



Projet de loi de finances pour 2022

Jean-François Husson, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 3 novembre 2021



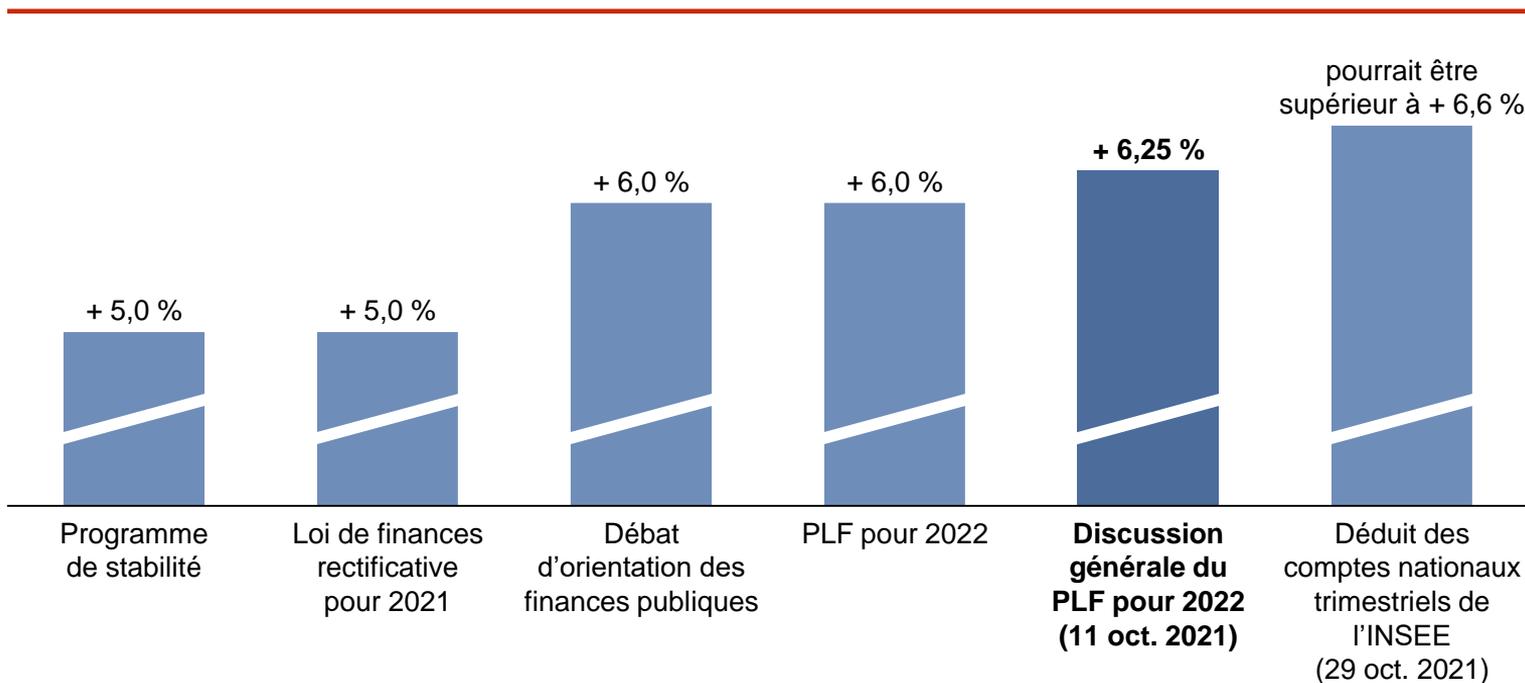
The image shows a grand, semi-circular assembly hall, likely the French National Assembly, with a red overlay. The room features ornate architecture, including a central stage with a clock and a large mural. The text is centered in the foreground.

**Un scénario de croissance encore
incertain mais plausible**

La croissance en 2021 devrait être plus importante que ne le prévoyait initialement le Gouvernement

Évolution de la prévision de croissance en 2021

(en pourcentage)

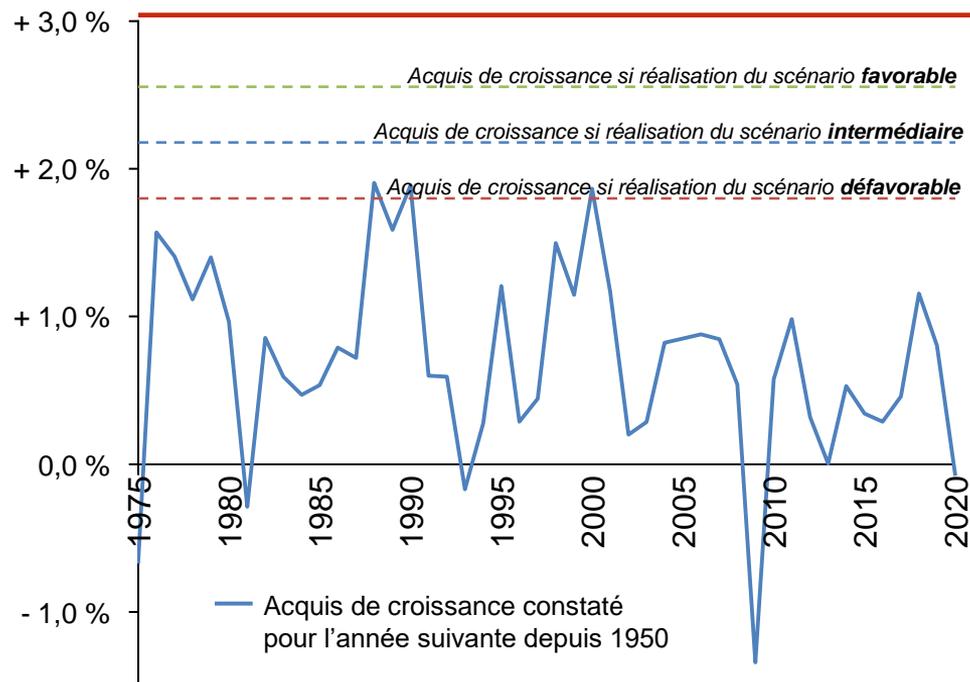


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les comptes nationaux trimestriels publiés par l'INSEE le 29 octobre 2021

Compte tenu de la forte reprise en 2021, le Gouvernement devrait bénéficier en 2022 d'un acquis de croissance très favorable

Mise en perspective historique des scénarios d'acquis de croissance du PIB pour 2022

(taux de croissance du PIB en pourcentage, en volume)



Scénario favorable

- Au T4 de 2021, l'activité augmente de 1 % par rapport au T3 de 2021
- Croissance du PIB en 2021 : + 6,8 %
- **Acquis de croissance en 2022 : + 2,6 %**

Scénario intermédiaire

- Au T4 de 2021, l'activité augmente de 0,5 % par rapport au T3 de 2021
- Croissance du PIB en 2021 : + 6,7%
- **Acquis de croissance en 2022 : + 2,2 %**

Scénario défavorable

- Au T4 de 2021, l'activité reste stable par rapport au T3 de 2021
- Croissance du PIB en 2021 : + 6,6 %
- **Acquis de croissance en 2022 : + 1,8 %**

Lecture :

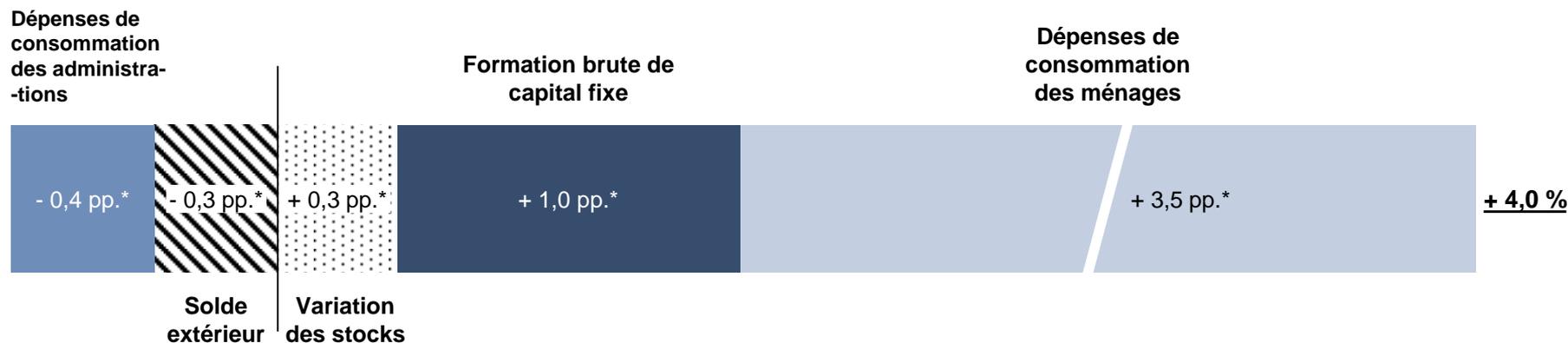
Si l'activité n'accélérait pas au quatrième trimestre de 2021 (*scénario défavorable*), l'acquis de croissance en 2022 s'élèverait à + 1,8 %. Depuis 1990, un acquis de croissance plus favorable n'aura été constaté que trois fois.

Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux au troisième trimestre 2021 de l'INSEE

En 2022, le Gouvernement prévoit une croissance du PIB de + 4,0 % portée principalement par la consommation des ménages

Décomposition des facteurs de contribution à la croissance du PIB en 2022

(taux de croissance du PIB en pourcentage, en volume)



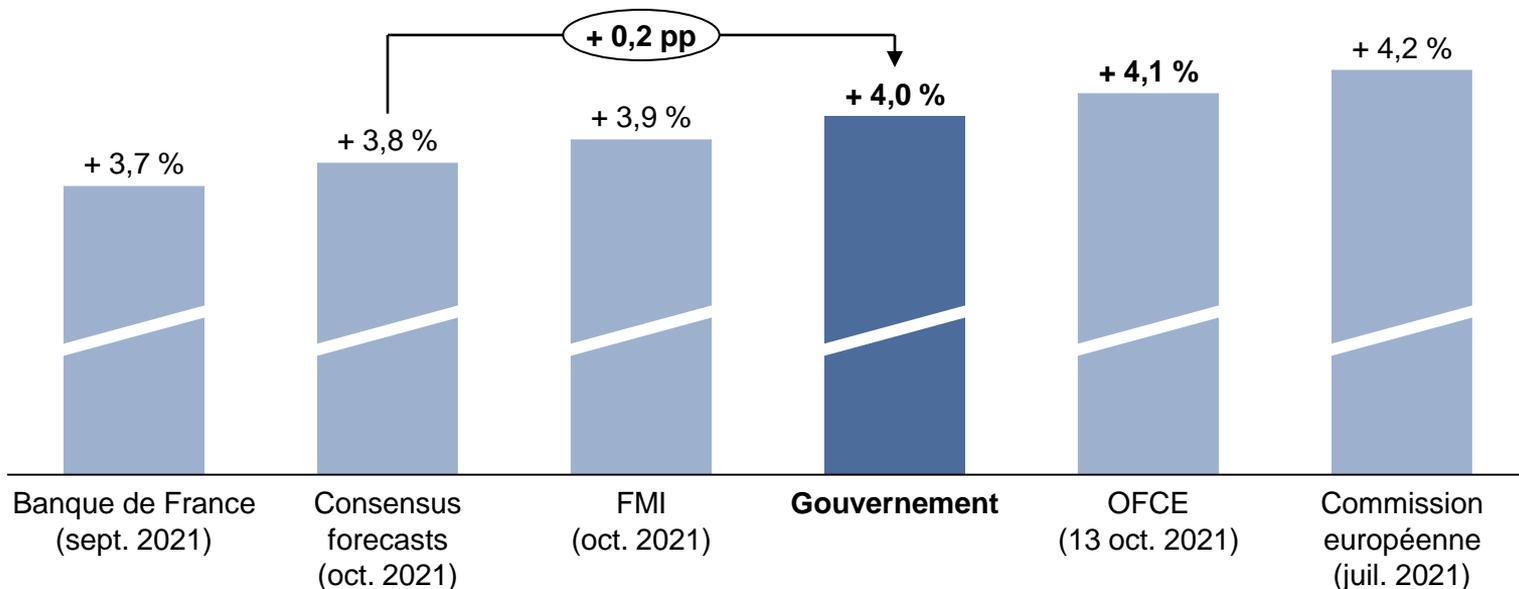
* pp. : point de pourcentage

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport économique, social et financier

Pour les conjoncturistes, cette prévision de croissance du PIB en 2022 est optimiste

Prévision de croissance du PIB en 2022

(taux de croissance du PIB en pourcentage, en volume)

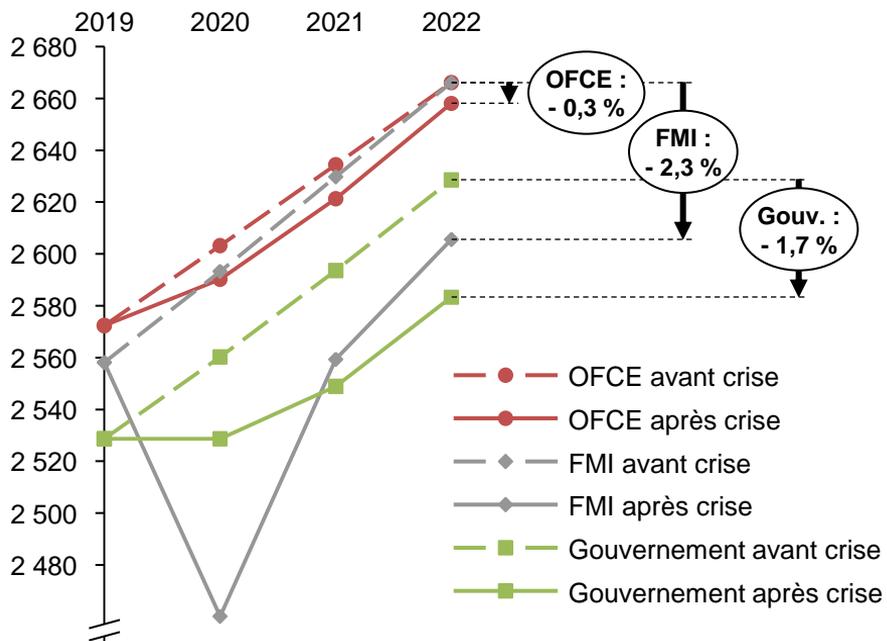


Source : commission des finances du Sénat d'après la prévision économique d'été de la Commission européenne, le Consensus forecasts d'octobre 2021, le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021 et la note de prévision macroéconomique de la Banque de France de septembre 2021.

La crise a vraisemblablement réduit le niveau du PIB potentiel mais pas celui de la croissance potentielle

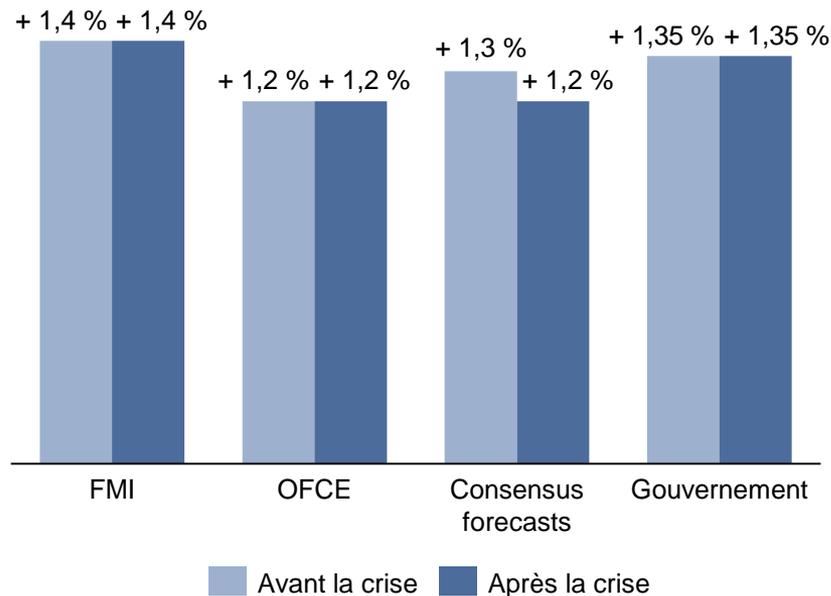
Évolution des estimations du niveau du PIB potentiel avant et après la crise

(en milliards d'euros de 2022)



Évolution des estimations de la croissance potentielle avant et après la crise

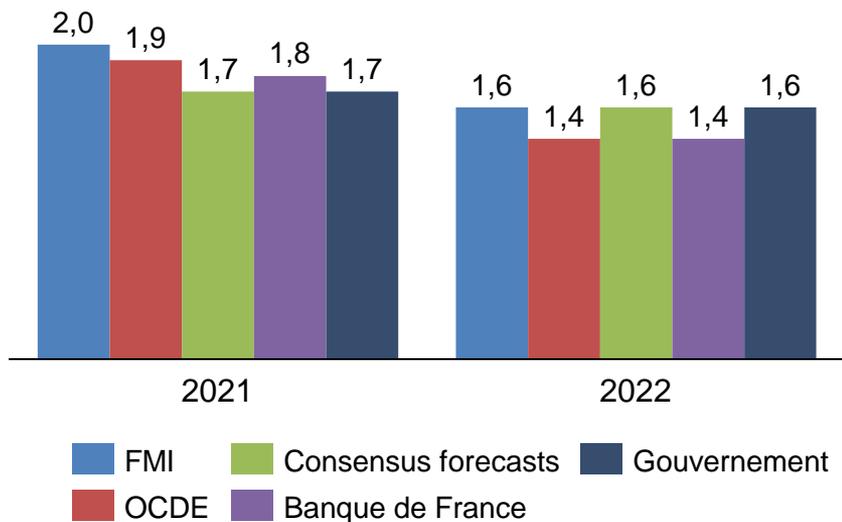
(taux de croissance en pourcentage, en volume)



La prévision d'inflation pour 2021 devrait être révisée à la hausse compte tenu de l'augmentation importante des prix de l'énergie

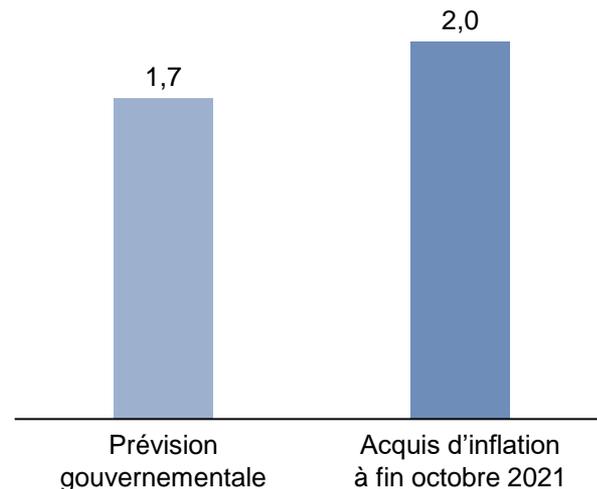
Prévision d'inflation en 2021 et 2022

(taux de croissance de l'indice des prix à la consommation harmonisé)



Comparaison de la prévision d'inflation du Gouvernement en 2021 à celle de l'acquis d'inflation fin octobre 2021

(taux de croissance de l'indice des prix à la consommation harmonisé)

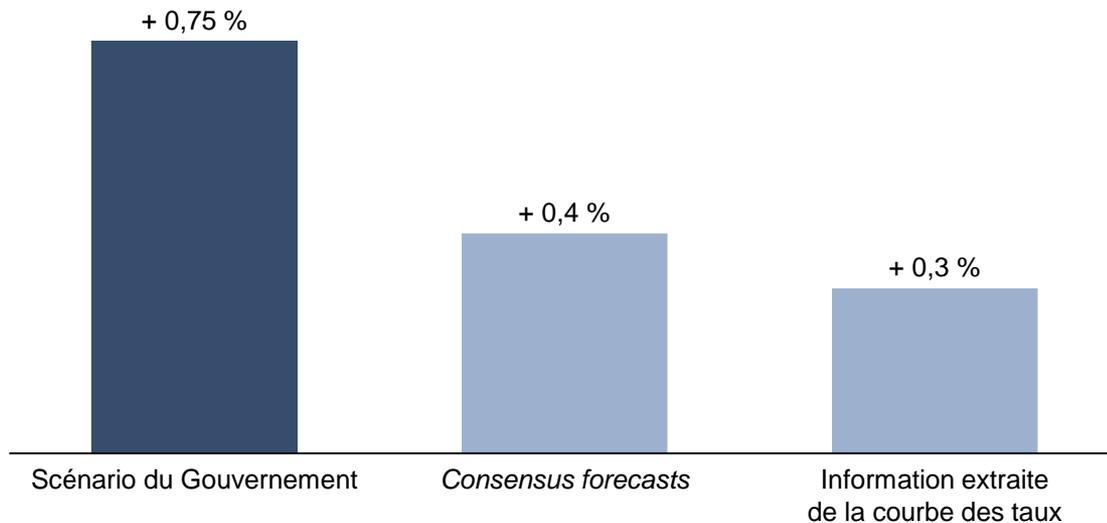


Si l'indice des prix à la consommation harmonisé cessait d'évoluer en novembre et en décembre, l'inflation en 2021 s'élèverait à + 2,0 %. En conséquence, la prévision gouvernementale (+ 1,7 %) est dépassée.

Comme souvent, le scénario du Gouvernement concernant l'évolution des taux d'intérêt est plus prudent que celui des marchés et des conjoncturistes

Prévision d'évolution des taux des obligations assimilables du Trésor à 10 ans en 2022

(en pourcentage)



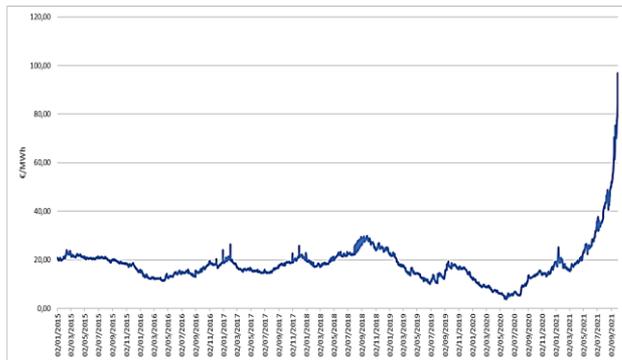
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires, la note du Consensus forecasts d'octobre 2021 et la courbe des taux de marché, calculs de la commission.



**La hausse des prix de l'énergie appelle
à une vigilance accrue**

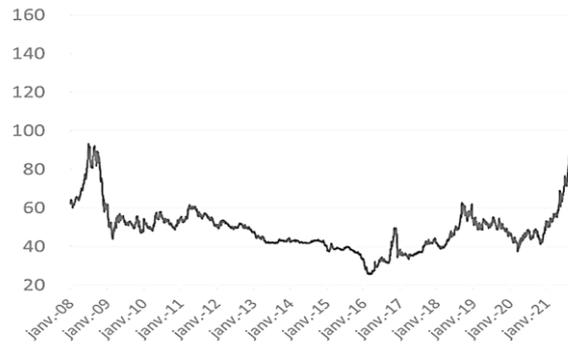
Les prix de l'énergie augmentent fortement depuis plusieurs mois

Évolution des indices de prix « prix à terme mois+2 » du gaz en France depuis 2015



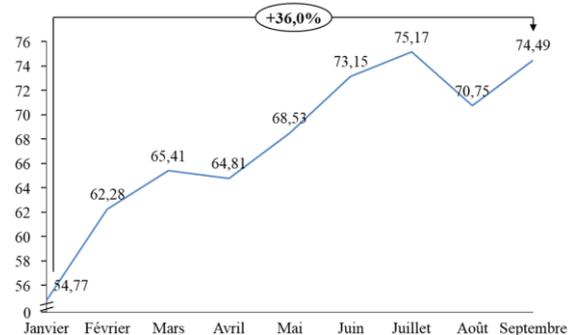
Source : commission des finances du Sénat d'après la délibération n° 2021-316 de la Commission de régulation de l'énergie du 14 octobre 2021

Évolution des prix de l'électricité à terme à douze mois depuis 2008 (en euros par MWh)



Source : commission des finances du Sénat d'après Opéra énergie, note d'analyse des prix de l'électricité d'octobre 2021

Cotation du baril du Brent en 2021 (en dollar)

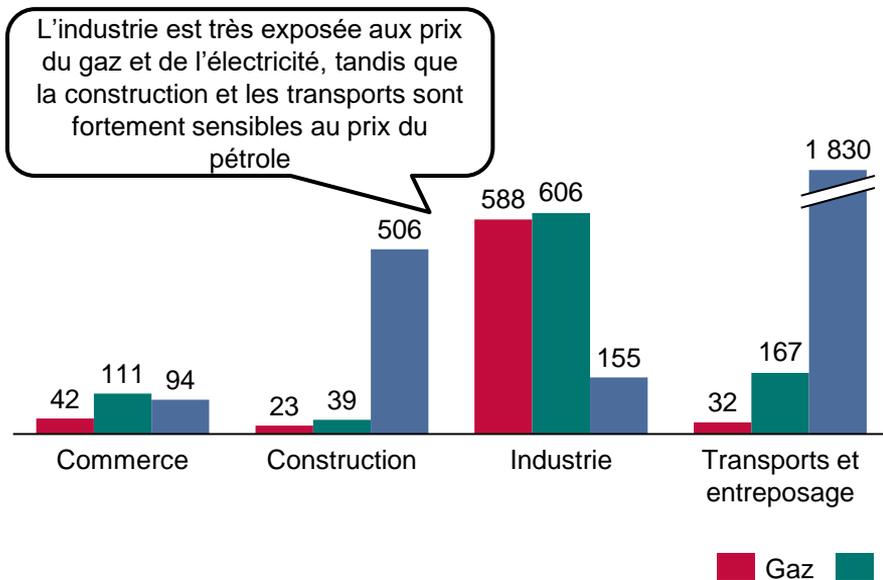


Source : commission des finances du Sénat d'après Reuters/DGEC

L'industrie est particulièrement exposée à un risque de renchérissement des coûts de l'énergie

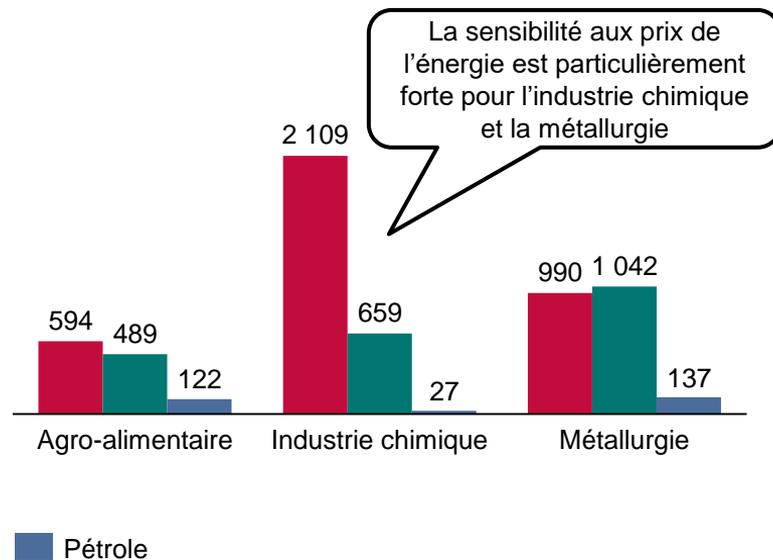
Intensité de la consommation énergétique par secteurs d'activité

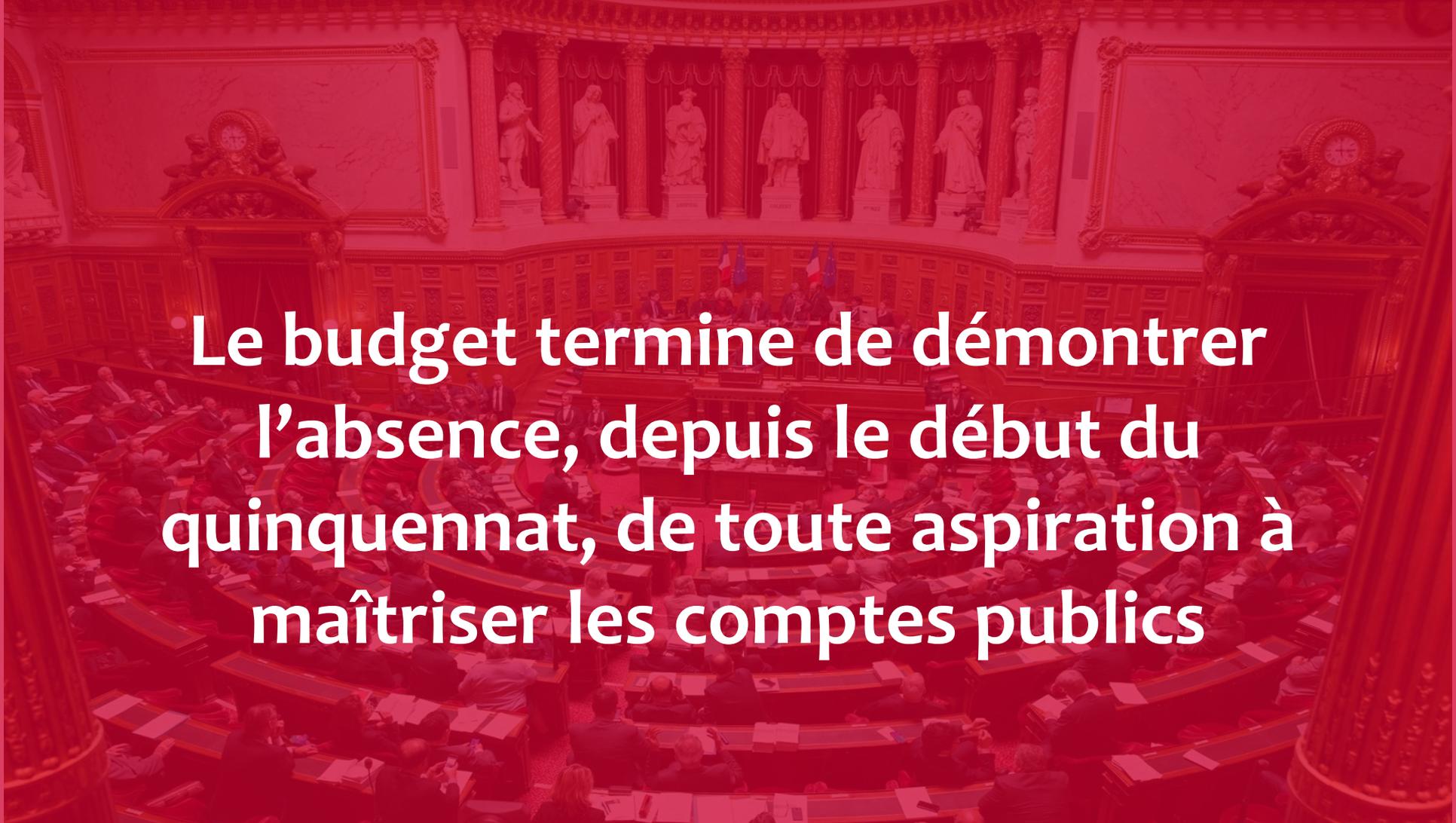
(en nombre de Wh consommés pour un euro de valeur ajoutée en 2019)



Intensité de la consommation énergétique pour plusieurs branches industrielles

(en nombre de Wh consommés pour un euro de valeur ajoutée en 2019)



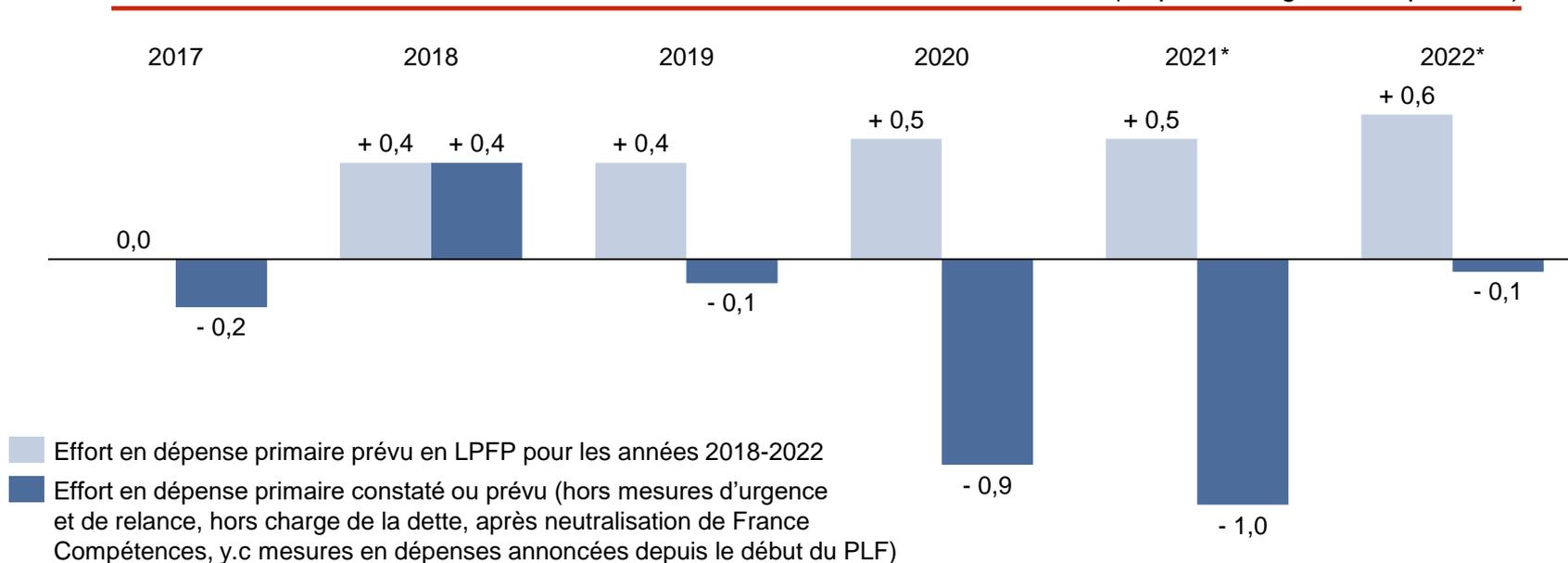


**Le budget termine de démontrer
l'absence, depuis le début du
quinquennat, de toute aspiration à
maîtriser les comptes publics**

Après s'être engagé sur un ambitieux objectif de maîtrise des dépenses en début de quinquennat, le Gouvernement n'a plus produit d'effort en ce sens à compter de 2019

Comparaison de l'évolution de l'effort en dépense primaire prévu en LPFP et réalisé, hors mesures d'urgence et de relance, au cours du quinquennat

(en pourcentage du PIB potentiel)



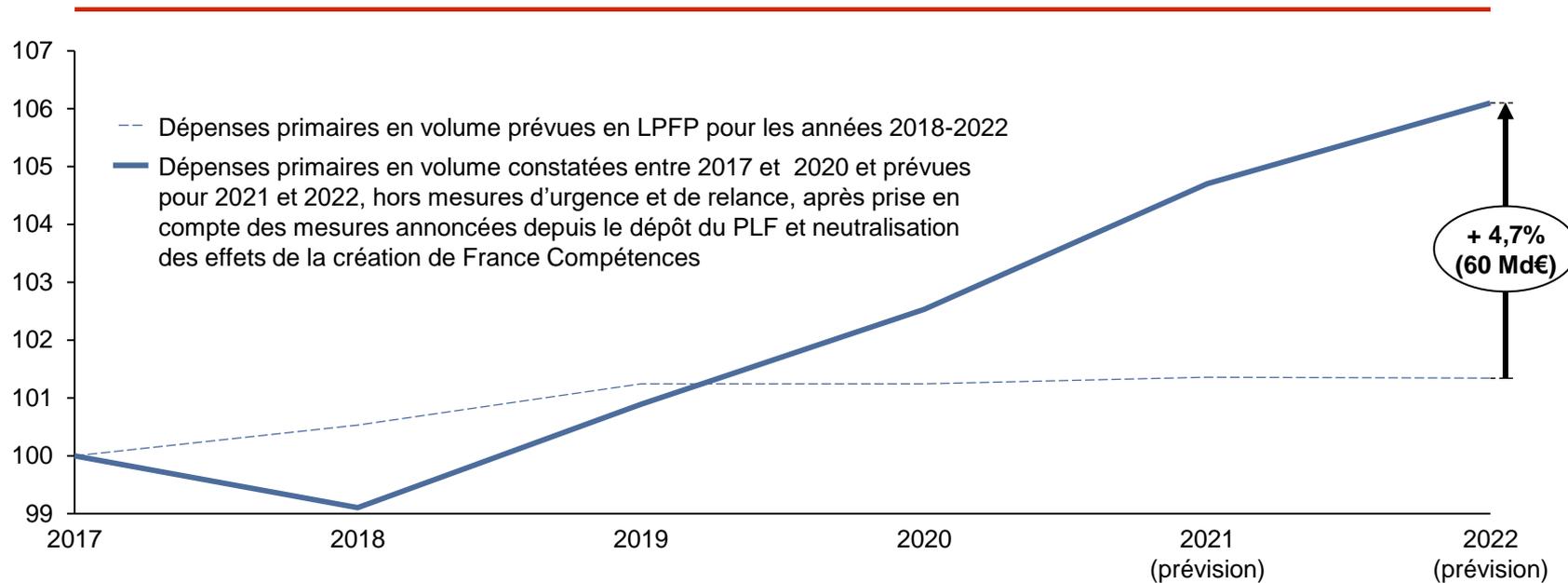
* **En intégrant les dépenses nouvelles annoncées ou adoptées depuis le dépôt du PLF, au 2 novembre 2021**

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires, calculs de la commission

Au final, neutralisées des effets de la crise, les dépenses dépasseront de 60 milliards d'euros en 2022 la cible prévue en LPFP 2018-2022

Évolution de la dépense primaire en volume, hors mesures d'urgence et de relance

(base 100 en 2017)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires, calculs de la commission

En tenant compte de la révision de la croissance en 2021 à + 6,25 % et des mesures adoptées ou annoncées depuis le dépôt du texte, le déficit public s'établirait à - 5 % en 2022

Prévision du solde et de l'endettement public

(en pourcentage du PIB)

	2020	2021		2022	
	Exécution	Au dépôt du PLF	En tenant comptes des mesures annoncées depuis le dépôt du texte et d'une hypothèse de croissance en 2021 de 6,25 %	Au dépôt du PLF	En tenant comptes des mesures annoncées depuis le dépôt du texte et d'une hypothèse de croissance en 2021 de 6,25 %
Solde public*	- 9,1 %	- 8,4 %	- 8,1 %	- 4,8 %	- 5,0 %
... dont solde conjoncturel*	- 5,0 %	- 2,5 %	- 2,3 %	- 0,9 %	- 0,8 %
... dont solde structurel**	- 1,3 %	- 5,8 %	- 5,7 %	- 3,7 %	- 4,0 %
... dont mesures temporaires et exceptionnelles**	- 2,8 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %
Endettement public*	115,0 %	115,6 %	115,3 %	114,0 %	113,5 %

* En point de PIB effectif.

** En point de PIB potentiel (scénario de la LFPF).

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires, calculs de la commission

Les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales présenteraient un déficit quasiment nul en 2022

Évolution du solde des différentes catégories d'administration (au dépôt du PLF)

(en pourcentage du PIB)

	État	ODAC	APUL	ASSO
2020	- 7,8 %	+ 1,0 %	- 0,2 %	- 2,1 %
2021	- 6,7 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 1,4 %
2022	- 5,0 %	+ 0,3 %	- 0,1 %	0,0 %

ODAC : organismes divers d'administration centrale

APUL : administrations publiques locales

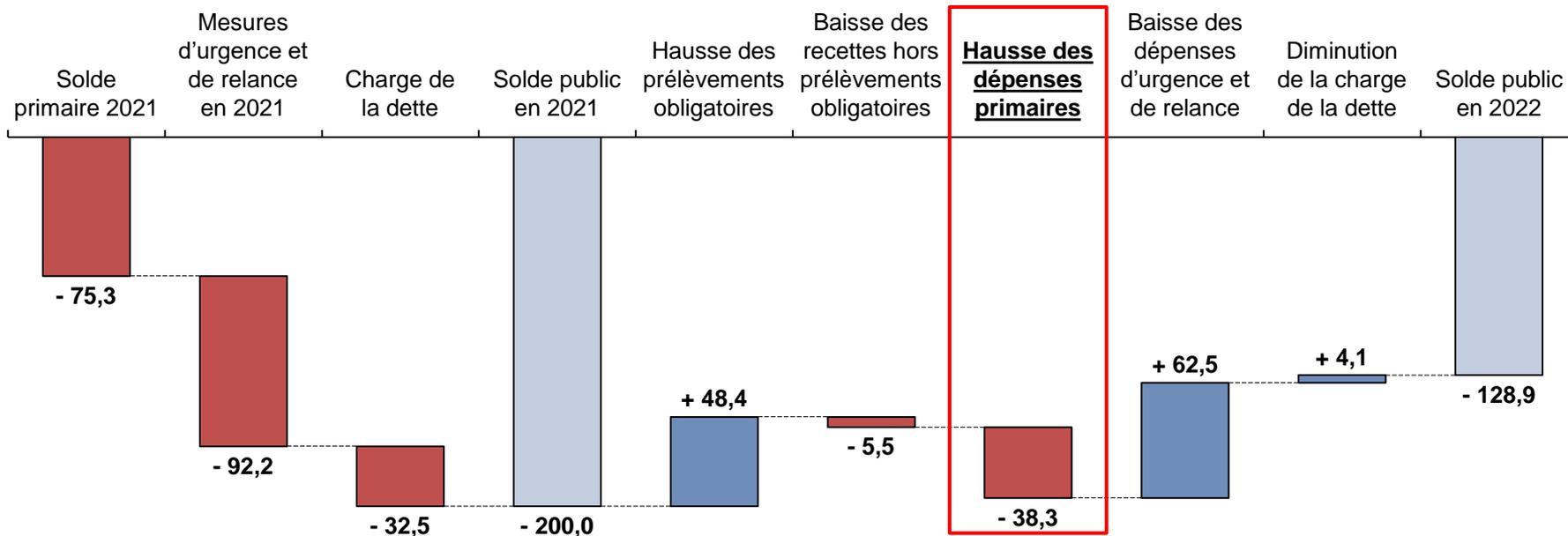
ASSO : administrations de sécurité sociale

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

L'extinction progressive des dépenses d'urgence et de relance masque une augmentation de 40 milliards d'euros des dépenses primaires

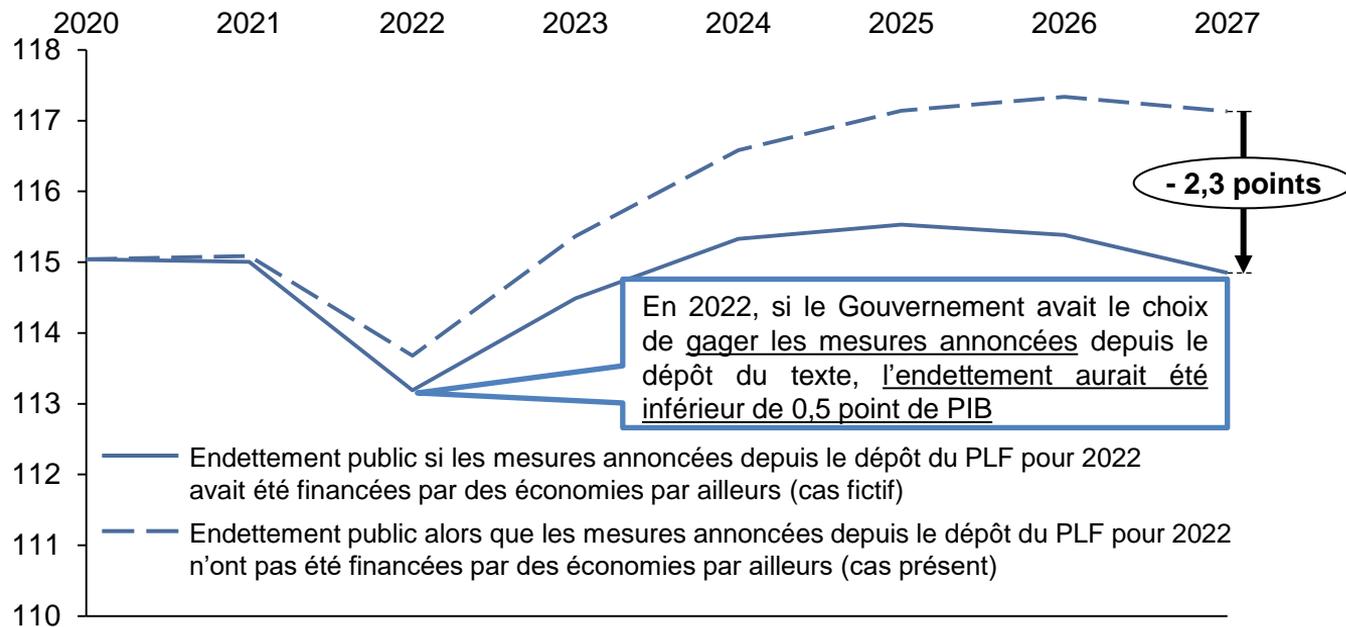
Décomposition des facteurs d'évolution du solde public

(en milliards d'euros)



Depuis le dépôt du PLF, le Gouvernement n'a pas su profiter de la croissance « imprévue » pour améliorer le solde et a raté un rendez-vous avec le désendettement public

Évolution de l'endettement public en fonction des modalités de financement des mesures nouvelles*
(en pourcentage du PIB)



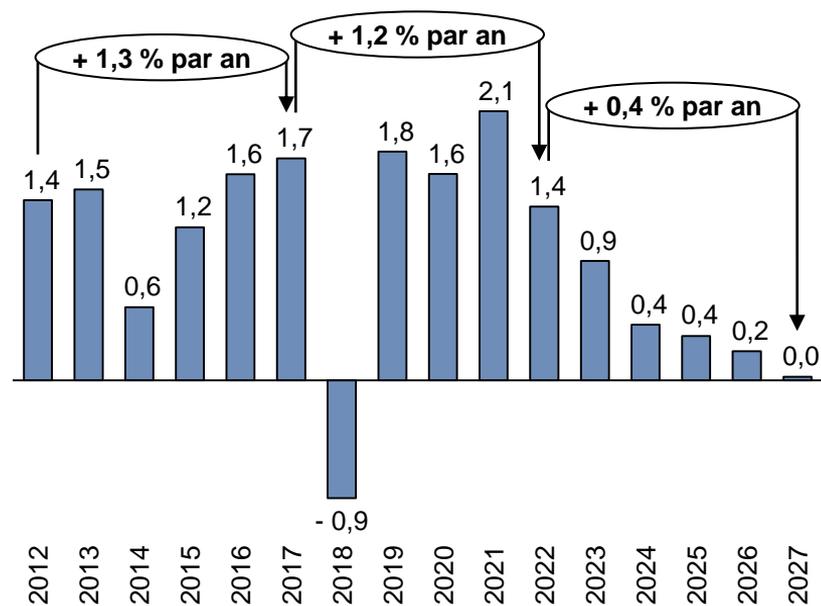
* sous l'hypothèse d'une croissance de 6,25 % en 2021, de la prise en compte des nouvelles mesures en dépenses et en recettes annoncées depuis le dépôt du PLF et d'une cible de PIB en 2027 inchangée par rapport à la prévision initiale

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

Déjà proposée, jamais réalisée, la trajectoire de maîtrise des dépenses publiques présentée par le Gouvernement à l'horizon du prochain quinquennat s'apparente à une mesure d'affichage

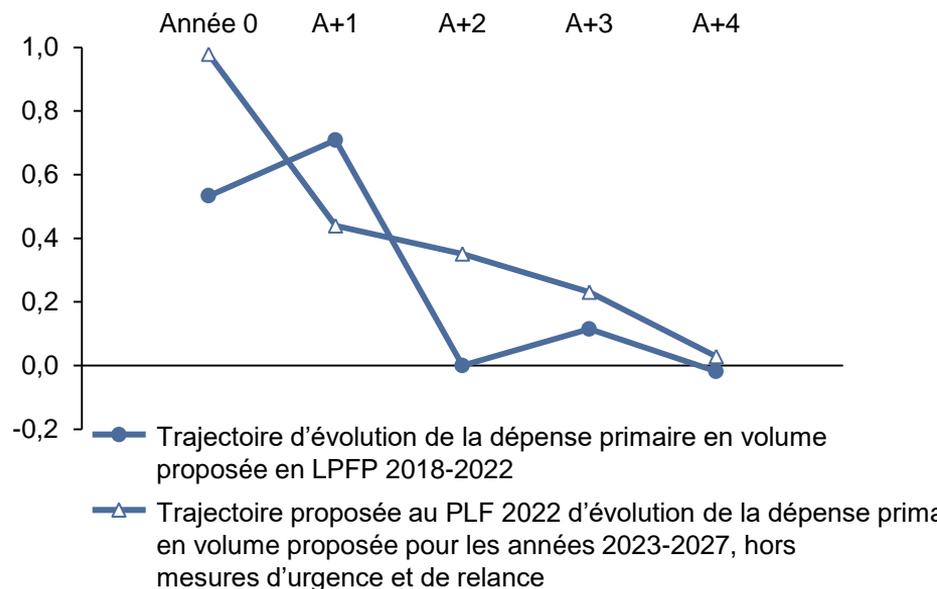
Croissance en volume de la dépense primaire hors mesures de relance et d'urgence*

(en pourcentage)



Comparaison des trajectoires de maîtrise des dépenses primaires* proposées en LPFP 2018-2022 et au PLF pour 2022

(taux de croissance annuel en volume)



* En tenant compte des mesures annoncées ou adoptées depuis le dépôt du PLF.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires, calculs de la commission

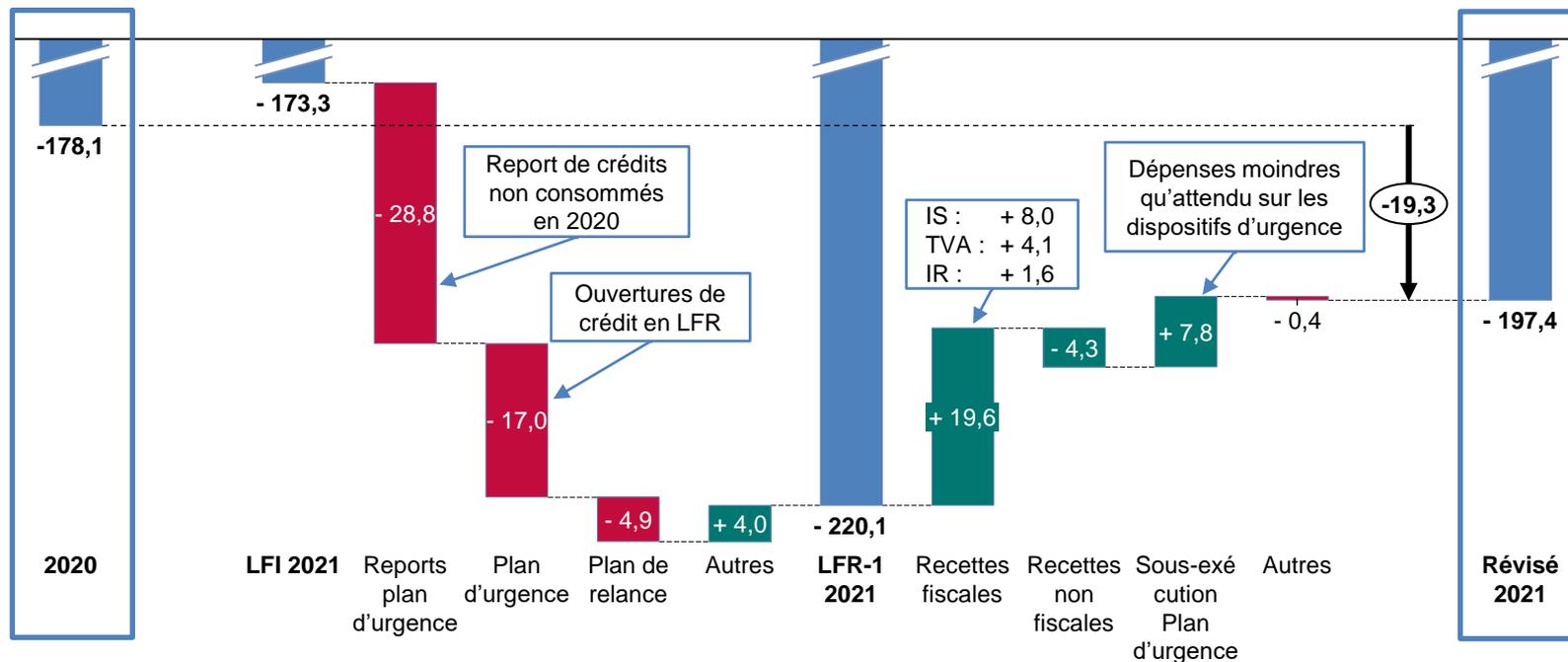


Le budget de l'État

Le déficit budgétaire en 2021, moins accentué que prévu, serait tout de même supérieur de 20 milliards d'euros environ à celui de l'année 2020

Évolution des estimations de solde budgétaire en 2021

(en milliards d'euros)

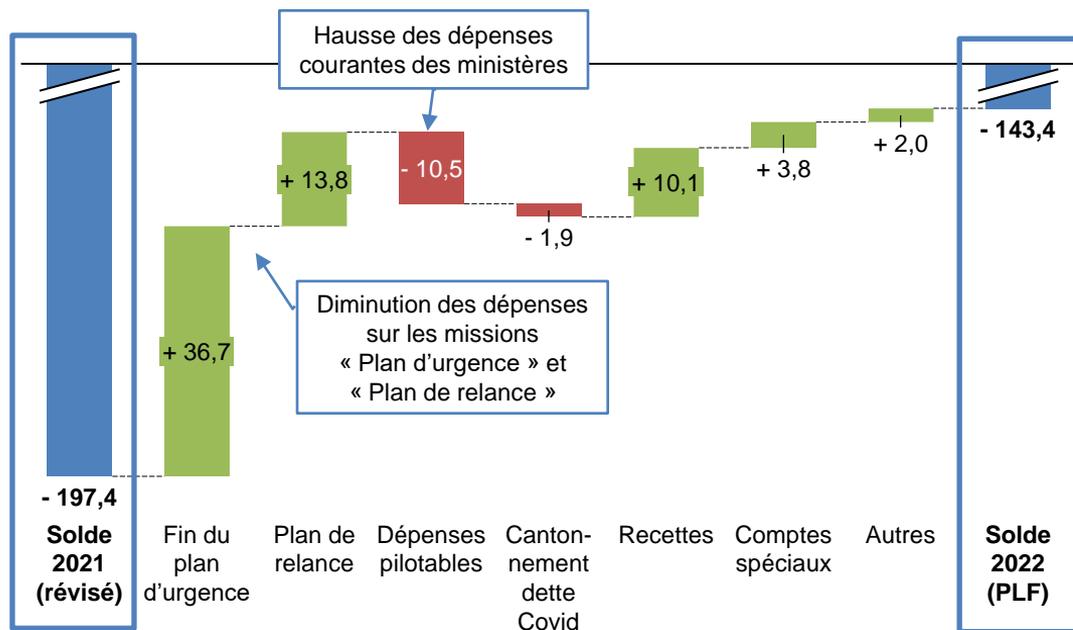


Source : commission des finances du Sénat. L'estimation révisée correspond à celle présentée en septembre 2021 (présentation du projet de loi de finances pour 2022) et non à celle résultant du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Le déficit reste exceptionnellement élevé en 2022 malgré la sortie des mesures d'urgence

Évolution du déficit budgétaire de l'État entre 2021 et 2022

(en milliards d'euros)

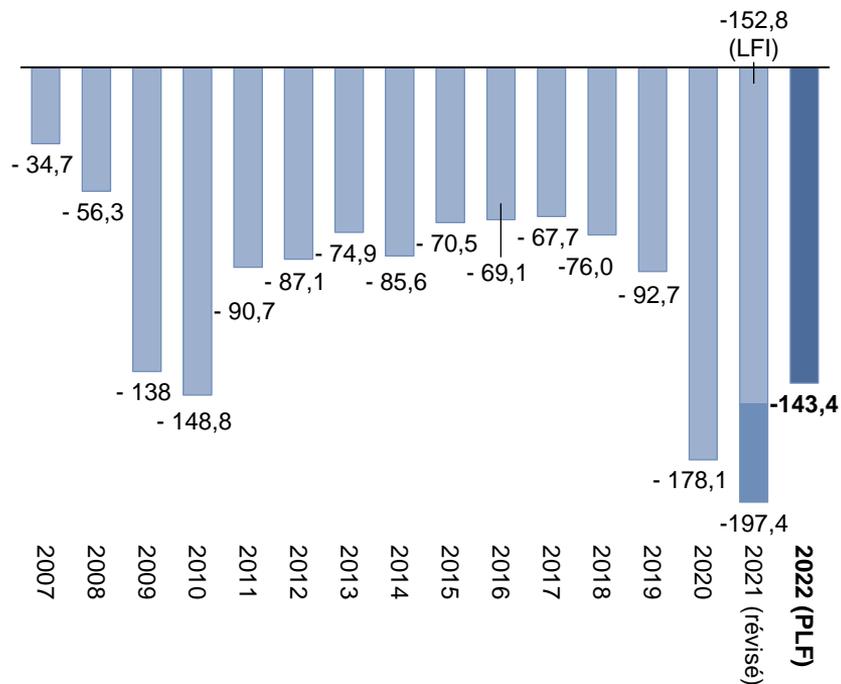


Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Face à l'accumulation des déficits, le cantonnement de la dette Covid proposé par le projet de loi de finances ne contribue en rien à la réduction de l'endettement

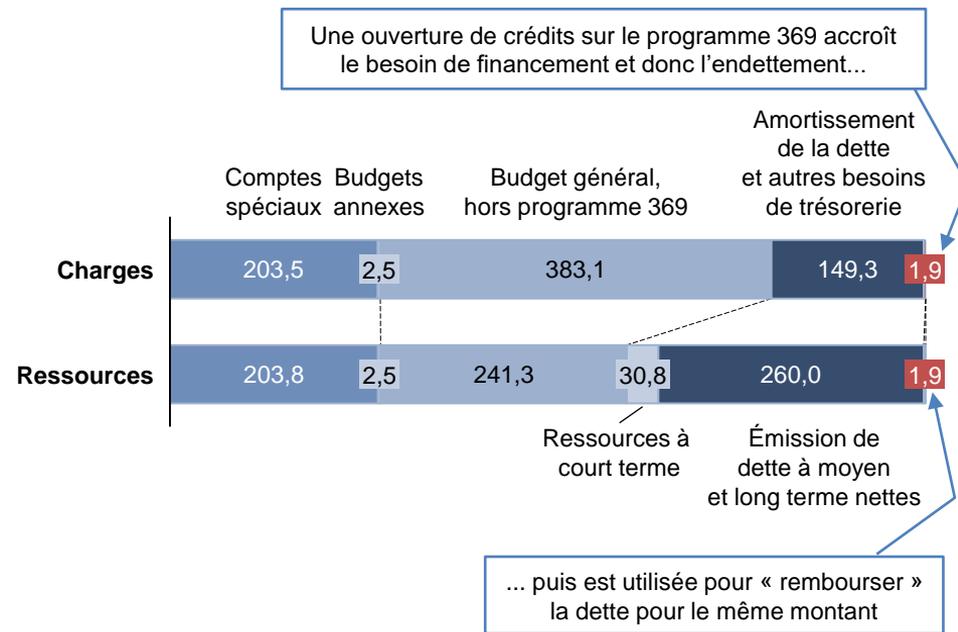
Le déficit budgétaire depuis 2007

(en milliards d'euros)



L'artifice budgétaire du « désendettement Covid »

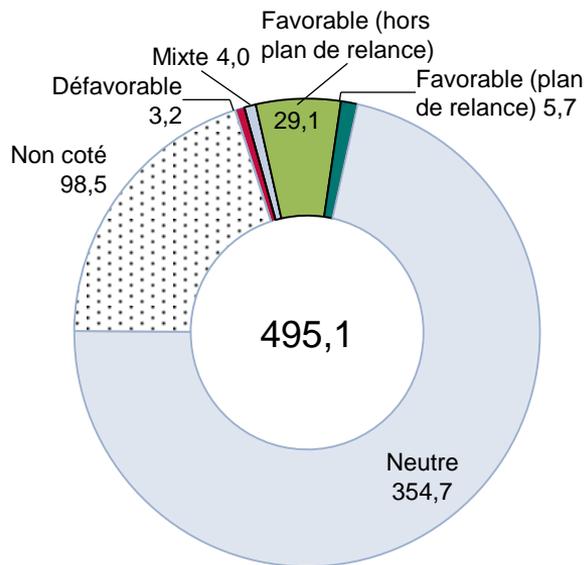
(en milliards d'euros)



Malgré la tentative de « budget vert », le budget de l'État n'a toujours pas effectué sa mutation vers la transition écologique

Cotation environnementale des dépenses de l'État (hors dépenses fiscales)

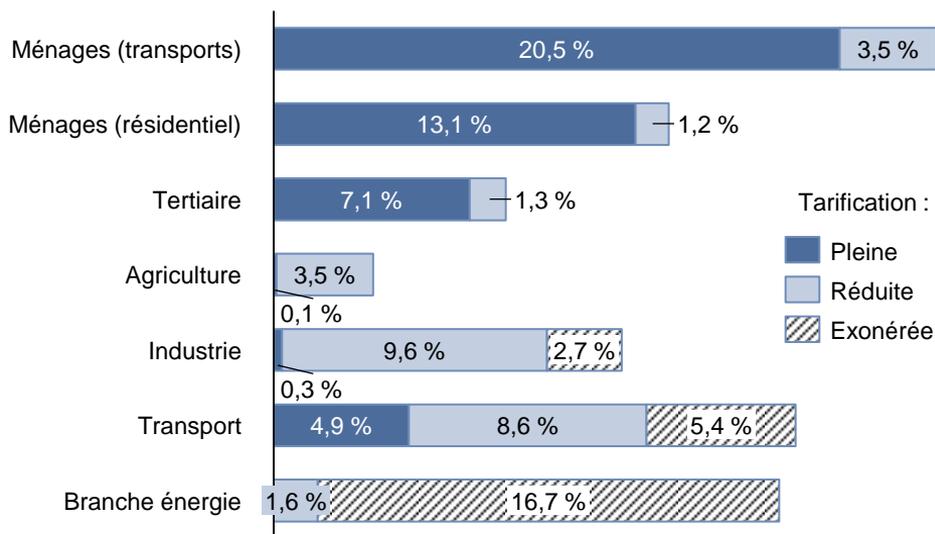
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Tarifification énergétique selon la catégorie d'acteurs économiques

(en milliards d'euros)



Les exonérations et tarifs réduits portent sur les taxes intérieures de consommation (TIC) et ne prennent pas en compte, pour certains secteurs, les prix des quotas carbone.

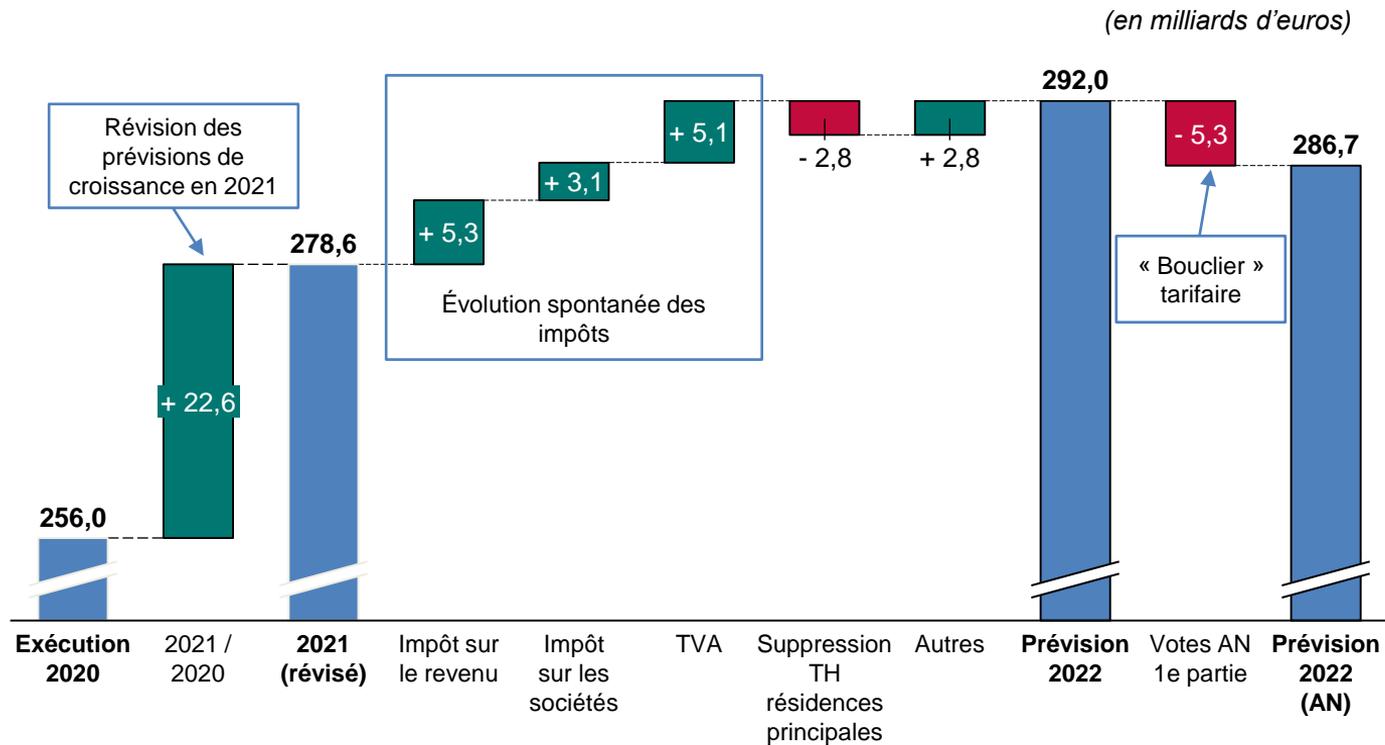
Source : commission des finances du Sénat



**Les recettes de l'État bénéficient de la
reprise économique**

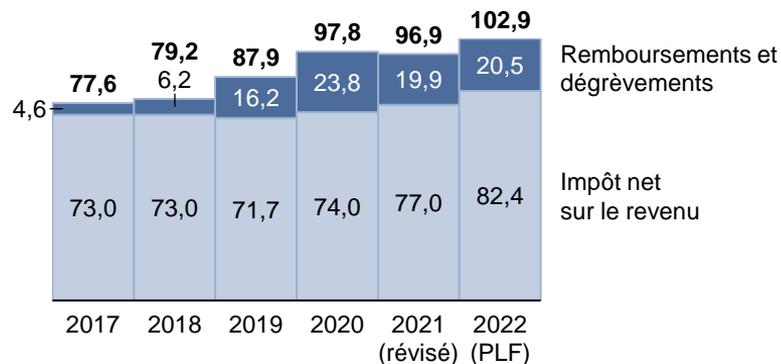
Les recettes fiscales nettes seraient dynamiques en raison de la situation économique, avec un impact négatif lié aux dernières mesures votées

Évolution des recettes fiscales nettes de 2020 à 2022



Au cours du quinquennat, les recettes fiscales nettes ont connu des réformes dans leur mécanique (IR, IS) ou dans leur répartition entre personnes publiques (TVA, TICPE)

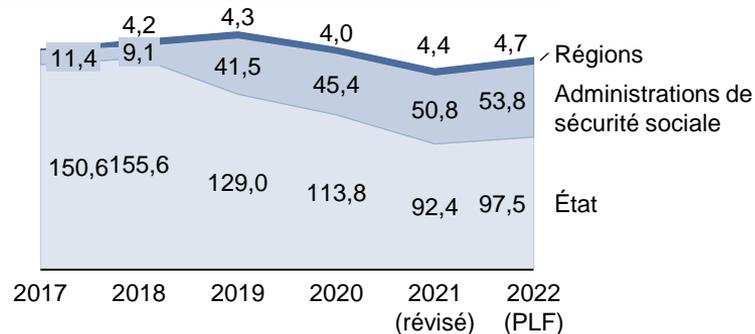
Impôt sur le revenu (IR) brut et net



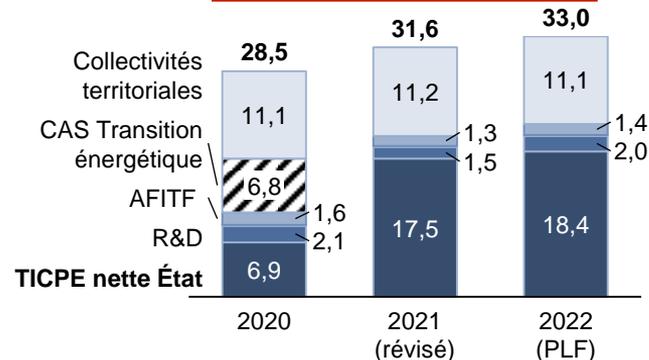
Impôt sur les sociétés (IS) net



Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette

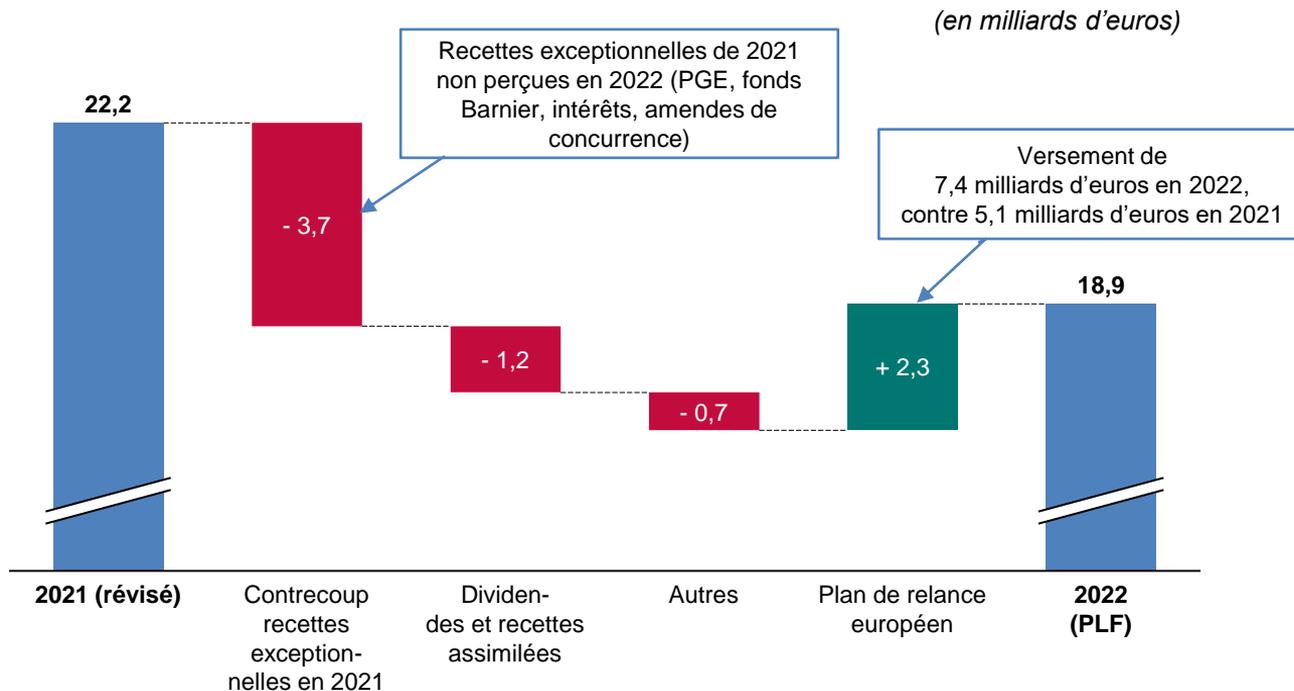


Répartition de la TICPE



Les recettes non fiscales diminuent en contrecoup des recettes exceptionnelles perçues en 2021

Évolution des recettes non fiscales entre 2021 et 2022



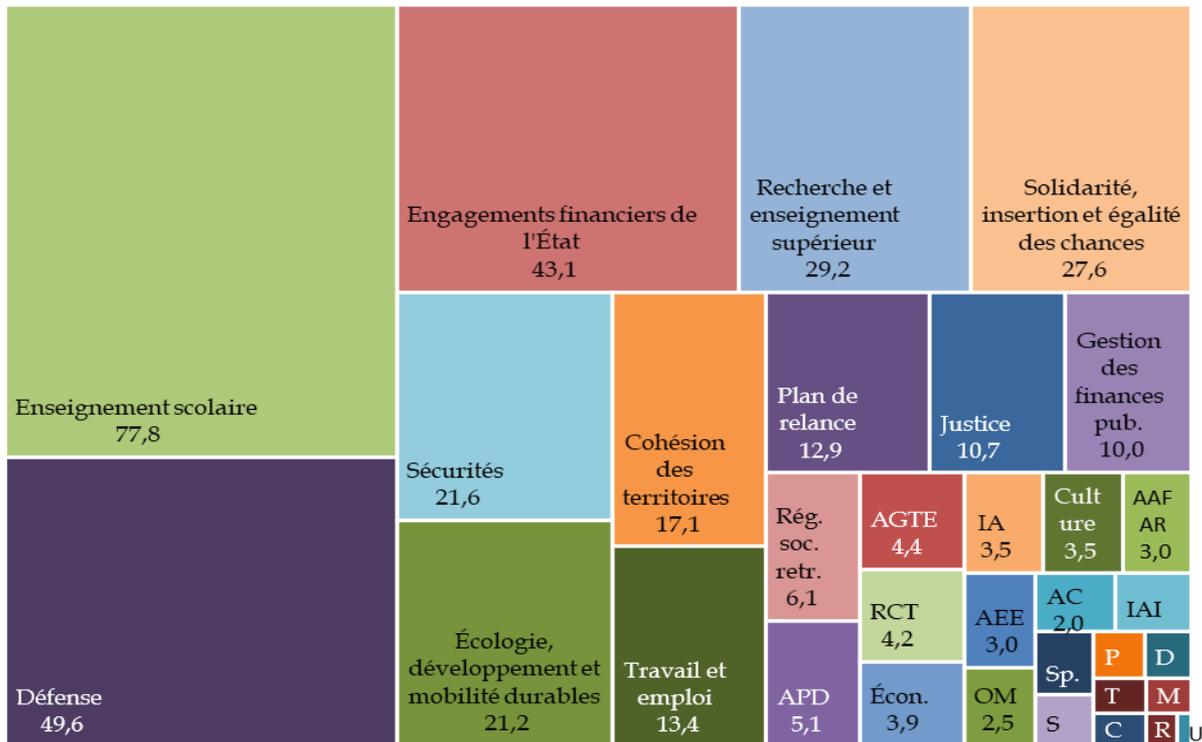


**Les dépenses de l'État progressent et
engagent l'avenir**

Les missions liées à la crise du Covid ne font plus partie des postes majeurs du budget général

Comparaison des missions du budget général en crédits de paiements

(en milliards d'euros)



Crédits de paiement des missions du budget général, hors remboursements et dégrèvements. AC : Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. AEE : Action extérieure de l'État. AAFAR : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. AGTE : Administration générale et territoriale de l'État. APD : Aide publique au développement. C. : Conseil et contrôle de l'État (0,8 milliard d'euros). D. : Direction de l'action du Gouvernement (1,0). Écon. : Économie. IAI : Immigration, asile et intégration (1,9). M. : Médias, livre et industries culturelles (0,7). OM : Outre-mer. P. : Pouvoirs publics (1,0). R : Crédits non répartis (0,4). S. : Santé (1,3). Sp. : Sport, jeunesse et vie associative (1,6). T. : Transformation et fonction publiques (0,8). U : Plan d'urgence face à la crise sanitaire (0,2).

Source : commission des finances du Sénat

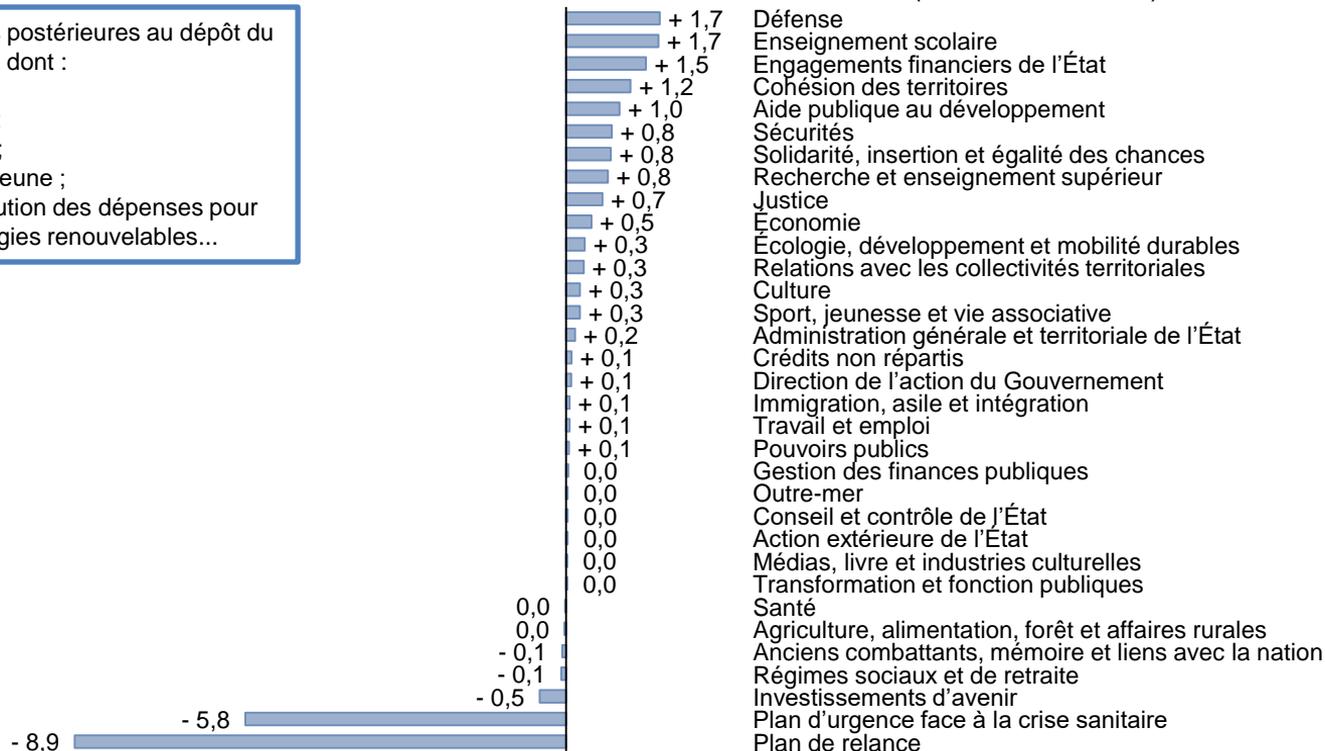
Hors plan d'urgence et plan de relance, la quasi totalité des missions voient leurs crédits progresser en 2022 dans le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale

Évolution des crédits des missions entre 2021 (loi de finances initiale) et 2022

(en milliards d'euros)

Hors effet des annonces postérieures au dépôt du projet de loi de finances, dont :

- plan d'investissement ;
- indemnité « inflation » ;
- plan « compétences » ;
- contrat d'engagement jeune ;
- en sens inverse, diminution des dépenses pour le financement des énergies renouvelables...

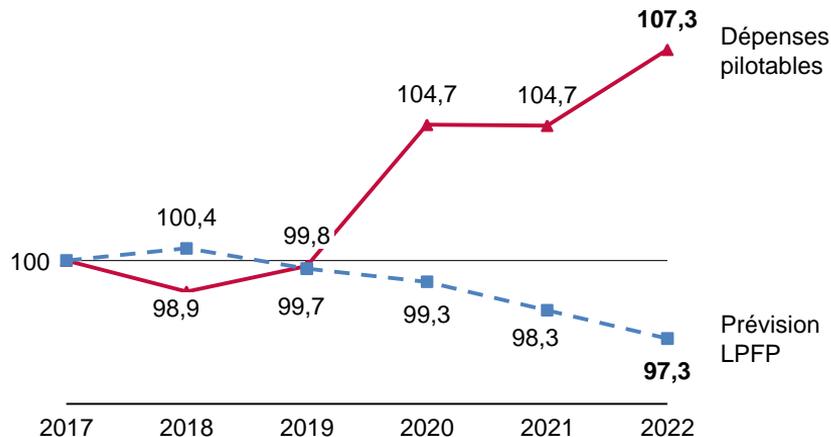


Source : commission des finances du Sénat

Les dépenses pilotables augmentent de 7,3 % en volume, loin de la diminution prévue par la loi de programmation des finances publiques

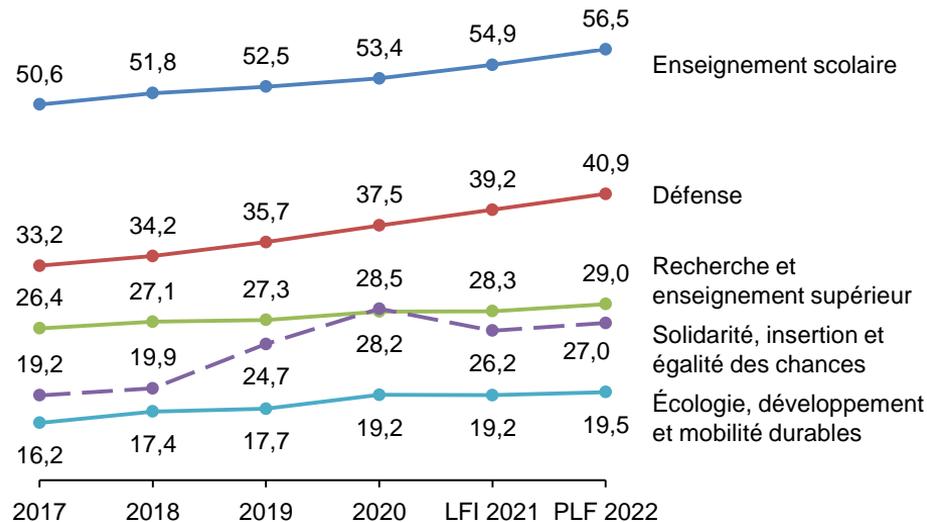
Évolution des dépenses pilotables au cours du quinquennat

(base 100 en 2017)



Évolution des dépenses pour les cinq principales missions du budget général

(en milliards d'euros)



Données au format LFI 2021

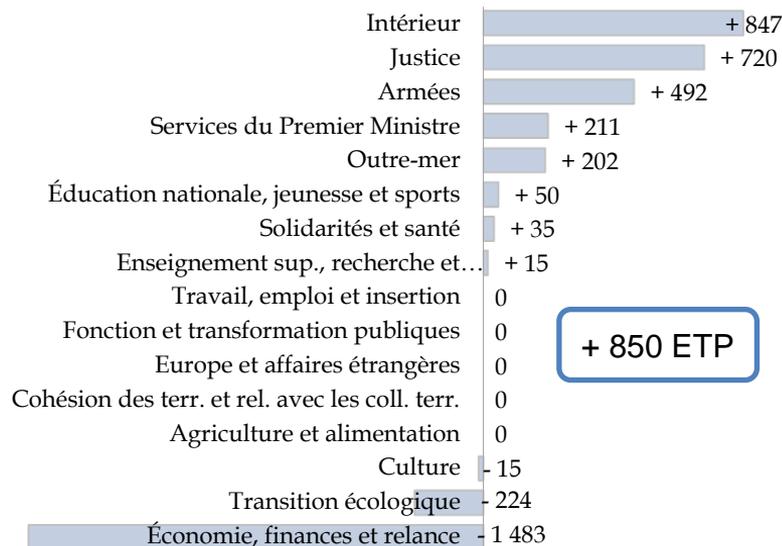
Source : commission des finances du Sénat

Source : commission des finances du Sénat

Les dépenses de personnel poursuivent l'augmentation amorcée depuis 2016

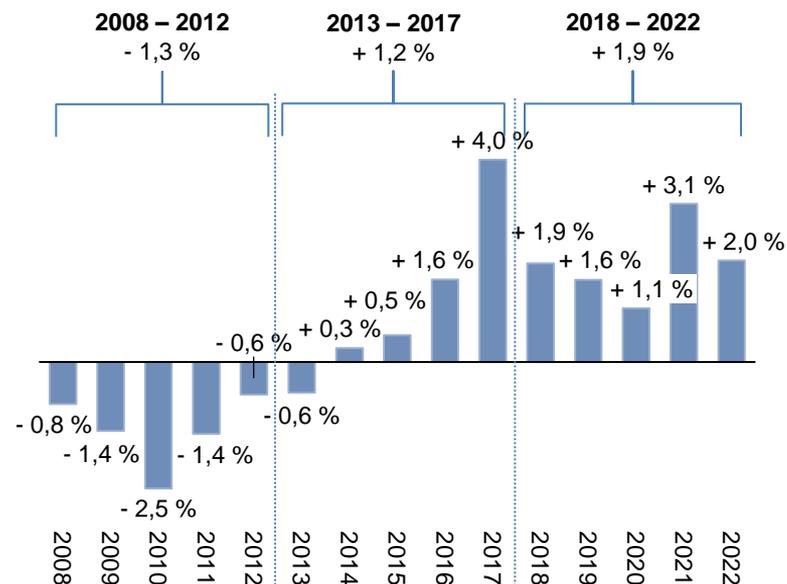
Évolution des effectifs dans les ministères en 2022

(en équivalents temps plein)



Évolution annuelle de la masse salariale (hors pensions)

(en milliards d'euros)





Projet de loi de finances pour 2022

Jean-François Husson, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 3 novembre 2021

