



# LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

## AVIS DU HCFP SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Commission des finances du Sénat

Mercredi 13 juillet 2022

# UN CONTEXTE DE PUBLICATION PARTICULIER POUR LE RSPFP ET POUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL

**Prévu par l'article 58-3 de la LOLF, le RSPFP intervient dans un contexte particulier :**

- une situation de grandes incertitudes géopolitiques et économiques
- un retard dans la présentation par le gouvernement des textes financiers : projet de loi de règlement 2021, projet de loi de finances rectificative, absence à ce stade de programme de stabilité

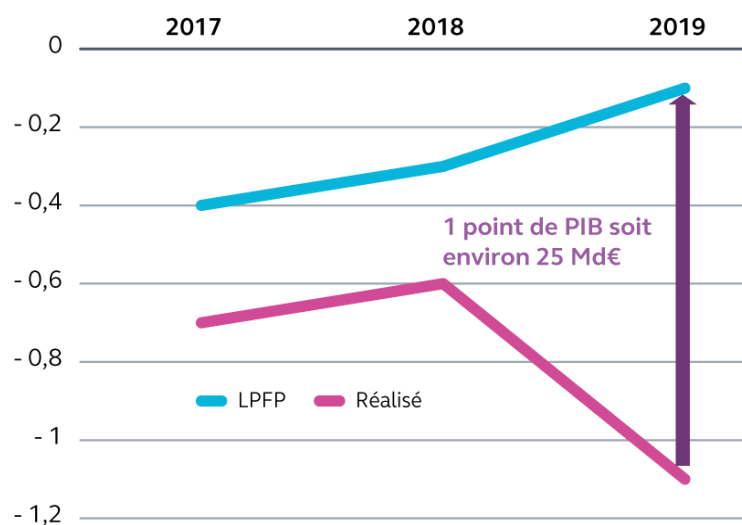
**En application de l'article 15 de la LOPGFP, le Haut Conseil des Finances Publiques a été saisi par le Gouvernement de l'article liminaire du premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022 le 29 juin 2022 :**

- un délai réduit au regard de la complexité du contexte macroéconomique et de l'ampleur des mesures du PLFR

AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES :  
2017 - 2022

# AVANT LA CRISE SANITAIRE, MALGRÉ UNE CROISSANCE SOUTENUE, UN REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES INTERROMPU EN 2019

Évolution du solde structurel primaire entre 2017 et 2019  
(en points de PIB potentiel)



Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance

	2017	2018	2019	Delta 2017-2019
Solde public hors mesures non reconductibles	- 2,8	- 2,2	- 2,1	+ 0,7
dont solde conjoncturel	- 0,3	0,1	+ 0,4	+ 0,7
dont solde structurel primaire	- 0,7	- 0,6	- 1,1	- 0,4
dont charge d'intérêts	- 1,7	- 1,7	- 1,4	+ 0,3

- Malgré une croissance soutenue, la France a interrompu le redressement des finances publiques en 2019 (renoncement à la baisse des dépenses).
- Le solde structurel s'est dégradé de **0,4 point**. Par rapport à la LPPF cela correspond à une dégradation de **25 Md€**.

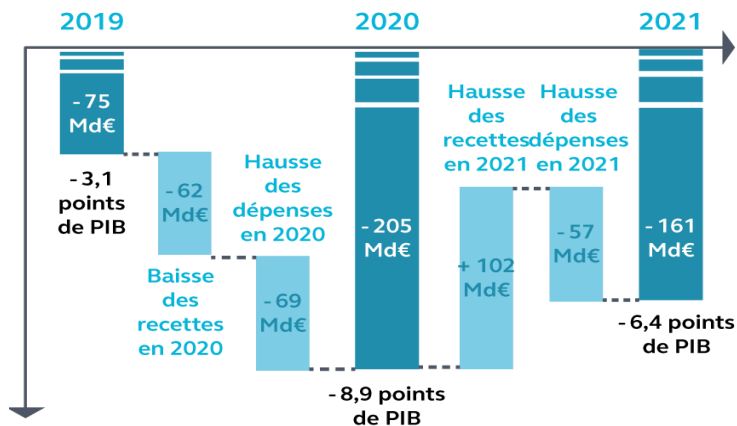
# AVEC LA CRISE SANITAIRE, UNE DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES D'AMPLEUR INÉDITE

En 2020, le déficit public a atteint **8,9 points de PIB**, le niveau le plus élevé depuis l'après guerre.

En 2021, le déficit était de **6,4 points de PIB**, la hausse des dépenses étant plus que compensée par le dynamisme des recettes portées par une forte reprise économique.

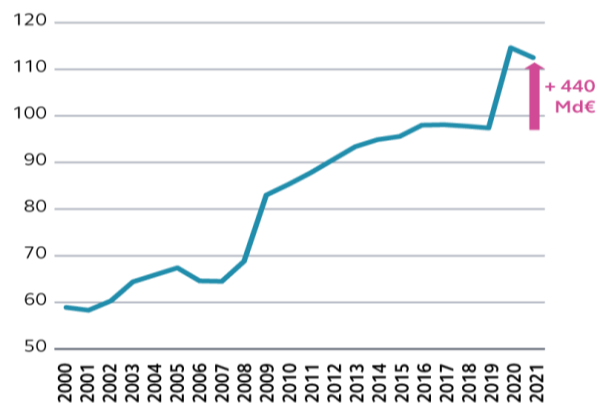
En sortie de crise, les dépenses publiques atteignent **58,4% du PIB** et la dette **112,5 points de PIB**.

Soldes publics en 2019, 2020 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

Dette des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

# EN 2022, DES INCERTITUDES IMPORTANTES PESANT SUR LA PRÉVISION DE DÉFICIT, DÉGRADÉE PAR RAPPORT À LA LFI

Prévisions de croissance en volume et d'inflation pour 2022 (en %)

	Croissance	Inflation
PLFR (début juillet 2022)	<u>2,5</u>	<u>5,0</u>
Banque de France (juin 2022)	2,3	5,6
OCDE (Perspectives économiques, juin 2022)	2,4	5,2
Commission européenne (mai 2022)	3,1	4,9
LFI 2022 (novembre 2021)	4,0	1,5

Source : prévisions des différents organismes cités

- Attendue à 4% au moment de la LFI, la croissance pourrait atteindre 2,5 % selon les dernières prévisions disponibles
- L'inflation serait nettement plus élevée, de l'ordre de 5 %, contre 1,5 % attendu

# DES DÉPENSES DE 60 Md€ SUPÉRIEURES À LA LFI

## Principales dépenses supplémentaires ou en moins pour l'État par rapport à la LFI (en Md€)

	2022
Bouclier tarifaire gaz	3,5
Bouclier tarifaire électricité	8,9
Moindres charges de service public de l'énergie	- 8,3
Titres de dette indexés (OATi)	15,9
Effet de comptabilisation de l'indemnité inflation	- 2,3
Remise sur les carburants	7,6
Aide aux entreprises intensives en énergie	3,0
Aides sectorielles	1,1
Point fonction publique	2,2
Pensions fonctionnaires État	1,2
Prestations sociales	0,7
Indemnité exceptionnelle aux ménages vulnérables	1,0

## Dépenses supplémentaires toutes APU (en Md€)

	Écart à la LFI
Administrations publiques centrales	45,8
Administrations de sécurité sociale	9,5
Administrations publiques locales	4,6
Total	59,8

La Cour estime que des incertitudes importantes pèsent sur la prévision de **déficit** de 5 points de PIB de la LFI.

AVIS DU HAUT CONSEIL  
DES FINANCES PUBLIQUES SUR  
LE PROJET DE LOI DE FINANCES  
RECTIFICATIVE



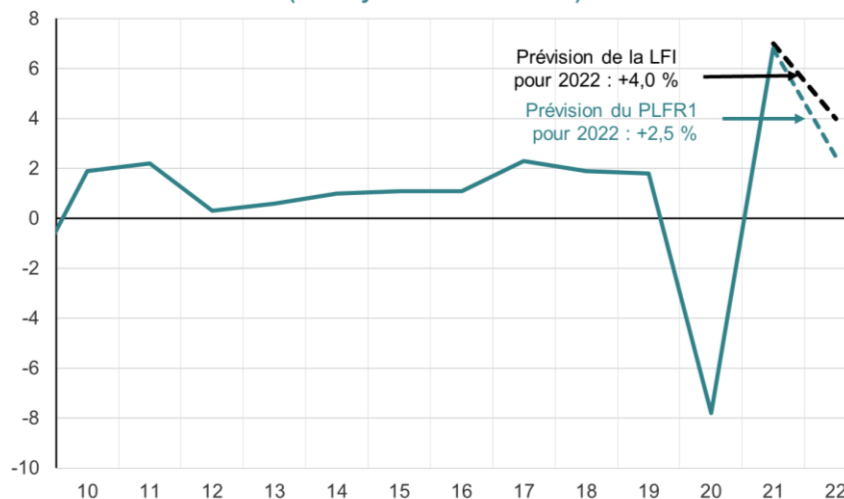
# PLUSIEURS FACTEURS FRAGILISENT LA PRÉVISION DE CROISSANCE DU PIB RÉVISÉE PAR LE GOUVERNEMENT À 2,5 %

## Les aléas :

- Une consommation des ménages plus faible qu'escompté, le Gouvernement prévoyant une croissance de leur pouvoir d'achat, là où les institutions auditionnées par le Haut Conseil prévoient un repli ;
- Un investissement pénalisé par la diminution des marges des entreprises, due à la hausse des coûts, et la remontée des taux d'intérêt ;
- Des exportations moins dynamiques qu'anticipé, en raison des vents contraires qui soufflent sur l'économie mondiale.

Le HCFP ne juge pas cette prévision hors d'atteinte, mais un peu élevée

Croissance du Produit Intérieur Brut en volume en France  
(en moyenne annuelle en %)



Sources : LFI pour 2022 et PLFR1 pour 2022

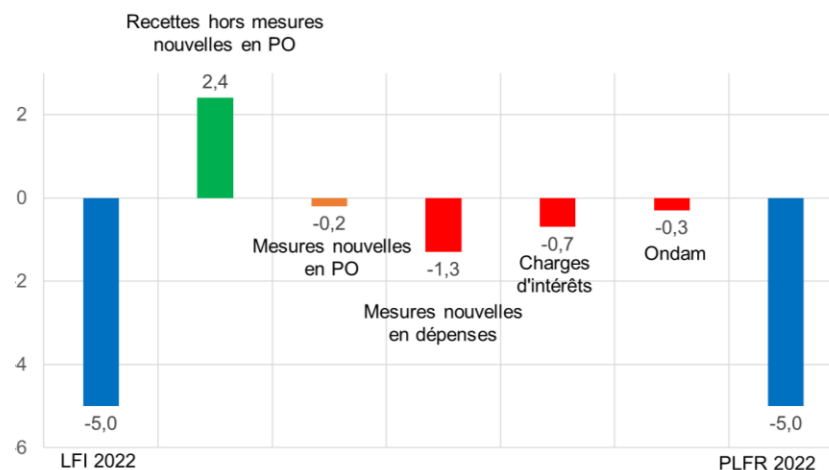
# LE PLFR1 POUR 2022 PRÉVOIT UN SOLDE PUBLIC IDENTIQUE À CELUI INITIALEMENT PRÉVU EN LFI, À -5,0 POINTS DE PIB

## Les aléas :

- Une charge d'intérêts des titres indexés qui pourrait varier en fonction de l'évolution des prix en France et en zone euro ;
- Une résurgence de l'épidémie de Covid 19 au second semestre qui pourrait accroître encore les dépenses de santé et conduire à réactiver des dépenses de soutien aux entreprises et aux ménages ;
- Un coût de certains dispositifs adoptés (notamment les boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité) très sensible à l'évolution des prix de marché de l'énergie, volatils ;
- Une prévision de recettes supposant une croissance spontanée des PO nettement supérieure à celle du PIB.

Le HCFP juge la prévision de déficit public affectée de risques essentiellement défavorables.

Du solde public de la LFI pour 2022 à celui du PLFR1 pour 2022  
(en points de PIB)



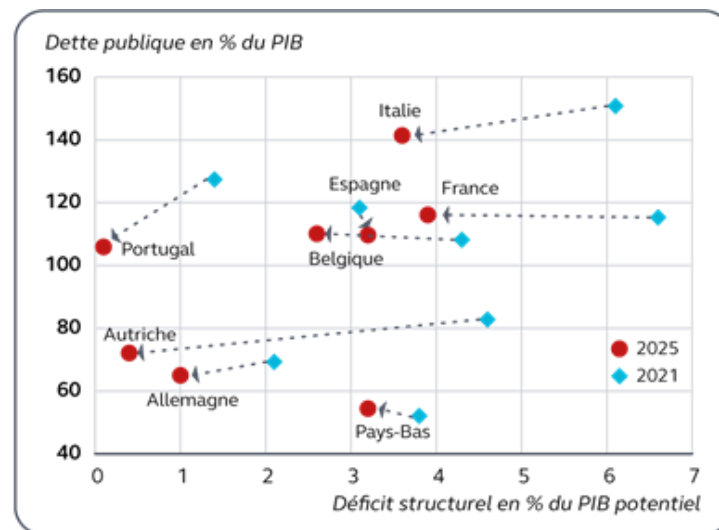
Sources : LFI pour 2022 et PLFR1 pour 2022

# CONSTRUIRE UNE TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES CRÉDIBLE

# À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE, LA FRANCE EST DANS UNE POSITION PARTICULIÈREMENT DÉFAVORABLE

Il existe de forts écarts en termes de niveaux d'endettement public dans la zone euro.

Dans le cadre de la **politique monétaire commune**, et avec la remontée des taux d'intérêts (+0,25 point) par la BCE prévue en juillet, un risque persistant de divergence entre pays membres de la zone euro.



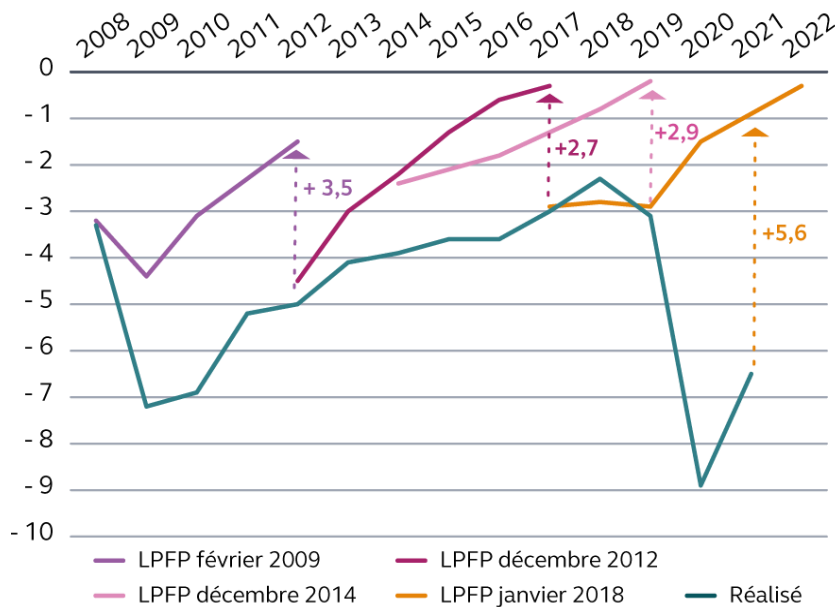
Source : programmes de stabilité des différents pays sauf pour la France (projet de plan budgétaire d'octobre 2021)

**Dans ce contexte, nécessité de :**

- Transmettre le **programme de stabilité** de la France à la Commission européenne présentant une stratégie crédible d'assainissement des finances publiques ;
- Construire de **nouvelles règles budgétaires européennes** adaptées et lisibles pour favoriser la convergence des pays membres de la zone euro.

# CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE CLAIRE ET LISIBLE POUR LES FINANCES PUBLIQUES : LA MÉTHODE

Trajectoires de déficits des LPFP depuis 2009 et déficits réalisés (en points de PIB) : Des lois de programmation antérieures qui ont échoué à contenir le déficit et la dette :



Source : lois de programmation des finances publiques et Insee

Établir une loi de programmation crédible, et globale :

- des hypothèses réalistes,
- des mesures d'économie détaillées,
- Mieux articulée avec les lois de programmation sectorielles,
- Ne reportant pas l'effort en fin de période,
- Associant l'ensemble des acteurs publics

UNE STRATÉGIE POUR  
DES FINANCES PUBLIQUES  
SOUTENABLES ET DURABLES

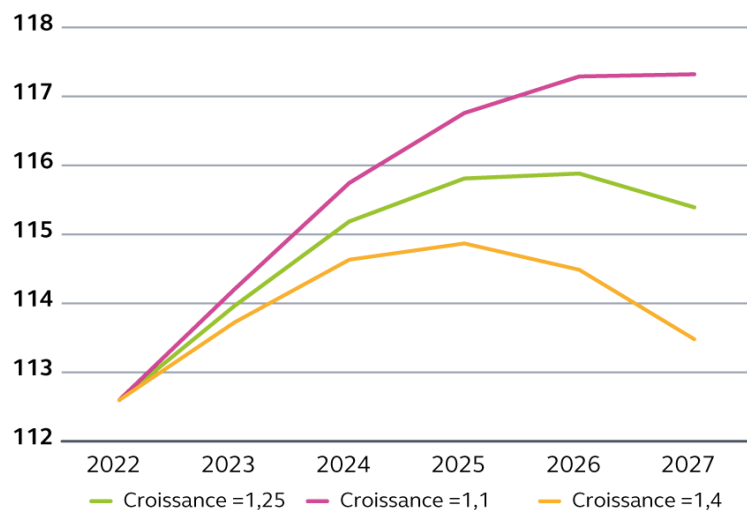
# UNE STRATÉGIE ÉQUILIBRÉE, REPOSANT SUR DEUX PILIERS

Comme elle l'avait fait dans son rapport de juin 2021 sur la stratégie des finances publiques pour la sortie de crise en juin 2021, **la Cour préconise une stratégie de redressement des finances publiques s'appuyant sur deux piliers :**

- D'une part, **renforcer le potentiel de croissance économique durable** par des investissements dans la transition écologique et la politique industrielle
- D'autre part, **préserver les recettes et maîtriser les dépenses** par la mise en œuvre de réformes structurelles

# PREMIER PILIER : UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE POUR UNE CROISSANCE DURABLE

Trajectoires de dette  
selon la croissance du PIB



Source : Cour des comptes

## Politique industrielle : un levier de croissance et de création d'emplois

- Poursuivre les actions en faveur de la compétitivité des entreprises,
- Mettre en place des politiques plus stables et lisibles dans la durée,
- Mieux se coordonner avec les acteurs publics, sur le plan national et européen

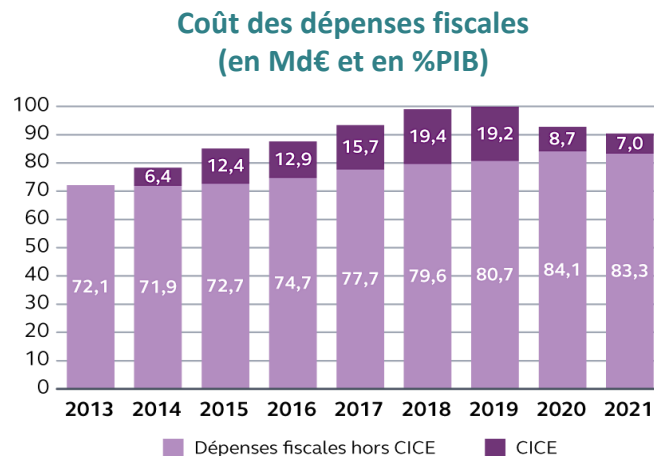
## Transition écologique : des investissements prioritaires et bénéfiques à la relance économique

- Répondre à la croissance attendue des besoins en électricité,
- Créer et structurer les filières industrielles et leurs gisements d'emplois.



# SECOND PILIER : MAÎTRISER DES DÉPENSES ET PRÉSERVER LES RECETTES

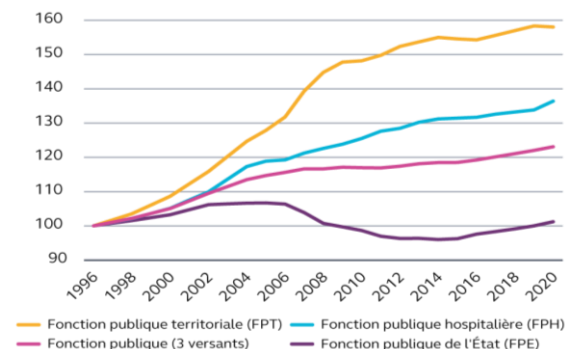
- En recettes, **les dépenses fiscales (93Md€) et les « niches sociales » (83Md€)** pourraient être mieux pilotées et évaluées, voire, pour certaines, rénovées ou supprimées



Source : PLF 2015 à 2022, retraitement Cour des comptes

- En dépenses, **la maîtrise de la dynamique de la masse salariale (312,4Md€)** nécessite la fixation d'objectifs sur les effectifs (GPEC), les rémunérations (généralisation du RIFSEEP) et sur une optimisation de l'organisation des administrations

**Évolution des effectifs des trois versants de la fonction publique**



Source : DGAFP

# DES MARGES D'EFFICIENCE À RECHERCHER DANS PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES (1/2)

## Dans le champ social

- **Les régimes de retraite (338 Md€ de dépense annuelle) doivent continuer à se réformer**, en agissant sur l'âge de départ à la retraite, en stabilisant les conditions de départ anticipé et en poursuivant la convergence des régimes
- **Les dépenses d'assurance maladie (26,1 Md€ de déficit en 2021) doivent se stabiliser** (en points de PIB), grâce à :
  - une meilleure organisation des acteurs,
  - des modalités de rémunération plus justes,
  - un renforcement des actions de prévention,
  - un développement du numérique en santé
- **En matière d'emploi, garantir la soutenabilité du régime de l'assurance chômage** (engager l'apurement de la dette de l'Unédic (63,9Md€), tout en poursuivant les efforts pour augmenter le taux d'activité, notamment des seniors, principal levier du retour à l'équilibre) **et améliorer l'accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle**, en clarifiant les rôles des acteurs (État/régions, Pôle emploi/missions locales/Cap emploi)

# DES MARGES D'EFFICIENCE À RECHERCHER DANS PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES (2/2)

## Dans le domaine régalien

- **Le système éducatif pourrait être rendu plus efficient** par des solutions pour financer les investissements nécessaires. Les priorités sont de revoir le parcours de l'élève, de rénover le cadre du métier de professeur, de renforcer l'autonomie et de mieux évaluer pour améliorer la performance du système
- **Les dépenses liées à la sécurité intérieure pourraient être optimisées :** ajustement de l'allocation des effectifs aux besoins des territoires et des missions ; réorganisation du travail en fonction des besoins opérationnels ; renforcement et modernisation de la formation ; mutualisation des moyens entre police et gendarmerie



# LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

## AVIS DU HCFP SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Commission des finances du Sénat

Mercredi 13 juillet 2022