont pour tâche de traduire les informations reçues des services au contenu le plus souvent très technique en arbitrages politiques. Dès lors, la non-divulgaration de certaines informations ne résulte pas d'une volonté délibérée des services de cacher ces informations, elle est une décision éminemment politique.

Toutefois, il est apparu à votre commission que l'essentiel de ces informations en matière de dépenses étaient souvent de qualité médiocre, et essentiellement quantitative, revêtant un caractère soit extrêmement formel, soit incomplet, en raison du recours à un cadre comptable largement obsolète et à une absence d'évaluation très dommageable.

1. Des informations - trop ? - nombreuses et pas toujours pertinentes

a) Des informations régulières sur l'évolution des dépenses du budget

Ces informations proviennent de différentes sources.

- **La direction de la prévision**, s'agissant du contexte macro-économique, fournit habituellement deux séries de notes au ministre dans le cadre des budgets économiques d'hiver et d'été. D'une manière générale, elle élabore différents *scenarii* budgétaires, afin de prendre en considération les conséquences possibles de l'introduction de mesures nouvelles.

- **La direction du budget** adresse trois notes au ministre dans l'année, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.

M. Laurent FABIOUS a lui-même, au cours de son audition devant votre commission, présenté ces trois notes : « *au mois de février, une note synthétise les travaux de la direction du budget sur une projection pluriannuelle - trois ans - des dépenses publiques en grands postes de dépenses. Il s'agit non pas d'une projection tendancielle des dépenses, mais d'une série de propositions qui visent à nourrir la réflexion du gouvernement sur les réformes à envisager afin de faciliter le respect des objectifs de dépenses fixés. Au mois d'avril, une note est consacrée à l'année à venir et aux propositions de dépenses associées au projet de loi de finances en vue de l'engagement des négociations avec les ministères. En juin, une troisième note fait le point sur le résultat des conférences budgétaires et propose au ministre des positions sur les sujets qui n'ont pas été réglés entre les services* ».

S'agissant de l'exécution, la direction du budget adresse quatre fois par an¹ au ministre une note relative à la prévision d'exécution du budget de l'année en cours, qui retrace et synthétise les principaux écarts à la loi de finances en dépenses comme en recettes.

- **La direction du trésor** adresse au ministre des notes sur tous les sujets qui portent sur les chapitres ou crédits qu'elle gère.

Surtout, elle informe régulièrement le ministre des prévisions de charges de la dette sur l'exercice, notamment dans le courant de l'été, dans le cadre de la préparation du projet de finances, ainsi qu'en cours d'exercice, en fonction de l'évolution des conditions de marché.

- **La direction générale de la comptabilité publique**, en liaison avec la direction du budget, confectionne les documents relatifs à la situation financière et comptable de l'Etat, à un rythme hebdomadaire, mensuel, trimestriel, ou annuel.

Elle produit également des informations relatives aux conditions d'exécution de la dépense publique, telles que les délais de paiement publics, le recensement des aides économiques des collectivités locales, ou la gestion des fonds européens.

b) Des informations pas toujours pertinentes

Si les informations transmises au ministre et à son cabinet sont extrêmement nombreuses, elles manquent parfois de pertinence.

- **Ces informations, en premier lieu, souffrent d'insuffisances importantes en matière d'analyse économique, l'économie réelle évoluant plus rapidement que la science économique.**

Ainsi, la plupart des théories économiques continuent de reposer sur les modèles d'une économie fermée, alors que l'économie française est totalement ouverte au niveau européen et qu'elle l'est très largement au niveau international, comme l'a fait remarquer M. Alain LAMASSOURE.

- **Ces informations sont également souvent contradictoires, les services n'étant pas toujours d'accord entre eux.**

¹ Au mois d'avril, en liaison avec la note relative à la préparation du budget de l'année suivante ; au mois de juillet, après l'achèvement de la première phase de la préparation du projet de loi de finances de l'année suivante ; au mois d'octobre, en liaison avec la préparation du projet de collectif budgétaire de fin d'année ; et au mois de décembre, en relation avec le vote du collectif et le « bouclage » de la fin de l'exercice budgétaire.

M. Nicolas SARKOZY a souligné ce point lors de son audition devant votre commission : *« Il y a tellement de débats... Le premier s'instaure entre les directions. Pas une n'est d'accord avec l'autre, c'est une tradition... Chacun est persuadé d'avoir la vérité, chacun ayant une légitimité à l'avoir, chacun ayant un angle de vision propre, car la comptabilité publique n'a pas la même vision que la DLF et, naturellement, la direction du budget considère comme illégitimes les prévisions optimistes des autres »*. L'existence d'informations contradictoires n'en rend que plus indispensable le rôle d'un cabinet fort et efficace placé auprès du ministre.

• **La crédibilité de certaines informations varie en fonction de la façon dont elles sont présentées.**

C'est le cas lorsque le périmètre du budget de l'Etat change régulièrement, appréhendant des catégories de dépenses différentes selon les années. Lors de son audition devant votre commission, M. Denis MORIN, a indiqué sur ce point : *« pendant de longues années, il y a eu des écarts de périmètre substantiels entre les dépenses budgétaires, au sens de ce que nous appelons la comptabilité budgétaire, présentées en loi de finances initiale, les dépenses telles qu'elles sont retracées en exécution et les dépenses appréciées par les comptes nationaux. Il y a là trois éléments dont le recouplement n'est pas toujours d'une extrême simplicité »*.

Ainsi, par exemple, le gouvernement présente les dépenses de la loi de finances initiale en additionnant les dépenses du budget général, à l'exclusion des remboursements et dégrèvements d'impôts, et en ajoutant le solde des comptes spéciaux du trésor. Les commissions des finances des assemblées parlementaires, quant à elles, présentent l'article d'équilibre d'une façon différente. M. Denis MORIN a ainsi relevé : *« ce qui est fâcheux pour la qualité de la présentation du budget est qu'il n'y ait pas de présentation normalisée »*, ajoutant : *« je dois reconnaître que la diversité des concepts et des modes de présentation des dépenses de l'Etat nuit un peu à la lisibilité de ces différents exercices »*.

Quant à M. Jacques BONNET, il a fait part à votre commission de son jugement sur les modifications de présentation du budget : *« même en respectant les règles de la comptabilité publique, il est possible de faire varier les soldes dans des proportions pas tout à fait négligeables, et permettant dans les nuances de gris d'avoir celle à la mode lorsque l'on présente les comptes de l'Etat »*.

- **Certaines informations macro-économiques deviennent obsolètes.**

Le 21 janvier 1999, soit trois semaines après l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année, la direction de la prévision a ainsi adressé au ministre une note relative à l'impact sur les finances publiques d'une révision de l'inflation à la baisse de 0,8 point, l'hypothèse de hausse des prix retenue dans le budget étant de 1,3 %. Or, comme l'indique cette note, la révision de l'inflation « conduit à une dégradation spontanée du solde des administrations publiques ». De surcroît, « le coût approximatif pour 1999 d'une surestimation de l'inflation de 0,8 point en 1999 s'établirait à environ 4 milliards de francs ».

Votre commission s'interroge, par ailleurs, sur le fait que le gouvernement n'ait pas envisagé cette révision du taux d'inflation au cours des débats parlementaires, alors qu'elle était pressentie, comme le prouve la note de la direction de la prévision. Il a toutefois procédé à cette révision à l'occasion du projet de collectif pour 1999.

- **Il arrive que des prévisions fluctuent de manière importante dans le temps.**

C'est le cas, par exemple, des prévisions relatives aux charges de la dette, telles qu'elles apparaissent dans plusieurs notes successives de la direction du trésor, comme le montre le tableau ci-après :

Prévisions de la charge de la dette pour 1999 et 2000

(en milliards de francs)

	Note du 29 juin 1998		Note du 2 octobre 1998		Note du 10 juin 1999		Note du 6 août 1999	
	Dette brute	Dette nette	Dette brute	Dette nette	Dette brute	Dette nette	Dette brute	Dette nette
1999	253,8	237,8	-	233,8	243,3	229,3	243,5	229,5
2000	-	-	-	-	247,5	232,1	251,5	234,7

Source : direction du trésor

Ainsi, les prévisions de charges de la dette nette pour 1999 ont évolué, entre la note du 29 juin 1998 et celle du 10 août 1999, de 237,8 milliards de francs à 229,5 milliards, en raison de la baisse des taux

d'intérêt. Un mouvement inverse semble se dessiner pour 2000, les prévisions de charges de la dette nette s'étant accrues de 2,6 milliards en deux mois, passant de 232,1 milliards de francs à 234,7 milliards de francs.

2. Un cadre comptable inapproprié fournissant une information incomplète

L'Etat, à la différence d'une entreprise privée mais aussi d'une collectivité territoriale, ne dispose pas d'une comptabilité qui lui permette de connaître sa réalité financière de façon précise, ce qui démontre un certain archaïsme.

La comptabilité de l'Etat, en effet, est une comptabilité de caisse, qui privilégie le suivi des opérations budgétaires, c'est-à-dire que seuls sont appréhendés les décaissements et les encaissements. Ce cadre comptable permet de connaître avec précision l'exécution de la dépense au niveau des chapitres budgétaires, et fournit ainsi une information indispensable au Parlement. Toutefois, il rend très délicate la description du patrimoine de l'Etat.

En effet, faute d'une comptabilité en droits constatés, l'ensemble des opérations du trésor ne figure pas au budget de l'Etat, qui n'a ni compte de bilan, ni raisonnement en termes d'actif et de passif.

L'Etat ne dispose ni d'une comptabilité patrimoniale, ni d'une comptabilité d'engagement, ni d'une comptabilité analytique : ses prévisions ignorent ainsi, par exemple, les notions de provision et d'amortissement, ce qui a de graves conséquences. Lorsque des investissements sont réalisés, le fonctionnement n'est pas prévu, le renouvellement n'est pas envisagé et l'amortissement n'est pas pris en compte.

Le chef du service de l'Inspection générale des finances, M. Thierry BERT, voit dans cette situation la source du « *caractère impécunieux de l'Etat* », sur lequel il porte un jugement sévère : « *un certain nombre de provisions, qui sont des provisions dont l'absence dans un bilan bancaire entraînerait l'incarcération quasi-immédiate de l'ensemble des responsables, ne sont jamais passées. L'Etat, dit-on, est son propre assureur, sa propre garantie, il a l'éternité pour lui etc. Moyennant quoi, aucun risque n'est pris en compte et aucune provision n'est jamais passée* ».

Ce système reste donc opaque, et ne favorise pas une diffusion d'informations adaptée à la prise de décisions : la comptabilité de l'Etat n'est pas encore une comptabilité « décisionnelle ».

« Un ministère qui prétend donner des leçons au monde entier »

L'opacité du système d'informations est préjudiciable au sein même des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ainsi, M. Thierry Bert a indiqué à votre commission, lors de son audition : « nous n'arrivons pas nous-mêmes à reconstituer le budget des directions, ni les personnels, ni les rémunérations, ni le budget de fonctionnement, ni la cohérence des implantations immobilières, ni en gros rien du tout. Donc, nous sommes extrêmement peu satisfaits, c'est le moins de le dire, de cette situation un peu surprenante pour un ministère qui prétend donner des leçons au monde entier ».

Il poursuit : « pourquoi est-on dans une situation de ce type ? C'est tout simplement un alluvionnement de petites décisions apparemment de faible importance, décisions individuelles, refus de telle ou telle réforme structurelle, ayant créé une situation qui est maintenant un véritable imbroglio ».

A cet égard, M. Jean-Jacques FRANÇOIS a estimé que « la comptabilité est l'une des techniques les plus en retard concernant l'Etat », considérant qu'il existait « des marges de progression considérables ». Pour autant, la comptabilité de caisse ne doit pas disparaître : la comptabilité en droits constatés doit en effet venir la compléter.

3. Une évaluation de la dépense quasi-inexistante

Les documents dont votre commission a eu communication ne comportent que des informations de nature budgétaire ou comptable, mais ne portent jamais sur le rapport qualité/prix de la gestion publique.

La dépense publique, en France, ne fait pratiquement jamais l'objet d'une analyse en termes de coût/efficacité : l'étude de l'efficacité des dépenses est trop souvent négligée, si bien qu'il est extrêmement difficile de vérifier *a posteriori* si les résultats attendus d'un dispositif sont effectivement atteints. Aucune conséquence n'en est alors tirée sur le niveau des crédits inscrits au bénéfice dudit dispositif.

Un constat très sévère dressé lors des auditions

Si M. Dominique Strauss-Kahn a indiqué que « *la direction du budget « pond » tous les jours des listes d'économies supplémentaires à faire* », ajoutant que « *c'est la fonction de la direction du budget et c'est même un peu aussi sa constitution* », il s'avère que ces propositions visent surtout à éviter la surenchère de propositions de dépenses. Du reste, comme l'a souligné l'ancien ministre, « *fort heureusement, le ministre ne les voit pas arriver tous les jours et les filtres successifs lui évitent qu'elles viennent encombrer son bureau* ».

D'autres services de Bercy, pourtant, travaillent sur l'efficience des politiques publiques. C'est notamment le cas de l'Inspection générale des finances, dont le chef de service, M. Thierry Bert, a indiqué à votre commission : « *nous ne participons pas formellement à l'élaboration de la loi de finances, nous participons globalement à tout ce qui est recherche d'économies, recherche d'efficacité, amélioration générale de la gestion* ». Lors de son audition, M. Pierre Gisserot, ancien chef du service de l'Inspection générale des finances, a précisé qu'il avait fait procéder, en 1996 et 1997, à une synthèse des économies budgétaires résultant des études et propositions des rapports récents de l'Inspection. En 1996, les 19 fiches d'économies rédigées représentaient un montant total d'économies de 47 milliards de francs. Ce montant s'établissait à 28 milliards de francs pour 1997.

Ces économies sont évidemment indicatives, mais M. Thierry Bert a tenu à exprimer un certain fatalisme eu égard aux suites données à ces travaux : « *encore faut-il que les propositions soient bonnes, et, si elles le sont, faut-il encore qu'elles soient acceptées* ».

Parmi les différentes études conduites par l'Inspection générale des finances, il convient de citer l'analyse comparative des administrations fiscales, les propositions de réorganisation du système informatique, l'analyse comparative des systèmes de contrôle de la dépense publique, ou encore une série de travaux sur l'élaboration d'indicateurs de gestion.

En fait, le système français repose sur le contrôle de la régularité juridique de l'engagement de la dépense, et non sur son efficacité. Il a été conçu comme pouvant donner lieu à un contrôle *a priori* et non *a posteriori*.

Votre commission estime qu'il y a là matière à un grand chantier pour la réforme de l'Etat¹.

¹ La présentation des réformes entreprises afin de mieux connaître la situation budgétaire et financière de l'Etat figure en annexe au présent rapport.

CONCLUSION :

LA NÉCESSAIRE MATURATION DU DÉBAT BUDGÉTAIRE EN FRANCE

L'enquête que votre commission des finances a menée au long des six derniers mois a d'ores et déjà contribué à faire mûrir le débat sur les finances publiques dans notre pays. La presse s'intéresse à l'évolution de la situation mensuelle budgétaire. Le gouvernement n'hésite plus à revoir régulièrement ses prévisions et à tenir informée la représentation nationale sur l'exécution budgétaire. Les commissions des finances des deux assemblées sont maintenant destinataires chaque semaine des situations hebdomadaires financières et budgétaires de l'Etat, leur permettant de suivre de très près la situation des recettes et des dépenses. Depuis la première loi de finances rectificative pour 2000, à l'initiative de l'Assemblée nationale, les commissions des finances, leurs présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux sont dotés de pouvoirs de contrôle plus étendus.

Depuis 1996, année des débuts de la publication de la situation mensuelle, à aujourd'hui, le Parlement est passé d'un état de quasi-ignorance sur les finances publiques à une information qui commence à être consistante.

C'est une exigence démocratique. La France est la seule grande démocratie industrialisée où le gouvernement considère que le peuple et ses représentants sont indignes de débattre sérieusement des finances publiques, et où il leur sert, chaque année, quelle que soit sa couleur politique, une vaste opération médiatique, dont on peut débattre 90 jours et 90 nuits, mais qu'on ne peut surtout pas toucher, et qui disparaît ensuite à la vue, lorsque les choses sérieuses, c'est à dire l'encaissement effectif des recettes, le décaissement réel des dépenses, commencent.

Votre commission souhaite à cet égard faire entendre deux messages, et contribuer à ouvrir une perspective.

Le premier message est le suivant : les gouvernements doivent cesser de croire que la culture du secret, l'exclusivité de leur savoir sur la situation des finances publiques du pays sont un élément constitutif de leur pouvoir d'initiative et de gestion. Votre commission ne conteste pas au gouvernement l'initiative des lois de finances et son rôle dans leur exécution. Elle exige simplement, au nom du peuple français, qui en a le droit, qui s'est doté en 1789 d'une Assemblée nationale à cette fin, que le gouvernement rende compte, fidèlement et rapidement de la gestion des finances des français et de ce qu'il compte en faire. Le consentement à l'impôt doit être éclairé. Cet

éclairage ne peut provenir que d'une information fiable sur son niveau et sur son utilisation. Le fait que le Parlement soit bien informé, bien éclairé, n'empêchera jamais le gouvernement de faire ses propositions et de bien gérer.

Le second message est le suivant : contrairement à la situation qui prévalait peut-être en 1958, on ne peut plus dire aujourd'hui que l'éloignement du Parlement du pouvoir budgétaire est une garantie de bonne gestion. Parmi les grands pays industriels, en particulier l'Union européenne, la France est l'un de ceux dont les pouvoirs financiers du Parlement sont les plus faibles. La France est aussi l'un de ceux dont les déficits publics sont les plus importants, l'un des seuls qui n'ait pris aucune mesure structurelle d'équilibrage à long terme de ses budgets publics (fonction publique, retraites, assurance-maladie), bref, l'un des plus mal gérés.

Nos partenaires qui ont mené des politiques vigoureuses de redressement de leurs finances n'ont pu le faire que par une implication forte de leur Parlement. Le pays dont le Parlement a les plus grands pouvoirs budgétaires, les Etats-Unis, est en excédent depuis plusieurs années et résorbe rapidement sa dette publique.

La perspective est celle qui a été ouverte à l'Assemblée nationale : la réforme de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Votre commission entend prochainement contribuer à ce débat. Il est nécessaire aujourd'hui de moderniser la gestion publique, et de rééquilibrer les prérogatives respectives du Parlement et du gouvernement.

Ces deux objectifs sont indissociables. C'est une grande ambition. Elle est nécessaire pour une démocratie adulte.

**CONTRIBUTION DE BERNARD ANGELS, SÉNATEUR DU
VAL D'OISE ET DE PAUL LORIDANT, SÉNATEUR DE
L'ESSONNE, AU RAPPORT DE LA MISSION D'ENQUÊTE
CHARGÉE DE RECUEILLIR DES ÉLÉMENTS
D'INFORMATION SUR L'ÉLABORATION ET L'EXÉCUTION
DES LOIS DE FINANCES**

Le souci de recueillir des éléments d'information sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances est une initiative, intéressante, qui ne peut qu'améliorer les rapports entre l'exécutif et le législatif, et ainsi offrir à nos concitoyens plus de transparence sur l'ensemble des mécanismes de la gestion publique.

En particulier, cette commission d'enquête nous a permis de mieux comprendre les nombreux rouages de l'administration du Ministère des Finances, lors de nos visites sur place. Ce travail a ainsi complété les investigations que nous menons traditionnellement par ailleurs, en tant que rapporteurs spéciaux, sur les fascicules budgétaires qui nous sont dévolus.

Malheureusement, nous constatons, au nom de nos groupes respectifs, que les travaux diligentés par la commission des finances du Sénat n'ont pas été menés, avec toute l'objectivité nécessaire. La lecture du rapport indique qu'une orientation polémique a même été choisie, puisque son contenu se focalise essentiellement et sans raison, sur l'année 1999.

Un examen plus sérieux aurait permis de voir que depuis toujours, devrait-on dire, en tout cas, depuis plus de dix ans d'après nos propres recherches, des écarts substantiels s'opèrent entre les lois de finances initiales et l'exécution des recettes fiscales nettes, sous les gouvernement de droite comme sous les gouvernements de gauche.

Cette constatation est courante, comme le montrent les chiffres de 1987, 1988, 1989, sur des périodes également de forte croissance, où l'on a enregistré des écarts impressionnants entre les recettes prévisionnelles et les recettes exécutées : 32 MMF, 41 MMF, 25 MMF. Ces écarts jouent à la hausse en période de croissance, mais aussi à la baisse en période de récession, comme ce fut le cas en 1996 où un écart de - 41 MMF avait été enregistré.

Pourquoi parler de phénomène de « dissimulation volontaire » pour un phénomène somme toute habituel et dépendant de la conjoncture ?

Si l'on veut revenir à l'année 1999, rappelons-nous que celle-ci a été une année particulière sur le plan économique : les crises asiatique et russe ont créé, au début de l'année, le fameux « trou d'air », qui a fait réviser à la baisse nos hypothèses de croissance. Il a fallu un certain temps, ensuite, pour constater l'existence d'un renouvellement de la croissance.

L'exercice consistant à calibrer au plus juste les prévisions de recettes fiscales est ardu pour le ministre qui doit souvent, et cela a été le cas en 1999, arbitrer entre des hypothèses différentes de ses services selon un poids moyen.

Par ailleurs, en 1999, un certain nombre de réformes fiscales ont renforcé les effets calendaires sur l'impôt sur les sociétés, l'IRPP et la TVA, ce qui a renforcé les écarts entre les prévisions et les exécutions de recettes.

Il ne sert à rien de chercher des arguments politiques là où il n'y en a pas et où seuls des phénomènes techniques expliquent les fluctuations constatées.

La plupart des pays voisins ont connu d'ailleurs une situation identique et ont eux aussi enregistré d'importantes plus values fiscales (entre 1.5 et 4%), contre 2% pour notre pays, sans qu'il leur soit reproché de quelconques dissimulations !

Ces écarts, qui existent depuis toujours, sont régularisés en loi de règlement : il n'y a donc aucun dysfonctionnement en matière budgétaire.

Il est regrettable qu'une telle orientation politicienne ait été donnée à ce rapport, alors que quasiment dans le même temps, une réforme de l'ordonnance organique de 1959 sur les lois de finances va venir en discussion dans les jours qui viennent. Si l'on souhaite rehausser le rôle du parlement vis à vis de l'exécutif, c'est bien plutôt dans cette direction de réforme qu'il faut s'orienter et non dans des démarches aussi suspicieuses qu'improductives.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 28 septembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des conclusions des rapporteurs de la mission chargée de recueillir des éléments d'information sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances.

Le président Alain Lambert a tout d'abord rappelé que les prérogatives des commissions d'enquête accordées par le Sénat à la commission des finances prendraient fin le 29 septembre, et qu'il convenait donc d'examiner les conclusions de l'enquête.

Le président a ensuite passé la parole à M. Philippe Marini, rapporteur général, pour l'exposé des principales orientations du rapport. Les autres rapporteurs, MM. Bernard Angels, Roland du Luart, André Vallet, Paul Loridant et le président Alain Lambert en tant que rapporteur de la mission, sont ensuite intervenus.

Un débat s'est alors engagé auquel ont participé M. René Ballayer, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Maurice Blin et Philippe Adnot.

A l'issue de ce débat, et après réponse du rapporteur général et du président, la commission a décidé d'approuver le rapport et d'en rendre publiques les conclusions.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DE TRAVAIL

DATES	Personnalité auditionnée
Mardi 25 avril	15 heures : M. Nicolas SARKOZY, ancien ministre du budget 16 heures : M. Alain LAMASSOURE, ancien ministre délégué au budget
Mercredi 26 avril	10 heures : M. Christian SAUTTER, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie 11 heures : M. Dominique STRAUSS-KAHN, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie 12 heures : M. Jean ARTHUIS, ancien ministre de l'économie et des finances
Mardi 2 mai	16 heures : M. Jean BASSERES, directeur général de la comptabilité publique 17 heures : M. François VILLEROY DE GALHAU, directeur général des impôts 18 heures : M. Jean-Philippe COTIS, directeur de la prévision
Mercredi 3 mai	10 heures : M. Denis MORIN, ancien directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie 11 heures : M. Jean-Jacques FRANÇOIS, trésorier payeur général, responsable de l'Agence comptable centrale du trésor 12 heures : M. Paul CHAMPSAUR, directeur général de l'Insee 16 heures 30: M. Laurent FABIUS, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
Mardi 9 mai	16 heures : M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, directeur du budget 17 heures 30 : M. Jean LEMIERRE, directeur du trésor 18 heures 30 : MM. Jacques BONNET et Philippe NASSE, chargés par le Premier ministre en juin 1997 d'une mission d'audit des finances publiques
Mercredi 10 mai	10 heures : M. François LOGEROT, président de la première chambre de la Cour des comptes 16 heures : M. Thierry BERT, chef de service de l'Inspection générale des finances 17 heures : M. François AUVIGNE, directeur général des douanes et des droits indirects
Mardi 16 mai	16 heures : M. Jean-Claude TRICHET, gouverneur de la Banque de France, ancien directeur du trésor 17 heures : M. Pierre GISSEROT, ancien chef de l'Inspection générale des finances
Mercredi 24 mai	Matin : Contrôle sur place des rapporteurs
Mercredi 21 juin	Matin : Contrôle sur place des rapporteurs
Mardi 27 juin	Après-midi : Contrôle sur place des rapporteurs

Toutes les personnalités auditionnées ont été préalablement destinataires d'un questionnaire (voir modèles ci-joints). A l'exception de MM. Dominique STRAUSS-KAHN et Laurent FABIUS, elles y ont apporté des réponses écrites.

Questionnaire type - direction d'administration centrale

1 - Quel est le rôle de votre direction dans l'élaboration et l'exécution des lois de finances ? Quelles sont les missions particulières de chaque sous-direction ? Quels sont les bureaux les plus impliqués dans l'élaboration et le suivi de l'exécution de la loi de finances ? Préciser leurs missions spécifiques.

2 - De quelle manière votre direction intervient-elle dans l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques ?

3 - De quelle manière et sous quelle forme le ministre procède-t-il à ses arbitrages en matière budgétaire et fiscale ?

4 - Comment votre direction évalue-t-elle les recettes fiscales et non fiscales ?

5 - Quelles sont les principales notes que votre direction adresse au ministre et à son cabinet afin de les tenir informés de la situation du budget de l'Etat et des perspectives à moyen terme ? Selon quelle périodicité sont-elles rédigées ?

6 - Comment les conférences budgétaires avec les ministères « dépensiers » se déroulent-elles ?

7 - Selon quelles modalités les contrats de gestion sont-ils élaborés ? Quel est le montant, total et par ministère, des économies qu'ils permettent de réaliser ?

8 - Votre direction est-elle amenée, en cours d'exécution, à constituer des « réserves » de crédits, en fonction de l'évolution de la situation du budget de l'Etat ?

9 - Quelles sont les relations entre votre direction et les contrôleurs financiers ? Ceux-ci lui adressent-ils des notes ? Quelles instructions reçoivent-ils ?

10 - Lors de l'élaboration et l'exécution de la loi de finances, les dépenses correspondant à des engagements pluriannuels de l'Etat, notamment les contrats de plan, bénéficient-elles d'une « sanctuarisation » particulière ?

11 - Comment votre direction du budget suit-elle les comptes spéciaux du trésor ? Les fonds de concours ?

12 - Comment votre direction suit-elle l'évolution des recettes fiscales et non fiscales ? Fait-elle des recommandations pour accélérer ou décélérer la perception des recettes ?

13 - Quelles sont les relations de votre direction avec les autres directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les autres ministères dans le cadre de sa participation au travail de suivi des finances publiques ?

14 - Où en est l'état de la réflexion de votre direction sur les améliorations à apporter à la présentation des lois de finances et aux documents budgétaires destinés à l'information du Parlement ?

SÉNAT

République Française

COMMISSION DES FINANCES

Questionnaire type - ministre

Elaboration de la loi de finances

1 - Comment les principaux indicateurs macroéconomiques présidant à la préparation du projet de loi de finances sont-ils élaborés puis arbitrés ?

2 - A quelle date les prévisions de recettes du budget général de l'Etat sont-elles arrêtées ? Sur quels éléments ?

3 - Quels sont les services qui établissent les prévisions pour les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les prélèvements sur recettes, les fonds de concours, les comptes spéciaux du trésor ? Quand et comment s'opère la centralisation de ces données ? Quel est le rôle de la réunion d'arbitrage des recettes fiscales évoquée dans le rapport Bonnet-Nasse ?

4 - Comment sont évaluées les nouvelles mesures fiscales ?

5 - Indiquer à quelle période de l'année et selon quelles modalités le ministre est destinataire des instructions du Premier ministre relatives au volet dépenses du projet de loi de finances.

6 - Indiquer la façon dont les décisions ministérielles sont arbitrées en ce qui concerne : le programme pluriannuel de finances publiques, les départements ministériels prioritaires, l'évolution des effectifs de la fonction publique, le montant des économies à réaliser et les modalités retenues pour y procéder.

7 - Quelle est la marge de manoeuvre des ministres « dépensiers » dans la détermination des enveloppes ?

8 - Quelle est la fréquence des réunions du ministre avec les directeurs de l'administration centrale, d'une part, et avec les membres de son cabinet d'autre part ?

Exécution de la loi de finances

9 - En dehors des situations mensuelles du budget de l'Etat, le ministre reçoit-il des notes régulières sur l'exécution, en recettes, de la loi de finances ? Par qui ? à quel rythme ? Quels en sont les destinataires ?

10 - Existe-t-il des instructions pour accélérer ou décélérer les rentrées de recettes fiscales ou non fiscales ou des directives écrites ou orales ayant un impact sur les recettes du budget de l'Etat ?

11 - Quand est-il décidé de procéder aux révisions de recettes ?

12 - Comment le ministre est-il informé, et avec quelle régularité, de l'exécution de la loi de finances en matière de dépenses et d'évolution de la dette publique ?

13 - Quel type d'instructions le ministre est-il amené à donner pour modifier le rythme d'exécution des dépenses (gels, annulations, accélération, reports...) ?

14 - Comment est élaborée par la direction du budget la « liste des dépenses et économies supplémentaires » évoquée par le rapport Bonnet-Nasse ? Quel est le contenu et le rôle joué dans ce domaine par les contrats de gestion ?

ANNEXE N° 2 : LISTE DES DOCUMENTS DE SERVICE OBTENUS PAR LA COMMISSION

DIRECTION DU TRÉSOR

- Situations mensuelles de l'encours de la dette en 1999 et en 2000.....
- Echéancier trimestriel des obligations assimilables du Trésor (OAT) et des bons du Trésor à taux fixes et à intérêts annuels (BTAN) en 1999 et 2000.....
- Notes adressées au ministre au cours de l'année concernant les prévisions de la charge de la dette
- note n° 1303 CD-19 juin 1997 - Charges de la dette pour les exercices 1997 et 1998.....
 - note n° 1499 CD-29 juin 1998 - Charges de la dette pour les exercices 1998 et 1999.....
 - note n° 2160 CD-2 octobre 1998 - Impact de la baisse des taux à long terme sur les charges de la dette pour les exercices 1998 et 1999.....
 - note n° 2887 CD-29 décembre 1998 - Programme d'emprunt pour l'année 1999.....
 - note n° 1268 CD-10 juin 1999 - Prévision de charge de la dette pour 1999 et 2000
 - note n° 1686 CD-6 août 1999 - Actualisation des prévisions de charge de la dette pour 1999 et 2000.....
 - note n° 1727 CD-20 août 1999 - Politique de rachat de dette : enseignements pour la France de l'initiative du Trésor américain
 - note n° 2034 CD-7 octobre 1999 - Politique de rachat de dette : effet sur le ratio dette/PIB et les dépenses budgétaires
 - note n° 2435 CD-3 décembre 1999 - Versement de la CADES à l'Etat.....
 - note n° 0031 CD-7 janvier 2000 - Remboursement de l'avance accordée au Fonds de Soutien des Rentes.....
- Décisions ministérielles relatives aux versements de dotation en capital aux entreprises publiques pour les années 1993 - 1999.....
- Notes sur la mise en œuvre des décisions ministérielles en 1999
- note n° 543 CD-11 mars 1999 - Fonds Public pour le Capital-Risque : versement d'une tranche de 150 MF à la Caisse des Dépôts et Consignations
 - note n° 1248 CD-8 juin 1999 - Présentation du Compte d'affectation spéciale 902-24 dans le cadre du PLF 2000

- note n° 1730 CD - 30 août 1999 - Report de 1999 sur 2000 des prélèvements sur la Caisse des dépôts et consignations
- note n° 1774 CD-31 août 1999 - Versement d'une dotation en capital de 7,5 milliards de francs au profit de Réseau Ferré de France (RFF).....
- note n° 1775 CD-1^{er} septembre 1999 - Versement d'une dotation en capital à la CGMF
- note n° 2309 CD-19 novembre 1999 - Perspectives du compte d'affectation spéciale des produits de cession de titres n° 902-24 en fin de gestion 1999 ; Instruction du ministre du 28 octobre 1999
- note n° 2346 CD-24 novembre 1999 - Recapitalisation de la Caisse de Développement de la Corse (CADEC)
- note n° 06519 du 30 novembre 1999 du directeur des affaires juridiques - Non prélèvement de la totalité de la somme fixée par le décret n° 99-336 du 3 mai 1999
- note n° 2466 CD-7 décembre 1999 - Prélèvements 1999 et 2000 sur les fonds d'épargne....
- note n° 2485 CD-9 décembre 1999 - Versement de dotations en capital pour EMC-CDF
- note n° 2541 CD-17 décembre 1999 - Compte d'affectation spéciale n° 902-24. Fin de gestion 1999.....
- note n° 0016 CD-5 janvier 2000 - Soutien bilatéral au Brésil. Versement à la France de la prime de garantie
- note n° 105 CD-18 janvier 2000 - Versement de dotations en capital à l'Etablissement public de financement et de réalisation (EPFR), la Compagnie générale maritime et financière (CGMF), Charbonnages de France (CDF) et au Réseau Ferré de France (RFF).....

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

- Note n° CD 0574 du 12 février 1999 - Résultats du recouvrement de l'impôt par le réseau du Trésor public au cours de l'année 1998.....
- Note n° CD 3040 du 12 août 1999 - Suivi des délais de paiement des trésoreries générales - document de synthèse -1998
- Note n° CD 3485 du 6 octobre 1999 - Communiqué de presse. Mesure exceptionnelle de solidarité
- Note n° CD 3598 du 18 octobre 1999 - Effacement des dettes fiscales des chômeurs surendettés.....
- Note n° CD 88 du 11 janvier 2000 - Intempéries du 25 au 29 décembre 1999.....
- Note n° CD 222 du 28 janvier 2000 - Effacement des dettes fiscales et de redevance audiovisuelle pour les chômeurs surendettés - Allègement des dettes fiscales et de redevance audiovisuelle pour les personnes en situation de grande difficulté sociale.....

- Note n° CAB:OG N14 du 4 mars 1999 - Résultats du recouvrement de l'impôt par le réseau du Trésor public en 1998
- Note de la secrétaire d'Etat du 24 janvier 2000 - Apurement des reversements de fonds n'ayant pu donner lieu à rétablissement de crédits
- Note du ministre du 28 janvier 2000 - Comptabilisation d'une opération au profit de comptes de commerce militaire
- Note du ministre du 28 janvier 2000 - Régularisations d'imputations provisoires
- Note du ministre et de la secrétaire d'Etat du 28 janvier 2000 - Régularisations comptable.
- Note du ministre et de la secrétaire d'Etat du 28 janvier 2000 - Prêts aux Etats étrangers...
- Brochure : les flux financiers franco-européens en 1999.....
- Document daté du 26 juin 2000 - Les délais de paiement publics - Approches statistiques de la DCGP
- Note relative au contrôle financier déconcentré.....
- Lettre mensuelle sur le recouvrement de l'impôt - décembre 1999
- Note non numérotée, non datée (Bureau 4A) - Campagne 1999 d'adhésion à la mensualisation et au prélèvement à la date limite de paiement.....
- Instruction codificatrice n° 95-027-A1 du 1^{er} mars 1999 - Recouvrement de l'impôt par voie de rôle

DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

- Fiche n° 1040LK7 du 30 juin 1997 - PLF 1998. Emissions de rôles et de recettes budgétaires : actualisation des prévisions pour 1997 et pour 1998.
- Document interne non daté, non numéroté - Dépenses fiscales PLF 1999. Réunion d'arbitrage du 9 juillet 1998.....
- Bordereau d'envoi n° AD5/98008844 du 11 juin 1999 sans document joint - Actualisation de la liste des dépenses fiscales du Tome II des Voies et Moyens annexé au PLF 1999
- Fiche d'information n° 897/MB/99 du 12 juillet 1999 - Perspectives des recettes budgétaires. Actualisation des évaluations de la loi de finances initiale 1999 et prévisions pour 2000
- Notes mensuelles (année 1999) - TVA - Recouvrements perçus par la DGI.....
- Notes rapides sur l'évolution des recouvrements et émissions de rôles (année 1999).....
- Instruction 5P-1-99 n° 17 du 28 janvier 1999 - Emissions des rôles.....
- Bordereau d'envoi n° AD5/98021730 du 30 juillet 1998 avec document joint - PLF 1999. Edition du fascicule des dépenses fiscales

- Document non numéroté, non daté - Tableau des dépenses fiscales sensibles. PLF 1999
- Bordereau d'envoi n° MTB/EB n° 46212000 du 9 juin 2000 avec document joint - Bilan du plan d'action national et tripartite de lutte contre l'économie souterraine.....
- Note du 19 juin 2000 - La DGI et la lutte contre la fraude à la TVA
- Instruction 12C-18-99 n° 225 du 8 décembre 1999 - Traitement des créances complexes....
- Fiche technique sur les dépenses fiscales relatives à l'épargne et pièces jointes - Note n° DZ-98-197 de la direction de la prévision du 16 juillet 1998 - Méthodologie de chiffrage des dépenses fiscales relatives aux revenus de l'épargne retenue par le direction de la prévision
- Fiche du 27 juillet 1998 de calcul des dépenses correspondant au dispositif PERISSOL, à l'amortissement dégressif et à la redevance pour droit d'usage des récepteurs de télévision...
- Bordereau d'envoi n° D0/2000013474 du 16 mai 2000 et document joint - Frais de gestion de la fiscalité directe locale
- Note n° 770/GG/00 non datée - Rythme des émissions d'impôt sur le revenu au cours des années 1997, 1998 et 1999
- Note n° DM 02571 1999 du 16 juin 1999 - Emission des avis d'impôt sur les revenus de 1998
- Note non numérotée, non datée - Contribution représentative du droit de bail
- Dépenses fiscales PLF 2000 - Eléments d'information relatifs à l'exercice 1999 : modification des évaluations ; tableau d'arbitrage
- Note non numérotée du 27 juin 2000 - Procédure d'imputation provisoire et les anomalies éventuelles liées à l'imputation des paiements par virement

DIRECTION DE LA PRÉVISION

- Budgets économiques d'été - Août 1998
- Budgets économiques d'hiver - Février 1999
- Budgets économiques d'été - Août 1999
- Administrations publiques - Compte provisoire 1999
- Note n° D1-99-013 du 21 janvier 1999 - Impact sur les finances publiques d'une révision de l'inflation de 0,8 point
- Note n° A1-99-028 du 23 février 1999 - Prévisions macroéconomiques 1999-2000, principaux résultats des budgets économiques d'hiver
- Note n° D2-99-221 du 16 août 1999 - La prévision d'impôt sur les sociétés aux budgets économiques - Fiches techniques jointes

- Note n° A1-99-093 du 18 août 1999 - Prévisions macroéconomiques 1999-2000, principaux résultats des budgets économiques d'été
- Note n° A1-99-100 du 25 août 1999 - Principaux enseignements des budgets économiques d'été
- Notes n° D2-99-234 et D2-99-209 du 26 août 1999 - Les prélèvements obligatoires dans les budgets économiques d'été.....

DIRECTION DU BUDGET

- Note n° 1A-99-013 du 14 janvier 1999 - Premiers éléments de réflexion sur l'adaptation de la LFI 1999 à l'évolution du contexte économique et budgétaire
- Note n° 1D-99-141 du 7 avril 1999 - Prévision d'exécution 1999 associée à l'esquisse 2000
- Note n° 1D-99-205 du 9 juin 1999 - Conditions d'une suppression éventuelle de la période complémentaire.....
- Note n° 1D-99-374 du 13 juillet 1999 - Prévision d'exécution 1999 du budget de l'Etat associée aux premières phases 2000
- Note n° 1A-99-558 du 25 octobre 1999 - Projet de collectif 1999.....
- Note n° 1D-99-563 du 26 octobre 1999 - Prévision d'exécution associée à la maquette du projet de collectif 1999
- Note n° 1A-99-631 du 24 novembre 1999 - Arrêté d'annulation associé au projet de loi de finances rectificative pour 1999.....
- Note n° 1D-99-667 du 14 décembre 1999 - Prévision d'exécution associée aux arbitrages du collectif (décembre 1999).....
- Tableau de bord interdirectionnel des recettes fiscales (année 1999)
- Tableau de bord budgétaire (année 1999)
- Note n° 1A-99-465 du 1^{er} septembre 1999 - Décret d'avances
- Situation hebdomadaire, budgétaire et financière de l'Etat (SH) du 4 février 1999
- Lettres du ministre et du secrétaire d'Etat du 23 mars 1999 - Contrats de gestion 1999
- Tableau chiffré - Prévisions de recettes : arbitrages des 6 février 1998, 7 juillet 1998, 11 février 1999, 2 septembre 1999.....
- Note n° 1A-99-671 du 8 décembre 1999 - Financement des décisions en faveur des bénéficiaires de minima sociaux.....
- Note n° 1A-99-691 du 8 janvier 2000 - Projet de rapport sur le hors-bilan de l'Etat

- Notes d'information : situation du budget de l'Etat au 28 février 1999, 31 mars 1999, 30 avril 1999, 31 mai 1999, 30 juin 1999, 31 juillet 1999, 31 août 1999, 30 septembre 1999, 31 octobre 1999, 30 novembre 1999
- Liste des notes de la 1^{ère} sous-direction en 1999.....
- Réponse aux demandes de la Commission des finances sur 10 années de finances publiques

ANNEXE N° 3 :

DOCUMENTS DE SERVICE REPRODUITS

	Pages
- Note du 8 avril 1997 du directeur du budget : prévision d'exécution du budget 1997 associée aux perspectives pour 1998	172
- Note du 10 juin 1999 du directeur du trésor : prévision de charge de la dette pour 1999 et 2000	184
- Note du 13 juillet 1999 du directeur du budget : prévision d'exécution 1999 du budget de l'Etat associée aux premières phases 2000	189
- Note du 25 août 1999 du directeur de la prévision : principaux enseignements des budgets économiques d'été	208
- Note du 7 octobre 1999 du directeur du trésor : politique de rachat de dette : effet sur le ratio dette / PIB et les dépenses budgétaires	210
- Note du 25 octobre 1999 du directeur du budget : projet de collectif 1999.....	213
- Note du 26 octobre 1999 du directeur du budget : prévision d'exécution associée à la maquette du projet de collectif 1999	242
- Note du 7 décembre 1999 du directeur du trésor : prélèvements 1999 et 2000 sur les fonds d'épargne	265
- Note du 7 janvier 2000 du directeur du trésor : remboursement de l'avance accordée au Fonds de soutien des rentes	267
- Situation hebdomadaire, budgétaire et financière de l'Etat (S.H.) : situation au 4 février 1999	268

ANNEXE N° 4 :

LES GRANDES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

A. LE RÔLE DE LA DIRECTION DU BUDGET

Le déroulement du processus administratif d'élaboration du projet de loi de finances couvre une période de plus de dix mois, constituée de plusieurs étapes, chacune d'entre elles donnant lieu à des arbitrages ministériels et interministériels.

La procédure budgétaire comporte deux moments importants : la définition de la stratégie budgétaire d'une part, et la préparation du budget proprement-dite d'autre part.

- **La définition de la stratégie budgétaire**

Au cours de cette période, qui va du mois de décembre n-2 au mois de mars n-1, l'information du ministre repose fondamentalement sur les directions du budget et de la prévision. Il s'agit de disposer d'un éclairage sur la situation économique probable à horizon de quatre ans mais aussi sur les besoins des administrations et les souhaits des ministres pour que le ministre des finances puisse proposer au Premier ministre les grands choix, en matière de dépenses.

La direction du budget procède, entre les mois de décembre et février, à un exercice interne de perspectives budgétaires, qui se déroule en deux étapes :

- **Première étape : la programmation pluriannuelle stratégique**

Les travaux de projection conduits par les différents bureaux et synthétisés par le bureau 1A conduisent à retenir un sentier d'évolution des finances publiques à horizon n+3.

Ce travail donne lieu à la rédaction d'un document dénommé « programmation » qui comporte, outre une note de synthèse sur la problématique définie par chaque bureau sectoriel de la direction du budget, une description de la dépense.

Toutefois, les dossiers de programmation ne décrivent pas la dépense au niveau des chapitres budgétaires, mais selon une présentation simplifiée en postes fonctionnels. Il s'agit en effet, pour la direction du budget, et alors que la loi de finances initiale de l'année n-1 vient juste d'être adoptée, de mener un exercice prospectif poursuivant un double objectif : s'assurer des conditions d'application du programme pluriannuel de finances publiques, et fournir une première esquisse macro-budgétaire du projet de loi de finances de l'année n.

Cette première étape de la programmation donne lieu à la rédaction de deux séries de documents :

- le programme pluriannuel de finances publiques, établi conjointement avec la direction de la prévision, qui est notifié aux institutions communautaires ;
- la note de programmation stratégique du directeur du budget, accompagnée des dossiers thématiques et des documents horizontaux qui la détaillent.

- Deuxième étape : l'analyse de la reconduction, qui aboutit à la préparation de l'esquisse du projet de loi de finances de l'année n.

Les résultats des travaux de programmation sont affinés à partir de l'analyse de l'exécution du dernier exercice connu, celui de l'année n-2, clos deux mois plus tôt. Les réunions de reconduction avec les ministères, qui se tiennent en février, permettent d'évaluer de manière contradictoire le niveau des services votés et de préciser les mesures nouvelles et les éventuelles économies.

L'esquisse macro-budgétaire du dossier de programmation est alors affinée. Les dépenses de chaque secteur sont décrites au niveau des chapitres budgétaires, et chacune des positions proposées est justifiée de façon argumentée.

A la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril, le directeur du budget expose alors au ministre du budget le contenu de son esquisse, en particulier le rythme de progression des dépenses, une sélection des priorités budgétaires, des propositions d'économies.

Cette esquisse est accompagnée d'une analyse de l'évolution des comptes des autres administrations publiques - administrations de sécurité

sociale, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales - afin d'évaluer l'évolution du besoin de financement et de la dette dans le cadre du périmètre fixé par le traité de Maastricht. L'ensemble de ces documents permettent au ministre du budget de valider ou d'amender l'esquisse budgétaire, qui est ensuite présentée au Premier ministre.

- **La préparation du budget**

La préparation du budget proprement-dite comprend deux phases principales :

- **de mai à juillet : la phase de négociation et d'arbitrage**

Cette première phase donne lieu aux discussions entre la direction du budget et les ministères, chacun d'entre eux préparant ses propositions qui comprennent la reconduction des moyens indispensables au maintien des services publics, des mesures nouvelles que le ministre souhaite mettre en place et pour lesquelles des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires et, comme l'indique la direction du budget elle-même, « *parfois, des propositions d'économies* ».

Comme on le voit, ces discussions sont essentiellement axées sur la reconduction des services votés et sur la négociation de crédits supplémentaires. La direction du budget a toutefois indiqué à votre commission que « *dans l'optique de la réforme de la procédure budgétaire, [...] les conférences budgétaires sont consacrées à l'examen des économies et des mesures nouvelles prioritaires* », les sujets techniques ayant été traités à l'occasion des réunions de février.

C'est en effet au cours du mois de mai qu'ont lieu les conférences budgétaires.

Les conférences budgétaires

Les conférences budgétaires s'organisent en trois temps.

Une première réunion dite de « reconduction » marque le point de départ des discussions interministérielles.

Les conférences budgétaires dites « de première phase » devant se concentrer sur la recherche d'économies et de marges de redéploiement au profit des priorités du gouvernement, il est apparu nécessaire, en 1996, de rationaliser la procédure de préparation du projet de loi de finances et d'examiner plus tôt dans l'année les sujets d'ordre technique.

La direction du budget et les services de chacun des ministères se rencontrent donc dès le mois de février afin de :

- dresser un bilan des conditions d'utilisation des dotations budgétaires de l'année précédente de manière à aboutir à une analyse critique de l'exécution de la dépense publique ;
- confronter leur estimation du budget de reconduction, ou budget préparatoire, qui constitue le socle des dépenses incompressibles à politique publique inchangée, à partir duquel pourront débiter les discussions sur les économies et les mesures nouvelles au cours des conférences budgétaires.

Dans un second temps, débutent les conférences budgétaires proprement-dites, « de première phase » puis « de seconde phase ».

Le ministre est tenu informé des points de désaccord qui nécessitent le cas échéant un arbitrage des cabinets, des ministres eux-mêmes ou du Premier ministre. Des dossiers d'arbitrage sectoriel sont ainsi constitués au mois de juin pour chaque budget.

Selon les informations communiquées à votre commission, il n'existe pas de comptes-rendus des réunions d'arbitrage que sont les conférences budgétaires. La direction du budget lui a en effet indiqué que *« ces conférences budgétaires sont organisées de manière très souple et ne sont soumises à aucun formalisme particulier »*, ajoutant que *« les accords passés avec les ministères techniques sont le plus souvent tacites. Il faut souligner qu'aucune procédure spécifique n'a été formalisée en matière de compte-rendu de ces conférences, bien que certaines tentatives en ce sens aient pu être expérimentées dans le passé »*.

Au cours des conférences budgétaires, la direction du budget remplit une mission fondamentale : celle de « gardien du temple » budgétaire.

En effet, elle doit alors faire respecter le cadre macro-budgétaire défini en amont par le gouvernement, veiller à la réalisation d'économies mais aussi au financement de ses priorités, et respecter les limites des crédits. C'est sans doute à cette occasion que la direction du budget a acquis sa réputation de « dire toujours non ».

- en août et septembre : la phase de mise au point définitive du projet de loi de finances

A ce stade, l'essentiel du volet dépenses est déterminé. Il subsiste certains ajustements techniques à réaliser. Il faut également préciser les mesures nouvelles accordées et examiner les éventuels redéploiements de crédits proposés par les ministères, dans le respect des plafonds fixés. La

direction du budget et les services de différents ministères se rencontrent alors de nouveau : **ce sont les conférences budgétaires de deuxième phase**. Elles donnent également lieu à des arbitrages, mais qui sont beaucoup moins nombreux qu'en première phase. Les « bleus » budgétaires sont alors élaborés.

Une fois déterminé le solde budgétaire, le projet de loi de finances est soumis au Conseil d'Etat, qui se prononce sur la légalité des articles proposés et sur leur rédaction. Puis il est présenté et adopté en Conseil des ministres à la mi-septembre.

Débutent alors la phase parlementaire d'examen du projet de loi de finances.

B. LE RÔLE DES AUTRES DIRECTIONS DU MINISTÈRE

1. La direction de la prévision

Les missions de la direction de la prévision sont de trois ordres.

- Son premier rôle consiste à prévoir, par la procédure bi-annuelle des budgets économiques, les principaux agrégats macroéconomiques, élaborés dans le cadre de la comptabilité nationale.

Les budgets économiques d'hiver, dont les travaux techniques débutent en décembre et dont les résultats finaux sont transmis au cabinet du ministre au mois de mars, traitent de l'année qui vient de s'écouler, de l'année en cours et de l'année à venir. Pour cette dernière, ils visent notamment à arrêter les hypothèses macroéconomiques utilisées pour préparer le projet de loi de finances.

En matière de finances publiques, les budgets économiques d'hiver permettent d'éclairer les termes de l'arbitrage entre dépenses publiques, prélèvements obligatoires et déficit public, en amont de la préparation du projet de loi de finances. Ils permettent également d'apprécier l'incidence de la conjoncture sur le solde public et l'impact macroéconomique des finances publiques.

Les budgets économiques d'été sont élaborés entre les mois de juillet et septembre. Cet exercice permet d'affiner la préparation du projet de loi de finances.

- Le deuxième rôle de la direction de la prévision consiste à participer aux travaux du conseil de politique économique qui concernent occasionnellement les questions budgétaires.

Comme cela a déjà été indiqué, la direction de la prévision participe à l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques, régulièrement à l'ordre du jour du conseil de politique économique.

- Enfin, la direction de la prévision réalise certains documents publics tels que le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances. Elle élabore également, conjointement à la direction du budget, le rapport déposé par le gouvernement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

2. La direction du trésor

La direction du trésor intervient à plusieurs titres dans l'élaboration du projet de loi de finances.

Elle participe, en liaison avec la direction du budget et la direction de la prévision, à l'élaboration de la stratégie à moyen terme d'évolution des finances publiques françaises dans le cadre du programme pluriannuel de finances publiques transmis aux institutions communautaires. Ledit programme est présenté devant le comité économique et financier européen avant la discussion par le conseil Ecofin, le représentant français au comité étant issu de la direction du trésor.

La direction du trésor gère également plusieurs chapitres budgétaires et, à ce titre, contribue en liaison avec la direction du budget, à l'élaboration de la loi de finances.

Les principaux chapitres sont les suivants :

- la charge de la dette négociable ;
- les dispositifs de financement du logement ;
- l'aide publique au développement, les dotations internationales, les prêts du trésor, le commerce extérieur ;
- le compte d'affectation spéciale des produits de cession de titres du secteur public ;
- les prêts du Fonds de développement économique et social (FDES).

La prévision de la charge de la dette

La prévision de la charge de la dette qui figure dans le projet de loi de finances repose sur deux éléments :

- des hypothèses conventionnelles de financement de l'Etat pour l'année n+1, élaborées en n à partir du déficit budgétaire du projet de loi de finances et des amortissements de l'année à venir : ces hypothèses peuvent différer du programme de financement indicatif publié par le ministre en début d'année n+1 pour tenir compte du déficit budgétaire effectivement voté par le Parlement et des éventuels rachats de dette effectués en fin d'année n sur des titres de maturité n+1 ;

- des hypothèses de taux d'intérêt tirées de la revue *Consensus forecast* : pour la France, cette revue reprend les prévisions de dix-neuf banques, instituts de conjoncture et entreprises ; la moyenne de ces prévisions permet de dégager un **consensus de marché** sur les taux d'intérêt à 3 mois et à 10 ans, dans trois mois et dans un an.

Le calendrier de prévision de la charge de la dette est le suivant :

- une première estimation de la charge de la dette est réalisée en avril de l'année n dans la perspective de la conférence budgétaire budget/trésor qui a lieu traditionnellement au début du mois de mai ; les hypothèses de taux d'intérêt sont celles du consensus de marché publié à la fin du mois d'avril ;

- une deuxième prévision est effectuée à la fin du mois de juin, avant la transmission des lettres-plafonds applicables, au budget des charges communes ; les hypothèses de taux d'intérêt utilisées sont celles du consensus de marché du mois de juin ;

- enfin, de nouvelles prévisions sont réalisées lors de l'élaboration des lois de finances rectificatives ou lorsque des évolutions de marché le rendent nécessaire.

3. La direction générale de la comptabilité publique

Le rôle de la direction générale de la comptabilité publique dans l'élaboration du volet dépenses du projet de loi de finances est limité, puisqu'elle intervient essentiellement en matière de prévision des recettes.

Il est plus important en revanche s'agissant du projet de loi de règlement, puisque, outre le projet de loi lui-même, cette direction générale élabore le compte général de l'administration des finances, qui retrace les résultats annuels, à la fois sous une optique budgétaire et patrimoniale.

Le document ci-après récapitule les grandes étapes de l'élaboration du projet de loi de finances, tant du côté des services de Bercy que de celui du Parlement :

GOUVERNEMENT	PARLEMENT
<p><u>Au cours du premier trimestre</u> le ministère du budget procède à une PHASE INTERNE d'élaboration des perspectives budgétaires qui aboutissent à un « cadrage ».</p> <p>Le 31 mars au plus tard, il fournit à la Commission européenne le programme de stabilité prévu par le traité de l'Union européenne et qui définit l'équilibre à moyen terme (trois ans) de l'ensemble des finances publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales).</p>	
<p><u>Au mois d'avril</u> le premier ministre envoie à chaque ministre des « lettres de cadrage » qui définissent pour chaque département ministériel l'évolution de ses crédits au sein du budget de l'Etat.</p>	<p>De <u>janvier à septembre</u> : PHASE DE CONTRÔLE. Le Parlement, à travers ses différentes commissions et notamment sa commission des finances procède à des contrôles de l'exécution du budget voté.</p>
<p><u>Avril-mai</u> : une PHASE CONTRADICTOIRE commence entre le ministère du budget et les autres ministères (dits « dépensiers »).</p> <p>Elle se traduit par la tenue de « conférences budgétaires dites de première phase » entre les administrations du budget et celles des différents ministères. Ces conférences aboutissent à des « dossiers de désaccords ».</p> <p><u>Avril</u> : rapport sur les comptes de la nation qui établit un bilan économique de l'année N-2.</p>	

<p>Juin : PHASE D'ARBITRAGE. Les dossiers de désaccord sont soumis à l'arbitrage au niveau des ministres « dépensiers » et du ministre du budget.</p> <p>Cette phase aboutit à la signature par le premier ministre de « lettres-plafonds » qui arrêtent le niveau de dépenses de chaque département ministériel et définit ses objectifs par exemple en termes de niveau de personnel, de crédits de fonctionnement ou d'économies à réaliser.</p>	<p>Mai-Juin : débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce débat est préparé à partir d'un document déposé par le gouvernement et par les rapports des commissions des finances. Il intervient avant l'envoi des « lettres-plafonds ».</p> <p>Fin juin-début juillet : envoi des « questionnaires budgétaires » par les rapporteurs spéciaux (de la commission des finances) ou pour avis (des autres commissions), aux différents ministères afin de connaître l'exécution des crédits et des dépenses de l'exercice en cours (N) ainsi que les prévisions du budget à venir (N+1).</p>
<p>GOVERNEMENT</p>	<p>PARLEMENT</p>
<p>Juillet-août sont consacrés aux « conférences de deuxième phase » qui réunissent les bureaux compétents du ministère du budget et leurs équivalents de chaque ministère. Elles définissent précisément les dotations budgétaires par ligne de crédits (chapitres subdivisés en articles) à l'intérieur du plafond arrêté.</p> <p>Le ministère du budget procède également à l'évaluation des recettes probables de l'année N. En fonction de cette évaluation, le premier ministre rend ses arbitrages sur les propositions de réformes présentées au ministère du budget.</p>	<p>Juillet-août : publication du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances de l'année N-2. Elle permet un questionnement complémentaire des rapporteurs spéciaux aux ministères.</p>
<p>Août : PHASE D'ELABORATION : les documents budgétaires législatifs (« bleus ») sont établis par chaque ministère et avalisés par la direction du budget.</p>	
<p>Septembre : la commission des comptes économiques de la nation est réunie.</p> <p>Le conseil des ministres adopte le projet de loi de finances. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.</p>	<p>Septembre-octobre : travaux des commissions parlementaires, auditions et rédaction des rapports de la commission des finances (sur les recettes, les dépenses et l'équilibre) et des avis des autres commissions (sur les dépenses).</p>
	<p>2 octobre : ouverture de la session unique du Parlement.</p> <p>Discussion en première lecture à l'Assemblée nationale qui dispose de 40 jours pour discuter le budget.</p> <p>Discussion en premier lecture au Sénat qui dispose de 20 jours pour l'examen de la loi de finances.</p> <p>Navettes et commission mixte paritaire (environ 8 jours).</p> <p>Adoption définitive.</p> <p>Éventuelle saisine du Conseil constitutionnel.</p>

Promulgation le 31 décembre.

ANNEXE N° 5 :

COMMENT MIEUX CONNAÎTRE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Au cours de son audition devant votre commission, le directeur général de la comptabilité publique a indiqué que « *nous envisageons de moderniser la comptabilité de l'Etat* ».

Cette réforme poursuit **quatre objectifs** :

- essayer de doter l'Etat d'un système comptable plus proche du droit commun ;
- intégrer dans les comptes une information enrichie sous l'angle économique ;
- soutenir une démarche de performance dans la gestion des services publics ;
- assurer un meilleur suivi et une plus grande lisibilité des engagements de l'Etat à moyen et long terme.

Le compte général de l'administration des finances pour 1999, annexé au projet de loi de règlement de ladite année, comporte des premiers éléments répondant à ces objectifs : **il continue de reposer sur une comptabilité de caisse, mais l'enrichit d'éléments patrimoniaux grâce à l'introduction d'éléments exprimés en termes de bilans et de comptes de résultat.**

Il s'agit notamment de :

- la meilleure valorisation des immobilisations non financières et l'introduction, pour la première fois concernant les matériels et les équipements, de dotations aux amortissements : par exemple, les avancées réalisées en 1999 ont permis de valoriser de 500 milliards de francs les immeubles détenus par l'Etat, et recensés au Tableau général permanent des propriétés de l'Etat (TGPE) ;

- l'amélioration de la lisibilité du compte qui retrace les dotations et participations de l'Etat, les comptes consolidés et pas seulement les comptes sociaux des principales entreprises publiques étant prises en considération ;

- la comptabilisation de la dette en droits constatés en non plus en encaissements/décaissements ; ainsi, la totalité des charges de la dette inscrites au budget de l'Etat est retraitée en droits constatés, en vertu du règlement communautaire relatif à la comptabilité européenne - le SEC 95 -, les intérêts courus non échus étant pris en compte ;

- la création d'une provision pour dépréciation des créances fiscales ;

- la présentation, pour la première fois, dans une annexe relative au hors-bilan, d'engagements à moyen et long terme de l'Etat.

Une première prise en compte du hors-bilan

Le compte général de l'administration des finances pour 1999 comporte, pour la première fois, une annexe qui tente de préciser les engagements à moyen et long terme de l'Etat.

Trois secteurs d'intervention ont été retenus :

- les retraites des fonctionnaires de l'Etat des régimes spéciaux : toutefois, aucune indication chiffrée ne figurera dans l'annexe, seule une méthodologie étant précisée. Il convient cependant de rappeler que l'article 117 de la loi de finances pour 1999 adopté à l'initiative de votre commission dispose que « *Le gouvernement dépose tous les deux ans en annexe au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre [...] S'agissant des retraites, il comporte des éléments de comparaison avec le régime général et les régimes spéciaux* ». Ce rapport ainsi complété devrait être déposé pour la première fois en annexe au projet de loi de finances pour 2001 ;

- les engagements de l'Etat en matière d'épargne-logement : l'engagement potentiel maximal a été estimé à 50 milliards de francs ;

- les garanties accordées par l'Etat aux entreprises, ainsi que les garanties à l'exportation passant par l'intermédiaire de la COFACE : ces engagements représentent 247 milliards de francs pour les premières et 534 milliards de francs pour les secondes.

Soit un total, hors pensions publiques, de 831 milliards de francs.

Il convient toutefois de préciser que le ministère de l'économie et des finances n'en est qu'à l'étape de la connaissance des engagements et pas de leur mode de comptabilisation.

ANNEXE N° 6 :

**RÉPONSES DE LA DIRECTION DU BUDGET AU
QUESTIONNAIRE « DONNÉES BUDGÉTAIRES SUR DIX ANS
DE FINANCES PUBLIQUES (1989-1999) »**

En finir avec le mensonge budgétaire
Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat

Le Parlement, et par conséquent le peuple français dont il est la représentation, est trop souvent « laissé pour compte » dans les débats budgétaires : ni consulté par le gouvernement lors de la préparation du budget, ni écouté lors de la discussion de la loi de finances, il rencontre même de grandes difficultés pour contrôler l'exécution du budget qu'il a lui-même adopté !

Confrontée à cette question essentielle pour le bon fonctionnement de notre démocratie, la Commission des finances du Sénat a, pour la première fois depuis 1958, enquêté pendant six mois sur cette matière technique en plongeant au cœur du fonctionnement de Bercy.

Etudiant les conditions concrètes de préparation de la loi de finances et les moyens du suivi budgétaire à la disposition du gouvernement, elle a souhaité en présenter les mécanismes de façon pédagogique et claire. A ce titre elle a notamment examiné l'année 1999, dernier exercice budgétaire complet, et reconstruit la chronologie de « l'affaire de la cagnotte ».

A l'évidence, nos textes et nos pratiques doivent rapidement évoluer, si l'on veut répondre aux exigences croissantes de transparence qui caractérisent l'évolution de notre société. Les « politiques » y retrouveront, auprès de l'opinion, le crédit dont ils ont besoin pour revivifier la démocratie.