

LE DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2022

Réunie le lundi 12 juillet sous la présidence de M. Claude Raynal (SER - Haute-Garonne), la commission des finances a entendu une communication du rapporteur général, M. Jean-François Husson (LR – Meurthe-et-Moselle) sur le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2022.

1. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PRÉSENTÉ LORS DU PROGRAMME DE STABILITÉ RESTE INCHANGÉ

A. SOUS RÉSERVE QUE LA SITUATION SANITAIRE NE SE DÉTÉRIORE PAS, LE SCÉNARIO DE CROISSANCE PROPOSÉ EST ATTEIGNABLE

Le scénario macroéconomique sous-jacent au rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2022 demeure **le même que celui présenté à l'occasion du programme de stabilité pour les années 2021-2027 et au projet de loi de finances rectificative pour 2021.**

Prévision de la croissance en volume du PIB en France

(en pourcentage du PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de stabilité (avril 2021)	5	4	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Fonds monétaire international (avril 2021)	5,8	4,2	1,7	1,5	1,5	1,4	1,2
Banque de France (juin 2021)	5,75	4	2	-	-	-	-
Commission européenne (juillet 2021)	6	4,2	-	-	-	-	-
Consensus Forecasts (juin 2021)	5,5	3,9	-	-	-	-	-

Source : commission des finances du Sénat

Au titre de l'année 2021, il repose sur **une prévision de croissance du PIB en volume de + 5 %**, ce qui constitue **une hypothèse raisonnable** mais basse en comparaison de celles formulées par d'autres institutions.

Plusieurs signaux conduisent à penser que **cette cible pourrait être dépassée**. En particulier, au regard des données issues de la dernière enquête de conjoncture de la Banque de France¹, **la croissance en volume pourrait atteindre 5,3 % en 2021 si l'activité persistait à son niveau anticipé du mois de juillet**.

Ces prévisions restent affectées par un niveau important d'incertitude en particulier au plan sanitaire. Il est évident que **les estimations de croissance présentées ci-avant deviendraient obsolètes** si une accélération des contaminations devait conduire à **réinstaurer des mesures de restrictions dans les prochains mois**.

B. AUCUNE MESURE NOUVELLE N'EST ANNONCÉE POUR REDRESSER LA CROISSANCE POTENTIELLE

Le rapport préparatoire au DOFP conserve également **la même estimation concernant la croissance potentielle qui s'établirait donc à + 1,35 % par an à compter de 2022**. Cependant, elle demeure enserrée de nombreuses incertitudes tant que la crise n'est pas terminée. **Cette hypothèse apparaît, en effet, optimiste** alors que d'autres institutions, à l'instar du Fonds monétaire international², considèrent que **la croissance potentielle pourrait ralentir à compter de 2022 pour s'établir à + 1,2 % en 2025**.

Dans un contexte, et alors que **le PIB potentiel se serait, par ailleurs, contracté d'environ 2,25 points de PIB sous l'effet de la crise**, il apparaît urgent de **concevoir et de mettre en œuvre les mesures susceptibles de redresser la croissance potentielle**. En effet, même si ce ralentissement n'aurait que peu d'impact à l'horizon du prochain quinquennat, **il pèserait fortement sur les générations futures**. À titre d'exemple, la prévision de croissance potentielle du FMI implique que le PIB potentiel serait inférieur de 2,5 % en 2040 à celui résultant des projections du Gouvernement.

Pour autant, à l'exception des mesures de relance dont les effets sur la croissance ont déjà été comptabilisés dans le scénario macroéconomique sous-jacent au programme de stabilité, **le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2022 ne précise aucune des pistes ou des investissements d'avenir envisagés pour renforcer la croissance potentielle**.

2. PAS PLUS QU'EN AVRIL, LE GOUVERNEMENT N'EST EN MESURE D'INDIQUER COMMENT IL RÉALISERA SON OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES À COMPTER DE 2023

A. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EST LA MÊME QUE CELLE PRÉSENTÉE AU PROGRAMME DE STABILITÉ

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2022 rappelle la trajectoire des finances publiques envisagée par le Gouvernement jusqu'en 2027. Celle-ci comporte **un objectif de réduction de la dépense publique par rapport au PIB à compter de 2023** et de l'endettement public à partir de 2026.

¹ Banque de France, *Point sur la conjoncture française à début juillet 2021*, 7 juillet 2021.

² FMI, rapport Article IV relatif à la France, décembre 2020.

Le **solde public** reviendrait **sous le niveau maastrichtien de 3 % du PIB en 2027**, avec une **dette publique toujours très élevée puisqu'elle s'élèverait encore à 117,7 points de PIB**.

Trajectoire des finances publiques

(en point de PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	- 3,1	- 9,2	- 9,4	- 5,3	- 4,4	- 3,9	- 3,5	- 3,2	- 2,8
Dépense publique	53,8	61,0	60,6	56	54,8	54,2	53,8	53,4	53,1
Prélèvements obligatoires	43,8	44,5	43,3	43,3	43,4	43,6	43,7	43,7	43,7
Dette publique	97,6	115,1	117,2	115,7	117,2	118	118,3	118,2	117,7

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport préparatoire au DOFP

Le choix de l'année 2023 pour entamer l'effort de consolidation paraît pertinent, dans la mesure où l'initier dès 2022 risquerait de peser sur la reprise de l'activité. Pour autant, **il reste dommageable que le Gouvernement n'ait pas su produire les efforts nécessaires pour améliorer les comptes publics avant la crise**, ce qui aurait en effet permis de privilégier davantage les transferts directs aux entreprises plutôt que les mesures qui se traduisent, *in fine*, par une augmentation de leur endettement. Pour mémoire, l'effort structurel mis en œuvre en 2018 n'était que de 0,3 point de PIB potentiel et était nul en 2019.

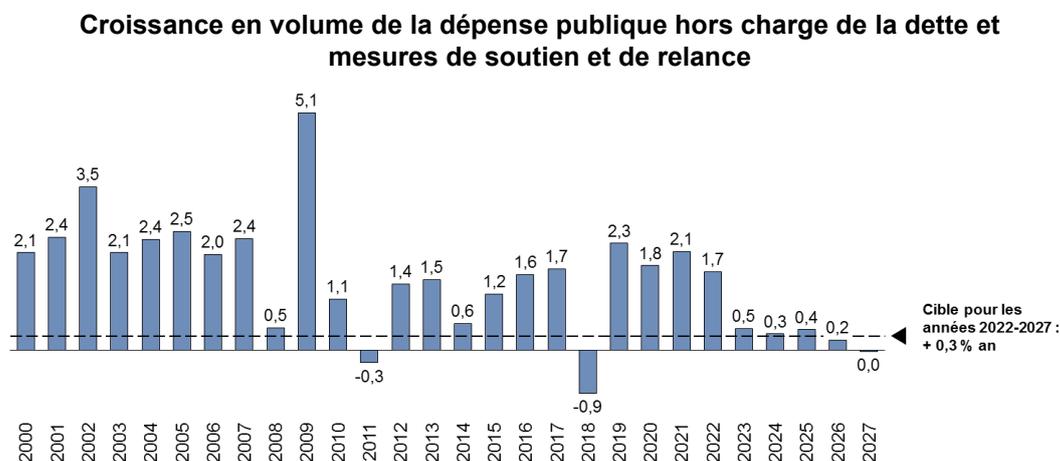
En comparaison du programme de stabilité, le rapport préparatoire au DOFP actualise certaines des données relatives aux années 2021 et 2023 afin de tenir compte :

- de la révision à la hausse du niveau du PIB en valeur en 2020 et 2021 ;
- de l'ouverture en loi de finances rectificative pour 2021 d'environ 14 milliards d'euros de crédits supplémentaires au titre des mesures de soutien ;
- d'une révision à la hausse de l'hypothèse d'inflation hors tabac en 2023.

Malgré ces ajustements, **la trajectoire d'évolution en volume de la dépense publique primaire hors mesures de soutien et de relance demeure inchangée** par rapport à celle décrite au programme de stabilité.

B. LA STRATÉGIE PERMETTANT D'ATTEINDRE L'OBJECTIF DE MAITRISE DES DÉPENSES PRIMAIRES N'EST PAS DOCUMENTÉE

La trajectoire de maîtrise de la dépense primaire hors mesures de soutien et de relance présente **un caractère inédit en ce qu'elle prévoit de contenir son évolution en volume en dessous de 0,3 % par an entre 2022 et 2027**. Un tel effort n'a été réalisé que deux fois depuis 2000, en 2011 et en 2018.



Source : commission des finances du Sénat

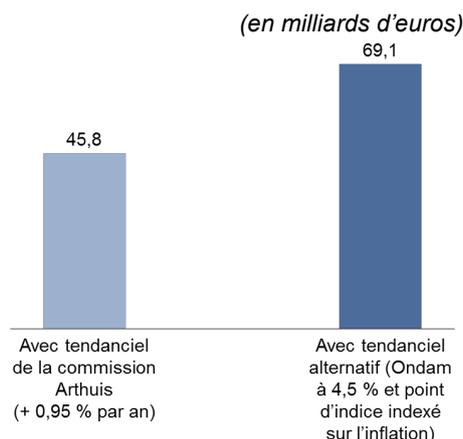
Une trajectoire de forte maîtrise de la dépense publique est absolument nécessaire si l'on souhaite assurer une stabilisation puis une réduction durable de l'endettement public. **Elle implique pour cela de réaliser un effort substantiel** par rapport au tendancier d'évolution de la dépense publique en France.

Pour mémoire, la commission pour l'avenir des finances publiques a récemment estimé le niveau de ce tendancier à + 0,9 % par an, mais cette estimation s'appuyait sur l'hypothèse d'une croissance de l'ONDAM inférieure à celle généralement constatée et d'une réévaluation du point d'indice de la fonction publique équivalente à la moitié et non l'entièreté de l'inflation¹. Dès lors, d'après les calculs du rapporteur général à l'occasion de sa communication sur le programme de stabilité, le tendancier d'évolution de la dépense primaire, corrigé de ces deux divergences d'approches, devrait plutôt s'élever à + 1,2 % par an.

Dans ces conditions, **l'effort d'économie à réaliser au cours du prochain quinquennat se situerait, selon le tendancier retenu, entre 45,8 et 69,1 milliards d'euros d'ici 2027**.

¹ Rapport d'information n° 555 (2020-2021) relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2021 à 2027 de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 mai 2021.

Montant des économies devant être réalisées à l'occasion du prochain quinquennat pour respecter la trajectoire de maîtrise des dépenses publiques



Source : commission des finances du Sénat

Or, **les moyens permettant de réaliser cet effort substantiel ne sont toujours pas documentés**. Le rapport préparatoire au DOFP mentionne, à cet égard, la « *poursuite de réformes structurelles* » sans en préciser la nature. De même, il insiste sur la contribution des collectivités locales alors même que leurs dépenses ne représentaient, avant la crise, que 17 % de la dépense publique totale.

Cela pose tout autant **la question de la crédibilité de cet objectif de maîtrise des dépenses publiques** que celle de l'opportunité de tenir un débat d'orientation qui n'offre aucune visibilité sur les perspectives tracées.

3. LE RAPPORT PRÉPARATOIRE AU DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES N'INDIQUE PAS LES ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES PRÉVUS AU PROJET DE LOI DE FINANCES 2022

Dans l'attente du « tiré-à-part » d'ici à la tenue du débat en séance, **le contenu concret du projet de loi de finances pour 2022 n'est pas connu**. Le rapport préparatoire au DOFP ne mentionne que **quelques dispositions**, notamment l'extinction des dépenses d'urgence, la poursuite du plan de relance et l'instauration d'un régime unifié de responsabilité des comptables et des ordonnateurs. **Il entérine également l'abandon définitif des objectifs de diminution des emplois de l'État et de ses opérateurs**, à savoir pour mémoire la suppression de 50 000 postes sur la période du quinquennat qui s'achève.

À l'exception d'une fusion de programmes au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et de la disparition de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », **la maquette budgétaire reste stable**. Le rapport indique également que le dispositif de performance devrait laisser une place plus importante à la mesure des objectifs environnementaux et d'égalité entre les femmes et les hommes.

APRÈS LA COMMISSION

Lors de son allocution lundi 12 juillet 2021 au soir, le Président de la République a annoncé une série de mesures destinées à lutter contre la recrudescence du nombre des contaminations à la Covid-19 mais aussi une révision à la hausse de la croissance prévue pour 2021 ainsi qu'un ensemble de mesures nouvelles sur le plan budgétaire et financier.

Dans le prolongement de ces déclarations, le Gouvernement a remis au Parlement deux documents « tirés-à-part » complétant le rapport préparatoire au DOFP et ayant pour objet :

- d'actualiser la trajectoire macroéconomique et de finances publiques sous-jacente ;

- et, comme traditionnellement, de présenter les plafonds de crédits envisagés au titre du PLF pour 2022 pour chacune des missions budgétaires.

Alors même que de nouvelles mesures de restrictions sanitaires ayant pour objet d'inciter à la vaccination ont été annoncées, le Président de la République et le Gouvernement ont ainsi fait le choix de retenir une prévision de croissance en 2021 de + 6 %, contre + 5 % initialement prévu.

Si cette prévision est en ligne avec celles formulées récemment par l'INSEE et la Commission européenne, il convient de rappeler que ces dernières reposaient sur l'hypothèse d'une levée durable des mesures de restriction sanitaire.

Le document transmis ne contient, par ailleurs, aucune évaluation de l'impact des mesures de restriction sur les secteurs concernés et n'indique pas si les dispositifs de soutien adaptés et prolongés dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative seront en mesure de répondre aux difficultés des entreprises.

S'agissant des dépenses des missions du budget général de l'État, celles-ci seraient en hausse de près de 11 milliards d'euros sur la norme de dépenses pilotables, ce qui ne comprend ni les appels en garantie liés aux prêts garantis par l'État, ni les dépenses de relance, ni celles liées au futur plan d'investissement annoncé par le président de la République.

Aucun élément précis sur les modalités de ce dernier plan, ni sur son enveloppe financière n'est fourni, de même d'ailleurs que s'agissant des autres mesures annoncées par le Président de la République, à l'instar du « revenu d'engagement ». L'information donnée au Parlement sur les orientations des finances publiques s'avère donc encore une fois lacunaire.



Jean-François Husson
Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de la Meurthe-et-Moselle

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01 42 34 23 28