

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME I

LE BUDGET DE 2022 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE	
LE GOUVERNEMENT DOIT METTRE LES GAINS TIRÉS D'UNE CROISSANCE PLUS FORTE QUE PRÉVUE AU SERVICE DE LA MAÎTRISE DES COMPTES PUBLICS	
I. SI LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST PLAUSIBLE, UNE VIGILANCE ACCRUE DOIT ÊTRE APPORTÉE AUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE L'INFLATION ET À LEURS CONSÉQUENCES SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET LE REVENU DES MÉNAGES.....	7
A. LES ESTIMATIONS DE CROISSANCE SONT COHÉRENTES MAIS L'AMPLEUR DES EFFETS DE LA CRISE SUR LE PIB POTENTIEL DEMEURE SUJET À DÉBAT	7
1. <i>La croissance atteindrait 6,25 % pour 2021.....</i>	<i>7</i>
2. <i>En 2022, une croissance de 4 % constitue une hypothèse plausible mais optimiste.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Si l'impact de la crise sur le PIB potentiel reste débattu, la croissance de long terme n'aurait pas diminué</i>	<i>16</i>
B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT SONT PRUDENTES	25
1. <i>L'accélération devrait être plus importante en 2021 que ce qu'anticipe le Gouvernement mais reste considérée par les analystes comme procédant de facteurs temporaires.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Le scénario d'évolution des taux d'intérêt est conservateur même si les effets d'éventuelles évolutions de politiques monétaires hors de la zone euro ne doivent pas être négligés.....</i>	<i>27</i>
3. <i>L'élasticité des prélèvements obligatoires devrait être unitaire entre 2022 et 2027, ce qui constitue une hypothèse raisonnable</i>	<i>29</i>
C. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE PORTÉE AUX CONSÉQUENCES DE LA FLAMBÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE.....	29
1. <i>Parallèlement à la reprise économique au niveau mondial, les prix de l'énergie ont augmenté de façon inédite.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Cette flambée des prix de l'énergie se répercute sur les factures des ménages et des entreprises.....</i>	<i>35</i>
3. <i>La nécessaire réaction face à cette situation historique : des mesures de court terme annoncées au fil des semaines par le Gouvernement.....</i>	<i>43</i>
4. <i>... qui ne seront probablement pas suffisantes</i>	<i>47</i>
5. <i>Un grand nombre de pays européens a également déjà pris des mesures de soutien conjoncturelles, comme la Commission européenne les y a d'ailleurs invités.....</i>	<i>48</i>
II. LA CRISE SANITAIRE NE PEUT MASQUER NI LE MANQUE DE SÉRIEUX BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT AU COURS DU QUINQUENNAT NI L'ABSENCE DE PERSPECTIVES CRÉDIBLES D'AMÉLIORATION DES COMPTES PUBLICS	49
A. INITIALEMENT INCOMPLET, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 TERMINE DE DÉMONTRER L'ABSENCE DE VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT, DEPUIS 2017, DE MAÎTRISER LES DÉPENSES	49
1. <i>Contrairement à ses engagements et indépendamment de la crise sanitaire, le Gouvernement n'a pas fourni d'effort en dépense</i>	<i>49</i>
2. <i>Pour 2022, le Gouvernement manque le rendez-vous du désendettement et propose davantage un budget de campagne qu'un effort budgétaire.....</i>	<i>53</i>

B. POUR LES ANNÉES 2022 À 2027, L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES S'APPARENTE PLUS À UNE MESURE D'AFFICHAGE QU'À UNE STRATÉGIE CRÉDIBLE	64
1. <i>Le Gouvernement propose à ses successeurs une trajectoire budgétaire qui repose sur un effort de maîtrise des dépenses qu'il n'a lui-même pas su respecter</i>	<i>64</i>
2. <i>En l'absence de documentation crédible des efforts, les objectifs prévus en matière de dépenses, de solde et d'endettement ne constituent qu'une mesure d'affichage susceptibles de ne jamais être tenus in fine.....</i>	<i>66</i>

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DEMEURE FORTEMENT DÉGRADÉ MALGRÉ LA REPRISE ÉCONOMIQUE.....	69
---	-----------

A. MÊME MOINS ÉLEVÉ QUE DANS LES PRÉVISIONS PRÉCÉDENTES, LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE AFFECTÉ EN 2021 PAR LA POURSUITE DES MESURES D'URGENCE.....	69
1. <i>Les recettes auraient un niveau meilleur qu'attendu, améliorant le solde de plus de 15 milliards d'euros.....</i>	<i>70</i>
2. <i>Les crédits ouverts par la loi de finances rectificative ne seraient que partiellement consommés</i>	<i>72</i>
3. <i>Le collectif budgétaire de fin d'année dégraderait le déficit de 7,8 milliards d'euros.....</i>	<i>72</i>

B. MALGRÉ LA SORTIE DE L'ÉTAT DE CRISE SANITAIRE, LE DÉFICIT CONSERVERAIT UN NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ EN 2022 ET SERAIT ENCORE ACCRU PAR LES DERNIÈRES ANNONCES	73
1. <i>Les efforts de maîtrise des dépenses courantes sont repoussés à plus tard, la réduction du déficit étant due uniquement à la diminution attendue des effets de la crise sanitaire.....</i>	<i>74</i>
2. <i>Alors que la contrainte de la dette et de son amortissement pèse à un niveau historiquement élevé sur les modalités de financement de l'État, le Gouvernement propose un « cantonnement » de la dette Covid qui relève d'un pur artifice budgétaire.....</i>	<i>76</i>
3. <i>L'aggravation du déficit depuis cinq ans relève pour l'essentiel de la croissance des dépenses de fonctionnement et non d'une stratégie d'investissement</i>	<i>80</i>
4. <i>Malgré la tentative de « budget vert », le budget de l'État n'a toujours pas effectué sa transition écologique.....</i>	<i>82</i>

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIENT DE L'AMÉLIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE	86
--	-----------

A. LES RECETTES FISCALES AUGMENTENT AVEC LA REPRISE ÉCONOMIQUE, LES MESURES ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT RENDANT TOUTEFOIS PLUS INCERTAINES LES RECETTES DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	86
1. <i>L'évolution des recettes des grands impôts résulte principalement de l'amélioration de la situation économique</i>	<i>88</i>
2. <i>Sur la durée du quinquennat, les recettes de l'État ont été marquées par une plus grande diversification.....</i>	<i>92</i>

B. LES RECETTES NON FISCALES ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	99
1. <i>Les recettes non fiscales diminuent en contrecoup des recettes exceptionnelles perçues en 2021</i>	<i>99</i>
2. <i>Les prélèvements sur recettes sont marqués par la fin des mesures de soutien exceptionnel au bloc communal et le niveau de plus en plus élevé de celui au profit de l'Union européenne</i>	<i>100</i>

III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PROGRESSENT ET ENGAGENT L'AVENIR	103
A. LES DÉPENSES COURANTES DU BUDGET GÉNÉRAL PROGRESSENT DE PLUS DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2022, COMPTE NON TENU DES DERNIÈRES ANNONCES.....	103
1. <i>Les missions liées à la crise du Covid ne font plus partie des postes majeurs du budget général</i>	<i>103</i>
2. <i>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.....</i>	<i>105</i>
3. <i>... et les annonces gouvernementales concrétisées au cours de l'examen du PLF conduisent à un nouveau rebond des dépenses pendant leur examen par l'Assemblée nationale</i>	<i>108</i>
B. LOIN DES OBJECTIFS DE MAÎTRISE ANNONCÉS, LES DÉPENSES COURANTES ONT AUGMENTÉ PENDANT LE QUINQUENNAT, AINSI QUE LES ENGAGEMENTS QUI CONTRAINDRONT LE NIVEAU DE CERTAINES DÉPENSES DANS LES ANNÉES À VENIR.....	110
1. <i>Les dépenses pilotables augmentent de 7,3 % en volume, loin de la diminution prévue par la loi de programmation des finances publiques.....</i>	<i>110</i>
2. <i>Les annonces gouvernementales du « budget de campagne » engagent l'État pour les années à venir.....</i>	<i>114</i>
C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT L'AUGMENTATION AMORCÉE DEPUIS 2016	117
1. <i>Loin de l'objectif de suppression de 50 000 postes, les effectifs de l'État sont restés stables sur le quinquennat</i>	<i>117</i>
2. <i>Parallèlement, les mesures de revalorisation des rémunérations entraînent une poursuite de la progression de la masse salariale de l'État.....</i>	<i>118</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	121
I. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (22 SEPTEMBRE 2021)	121
II. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (22 SEPTEMBRE 2021)	135
III. EXAMEN DU RAPPORT (3 NOVEMBRE 2021).....	152

PREMIÈRE PARTIE

LE GOUVERNEMENT DOIT METTRE LES GAINS TIRÉS D'UNE CROISSANCE PLUS FORTE QUE PRÉVUE AU SERVICE DE LA MAÎTRISE DES COMPTES PUBLICS

I. SI LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST PLAUSIBLE, UNE VIGILANCE ACCRUE DOIT ÊTRE APPORTÉE AUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE L'INFLATION ET À LEURS CONSÉQUENCES SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET LE REVENU DES MÉNAGES

A. LES ESTIMATIONS DE CROISSANCE SONT COHÉRENTES MAIS L'AMPLEUR DES EFFETS DE LA CRISE SUR LE PIB POTENTIEL DEMEURE SUJET À DÉBAT

1. La croissance atteindrait 6,25 % pour 2021

a) *Après avoir envisagé une croissance en volume du PIB de 6 % en 2021, le Gouvernement a indiqué retenir l'hypothèse plausible d'une croissance de 6,25 %*

Après l'importante récession survenue en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire (- 8 %), **la croissance en volume du PIB, c'est-à-dire corrigée de l'évolution des prix, pourrait s'établir à + 6,25 % en 2021**, d'après les dernières informations fournies au Parlement par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, Bruno Le Maire¹.

Évolution de la prévision de croissance pour 2021

(en pourcentage)

	Programme de stabilité 2021-2027	Loi de finances rectificative pour 2021	Débat d'orientation des finances publiques	PLF pour 2022	Discussion générale du PLF pour 2022
Croissance en volume en 2021	5 %	5 %	6 %	6 %	6,25 %

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

¹ Intervention en discussion générale à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2022 de M. Bruno Le Maire, lundi 11 octobre 2021.

Cette prévision est légèrement plus favorable que celle sur laquelle a été élaboré initialement le projet de loi de finances pour 2022 (6 %), qui figure au rapport social, économique et financier (RESF) et que le Haut Conseil des finances publiques avait jugé « prudente »¹.

Elle est également plus favorable que la prévision de + 5 % retenue par le Gouvernement à l'occasion du programme de stabilité et de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Facteur de contribution à la croissance pour 2021

(en pourcentage sauf mention contraire)

	Programme de stabilité 2021-2027	PLF pour 2022 (à son dépôt)
Croissance du PIB	+ 5,0 %	+ 6,0 %
Consommation des ménages	+ 3,9 %	+ 4,1 %
Formation brute de capital fixe	+ 8,3 %	+ 12,4 %
... dont entreprises non-financières	+ 6,5 %	+ 12,2 %
... dont administrations publiques	+ 10,3 %	+ 12,0 %
Importations	+ 7,5 %	+ 9,0 %
Exportations	+ 8,2 %	+ 8,6 %
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en point de PIB)	0,0	- 0,3
Contribution des stocks à la croissance (en point de PIB)	1,1	1,5

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

D'après le scénario de croissance retenu par le Gouvernement pour l'élaboration du RESF, la croissance en 2021 serait **principalement portée par un rebond de la consommation** (+ 3,8 points sur les 6 points de croissance du PIB) et plus particulièrement par celle des ménages (+ 2,2 points).

¹ Avis n° HCFP-2021-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022, 17 septembre 2021.

L'augmentation du niveau de l'investissement expliquerait, quant à lui, trois points de croissance en volume tandis que le solde des échanges extérieurs contribueraient négativement à la variation du PIB (- 0,4 point).

Ainsi, dans la prévision macroéconomique initiale du Gouvernement, le PIB en 2021 exprimé en volume se serait situé 2,5 points en dessous de son niveau de 2019. Les dépenses de consommation seraient demeurées moins importantes qu'avant la crise de 1,9 point tandis que l'investissement l'aurait dépassé d'environ 0,7 point.

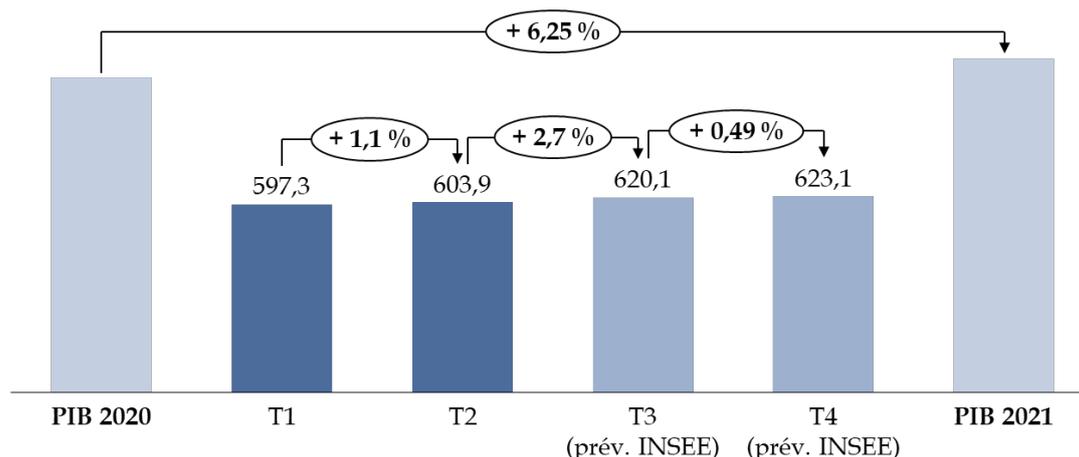
Toutefois et comme indiqué, le Gouvernement a révisé sa prévision de croissance pour 2021 afin de la porter à 6,25 % en raison des derniers développements conjoncturels.

En effet, l'INSEE estimait alors dans sa note de conjoncture d'octobre 2021¹ que l'activité s'était nettement redressée au troisième trimestre sous l'effet d'une hausse des dépenses de consommation permise par la levée des mesures de restriction sanitaire.

Dans ce contexte et malgré un ralentissement anticipé de la croissance du PIB au quatrième trimestre, l'INSEE estimait que l'activité et les dépenses de consommation auraient retrouvé leur niveau d'avant-crise à la fin de l'année 2021.

Évolution du PIB annuel et trimestriel entre 2020 et 2021 (prévision de l'INSEE au 6 octobre 2021)

(taux de croissance en pourcentage et en volume, c'est-à-dire corrigé de l'évolution des prix)



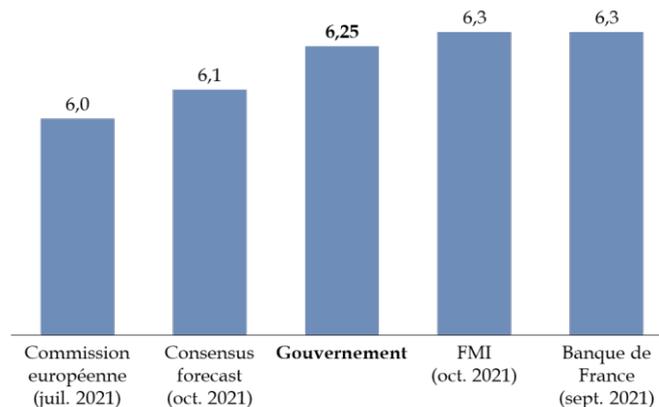
Source : commission des finances du Sénat d'après la note de conjoncture de l'INSEE d'octobre 2021 et les comptes nationaux au deuxième trimestre 2021

¹ INSEE, *Après l'épreuve, une reprise rapide mais déjà sous tensions*, Note de conjoncture, octobre 2021.

Ainsi, la prévision de croissance de 6,25 % retenue jusqu'ici par le Gouvernement apparaît cohérente avec celle du consensus des conjoncturistes et présente un caractère central en comparaison des estimations les plus récentes publiées par d'autres institutions.

Prévisions de croissance en 2021

(taux de croissance en pourcentage et corrigé de l'évolution des prix)



Source : commission des finances du Sénat d'après la prévision économique d'été de la Commission européenne, le Consensus forecasts d'octobre 2021, les déclarations du ministre des Finances et de l'Économie du 11 octobre 2021, le World Économie Outlook du FMI d'octobre 2021 et la note de prévision macroéconomique de la Banque de France de septembre 2021

Le 22 octobre 2021, le Gouvernement a saisi le Haut conseil des finances publiques du second projet de loi de finances rectificative pour 2021 et de la révision du scénario macroéconomique du PLF pour 2022.

À cette occasion, le Gouvernement a confirmé retenir l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 6,25 % en 2021. Le Haut Conseil a jugé cette hypothèse plausible dans son avis du 3 novembre 2021¹.

b) Les derniers développements conjoncturels suggèrent que la croissance en volume du PIB en 2021 pourrait finalement excéder 6,6 %

Toutefois, les dernières données publiées par l'INSEE conduisent² à penser que la prévision de croissance de 6,25 % en 2021 sera vraisemblablement dépassée compte tenu du net rebond de l'activité au troisième trimestre.

¹ Avis n° HCFP-2021-5 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021 et à la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022.

² INSEE, Comptes nationaux trimestriels – première estimation au troisième trimestre 2021, 29 octobre 2021.

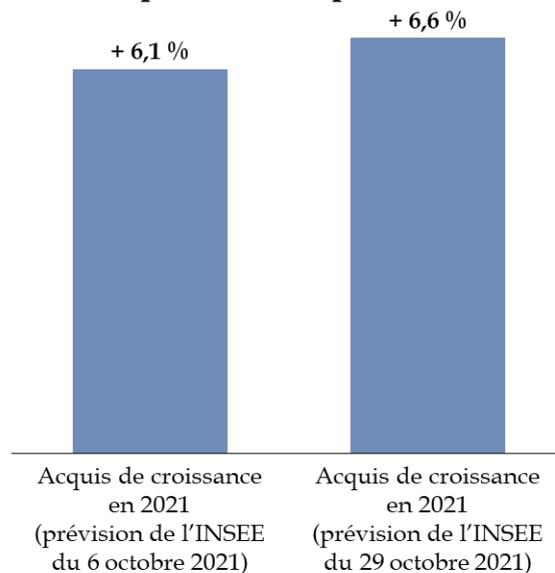
En effet, contrairement à la prévision qu'il retenait au début du mois d'octobre, **l'INSEE indique que le PIB en volume aurait augmenté de 3 % au troisième trimestre**, soit 0,3 point supplémentaire. Il a en outre révisé à la hausse son estimation de la croissance du PIB au second semestre.

Le niveau d'activité aurait, ainsi, déjà rattrapé son niveau d'avant-crise, ce qui constitue une excellente nouvelle.

En conséquence, **l'acquis de croissance en 2021 s'établit désormais à + 6,6 %** ce qui signifie que **même si l'activité n'accélérait pas au quatrième trimestre, la croissance du PIB en volume en 2021 atteindrait 6,6 %**.

À titre de comparaison, l'acquis de croissance en 2021 résultant des prévisions de la dernière note de conjoncture de l'INSEE publiée au début du mois d'octobre 2021 s'élevait à + 6,1 %.

**Évolution de l'acquis de croissance en 2021
entre les deux plus récentes prévisions de l'INSEE**



Source : commission des finances du Sénat d'après la note de conjoncture de l'INSEE du 6 octobre 2021 et les comptes nationaux trimestriels publiés le 29 octobre 2021

Dans ce contexte, et en écartant l'éventualité d'une contraction de l'activité au quatrième trimestre, **la prévision de croissance de + 6,25 % apparaît désormais comme une hypothèse excessivement prudente** tandis que celle de + 6 % figurant au RESF est dépassée.

Dès lors, **la révision du scénario macroéconomique sous-jacent au PLF et, par suite, de son article liminaire s'impose**, dans la mesure où ce surcroît de croissance par rapport à la prévision initiale modifie l'équilibre des finances publiques.

2. En 2022, une croissance de 4 % constitue une hypothèse plausible mais optimiste

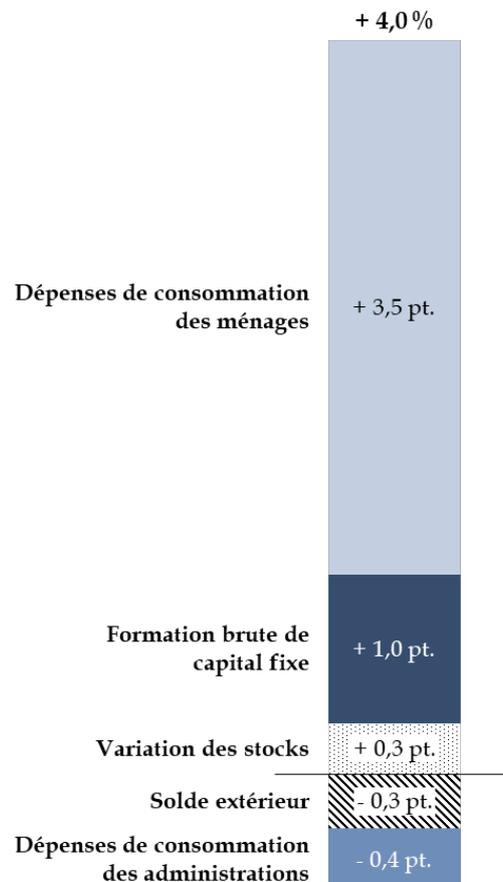
a) Estimée par le Gouvernement à + 4,0 %, la croissance économique en 2022 serait principalement portée par la consommation des ménages

Le projet de loi de finances pour 2022 est construit sur une hypothèse de croissance en volume de 4 % qui n'a pas été révisée depuis le dépôt du texte à l'Assemblée nationale.

D'après le RESF, cette croissance de 4 % serait principalement portée par les dépenses de consommation des ménages (+ 3,5 points sur les 4 points de croissance) et par l'investissement (+ 1 point), en particulier des entreprises (0,7 point).

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

(taux de croissance en pourcentage et corrigé de l'évolution des prix par rapport à l'année précédente)



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

En sens inverse, **le déficit commercial pèserait négativement sur la croissance** d'environ 0,3 point, tandis que la contraction en volume des dépenses publiques dans le contexte de l'extinction progressive des mesures d'urgence et de relance réduirait la croissance d'environ 0,4 point.

b) Même s'il devrait bénéficier d'un acquis de croissance très favorable, le Gouvernement présente une prévision de croissance pour 2022 considérée comme optimiste par les conjoncturistes

Compte tenu des derniers développements conjoncturels, **le Gouvernement devrait bénéficier d'un acquis de croissance particulièrement favorable en 2022.**

Pour mémoire, l'acquis de croissance pour 2022 représente le taux de croissance du PIB qui serait atteint si l'activité se maintenait, cette année-là, au niveau constaté lors du dernier trimestre 2021.

Cet acquis constitue donc « une rampe de lancement » qui implique que l'activité devra plus ou moins accélérer au cours de l'année à venir pour atteindre la cible de croissance prévue.

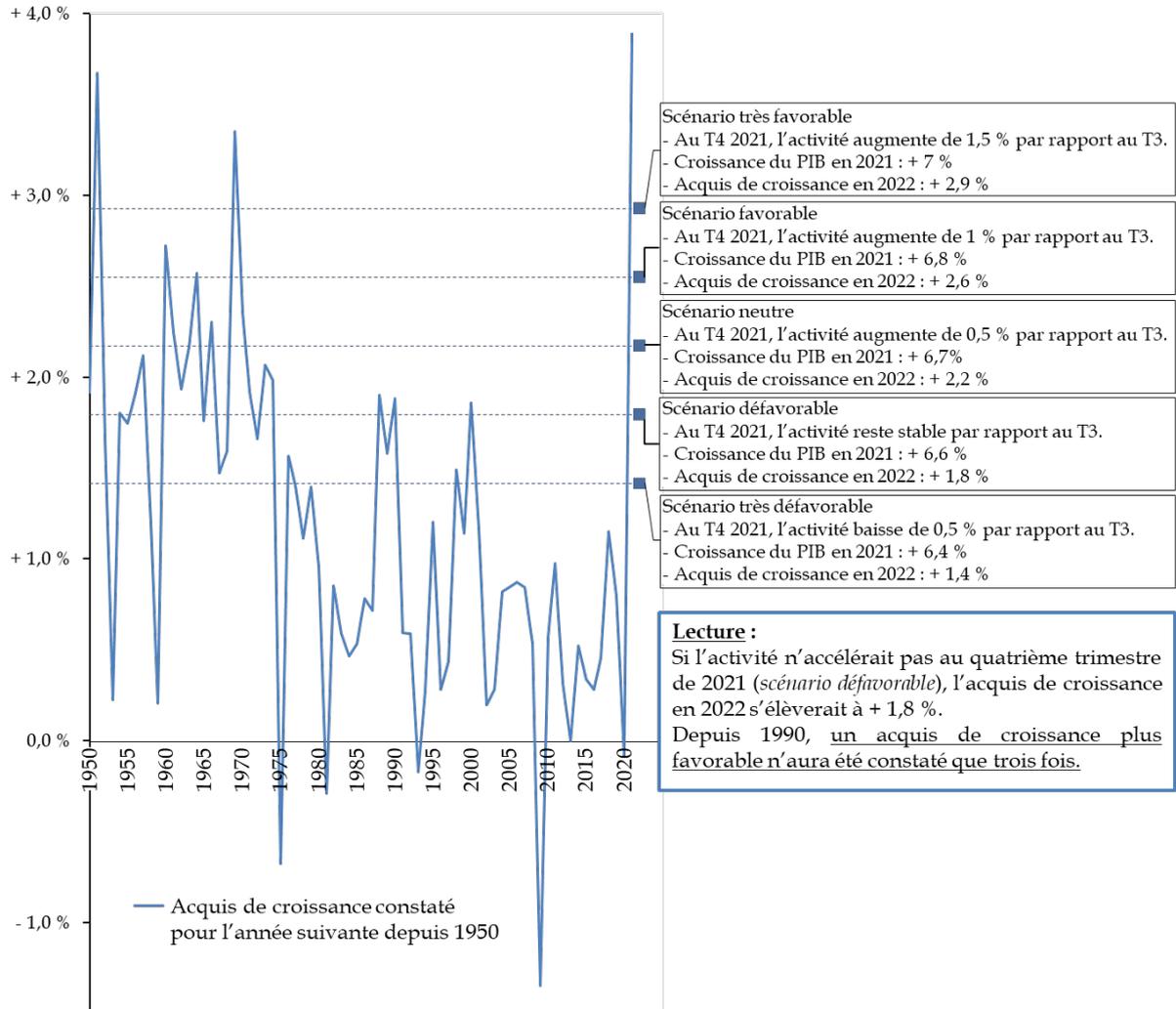
Dans la mesure où le niveau de l'acquis en 2022 dépend du PIB qui sera constaté au quatrième trimestre 2021, le rapporteur général a réalisé une simulation selon quatre scénarios allant du plus favorable (le PIB en volume au quatrième trimestre 2021 augmente de + 1,5 %) au moins favorable (il diminue de 0,5 %).

L'acquis de croissance dont pourrait bénéficier le Gouvernement en 2022 sera vraisemblablement très favorable en comparaison historique.

À titre d'exemple, si l'activité devait stagner au quatrième trimestre 2021, l'acquis de croissance s'élèverait à + 1,8 %, niveau qui n'a été dépassé que trois fois depuis 1990.

Prévisions de l'acquis de croissance en 2022

(taux de croissance du PIB en pourcentage et en volume, c'est-à-dire corrigé de l'évolution des prix)



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

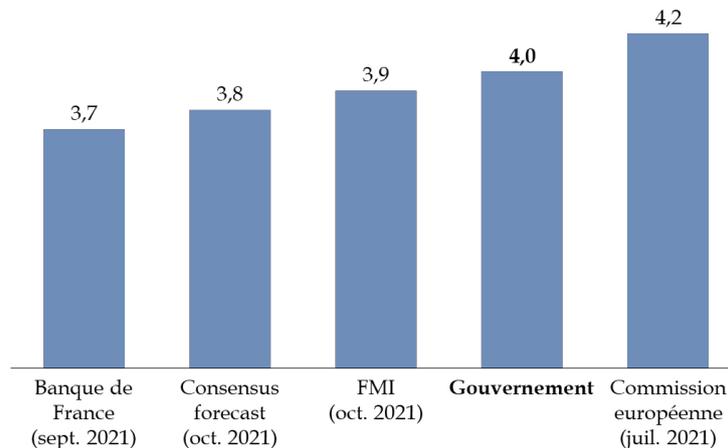
Pour autant, la prévision gouvernementale apparaît légèrement optimiste par rapport au consensus des conjoncturistes. À cet égard, le *Consensus forecasts*, qui propose une estimation de croissance fondée sur la moyenne des prévisions des principaux instituts, estime dans sa publication d'octobre que le PIB en volume n'augmenterait que de 3,8 % en 2022.

Il en va de même d'autres institutions comme la Banque de France ou le Fonds monétaire international pour lesquelles la croissance en volume serait bien inférieure à la prévision gouvernementale.

Si la Commission européenne considère que la croissance du PIB en France pourrait être supérieure à 4 %, cette prévision n'a, toutefois, pas été actualisée depuis le mois de juillet¹.

Prévisions de croissance en 2022

(taux de croissance en pourcentage et corrigé de l'évolution des prix)



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 social, économique 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

En tout état de cause, **plusieurs aléas pèseront sur le niveau de la croissance en 2022.**

D'abord, **l'ampleur de la consommation de la sur-épargne** accumulée par les ménages pendant la crise sanitaire pourrait soutenir davantage la croissance.

Pour mémoire, **le taux d'épargne des ménages a connu un pic en 2020** pour s'établir à 21,4 % du revenu disponible brut (RDB). Le Gouvernement fait l'hypothèse qu'il devrait revenir à son niveau d'avant-crise en 2022 (15,2 du RDB).

L'OFCE estime dans une publication d'octobre 2021² qu'**une consommation d'un cinquième de cette sur-épargne augmenterait la croissance d'environ 1,7 point** par rapport au scénario central qu'elle retient. Une telle hypothèse n'a pas été retenue par le Gouvernement dans son scénario macro-économique.

¹ Comme à l'ordinaire, la Commission européenne devrait publier des prévisions actualisées de croissance économique par pays la première semaine de novembre 2021.

² OFCE, *La vague espérée de la reprise in Perspectives 2021-2022 pour l'économie française*, octobre 2021.

Ensuite, et comme cela sera plus amplement développé par la suite, **l'évolution des prix de l'énergie pourrait peser négativement sur la croissance** s'ils devaient continuer à augmenter.

En effet, une augmentation des prix de l'énergie tend à **réduire la consommation et l'investissement des agents** tout en accroissant le niveau des dépenses publiques.

D'après le modèle Mésange de la direction générale du Trésor et de l'INSEE, **une hausse de 10 dollars du prix du pétrole se traduit ainsi par une contraction du PIB de 0,24 point au bout de deux ans**¹.

Enfin, **le scénario de croissance repose également sur l'hypothèse d'une sortie durable de la crise sanitaire.**

À titre de mise en perspective, *l'institut Oxford Economics*, dont les prévisions sont prises en compte par le *Consensus Forecasts*, **estime qu'en cas de persistance de la crise sanitaire, la croissance en 2022 pourrait être limitée à + 2,2 % contre + 4,2 % dans son scénario central.**

3. Si l'impact de la crise sur le PIB potentiel reste débattu, la croissance de long terme n'aurait pas diminué

a) Le PIB potentiel est une notion centrale pour l'analyse du scénario de croissance et de finances publiques

Pour rappel, **le PIB potentiel représente le niveau d'activité pouvant être atteint par l'économie sans générer de tensions sur les prix**, il s'agit donc du niveau de production soutenable pour l'économie.

L'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel correspond à « **l'écart de production** » tandis que le taux de croissance de PIB potentiel constitue la **croissance potentielle**.

Dans la mesure où il ne s'agit pas d'une donnée directement observable, **l'estimation du PIB potentiel repose sur des méthodologies et des hypothèses différentes** selon les conjoncturistes.

Alors que l'économie française sort d'une crise de grande ampleur, **le degré d'incertitude quant au niveau du PIB potentiel est particulièrement fort.**

¹ INSEE, *Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés*, mai 2017.

Pour autant, **le PIB potentiel et les indicateurs qui en découlent sont déterminants pour analyser la situation de l'économie et la trajectoire des finances publiques.**

En premier lieu, le niveau de l'écart de production permet de situer **la position de l'économie dans le cycle et de déterminer l'orientation souhaitable de la politique budgétaire.**

Ainsi, un **écart de production négatif** témoigne du fait qu'il existe des capacités de production inutilisées en raison d'une **insuffisance de la demande.**

Cette situation entraîne un **ralentissement de l'évolution des prix** et peut, lorsqu'elle présente un caractère durable, aboutir à **une contraction permanente du niveau d'activité** en raison de l'apparition d'effets d'hystérèse (dépréciation du capital humain, destruction d'entreprises viables, moindre investissement...).

Ce risque justifie généralement la mise en œuvre de politiques budgétaires expansionnistes et monétaires accommodantes afin de soutenir la demande adressée à l'économie.

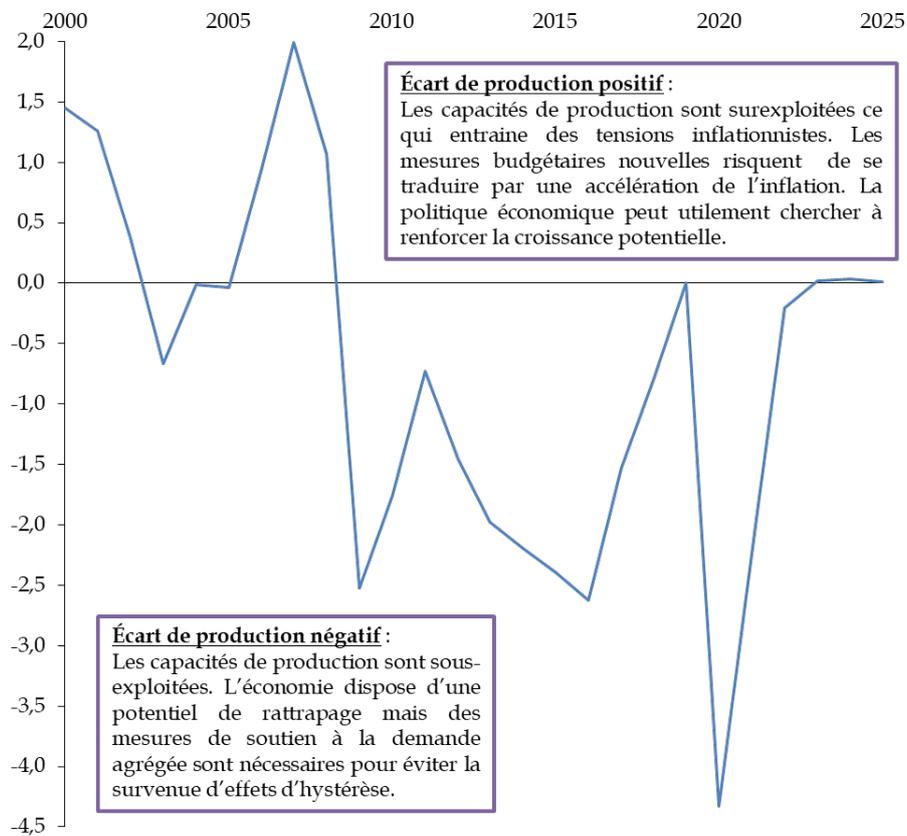
À l'inverse, un **écart de production positif** indique que **l'économie fonctionne en « surchauffe »** ce qui se traduit par **la survenue de tensions inflationnistes.**

Dans cette situation, **la mise en œuvre de politiques budgétaires expansionnistes** et monétaires accommodantes emporte **le risque d'accélérer l'inflation.**

Il est généralement souhaitable que la politique économique comporte des mesures permettant de **renforcer la croissance potentielle** (hausse de la participation sur le marché du travail, amélioration de la productivité, augmentation du niveau des investissements...).

Évolution de l'écart de production en France d'après le FMI

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances d'après le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021

En second lieu, les variations de l'écart de production sont considérées comme transitoires et résultant de facteurs conjoncturels (choc d'offre ou de demande).

En effet et à long terme, le niveau du PIB effectif est supposé tendre vers celui du PIB potentiel et il s'en déduit que la croissance du PIB à long terme se confond avec celle de la croissance potentielle.

Dès lors, le niveau de la croissance potentielle permet d'estimer l'évolution du PIB à long terme et, ainsi, d'en déduire, notamment, une trajectoire de recettes et de dépenses publiques.

En troisième lieu, l'écart de production et la croissance potentielle constituent des données centrales pour **l'analyse de l'évolution des composantes structurelles** (solde structurel, ajustement structurel, effort structurel) du solde public.

En effet, dans la mesure où, à court terme, la dynamique de l'écart de production s'explique par des facteurs conjoncturels, le prendre en compte permet d'**isoler dans la variation du solde public, la part imputable respectivement, à des facteurs conjoncturels ou structurels.**

Schématiquement, **le solde structurel correspond, ainsi, au solde public qui aurait été constaté si le PIB effectif avait été égal à son niveau potentiel** au titre d'une année donnée¹.

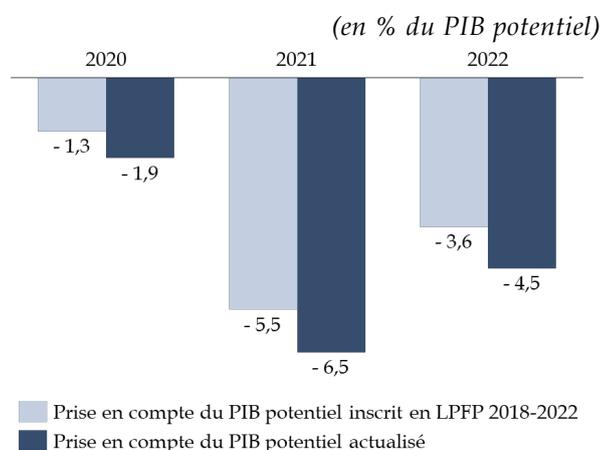
On peut ainsi rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, **l'article liminaire des projets de loi de finances présente la décomposition du solde public entre ses composantes conjoncturelle et structurelle** et indique la part correspondant aux mesures ponctuelles et temporaires.

La loi organique prévoit, également, que **le solde structurel est calculé en référence au PIB potentiel découlant du scénario retenu par la plus récente loi de programmation des finances publiques.**

Au cours de la crise, **cette disposition a particulièrement avantage le Gouvernement** en lui permettant d'afficher un solde structurel bien moindre que celui qui aurait découlé de la prise en compte d'un niveau actualisé de PIB potentiel.

¹ En pratique, il conviendra d'exclure l'impact sur le solde public des mesures exceptionnelles et temporaires.

Évolution du solde structurel (sous l'hypothèse d'une croissance de 6,25 % en 2021 et de la prise en compte des nouvelles mesures en dépenses annoncées au 3 novembre depuis le dépôt du PLF)



Source : commission des finances du Sénat

b) Les conjoncturistes ne s'accordent pas sur le niveau du PIB potentiel en 2022

D'après le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022, le **Gouvernement estime que l'écart de production en 2021 et 2022 pourrait s'élever, respectivement, à -2,4 % et +0,2 % du PIB potentiel.**

Cette prévision devrait toutefois être revue dans la mesure où le Gouvernement a révisé sa prévision de croissance du PIB en volume pour 2021 pour la porter à 6,25 %.

Dans ce contexte, **l'écart de production devrait plus probablement être égal en 2021 et 2022, respectivement, à -2,2 % et +0,4 % du PIB potentiel¹.**

Ainsi, pour le Gouvernement, **l'économie française aura épuisé son potentiel de rattrapage au cours de l'année 2021** et connaîtrait, en 2022, **une période de surchauffe.**

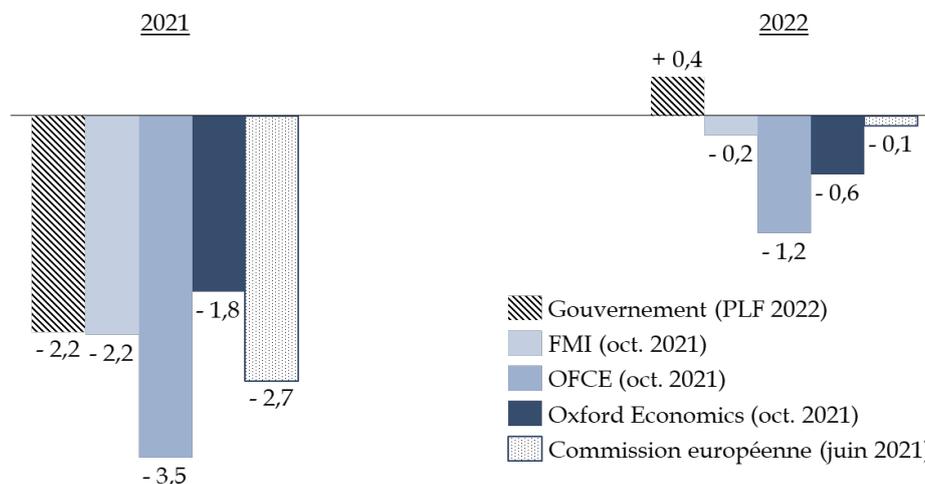
L'hypothèse retenue par le Gouvernement ne présente, toutefois, pas un caractère central.

En effet, la plupart des conjoncturistes semblent considérer que **les capacités de production seront plutôt sous-exploitées en 2022** et que la croissance bénéficierait encore d'un potentiel de rebond.

¹ À titre d'information, dans l'hypothèse d'une croissance en volume égale à 6,6 % en 2021, l'écart de production atteindrait, -1,9 % du PIB potentiel en 2021 et +0,7 % du PIB potentiel en 2022.

**Prévision de l'écart de production en 2021 et 2022
(sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 6,25 % en 2021)**

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat d'après la prévision économique d'été de la Commission européenne, la base de donnée d'Oxford Economics, le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021 et la note du 13 octobre 2021 de l'OFCE

Par construction, **deux éléments peuvent expliquer ces écarts de prévision** : une divergence quant à l'estimation du PIB effectif, d'un côté, et du PIB potentiel, de l'autre.

En l'espèce, **les prévisions de croissance économique en valeur sur la période 2020-2022 divergent entre les différents conjoncturistes** et sont plus favorables que celles retenues par le Gouvernement.

**Prévision de croissance du PIB entre 2020 et 2022
(sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 6,25 % en 2021)**

(en pourcentage)

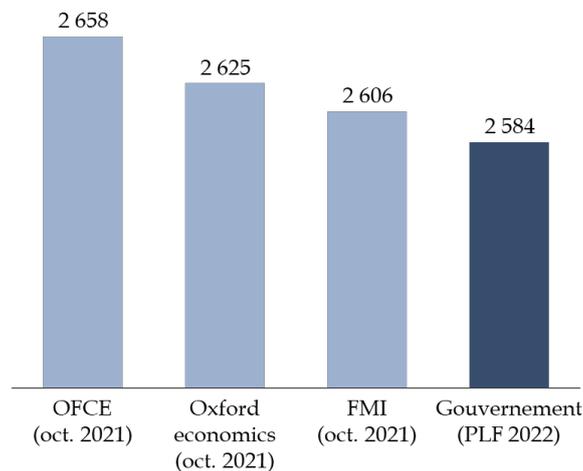
	Gouvernement	FMI	Oxford Economics	OFCE
Croissance économique en valeur 2020-2022	12,7 %	12,9 %	13,4 %	14 %

Source : commission des finances du Sénat la base de donnée d'Oxford Economics, le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021 et la nota du 13 octobre 2021 de l'OFCE

À PIB potentiel donné, ces écarts de croissance devraient conduire à prévoir un niveau d'écart de production plus important que celui retenu par le Gouvernement.

Estimation du PIB potentiel en 2022

(en milliards d'euros, en valeur)



Source : commission des finances du Sénat d'après la base de donnée d'Oxford Economics, le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021 et la note du 13 octobre 2021 de l'OFCE

En réalité, **cette différence entre les diverses prévisions d'écart de production résulte principalement du fait que les conjoncturistes ne s'accordent pas sur le niveau du PIB potentiel lui-même.**

c) Si la perte de PIB potentiel induite par la crise pourrait ne pas être rattrapée, les conjoncturistes n'anticipent plus de recul de la croissance potentielle elle-même

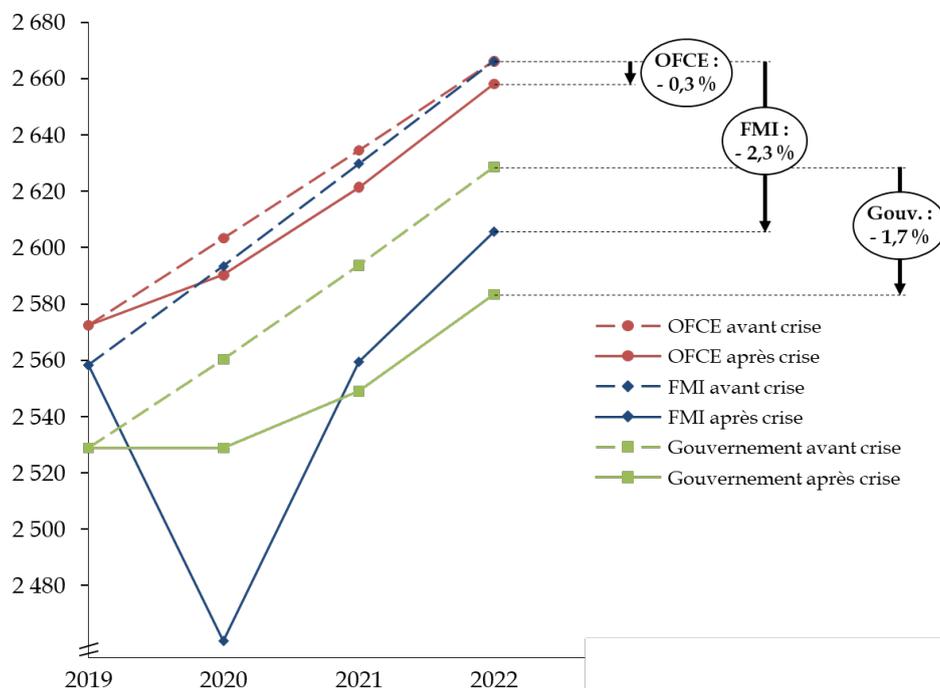
Les différents conjoncturistes et le Gouvernement **ne s'accordent pas sur l'ampleur de la perte pérenne de PIB potentiel en 2022 induite par la crise.**

Ainsi, l'OFCE considère, dans sa récente publication précitée, **que l'écart entre les PIB potentiels estimés pour 2022 avant et après la crise ne dépasserait pas 0,3 %.**

À l'inverse, le FMI et le Gouvernement considèrent qu'en 2022, la **crise aura entraîné une contraction du PIB potentiel par rapport à son tendancier d'avant-crise compris entre 1,7 % et 2,3 %.**

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

(en milliards d'euros de 2022)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2020 et 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2019 et 2020 et la note du 13 octobre 2021 de l'OFCE

Si le niveau du PIB potentiel sera donc certainement inférieur après la crise au niveau qu'il aurait pu atteindre si elle n'était pas survenue, il est heureux de constater que **les principaux conjoncturistes considèrent que la crise n'a qu'un effet réduit ou nul sur la croissance potentielle elle-même.**

Cette hypothèse est également partagée par le Gouvernement et traduit une véritable amélioration des anticipations dans la mesure où, concernant le FMI par exemple, **les prévisions publiées en octobre 2020 traduisaient un recul de la croissance de long terme de 0,3 point.**

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

(taux de croissance en pourcentage et corrigé de l'évolution des prix)

	FMI	OFCE	Consensus forecasts	Gouvernement
Avant crise	1,4	1,2	1,3	1,35
Après crise	1,4	1,2	1,2	1,35

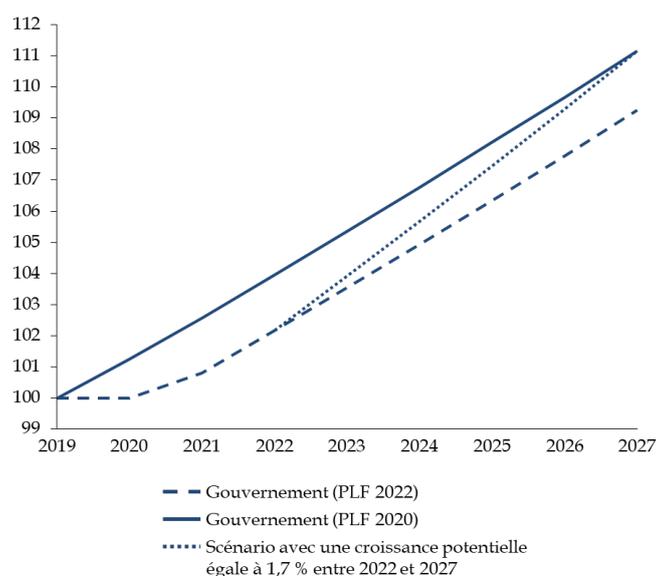
Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2020 et 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2019 et 2020, la note du 13 octobre 2021 de l'OFCE et les notes du Consensus forecasts d'octobre 2019 et 2021

Toutefois, dans la mesure où la **prévision de croissance potentielle demeure globalement inchangée** avant et après la crise, **l'écart entre les niveaux de PIB potentiels anticipés pour l'avenir avant et après la crise ne sera vraisemblablement jamais rattrapé.**

Pour combler cet écart, la politique économique devrait chercher à **accroître le niveau de la croissance potentielle**. Pour autant, on peut relever que **la cible de croissance à atteindre serait particulièrement élevée.**

Trajectoire de rattrapage du PIB potentiel à son niveau tendanciel d'avant-crise

(base 100 en 2019)



Source : commission des finances du Sénat

En effet, en s'appuyant sur le scénario du Gouvernement, **il serait nécessaire que la croissance potentielle en volume s'élève à 1,7 % par an entre 2022 et 2027**, soit une hausse de 0,35 point par rapport à la prévision, pour que le PIB potentiel rattrape son niveau d'avant-crise à l'horizon du prochain quinquennat.

B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT SONT PRUDENTES

1. L'accélération devrait être plus importante en 2021 que ce qu'anticipe le Gouvernement mais reste considérée par les analystes comme procédant de facteurs temporaires

D'après le Gouvernement, **l'inflation augmenterait de 1,5 % en 2021 et en 2022**. En 2021, cette hausse s'expliquerait en particulier par **l'augmentation récente, mais considérée comme temporaire, des prix de l'énergie**.

À l'inverse, **en 2022, l'inflation serait portée par une hausse de l'inflation sous-jacente** – c'est-à-dire neutralisée des composantes les plus volatiles – sous l'effet de la **reprise de l'activité** et de la clôture de l'écart de production.

Il convient d'observer que **le Gouvernement anticipe désormais, à l'occasion de ce projet de loi de finances, un niveau d'inflation sous-jacente plus important en 2021 que celui retenu lors de l'examen du premier PLFR pour 2021**.

Cette situation est toutefois cohérente avec le fait qu'il prévoit également **un niveau plus important de croissance en 2021 qu'il ne le faisait en avril**.

Par ailleurs, l'inflation serait également soutenue en 2021 comme en 2022 par **des tensions d'approvisionnement** dans le contexte de reprise des activités économiques au sortir de la crise sanitaire. **Ces dernières pourraient toutefois se réduire à mesure d'un retour à la normale sur les chaînes de production¹**.

Pour autant, le rapporteur général s'alarme des difficultés croissantes que rencontrent les entreprises pour recruter.

Ainsi, la Banque de France a récemment mentionné le fait que **53 % des entreprises interrogées évoquent des difficultés à recruter**, en particulier dans les secteurs des services et du bâtiment, **contre 37 % en mai 2021²**.

¹ Banque de France, Bloc-note Eco, *La hausse de l'inflation en France est-elle temporaire*, Y. Kalantzis et Y. Ulgazi, octobre 2021.

² Banque de France, *point sur la conjoncture française*, octobre 2021.

Cette situation peut à terme peser sur l'inflation en favorisant des hausses de salaires susceptibles de **dégrader la compétitivité** de l'économie, sans participer durablement à accroître le pouvoir d'achat aux ménages.

Exprimée au périmètre de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), **la tendance d'évolution de l'inflation retenue par le Gouvernement apparaît cohérente avec les évaluations fournies par d'autres conjoncturistes.**

Prévision d'inflation en 2021 et 2022

(en pourcentage)

	FMI	OCDE	Consensus forecasts	Banque de France	Gouvernement
2021	2,0	1,9	1,7	1,8	1,7
2022	1,6	1,4	1,6	1,4	1,6

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2020 et 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021, la note du 11 octobre 2021 de la Banque de France et les notes du Consensus forecasts d'octobre 2021

Toutefois, compte tenu des dernières données publiées par l'INSEE, **la prévision d'inflation pour 2021 est désormais trop faible et devra être révisée dans la mesure où si les prix n'évoluaient plus de novembre à décembre, l'IPCH augmenterait de 2 % en 2021.**

Dans la mesure où un ralentissement de l'évolution des prix n'est pas anticipé entre novembre et décembre, **l'inflation devrait se situer à un niveau plus important que celui anticipé par le Gouvernement.**

Pour autant, le rapporteur général constate que le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision d'inflation.

S'agissant du déflateur du PIB – qui mesure l'évolution des prix de la production – il convient d'observer que **la prévision gouvernementale se situe en ligne avec celle retenue par le FMI.**

À l'inverse, **la Banque de France considère que le prix à la production devrait augmenter moins rapidement en 2022 que ne l'estime le Gouvernement.**

Prévision de déflateur du PIB en 2021 et 2022

(en pourcentage)

	FMI	Banque de France	Oxford Economics	Gouvernement
2021	0,6	0,6	0,8	0,5
2022	1,6	0,5	1,4	1,4

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport social, économique et financier annexé au PLF pour 2020 et 2022, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021, la note du 11 octobre 2021 de la Banque de France et la base de données de l'institut Oxford Economics

La réalisation du scénario retenu par la Banque de France serait défavorable aux administrations publiques.

En effet, si la croissance en volume envisagée par le Gouvernement et la Banque de France pour 2022 sont comparables, un déflateur du PIB plus faible entraîne mécaniquement **une moindre croissance économique en valeur.**

Or l'évolution des prélèvements obligatoires est essentiellement corrélée à la croissance du PIB en valeur. **Il s'en déduit que dans le scénario retenu par la Banque de France, le niveau des recettes publiques serait moins important** que les prévisions sur lesquelles est fondée la trajectoire de finances publiques du Gouvernement.

En l'espèce en comparaison de la prévision gouvernementale, le **solde public accuserait un écart de l'ordre de 0,5 point de PIB à compter de 2022.**

2. Le scénario d'évolution des taux d'intérêt est conservateur même si les effets d'éventuelles évolutions de politiques monétaires hors de la zone euro ne doivent pas être négligés

Le Gouvernement retient l'hypothèse d'une remontée des taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans de 0,3% en 2021 à 0,75% en 2022, ce qui constitue une prévision prudente voire conservatrice.

En effet, le *Consensus forecasts* indique que les taux pourraient plus vraisemblablement se situer autour de 0,2% en 2021 et de 0,4% en 2022.

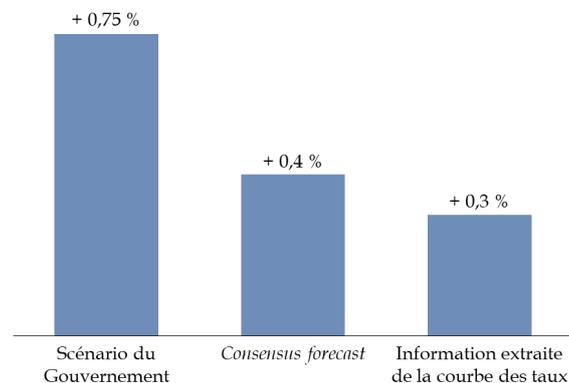
Cette prévision rejoint d'ailleurs les **anticipations qui peuvent être extraites de la courbe des taux sur le marché** des obligations souveraines en appliquant une méthode proche de celle mise en œuvre par la Banque centrale européenne (BCE).

Ainsi, en appliquant cette méthode, il apparaît que **le taux des OAT françaises à 10 ans s'établirait à 0,3 % en 2022** et remonterait progressivement pour atteindre 0,8 % en 2031.

Cette projection de marché traduit d'ailleurs **une amélioration des conditions de financement à long terme de la France** puisque le taux de l'OAT à 10 ans en 2022 était anticipé à 0,32% en juin 2021.

Prévision d'évolution du taux de l'OAT française à 10 ans

(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, calcul de la commission

Si elle peut paraître fondée à première vue, la prudence adoptée par le Gouvernement n'est pas sans conséquence sur l'estimation du montant de la charge de la dette pour les années en venir. En effet, plus le taux anticipé est important plus le coût de refinancement et la charge de la dette augmentent.

Dès lors, une telle prudence offre paradoxalement **des marges de manœuvre au Gouvernement en matière d'évolution de la dépense publique**. En effet, en règle générale, les objectifs de dépenses sont exprimés sans en retrancher la charge de la dette.

En conséquence, lorsque la charge de la dette se révèle moins importante que prévu, le Gouvernement dispose d'un « matelas » équivalent à cet écart qu'il peut mobiliser pour alléger la contrainte qui pèse sur l'évolution des dépenses primaires.

3. L'élasticité des prélèvements obligatoires devrait être unitaire entre 2022 et 2027, ce qui constitue une hypothèse raisonnable

La notion d'élasticité désigne la manière dont le rendement des **prélèvements obligatoires réagit à l'évolution du PIB**. Cette variable présente un **caractère central pour le cadrage budgétaire** car le déficit public est davantage sensible à l'hypothèse d'élasticité qu'à celle de la croissance : une élasticité des prélèvements obligatoires de 0,1 point plus élevée diminue le déficit de 0,1 point environ.

En l'espèce, à compter de 2021, **le Gouvernement estime que l'élasticité des prélèvements obligatoires devrait être unitaire**. Il s'agit d'une **hypothèse raisonnable** dans la mesure où l'élasticité des prélèvements obligatoires est en moyenne unitaire sur longue période.

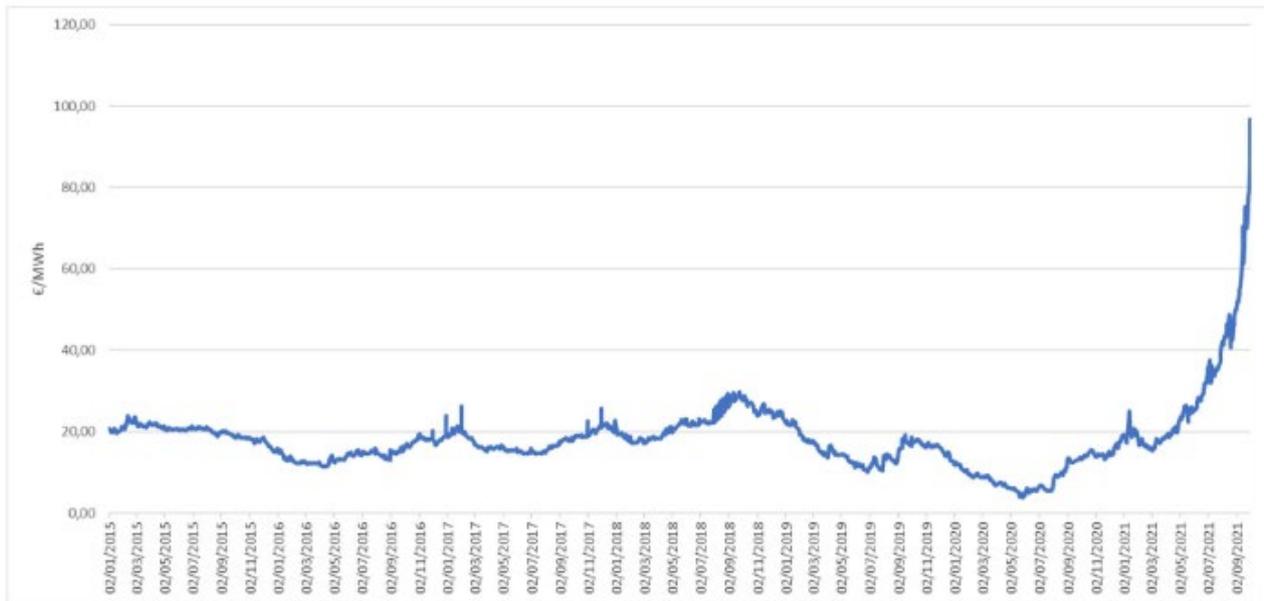
C. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE PORTÉE AUX CONSÉQUENCES DE LA FLAMBÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

1. Parallèlement à la reprise économique au niveau mondial, les prix de l'énergie ont augmenté de façon inédite

a) Une hausse importante des cours du gaz depuis le début de l'année 2021, qui s'est accélérée depuis l'été

Depuis plusieurs mois, **les prix de marché ont augmenté de façon inédite en Europe**. Ainsi, d'après les données communiquées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le prix pour une livraison le mois suivant a été quasiment multiplié par trois entre le mois de juin (28,9 euros/mégawattheure [MWh]) et le mois de septembre 2021 (79,9 euros/MWH).

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



Source : Délibération n° 2021-316 de la Commission de régulation de l'énergie du 14 octobre 2021 portant avis sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel modifiant l'article R.445-5 du code de l'énergie et sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie et faisant application du dernier alinéa de l'article R.445-5 du code de l'énergie

Cette accélération des prix du gaz naturel en Europe découle de plusieurs facteurs :

- d'abord, **la demande s'est accrue**, en particulier en Asie, en raison de la reprise économique au niveau mondial et d'un hiver très rigoureux¹, ce qui limite les quantités livrées sur les marchés européens ;

- ensuite, **l'offre est de plus en plus contrainte** en raison de la saturation des capacités de production en Algérie et en Norvège et d'une baisse tendancielle de la production de gaz en Europe ainsi que des exportations russes ;

- enfin, en raison des effets décrits ci-avant, **le niveau des stocks est particulièrement faible** en Europe.

¹ Selon la CRE, le mois d'avril 2021 a été le plus froid depuis 20 ans en France et cette vague de froid européenne a maintenu une consommation élevée en Europe réduisant le rythme de remplissage des stockages.

Ces niveaux de prix devraient se maintenir à un niveau élevé durant l'automne et l'hiver 2021-2022 avant d'amorcer une baisse à ce jour hypothétique au printemps 2022. Ainsi, d'après les informations communiquées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les prix de gros sur les produits futurs devraient retrouver des niveaux plus modérés mais toujours élevés à partir du deuxième trimestre 2022 et revenir à un niveau normal en 2023.

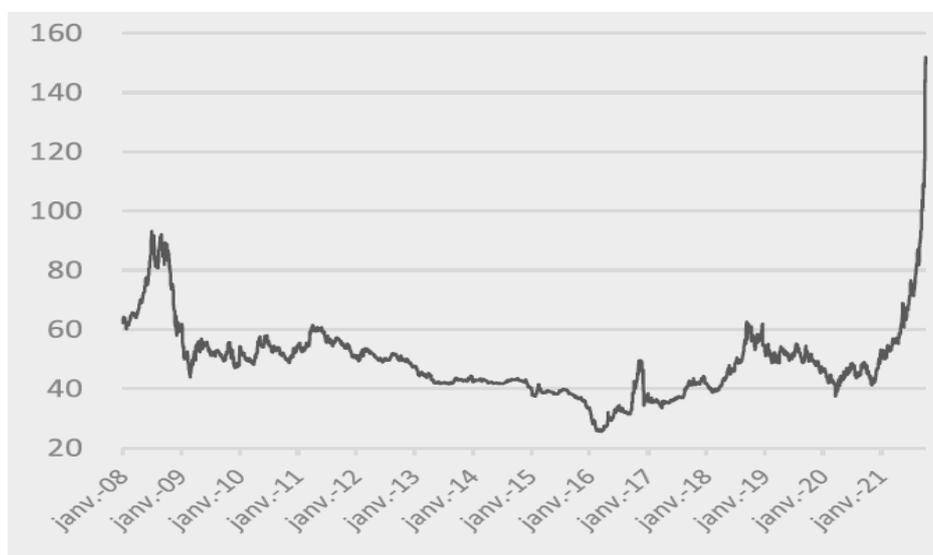
b) *Le gaz entraîne une augmentation très significative des prix de gros de l'électricité en France et en Europe*

(1) Une hausse fulgurante des prix de gros de l'électricité

Les **prix de gros de l'électricité** en France et en Europe sont déterminés sur des **marchés de court terme** dits « spot », journalier et intra-journalier, ainsi que sur des **marchés de produit à terme**. Les prix du **marché à terme à douze mois**, qui fait figure de référence, **ont doublé en 2021** jusqu'à atteindre les **150 euros le mégawattheure (MWh)**, dépassant ainsi largement le **record de 93 euros** en 2008. La CRE qualifie ce phénomène de « *crise sans précédent* ».

Évolution des prix de l'électricité à terme à douze mois depuis 2008

(en euros par MWh)



Source : Opéra énergie, note d'analyse des prix de l'électricité d'octobre 2021

(2) L'augmentation des prix de l'électricité s'explique par celle des cours du gaz, compte tenu du fonctionnement du marché européen de l'énergie

L'accélération du prix de l'électricité est parfaitement corrélée à celle des cours du gaz en raison du fonctionnement du marché européen de l'énergie.

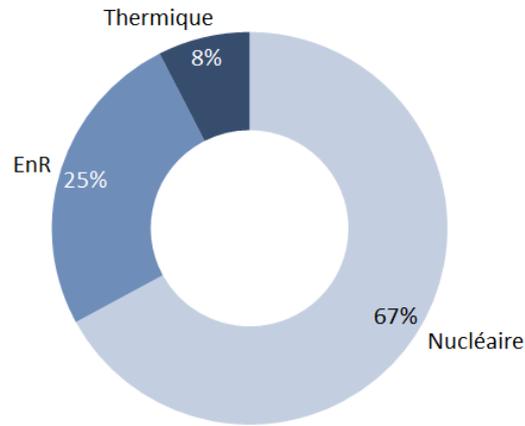
En effet, dans le cadre de ce marché, la formation du prix de gros de l'électricité est déterminée par **le coût de production de la dernière centrale mobilisée pour satisfaire la demande**, la centrale dite « marginale ».

Or, le plus souvent, en Europe, en cas de pic de consommation d'électricité, la dernière centrale appelée à équilibrer l'offre et la demande d'électricité est une centrale à gaz. La hausse récente de la demande d'électricité a entraîné un recours encore plus systématique aux centrales marginales alimentées par des combustibles fossiles, au premier rang desquels le gaz.

Si cette règle a pour vocation d'optimiser le fonctionnement du système électrique européen et son interconnexion, elle renchérit **le prix de l'électricité en France** alors même que la production de l'électricité y est faiblement dépendante du gaz naturel. En effet, **en France**, d'après le bilan électrique de réseau de transport d'électricité (RTE), **en 2020, 67,1 % de l'électricité a été produite à partir d'énergie nucléaire** pour seulement **7 % à partir de gaz naturel**.

De par sa dépendance au prix du gaz, énergie fossile intégrée dans le mécanisme d'échange de quotas carbone européen dit « ETS », le prix de gros de **l'électricité** se trouve également **indirectement affecté par l'évolution du prix du carbone**. Or **celui-ci a doublé** au cours de l'année 2021 pour dépasser les 60 euros, ce qui expliquerait, d'après la CRE, **15 à 20 % de la hausse des prix de l'électricité**. Cette situation est d'autant plus paradoxale dans le cas français que la production d'électricité y est décarbonée à plus de 92 % d'après le bilan électrique 2020 de RTE.

Répartition de la production d'électricité en France en 2020 entre sources d'énergies

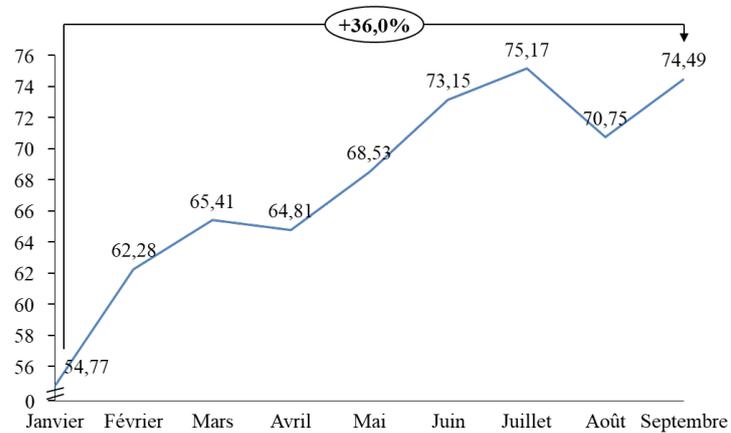


Source : commission des finances d'après le bilan électrique 2020 de RTE

- (3) Une augmentation des prix à la consommation des carburants qui reflète les évolutions des cours de pétrole

Cotation du baril du Brent en 2021¹

(en dollar par baril)



Source : commission des finances d'après Reuters/DGEC

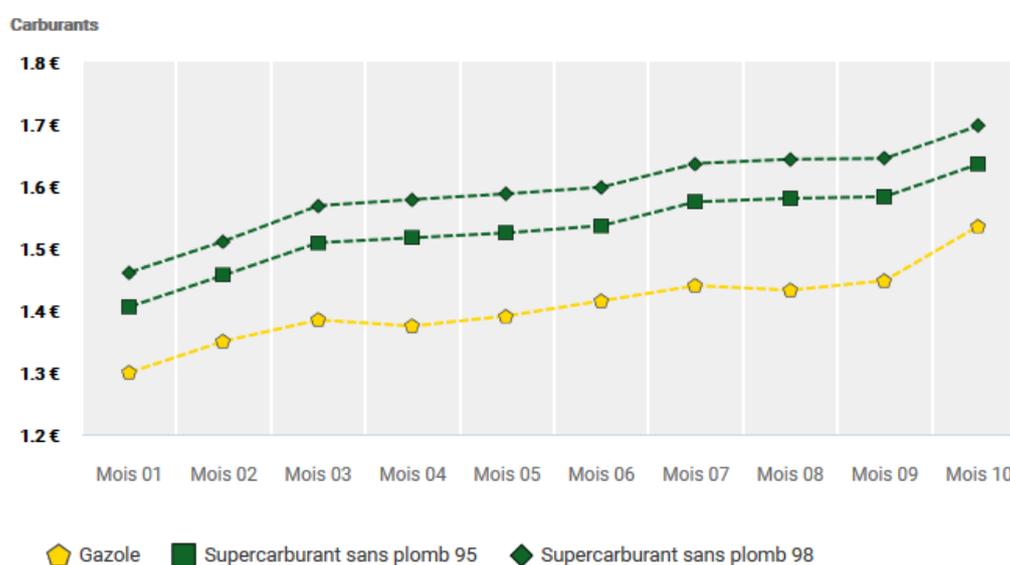
¹ Les moyennes mensuelles sont les moyennes des cotations quotidiennes du Brent daté en clôture à Londres.

La France dépend à 99 % des importations pour sa consommation de pétrole. Or, depuis le début de l'année 2021, la cotation du baril du Brent a augmenté de 20 dollars (+ 36 %).

Cette évolution se traduit ainsi dans les prix à la consommation des produits pétroliers, qui reflètent non seulement le cours du pétrole brut, mais également les marges de raffinage et de transport-distribution¹ (qui évoluent également à la hausse) et la fiscalité.

Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) de janvier 2021 à octobre 2021

(en euros par litre)



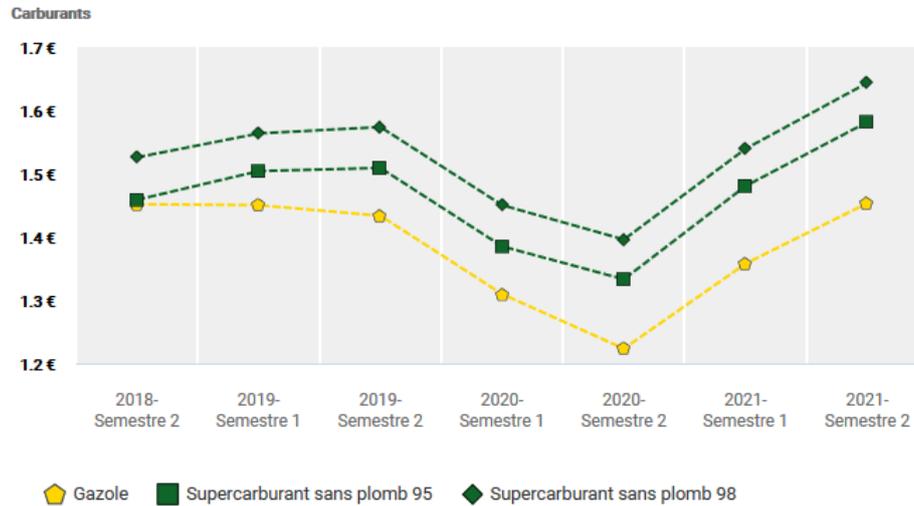
Source : commission des finances d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

Les prix à la pompe ont donc dépassé le niveau atteint au deuxième semestre 2018, prélude du mouvement social de l'automne ayant donné lieu au gel de la trajectoire de la « composante carbone » de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'initiative du Sénat.

¹ La marge brute de transport-distribution reflète les coûts de logistique et de distribution à partir du point de mise à disposition du produit (import ou raffinerie) jusqu'à la station-service : elle couvre les coûts d'acheminement et les frais de stockage dans le dépôt, puis les coûts de distribution.

Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) d'octobre 2018 à octobre 2021

(en euros par litre)



Source : commission des finances d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

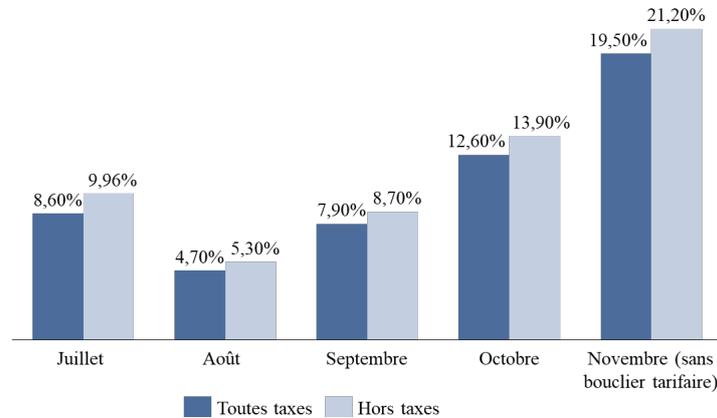
2. Cette flambée des prix de l'énergie se répercute sur les factures des ménages et des entreprises

a) Un impact fort pour les ménages en l'absence de mesure de correction

(1) S'agissant du gaz

La hausse des prix de gros du gaz touche directement les coûts d'achat du gaz des fournisseurs, qui sont strictement reflétés dans l'évolution des tarifs réglementés de gaz.

Augmentation des TRV de gaz naturel entre juillet et octobre 2021



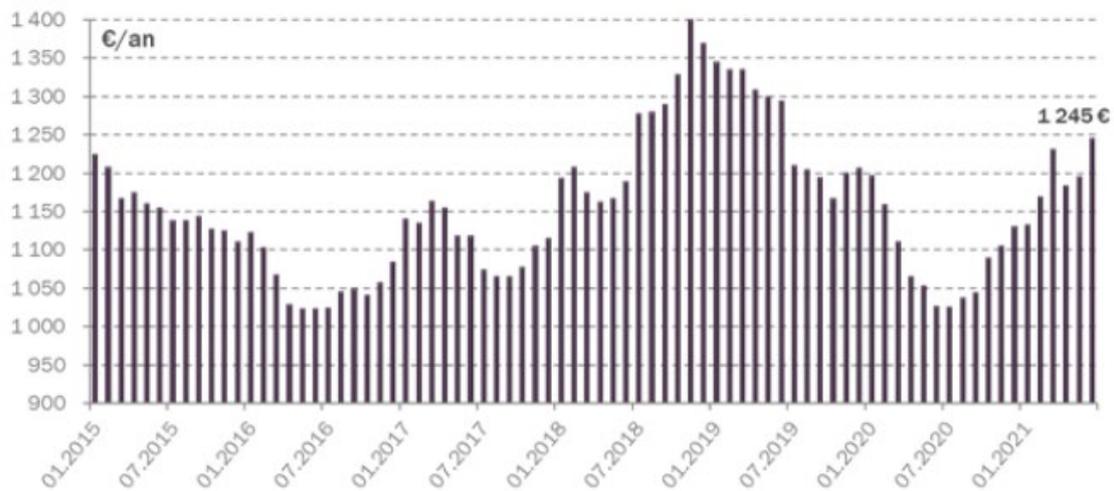
Source : commission des finances d'après les données de la délibération de la CRE

Compte tenu des hausses des cours du gaz, le tarif réglementé de vente (TRV) de gaz naturel a régulièrement augmenté au cours de l'année 2021.

Engie a soumis à la CRE le 5 octobre 2021 un projet de barèmes de TRV de gaz naturel applicable au 1^{er} novembre 2021 prévoyant une hausse moyenne des tarifs hors taxe de vente de gaz naturel de 17,20 euros du MWh au 1^{er} novembre 2021 (+ 21,2 % hors taxes par rapport au mois précédent). Une nouvelle hausse de 15 à 20 % aurait dû avoir lieu en décembre 2021.

Or, entre juin et octobre 2021, le TRV de gaz moyen a déjà augmenté de près de 44 %, avec un impact sur la facture de gaz et donc le pouvoir d'achat des ménages.

Évolution de la facture de gaz pour un client B1 (usage chauffage) - consommation annuelle de 17 000 kWh



Source : les marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel, deuxième trimestre 2021, CRE

Pour mémoire, ces tarifs réglementés de vente de gaz naturel concernent, au 31 mars 2021, **un consommateur de gaz particulier sur trois, soit 3,22 millions de consommateurs résidentiels**. À ceux-ci s'ajoutent les consommateurs qui disposent d'offres indexées aux TRV de gaz et subissent également cette augmentation (soit **1,5 million de clients résidentiels supplémentaires**).

(2) S'agissant de l'électricité

En France, le **prix de détail de l'électricité** est très majoritairement représenté par les **tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE)**, les « **tarifs bleus** » proposés par l'entreprise électricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution (ELD). Au 31 mars 2021, près de **22,5 millions de ménages (67 %)** bénéficient du TRVE ou de contrats indexés sur celui-ci¹ auxquels s'ajoutent **1,5 million de petites entreprises**.

Le 8 juillet 2021, la CRE a maintenu inchangé le niveau des coûts d'approvisionnement et n'a fait évoluer les TRVE au 1^{er} août 2021 qu'au regard des coûts d'acheminement par le réseau. Ainsi, **en 2021**, malgré la hausse des cours, **les TRVE n'ont augmenté que de 2,1 %**, soit une hausse voisine du niveau d'inflation.

La prise en compte du **phénomène de la hausse des prix de l'électricité** constatée en 2021 ne devrait advenir qu'à l'occasion de sa délibération de janvier 2022, pour application au **1^{er} février 2022**. La **facture des ménages et de petites entreprises pourrait alors bondir de 20 %**.

¹ Délibération n° 2021-226 de la CRE du 8 juillet 2021 portant proposition des TRVE.

La prise en compte des approvisionnements liés à l'Arenh (l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique) pourrait également tirer à la hausse les TRVE de façon significative du fait de la prise en compte du « complément de marché », qui résulte des **prix de gros de l'électricité**. Celui-ci pèse pour **un tiers des coûts d'approvisionnement**, soit environ **10 % du niveau total du TRVE**.

(3) S'agissant des carburants

Plusieurs cas types ont été fournis par la Direction générale du Trésor au rapporteur général. Ainsi, en se basant sur une hausse de prix à la pompe (essence comme diesel) de 9 centimes (soit les prix observés début octobre par rapport aux prix moyens de 2018-2019) :

- pour une distance parcourue moyenne d'environ 14 000 kilomètres sur l'année par véhicule, avec un véhicule consommant 6,4 litres aux 100 kilomètres (km), le surcoût annuel de dépense de carburants atteindrait environ 80 euros ;

- pour un indépendant « gros rouleur » qui travaille 5 jours sur 7 avec un véhicule diesel consommant 4,2 litres aux 100 km (Clio III 2012) et effectue 21 500 km à l'année, le surcoût annuel sera d'environ 81 euros ;

- pour une famille monoparentale possédant un monospace diesel consommant 7,4 litres aux 100 km et effectuant 6 000 km par an, le surcoût serait d'environ 40 euros.

b) Le risque de la hausse des coûts de production pour la compétitivité des entreprises françaises

(1) Pour certains secteurs, la facture énergétique constitue un coût de production déterminant

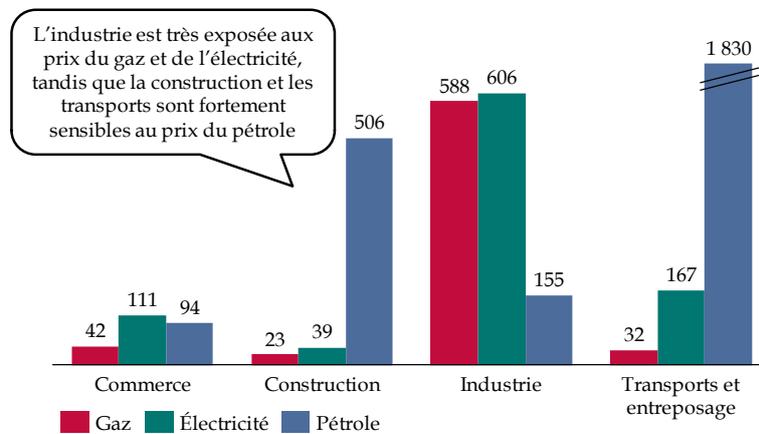
L'exposition des entreprises à la hausse des coûts de l'énergie dépend de la nature de l'activité exercée et du type de contrat d'approvisionnement souscrit, selon qu'il protège ou non le professionnel contre une variation à court terme des prix.

Pour **caractériser l'exposition d'un secteur** aux prix de l'énergie, le graphique ci-après rapporte la consommation d'énergie à la valeur ajoutée produite, en distinguant selon trois sources d'énergie - gaz, électricité et pétrole. **Il en ressort deux éléments principaux :**

- d'une part, **l'industrie se distingue par un niveau très élevé de consommation de gaz et d'électricité**, puisque près de 600 Wh sont nécessaires pour produire un euro de valeur ajoutée ;

- d'autre part, **les secteurs de la construction et, surtout, des transports se détachent par leur consommation très élevée de pétrole**.

Intensité de la consommation énergétique par secteurs d'activité



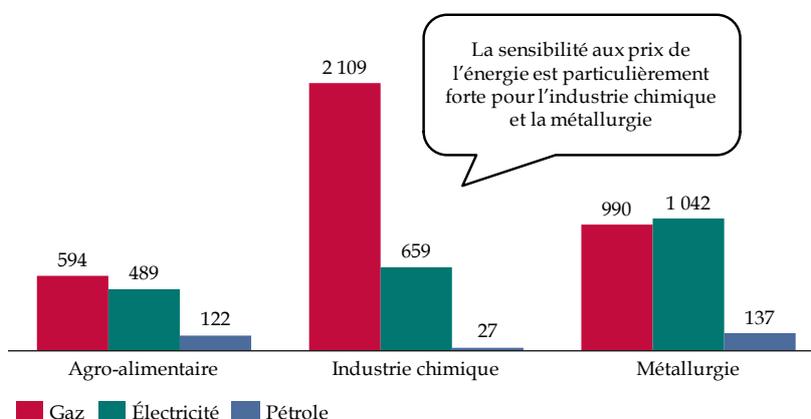
NB : l'intensité de la consommation énergétique est déterminée à partir du nombre de Wh consommés pour un euro de valeur ajoutée en 2019.

Note de lecture : dans l'industrie, 588 Wh de gaz sont nécessaires pour un euro de valeur ajoutée en 2019.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données 2019 de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pour la consommation d'énergie et l'Insee pour la valeur ajoutée

De façon plus ciblée, le graphique ci-après renseigne **les besoins de consommation d'énergie au sein de l'industrie manufacturière**. L'industrie chimique et la métallurgie comptent parmi les plus intensives en gaz et, dans une moindre mesure, en électricité.

Intensité de la consommation énergétique pour plusieurs branches industrielles



NB : l'intensité de la consommation énergétique est déterminée à partir du nombre de Wh consommés pour un euro de valeur ajoutée en 2019.

Note de lecture : dans l'industrie chimique, 2,1 KWh de gaz sont nécessaires pour un euro de valeur ajoutée en 2019.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données 2019 de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pour la consommation d'énergie et l'Insee pour la valeur ajoutée

Pour certains secteurs, la facture énergétique constitue donc un coût de production déterminant. En vue d'assurer une meilleure visibilité et de se protéger contre d'éventuels aléas à court terme, ces entreprises recourent la plupart du temps à des **contrats à moyen voire long termes**.

Les données de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)¹ permettent de **distinguer plusieurs caractéristiques** :

- **pour les petits consommateurs professionnels** d'une part², qui souscrivent majoritairement des offres à prix fixe pour le gaz (71 %) – dont près des trois quarts pour des offres à prix fixes ou semi-fixes pour une durée de trois ans –, et à prix indexé pour l'électricité (54 %) ;

- **pour les gros consommateurs professionnels** d'autre part³, dont 71 % des volumes d'électricité contractualisés et 52 % de ceux de gaz sont conclus à prix fixes. Toutefois, la durée d'engagement du prix est plus réduite que pour les petits consommateurs professionnels, dans la mesure

¹ [Voir le rapport](#) sur le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel (2018-2019), publié en novembre 2020.

² À savoir les consommateurs d'électricité dont la puissance souscrite de soutirage est inférieure ou égale à 36 kVA et les consommateurs de gaz naturel dont la consommation annuelle de référence est inférieure ou égale à 30 MWh.

³ Aussi désignés sous le terme de consommateurs de « haut de portefeuille », à savoir les consommateurs d'électricité dont la puissance souscrite de soutirage est supérieure à 36 kVA et les consommateurs de gaz naturel dont la CAR est supérieure à 30 MWh.

où, pour l'électricité, plus de deux tiers des volumes contractés à prix fixes le sont sur une durée inférieure à 2 ans, contre 37 % pour les volumes de gaz.

Compte tenu de ces éléments, il est **particulièrement difficile d'apprécier avec précision l'ampleur des effets de la hausse soudaine et marquée des prix de l'énergie sur les entreprises.**

Néanmoins, les auditions conduites par le rapporteur général ont confirmé que **cette hausse pourrait rapidement se répercuter sur les entreprises**, y compris pour celles relevant d'un contrat à long terme. En particulier, ces contrats intègrent souvent **une indexation sur le marché de gros**, dont les prix ont également fortement progressé au cours des derniers mois. Selon les données agrégées par la Commission européenne dans sa communication sur les prix de l'énergie du 13 octobre dernier, **les prix de gros du gaz et de l'électricité ont respectivement augmenté de 562 % et de 281 % entre 2019 et 2021¹.**

(2) Les risques de pertes en termes de compétitivité

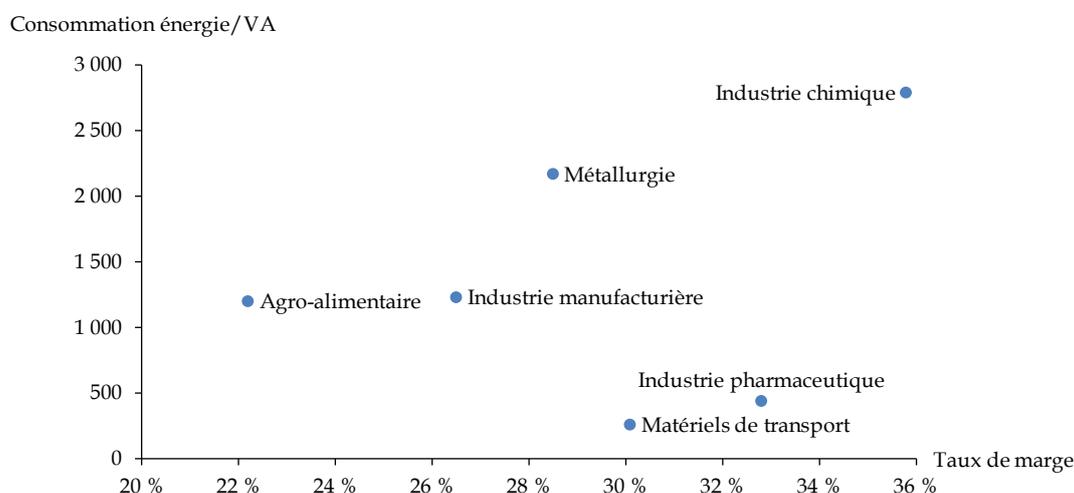
Une hausse des prix de l'énergie s'apparente à un choc d'offre, qui vient renchérir la structure de coût d'une entreprise et affecter sa compétitivité coût.

De façon immédiate, l'entreprise peut réagir en rognant sur ses marges pour rester compétitive, dans une ampleur qui dépend de son pouvoir de marché et de son taux de marge ou **en réduisant le niveau de sa production**, ce qui peut en retour affecter la balance commerciale de la France.

S'agissant de la première réponse envisageable (réduction des marges), le graphique ci-après souligne **la diversité des situations selon les branches industrielles**. Alors que l'industrie chimique présente un taux de marge sensiblement plus élevé que la moyenne de l'industrie manufacturière, **les difficultés pourraient être plus marquées pour la métallurgie et, surtout, l'agro-alimentaire.**

¹ [Voir la communication](#) de la Commission européenne « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », COM(2021) 660 final, 13 octobre 2021, p. 5.

Comparaison de l'intensité de la consommation énergétique et du taux de marge de branches industrielles



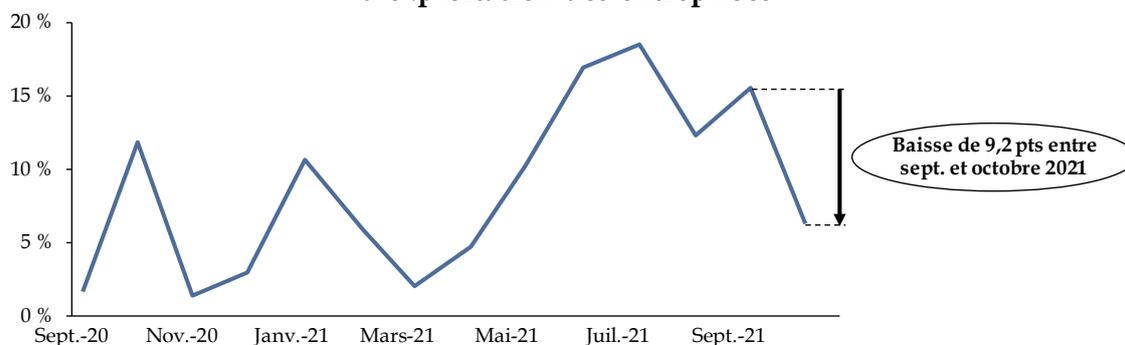
NB : l'intensité de la consommation énergétique est déterminée à partir du nombre de Wh de gaz, électricité et pétrole consommés pour un euro de valeur ajoutée en 2019.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données 2019 de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pour la consommation d'énergie et l'Insee pour la valeur ajoutée

En tout état de cause, la réaction de l'entreprise affecte le niveau de l'activité économique. Or les secteurs identifiés précédemment se révèlent être **particulièrement stratégiques pour l'économie française, que ce soit en terme de poids dans le PIB ou dans le total des exportations.**

Par ailleurs, l'augmentation des prix de l'énergie s'inscrit dans un **contexte plus global de flambée des cours de l'ensemble des matières premières**, rendant d'autant plus difficile d'amortir les conséquences sur la structure de coûts.

Évolution de la trésorerie d'exploitation des entreprises



NB : solde d'opinion corrigée des variations saisonnières issu de l'enquête AFTE/Rexecode publiée le 18 octobre 2021.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'enquête Rexecode

C'est à l'aune de ce contexte que Rexecode explique **le retournement de la situation de trésorerie des entreprises françaises observé depuis la rentrée**, que le graphique ci-avant illustre.

À l'appui des résultats de l'enquête mensuelle réalisée avec l'Association française des trésoriers d'entreprises (AFTE), l'étude indique qu' *« en octobre, les appréciations de la situation de trésorerie d'exploitation des grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire par les trésoriers d'entreprise et de l'évolution de la trésorerie globale se dégradent depuis un point haut. Le retournement est concomitant de la dégradation historique du jugement sur le poids des matières premières »*¹.

Le rapporteur général y voit un risque d'autant plus fort que, dès le printemps dernier dans son rapport sur la sortie des prêts garantis par l'État (PGE)², il insistait sur le **« trompe-l'œil » que pouvait constituer le niveau élevé de la trésorerie des entreprises**. Pour certaines d'entre elles, leur trésorerie était en effet **déjà préemptée** pour honorer certaines échéances reportées au plus fort de la crise sanitaire.

À titre d'illustration, **pour l'industrie manufacturière, une augmentation de 20 % des seuls prix de l'électricité effectivement acquittés par les entreprises suffirait à neutraliser l'intégralité de l'effet estimé de la baisse des impôts de production** adoptée l'an dernier.

En puisant dans leur trésorerie et en renchérissant leurs coûts de production, **les entreprises pourraient voir leur capacité de rebond réduite**.

3. La nécessaire réaction face à cette situation historique : des mesures de court terme annoncées au fil des semaines par le Gouvernement...

a) Un chèque énergie augmenté de 100 euros pour les ménages les plus modestes

Au mois de septembre, alors que l'opinion publique commençait à s'inquiéter particulièrement de la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a annoncé un renforcement de 100 euros du montant versé au titre de 2021 aux 5,8 millions de ménages bénéficiaires du chèque énergie. Cette mesure figure dans le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion, pour un montant estimé à 600 millions d'euros.

¹ « France : enquête de trésorerie sur les grandes entreprises et ETI », [Rexecode et AFTE](#), octobre 2021.

² « Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État (PGE) ? », [Rapport d'information n° 583 \(2020-2021\)](#), 12 mai 2021.

b) *La mise en place d'un « bouclier tarifaire » afin de protéger les consommateurs contre les hausses de prix du gaz*

(1) Un gel des TRV de gaz naturel du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022 qui protège les consommateurs mais pèse sur les fournisseurs

Par un décret du 23 octobre 2021¹, **le Premier ministre a fait opposition à la proposition de barème pour les TRV de gaz naturel** en distribution publique pour le mois de novembre 2021, présentée par la société Engie. En conséquence, ces TRV de gaz seront gelés, toutes taxes comprises, jusqu'au 30 juin 2022 à leur niveau d'octobre.

Ce gel protégera les consommateurs des hausses de TRV qui auraient pu avoir lieu en décembre et au premier semestre 2022.

Il convient de préciser que lors d'une allocution télévisée, le Premier ministre a annoncé qu'il souhaitait prolonger ce gel sur l'année 2022. L'article 42 *octies* du présent projet de loi de finances ouvre en effet la possibilité pour le Gouvernement de prolonger le gel tarifaire jusqu'à la fin de l'année.

Pendant cette période de gel des TRV, Engie, tout comme les fournisseurs d'offres de marché indexées aux TRV, s'approvisionneront à des prix élevés sans pouvoir répercuter ces prix sur leurs clients, générant pour eux un **manque à gagner financier important pendant l'hiver 2021-2022**. En outre, en 2022, les offres de marché seront nettement moins compétitives en comparaison d'un TRV de gaz dont le prix serait gelé.

(2) En conséquence, des mesures d'accompagnement des fournisseurs

Le mécanisme d'opposition aux barèmes des TRV de gaz naturel prévoit un **rattrapage complet des sommes non perçues pendant le gel tarifaire**.

Au-delà d'une période maximale de huit mois à compter de l'entrée en vigueur du décret d'opposition aux barèmes, il devra ainsi être procédé à la **remise à niveau des tarifs réglementés de vente du gaz d'Engie par rapport à la formule tarifaire en vigueur**. Le délai pour le recouvrement des montants non perçus est fixé à un an, soit une échéance de « rattrapage » qui ne peut être postérieure au 30 juin 2023, soit la date de fin des TRV de gaz.

En outre, le décret précité du 23 octobre 2021 prévoit également que **l'évolution de la part variable du barème TRV de gaz s'effectuera en application d'une formule d'indexation basée notamment sur les évolutions de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et de la TVA applicable aux consommations de gaz naturel**.

¹ Décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie.

Cette indexation permettrait aux pouvoirs publics de mettre en œuvre une baisse de ces taxes dans l'hypothèse où les conditions de marché créeraient un risque que le rattrapage tarifaire ne puisse être réalisé dans les délais prévus. L'article 8 *quinquies* du projet de loi de finances ouvre ainsi la possibilité pour le Gouvernement de minorer le TICGN sous certaines conditions. **Cette réduction de taxe ne concernerait toutefois que les consommations réalisées par les ménages.**

c) Si le bilan global de la hausse des prix de l'électricité n'est pas défavorable pour l'État, les consommateurs qui en seront les victimes, ménages comme entreprises, doivent être accompagnés

(1) Contrairement, à celle du gaz, le bilan des conséquences de la hausse des prix de l'électricité n'est pas défavorable pour l'État à court terme

L'augmentation des prix de l'électricité sous l'effet de celle des prix du gaz peut, sous certaines réserves et toutes choses égales par ailleurs, présenter un bilan favorable pour l'État à court terme, pour les raisons suivantes :

- d'une part, elle soutient **le bénéfice des fournisseurs d'électricité qui, à l'instar d'EDF, produisent une électricité décarbonnée** dont le coût de production, contrairement au prix de vente, est décorrélé de celui du gaz et qui versent des produits fiscaux (impôt sur les sociétés, TVA...) et non-fiscaux (dividende des entreprises publiques) à l'État ;

- d'autre part, elle génère **des économies budgétaires importantes** du côté des **soutiens publics à la production des énergies renouvelables.**

Toutefois et comme évoqué ci-avant, **le gain pour l'État n'est certain** dans la mesure où **cette augmentation pèsera négativement sur la compétitivité des entreprises et sur la consommation des ménages**, ce qui tend à réduire la croissance et le niveau des recettes fiscales.

(2) Le Gouvernement a prévu une minoration de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) à destination des particuliers comme des entreprises

En l'absence de mécanismes de régulation, la hausse du prix de l'électricité conduit à **des transferts financiers massifs entre agents économiques.**

À l'article 8 *quinquies* précité du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a proposé une **minoration de l'ensemble des tarifs de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, aussi appelée « contribution au service public de l'électricité »¹ calculée **de façon à ce que l'augmentation moyenne des TRVE pour les ménages relevant du réseau métropolitain continental n'excède pas 4 %**. Cette minoration doit

¹ Y compris les tarifs réduits sous réserve qu'ils ne soient pas déjà fixés au niveau minimum établi par la réglementation européenne.

s'appliquer sur la période allant de la prochaine révision des TRVE en février 2022 à la révision suivante en février 2023.

Si les ménages bénéficieraient largement du dispositif et verraient en moyenne la hausse du coût de leur facture réduite à 4 %, **il n'en ira pas ainsi de l'ensemble des entreprises** et des secteurs industriels dont certains, les **secteurs électro-intensifs ou hyper électro-intensifs, bénéficient déjà de taux réduits de TICFE**, parfois au **niveau minimum autorisé par le droit de l'Union** européenne, soit 0,5 euro par MWh. Le Gouvernement devra accorder la plus grande **vigilance à la situation des entreprises les plus exposées** à la hausse des cours.

À ce stade, le coût de cette mesure fiscale est estimé à **5,9 milliards d'euros** par le Gouvernement mais cette estimation **pourrait devoir être révisée à la hausse** en fonction de l'évolution des prix de gros de l'électricité sur les derniers mois de l'année 2021¹.

d) Une « indemnité inflation » de 100 euros, pour un coût estimé à 3,8 milliards d'euros

En réaction aux préoccupations naissantes provoquées par ces hausses sensibles des prix des carburants, jeudi 21 octobre 2021, le Premier ministre a annoncé le versement à venir d'une « **prime inflation** » de **100 euros**. La création de cette prime est prévue par l'article 12 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021. Elle doit être attribuée à toute personne résidant en France dont le **revenu net mensuel** serait **inférieur** au revenu médian, soit **2 000 euros**. Au regard de ce seul critère et du caractère individualisé de la prime, elle devrait concerner **38 millions de français**, avec un coût pour les finances publiques établi à **3,8 milliards d'euros**.

Quand bien même la vocation principale de cette prime serait de compenser l'augmentation des prix des carburants², le **dispositif** annoncé n'en est **pas** pour autant **ciblé sur les utilisateurs de véhicules**.

Afin de pouvoir **mettre en place** ce dispositif **dans des délais très limités** et peut être pour ne **pas susciter le mécontentement** de catégories de la population qui auraient été exclues de cette prime, le Gouvernement a fait le choix d'une **mesure très large**, très **peu ciblée** et **coûteuse** pour les finances publiques.

Il est **permis de douter de son efficacité** réelle **pour** ceux qui auraient dû en être les principaux bénéficiaires, à savoir les **gros rouleurs contraints, aux revenus modestes, notamment en zones rurales**. À contrario, cette prime constituera **un effet d'aubaine pour des personnes**

¹ Les prix sur le marché à terme à un an du mois de décembre déterminent notamment le coût d'approvisionnement lié au complément de fourniture d'électricité résultant du mécanisme d'écrêtement de l'Arenh.

² Son montant ayant été calibré à partir des cas types présentés supra.

qui n'utilisent pas de carburants. Alors que l'élection présidentielle approche, ce dispositif de soutien largement étendu aux classes moyennes peut interroger sur les motivations réelles de l'exécutif.

Par ailleurs, et alors que l'ensemble du dispositif doit être très rapidement élaboré pour être effectif en décembre, de nombreux aspects techniques restent à préciser.

4. ... qui ne seront probablement pas suffisantes

Tout d'abord, les prix de gros de l'électricité semblent voués à se maintenir à des niveaux très élevés dans les prochains mois et, à plus long terme, à se stabiliser à des niveaux significatifs qui, au-delà de simples rustines, vont nécessiter des mesures structurelles.

Cette perspective oblige à réfléchir à des mesures structurelles qui vont bien au-delà des aides de court terme nécessaires pour accompagner les ménages et les entreprises à passer l'acmé du phénomène actuel.

Ensuite, s'agissant du « bouclier tarifaire » applicable au gaz, il apparaît que le soutien aux fournisseurs serait probablement insuffisant pour permettre un rattrapage complet d'ici le 30 juin 2023 des sommes engagées du fait du gel des TRV, d'autant plus si le gel des TRV de gaz devait être prolongé durant toute l'année 2022. Ainsi, la CRE elle-même a notamment recommandé que la baisse de TICGN prévue par le présent article puisse être activée dès le 1^{er} janvier 2022, notamment dans la mesure où la majorité du gaz est consommée sur les mois d'hiver. Cette baisse de taxe diminuerait toutefois les recettes de TICGN de 1,2 milliard d'euros d'après le Gouvernement, sans qu'il précise toutefois les hypothèses de baisses de taxe au cours de l'année 2022 qui sous-tendent cette prévision, ce qu'il y a lieu de regretter.

Ce rattrapage pourrait finalement être assuré directement par le budget général de l'État, en 2023. L'article 42 *octies* du PLF prévoit en effet les conditions dans lesquelles les pertes de recettes supportées par les fournisseurs de gaz sont rattrapées à l'issue du blocage tarifaire, et le cas échéant les modalités selon lesquelles les fournisseurs concernés seront compensés par le budget de l'État, au titre des charges de service public de l'énergie, des pertes qu'ils subiraient et qu'ils n'auraient pas pu recouvrer au terme de la période de rattrapage du gel des tarifs.

Par ailleurs, aucun dispositif de limitation de la hausse du prix du gaz n'est prévu pour les entreprises. Lors de l'examen par l'Assemblée nationale de l'article 8 *quinquies*, le Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des comptes publics, a indiqué que la ministre déléguée chargée de l'industrie a ouvert un « cycle de travail avec les entreprises les plus dépendantes du gaz pour déterminer l'impact de cette hausse sur leur structure de coûts et leur compétitivité et

trouver la meilleure manière de les accompagner. À l'issue de ce cycle de travail, nous déciderons s'il y a lieu ou non de prendre des mesures spécifiques pour ces entreprises ».

À l'heure où le Gouvernement affirme vouloir entreprendre des actions pour réindustrialiser le pays, **le rapporteur général appelle de toute urgence à la mise en œuvre de mesures de soutien ciblées afin de préserver la compétitivité des secteurs concernés.**

5. Un grand nombre de pays européens a également déjà pris des mesures de soutien conjoncturelles, comme la Commission européenne les y a d'ailleurs invités

Mise sous pression par les États membres, **le 13 octobre 2021, la Commission européenne a dévoilé une « boîte à outils »** pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie.

À court terme, la Commission a ainsi incité les États à prendre des **mesures temporaires et ciblées** sur les ménages modestes ou les entreprises et industries les plus exposées. Des **aides d'urgence directes** de soutien aux revenus ainsi que des mesures de **diminution de la fiscalité** énergétique sont recommandées.

À moyen terme, elle a laissé entrevoir **des perspectives** à ce stade très **hypothétiques** en matière de **stockage et d'achat commun de gaz**, notamment proposées par l'Espagne. La Commission a par ailleurs réaffirmé la **nécessité d'accélérer la transition énergétique et le développement des énergies renouvelables minimisant** par ailleurs **les effets** inflationnistes induits par le **marché d'échanges de quotas d'émissions**.

Certains États ont donc opté pour des baisses de fiscalité. Mi-octobre, **l'Allemagne a décidé une baisse de 9 milliards d'euros de sa fiscalité énergétique.** L'effort porte sur la redevance sur les énergies renouvelables dite « EEG », qui passera en 2022 de 6,5 centimes par kilowattheure (kWh) à 3,7 centimes. L'économie annuelle moyenne sera de 97 euros pour un ménage et entre 4 160 euros et 520 000 euros pour les PME selon leur consommation électrique.

L'Espagne est le pays qui a pris le plus grand nombre de mesures. Le Gouvernement **a massivement réduit la fiscalité sur l'électricité.** Il a décidé d'**abaisser le taux de TVA** sur l'électricité de 21 à 10 % et **le taux de l'impôt spécial sur l'électricité** est passé de 5,5 à 0,5 %. Par ailleurs, **90 % des bénéficiaires « exceptionnels » réalisés par les producteurs d'énergie sont**

prélevés tant que les prix du gaz se maintiennent à un niveau fixé par les pouvoirs publics¹.

D'autres États ont privilégié les aides directes. L'Italie a renforcé son dispositif équivalent au **chèque énergie** français.

La Grèce a mis en place un fonds de transition énergétique de 400 millions d'euros destiné à être reversé aux fournisseurs et aux consommateurs. Le Gouvernement grec a décidé de verser **des aides aux ménages** de 30 euros en septembre puis 60 euros en octobre et en novembre pour un montant de 500 millions d'euros.

Le Portugal a quant-à-lui décidé de **reverser 60 % des revenus tirés de la vente aux enchères des quotas d'émissions de CO₂** ainsi qu'**une partie des recettes tirées de la fiscalité sur l'électricité** et des ventes aux enchères de garanties d'origine d'électricité issue d'énergies renouvelables.

Au Royaume-Uni, les consommateurs peuvent solliciter **une aide de 140 livres** financée par un fonds de 500 millions de livres.

Un polonais sur cinq sera **bénéficiaire d'une aide directe de 241 euros** pour un montant total de 330 millions d'euros.

La Belgique a décidé de verser **un chèque de 80 euros** aux ménages modestes.

II. LA CRISE SANITAIRE NE PEUT MASQUER NI LE MANQUE DE SÉRIEUX BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT AU COURS DU QUINQUENNAT NI L'ABSENCE DE PERSPECTIVES CRÉDIBLES D'AMÉLIORATION DES COMPTES PUBLICS

A. INITIALEMENT INCOMPLET, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 TERMINE DE DÉMONTRER L'ABSENCE DE VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT, DEPUIS 2017, DE MAITRISER LES DÉPENSES

1. Contrairement à ses engagements et indépendamment de la crise sanitaire, le Gouvernement n'a pas fourni d'effort en dépense

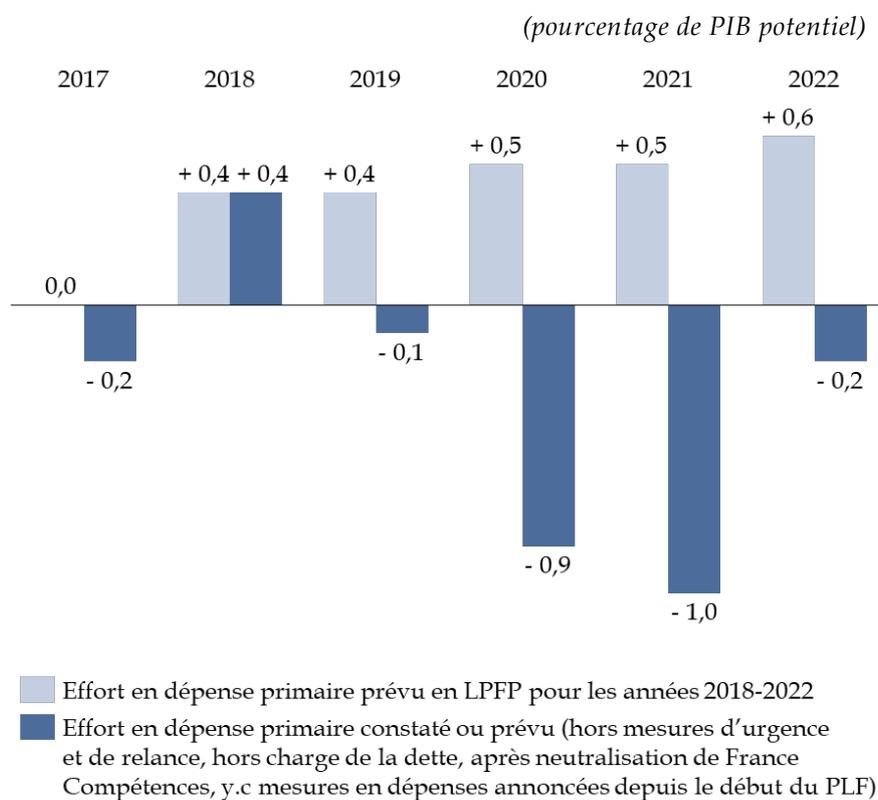
À l'occasion de la loi de programmation des finances publiques pour les années **2018-2022**, le Gouvernement avait proposé une **trajectoire d'évolution de la dépense primaire qui impliquait sa stabilisation en volume entre 2019 et 2022**.

¹ Le Gouvernement espagnol a également pris des mesures pour **garantir la sécurité énergétique des plus démunis**. Il est ainsi interdit de couper l'électricité à un ménage durant une période de dix mois après une première facture impayée.

Si, en 2018, cet objectif avait été respecté par le Gouvernement, c'était essentiellement grâce à l'inflation hors tabac qui s'était révélée plus importante en exécution (+ 1,6 %) que l'estimation retenue au moment du vote du budget (+ 1 %).

À compter de 2019, l'objectif de maîtrise de la dépense primaire (corrigée des mesures d'urgence et de crise) a cessé d'être tenu comme en témoigne la dégradation de l'effort structurel en dépense primaire mesuré en point de PIB potentiel.

Comparaison de l'évolution de l'effort en dépense primaire prévu en LPFP et réalisé au cours du quinquennat (scénario révisé présenté le 22 octobre au HCFP)



Source : commission des finances du Sénat

Pour rappel, cet indicateur permet de mesurer **la variation de la part de dépenses structurelles dans le PIB potentiel**. Un effort en dépense positif (comme la LPFP le prévoyait pour chacune des années couvertes par l'exercice de programmation) signifie que les administrations publiques ont pris des mesures contribuant à réduire structurellement (et donc à long terme) le niveau des dépenses publiques.

En l'espèce, **si le Gouvernement s'était engagé à prendre des mesures contribuant à générer un effort en dépenses positif sur les années 2018-2022, il a manifestement abandonné cet objectif dès l'année 2019.**

Ainsi, retraits de l'effet des mesures d'urgence et de relance, **l'effort en dépense s'est révélé négatif entre 2019 et 2021.**

S'agissant de l'année 2020, il convient de tenir compte du fait que le budget a été adopté avant la survenue de la crise sanitaire.

Dans la mesure où l'effort en dépense s'apprécie par rapport à la différence entre l'évolution des dépenses structurelles et la croissance potentielle, il aurait été nécessaire de réduire le niveau des dépenses hors mesures d'urgence et de relance en 2020 pour tenir compte de l'affaiblissement de la croissance potentielle.

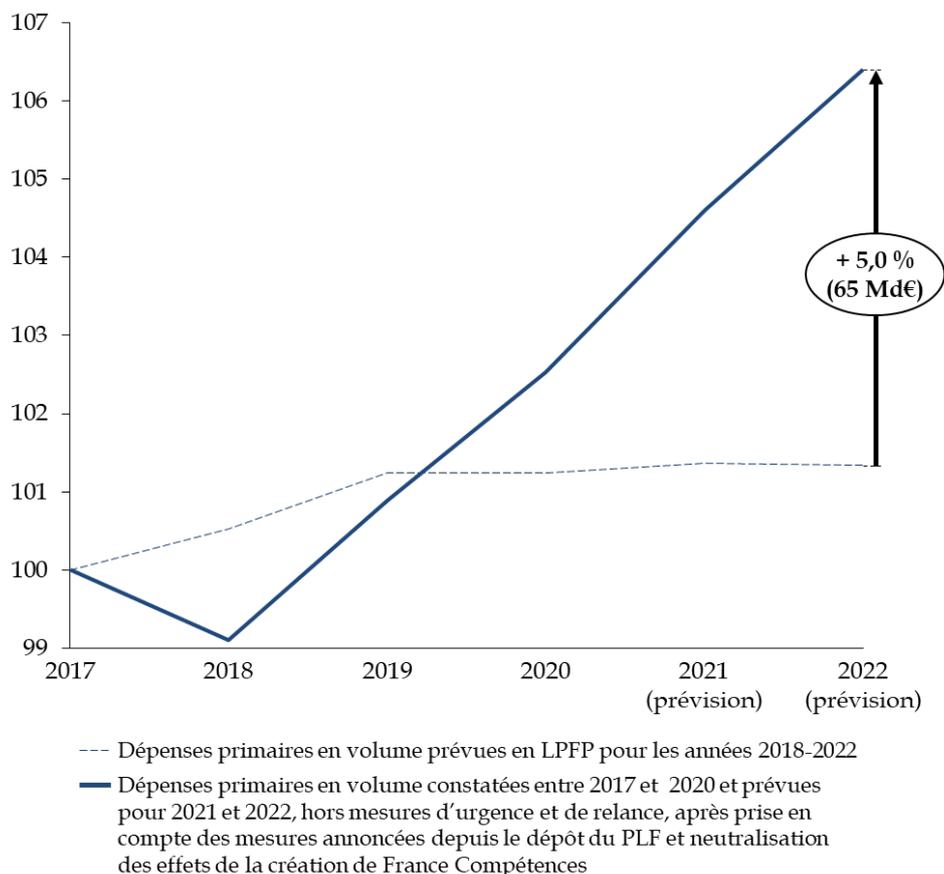
Il va sans dire que cette option n'était ni souhaitable ni envisageable cela ne saurait donc être reproché au Gouvernement.

Pour autant, **au moment de l'examen du budget pour 2020, l'effort en dépense primaire prévu par le Gouvernement était déjà négatif (- 0,1 % du PIB potentiel)**. Au final, le niveau de la dépense primaire a dépassé le seuil prévu en LPFP cette année-là.

En 2022, en tenant compte des mesures annoncées depuis le dépôt du PLF au 3 novembre, la dépense primaire hors mesures de relance et d'urgence devrait être supérieure de 4,7 % à la cible programmée en LPFP, soit un écart d'environ 65 milliards d'euros.

**Évolution de la dépense primaire en volume
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)**

(base 100 en 2017)



Source : commission des finances du Sénat

Pourtant, jusqu'en mars 2020 et le premier confinement lié à l'épidémie de covid-19, **la commission des finances n'a cessé d'alerter sur l'abandon manifeste de l'objectif de maîtrise des comptes publics.**

Le Gouvernement n'a, en particulier, pas profité des « bonnes nouvelles » sur le plan économique pour améliorer la situation des finances publiques. Cela a eu pour **principale conséquence que la France est entrée dans la crise dans une situation budgétaire moins favorable que ses voisins.**

D'abord, à l'occasion du PLF pour 2018, la commission des finances avait relevé que **l'amélioration du déficit résultait d'abord d'une conjoncture plus favorable que prévu** et que la maîtrise réelle des dépenses se situait, en réalité, en dessous des engagements pris en LFPF.

Ensuite, lors de l'examen du PLF pour 2019, la commission des finances avait pu constater que **le Gouvernement avait abandonné tout objectif de réformes structurelles et avait réalisé ses objectifs d'évolution du solde en recourant à des mesures de bouclages** : sous-indexation des prestations sociales et des pensions, mesures ponctuelles en trésorerie ou mises en œuvre de réformes structurelles à faible rendement dans l'emploi ou le logement.

Enfin, au PLF pour 2020 et avant la crise, le Gouvernement s'était engagé sur **une trajectoire de dépenses qui témoignait d'un effort de maîtrise des comptes équivalent à celui mis en œuvre sous le quinquennat de François Hollande.**

2. Pour 2022, le Gouvernement manque le rendez-vous du désendettement et propose davantage un budget de campagne qu'un effort budgétaire

a) Un budget progressivement complété au détriment de la maîtrise des comptes publics

(1) Malgré une prévision de croissance plus favorable qu'espérée, le déficit public devrait être aggravé compte tenu des mesures annoncées depuis le dépôt du PLF

Compte tenu des annonces nouvelles intervenues depuis le dépôt du PLF (jusqu'au 3 novembre) et de la révision du scénario macroéconomique présenté au HCFP le 22 octobre 2021, le solde public s'établirait à - 5 % du PIB en 2022.

Évolution du solde et de l'endettement public

(en pourcentage du PIB)

	2020	2021		2022	
	Exécution	Au dépôt du PLF	Scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021	Au dépôt du PLF	Scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021 %
Solde public*	- 9,1 %	- 8,4 %	- 8,1 %	- 4,8 %	- 5,0 %
<i>... dont solde conjoncturel*</i>	- 5,0 %	- 2,5 %	- 2,3 %	- 0,9 %	- 0,8 %
<i>... dont solde structurel**</i>	- 1,3 %	- 5,8 %	- 5,7 %	- 3,7 %	- 4,0 %
<i>... dont mesures temporaires et exceptionnelles**</i>	- 2,8 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %
Endettement public*	115,0 %	115,6 %	115,1 %	114,0 %	113,7 %

* En point de PIB effectif.

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

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

Comme indiqué, depuis son dépôt, le contenu et les équilibres du PLF ont été substantiellement modifiés, ce qui a des conséquences immédiates sur l'estimation du solde et de l'endettement public.

D'abord, plusieurs révisions des données macroéconomiques sont intervenues notamment s'agissant de la **prévision de croissance ou de la masse salariale du secteur privé**.

Ensuite, de nombreuses mesures pourtant annoncées par le Président de la République ou le Gouvernement et présentant un impact budgétaire ne figuraient pas dans le projet de loi de finances (plan d'investissement, plan compétences, revenu d'engagement...) et y figurent désormais.

Enfin, depuis septembre, **diverses dispositions nouvelles** ont également été adoptées par l'Assemblée nationale **afin de répondre aux conséquences de la hausse des prix de l'énergie** (« bouclier tarifaire », chèque énergie renforcé, « indemnité inflation »...).

Pour mémoire, dans son avis du 22 septembre 2022 sur le PLF et le PLFSS pour 2022, le Haut Conseil des finances publiques avait estimé que l'absence de prise en compte de dépenses pourtant annoncées ne lui permettait pas d'apprécier la prévision de solde public du Gouvernement.

Au final, les dépenses primaires hors mesures d'urgence et de relance seront supérieures, respectivement, en 2021 et 2022 de 1,4 et 7,9 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale, en tenant compte du relèvement de l'ONDAM adopté par le Sénat lors de l'examen du PLFSS pour 2022 à l'initiative du Gouvernement.

Dans le même temps, le montant des prélèvements obligatoires devrait être supérieur de 5 milliards d'euros à la prévision initiale en 2021 mais demeurer stable par rapport à cette dernière en 2022.

Cela s'explique par le fait que les recettes supplémentaires en 2022 résultant spontanément d'une amélioration de la conjoncture seront finalement réduites sous l'effet **des dispositions prévues pour limiter la hausse des prix de l'énergie.**

(2) Les comptes des administrations publiques locales et de sécurité sociale devraient être à l'équilibre en 2022

D'après le RESF révisé, le déficit de l'État en 2022 (- 5,4 % du PIB) expliquerait l'ensemble du déficit public.

Évolution du solde des différentes catégories d'administration (scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)

(en pourcentage du PIB)

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

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

À l'inverse, **les comptes des administrations de sécurité sociale seraient excédentaires de +0,1 % du PIB en 2022 tandis que les administrations publiques locales présenteraient un léger déficit équivalent à 0,1 % du PIB.**

En tenant compte de la recentralisation du RSA, les dépenses des administrations publiques locales à l'exception de la Société du Grand Paris progresseraient, en volume, de 3,1 % en 2021 et de 0,9 % en 2022.

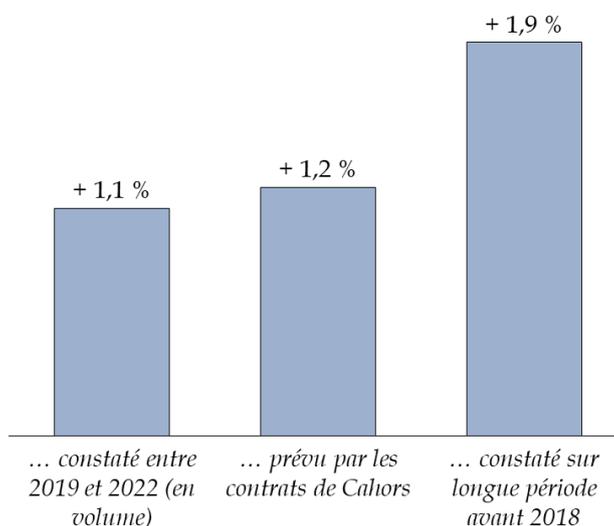
La progression des dépenses locales en 2021 est essentiellement portée par un rebond de l'investissement (+ 13,4 % en volume) après une forte contraction en 2020 sous l'effet de la crise (- 9,7 %). Comparativement à l'année 2019, l'investissement local aurait progressé de 2,4 % en volume.

Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales augmenteraient de 0,9 % en volume en 2022, ce qui implique qu'elles auraient progressé de seulement 1,1 % en moyenne depuis 2019.

Évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales

(en pourcentage)

Taux de croissance annuelle moyen des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales...



Source : commission des finances du Sénat d'après le RESF

Cela traduit un effort substantiel de maîtrise des dépenses de la part des collectivités territoriales dans la mesure où, sur longue période, ces dépenses croissent tendanciuellement d'environ 1,9 % par an en volume, comme l'avait démontré la commission des finances à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022¹.

Dans le même temps, **les dépenses des administrations de sécurité sociale diminueraient de 1,7 % en volume en 2022** par rapport à l'année 2021, notamment sous l'effet d'une baisse des dépenses d'activité partielle.

¹ Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 par M. Albéric de MONTGOLFIER.

Pour autant, en 2022 les dépenses d'administration sociale pourraient être supérieures de 6,6 % en volume au niveau observé en 2019. **Ainsi, sur la période 2019-2022, les dépenses de sécurité sociale auront progressé, en volume, d'environ 2,1 % par an.**

Une part de cette augmentation s'explique par **le coût des mesures prises dans le cadre du Ségur de la santé** (8,3 milliards d'euros en 2021 puis 2,1 milliards d'euros supplémentaires en 2022).

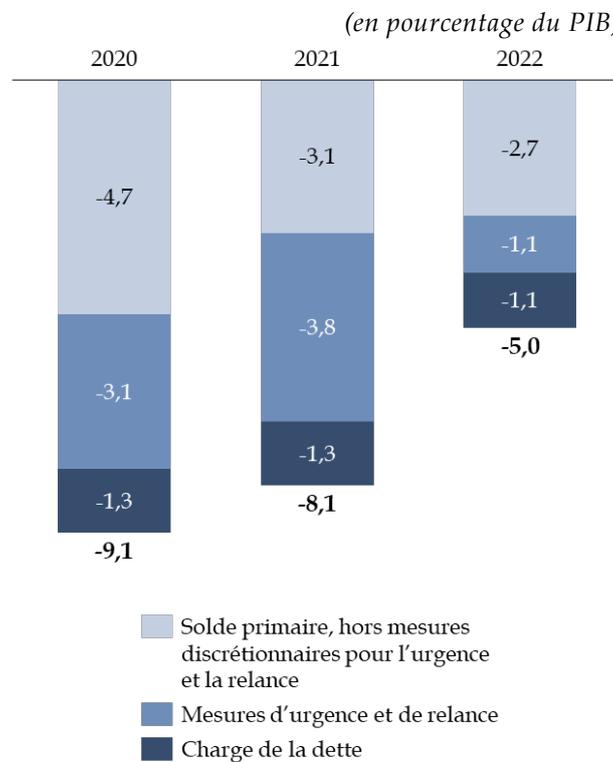
En parallèle, **les recettes des administrations de sécurité sociale progresserait fortement** (+ 5,8 % en 2022 pour les seules cotisations sociales) sous l'effet de la reprise d'activité.

Par ailleurs, **les estimations de recettes inscrites au RESF devront être révisées par le Gouvernement** dans la mesure où, sous l'effet d'une reprise plus forte que prévue en 2021, les recettes des administrations sociales seront plus importantes que prévues.

b) L'extinction des dépenses de crise et de relance masque la hausse des dépenses primaires tandis que les mesures nouvellement annoncées éloignent la perspective du désendettement

Comme indiqué *supra*, en tenant compte des nouvelles mesures et des révisions du scénario macroéconomique annoncées depuis le dépôt du PLF, **le déficit public pourrait s'établir à 5 % du PIB soit environ 130 milliards d'euros.** Pour mémoire, au dépôt du PLF, le déficit public était attendu 124,5 milliards d'euros.

**Décomposition du solde et de l'endettement public
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)**



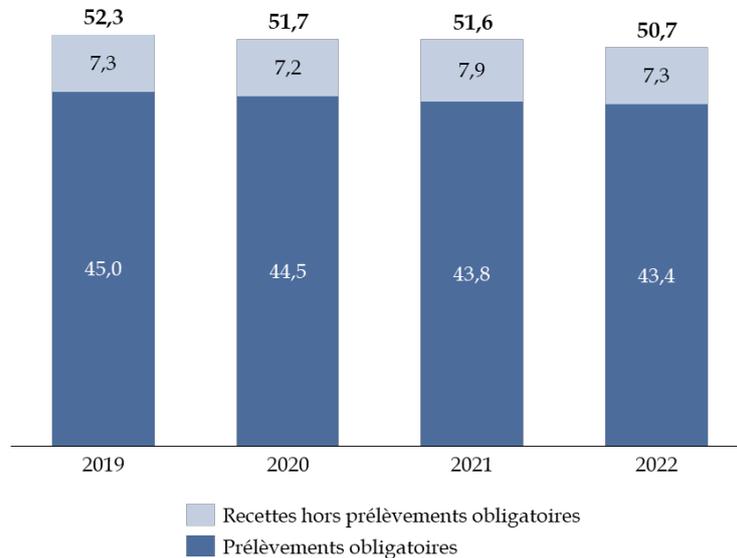
Note : la somme des arrondis n'est pas nécessairement égale à l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat d'après le RESF révisé

Le solde primaire, c'est-à-dire hors charge des intérêts de la dette, s'établirait à - 3,9 % du PIB en 2022 et à - 2,7 % une fois exclues les dépenses de relance et d'urgence.

Évolution des recettes publiques
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)

(en pourcentage du PIB)



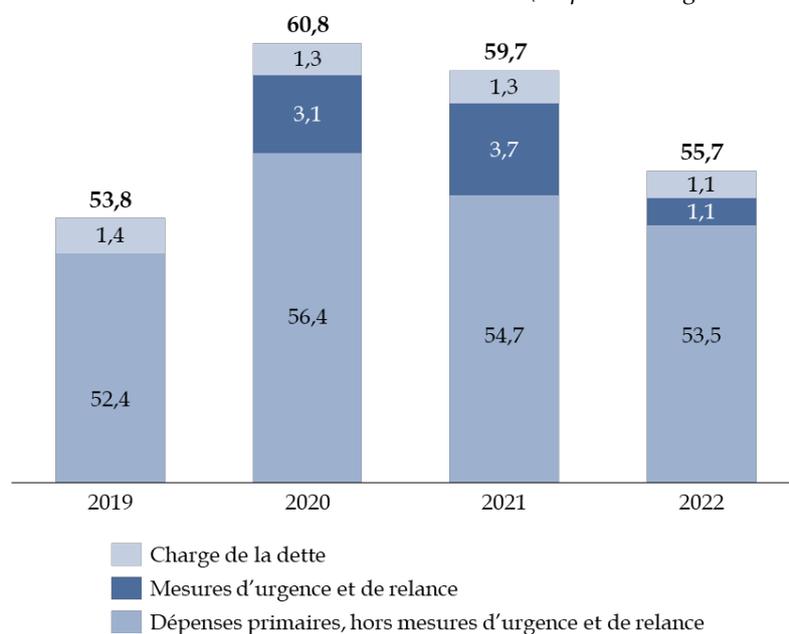
Note : la somme des arrondis n'est pas nécessairement égale à l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat

En proportion du PIB, **les recettes publiques diminueraient d'un peu plus d'un point en 2022 par rapport à l'année précédente** et s'établirait à 50,7 %, dont 43,4 % pour les seuls prélèvements obligatoires.

Les dépenses publiques s'établiraient à 55,7 % du PIB en 2022, soit une baisse de 4,2 points de PIB par rapport à l'année 2021. Pour autant, **en comparaison de l'année 2019, les dépenses publiques auront augmenté de 1,8 point de PIB en 2022.**

Évolution des dépenses publiques
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)
(en pourcentage du PIB)



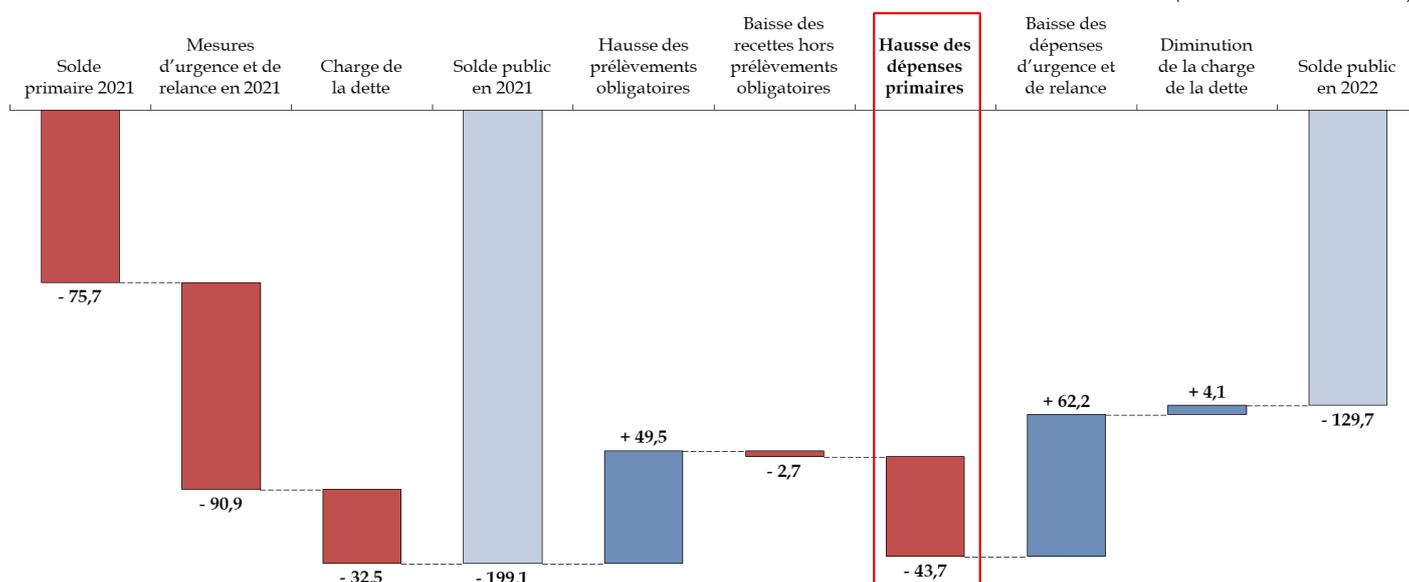
Note : la somme des arrondis n'est pas nécessairement égale à l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, l'amélioration du solde public en 2022 résultera principalement de la diminution des mesures en dépenses d'urgence et de relance.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde public

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

En effet, **la baisse du coût des mesures de relance et d'urgence masque une augmentation de plus de 40 milliards d'euros des dépenses primaires** (+ 1,3 % en volume) ce qui constitue, comme cela a été dit, une tendance lourde du quinquennat.

D'après l'article liminaire du PLF pour 2022, c'est-à-dire sous l'hypothèse désormais caduque d'une croissance du PIB en volume de 6 % en 2021, l'endettement public s'élèverait à 114 % du PIB en 2022.

Toutefois, **dans le scénario macroéconomique révisé l'endettement public pourrait s'établir à 113,5 % du PIB en 2022 soit une baisse de 1,8 point de PIB par rapport à 2021.**

En valeur, **la dette progresserait de près de 110 milliards d'euros** pour s'élever à 2 943 milliards d'euros. Dans le détail, l'évolution de l'endettement s'explique par :

- **un effet « boule de neige » favorable** qui résulte de la différence entre le taux apparent de la dette publique (1 %) et le fort taux de croissance économique en valeur (+ 5,5 %) en 2022, ce qui contribue à réduire l'endettement d'environ 5 points de PIB ;

- **le niveau du déficit primaire** qui, en sens inverse, aggrave l'endettement de 3,9 points de PIB ;

- **un effet d'ajustement stock-flux** qui pèse sur l'endettement à hauteur de 0,8 point de PIB.

Comme indiqué précédemment, les conséquences des mesures nouvelles en dépenses et en recettes annoncées depuis le dépôt du PLF sur la dynamique de l'endettement sont globalement compensées par le regain de recettes supplémentaires attendues en 2021 et 2022.

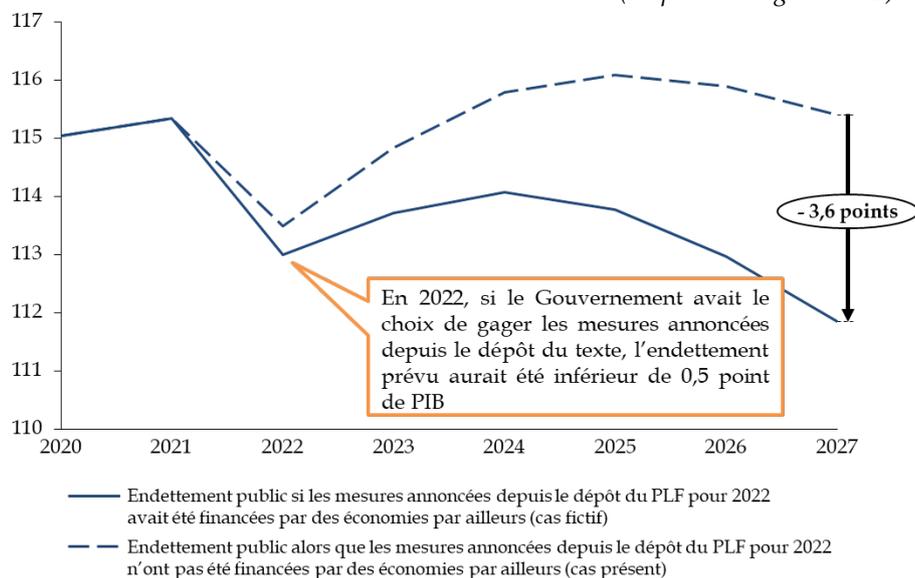
Dès lors, le rapporteur général relève que **le Gouvernement a fait le choix de ne pas affecter au désendettement les recettes supplémentaires résultant d'une amélioration de la prévision de croissance.**

Or une rapide simulation montre qu'en s'abstenant d'introduire de nouvelles mesures coûteuses ou en les finançant à moyens constants, **le Gouvernement aurait réduit l'endettement à 113 % du PIB et limité le déficit à 4,5 % du PIB en 2022.**

Plus encore, cette discipline aurait contribué à **accélérer la stabilisation et la décre de l'endettement au cours des années à venir.** Ainsi, en 2027, l'endettement pourrait se situer à environ 115,4 % du PIB alors qu'en finançant à moyens constants les mesures annoncées depuis le dépôt du PLF, il aurait pu s'élever à 111,9 % du PIB. **Il y a donc là un rendez-vous manqué avec le désendettement.**

Évolution de l'endettement public en fonction des modalités de financement des mesures nouvelles
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

c) Un effort budgétaire artificiel en 2022

Pour 2022, le Gouvernement indiquait, dans son scénario initial, fournir un effort de maîtrise des dépenses publiques notamment en revendiquant :

- un taux de croissance de la dépense publique hors mesure de soutien et de relance de 0,8 % ;

- un niveau d'effort en dépense – composante de l'effort structurel – équivalent à + 0,6 point de PIB potentiel.

Toutefois, cette présentation ne rend pas véritablement compte de l'effort qu'entend mettre en œuvre le Gouvernement en 2022.

D'une part, le taux de croissance des dépenses publiques hors mesures d'urgence et de relance mentionné au RESF intègre, par construction, l'évolution de la charge de la dette.

Dès lors, il ne correspond pas au périmètre des dépenses primaires véritablement pertinent pour apprécier les efforts réellement fournis par les administrations publiques.

Ainsi et comme indiqué précédemment, en volume, les dépenses publiques primaires hors mesures d'urgence progresseraient en 2022 de 1,7 % et ce niveau pourrait même être plus important dans la mesure où certaines dépenses labélisées « relance » relèvent plutôt de dépenses ordinaires.

Avant la révision du scénario de finances publiques, c'est-à-dire hors mesures nouvelles prévues depuis le dépôt du PLF, ce taux de croissance devait s'élever à + 1,3 %.

Cette évolution peut être mise en comparaison du tendanciel historique d'évolution de la dépense primaire afin d'estimer dans quelle mesure le Gouvernement cherche à maîtriser l'évolution des dépenses.

Or, en 2022, en tenant compte des nouvelles mesures prévues en dépenses depuis le dépôt du PLF au 3 novembre, la croissance de la dépense primaire est :

- supérieure de 0,8 point au tendanciel de + 0,9 % par an calculé par la commission pour l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis (commission « Arthuis ») ;

- supérieure de 0,5 point au tendanciel corrigé calculé par la commission des finances à l'occasion du programme de stabilité 2021-2027¹.

Autrement dit, le Gouvernement ne fournissait aucun effort en 2022 au dépôt du PLF pour maîtriser la dépense primaire hors mesures d'urgence et de relance et il a décidé, depuis lors, de les laisser filer.

D'autre part, l'effort en dépense de 0,6 % du PIB potentiel est calculé, quant à lui, sur l'ensemble du périmètre de la dépense publique et intègre, de ce fait, les dépenses d'urgence et de relance dont le montant va mécaniquement diminuer en 2022. En d'autres termes, l'ampleur de l'effort en dépense revendiqué par le Gouvernement est artificielle.

En l'occurrence, recalculé au périmètre des dépenses primaires hors mesures d'urgence et de relance, l'effort en dépense est négatif en 2022.

Sans renier les dépenses d'urgence, de relance et même celles relevant du plan d'investissement à venir, le Gouvernement aurait pu, sans altérer la reprise, être en mesure de présenter un budget qui témoigne d'un effort budgétaire.

À l'inverse, le Gouvernement a fait le choix de construire un budget de campagne. Ainsi, au-delà même des mesures nouvelles annoncées en réponse à la hausse des prix de l'énergie, plusieurs dispositions du budget pour 2022 présentent un coût budgétaire substantiel.

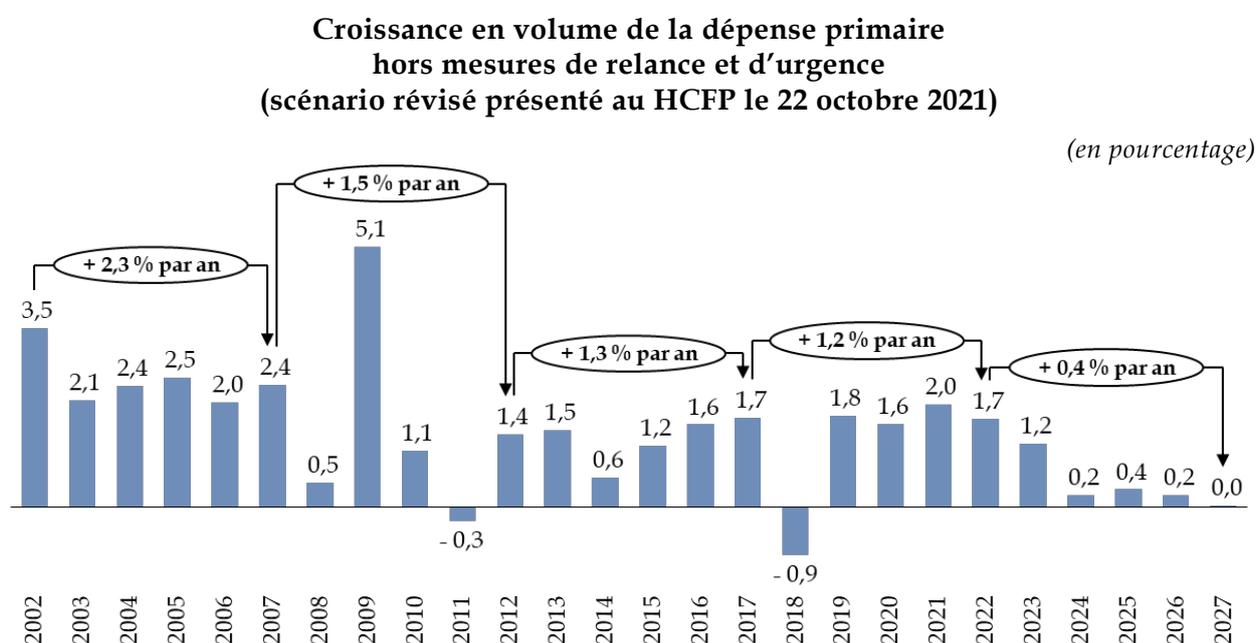
Peuvent notamment être cités à titre d'exemple le retour pérenne des contrats aidés dans le secteur marchand, ce qui représente un coût de 300 millions d'euros en AE pour la mission « Travail et emploi », ainsi que le contrat d'engagement jeune (CEJ), introduit à l'Assemblée nationale pour un coût d'environ 500 millions d'euros sur la même mission, alors même que la reprise sur le marché de l'emploi interroge sur l'intérêt de cette mesure.

¹ Rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le programme de stabilité pour les années 2021 à 2027.

B. POUR LES ANNÉES 2022 À 2027, L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES S'APPARENTE PLUS À UNE MESURE D'AFFICHAGE QU'À UNE STRATÉGIE CRÉDIBLE

1. Le Gouvernement propose à ses successeurs une trajectoire budgétaire qui repose sur un effort de maîtrise des dépenses qu'il n'a lui-même pas su respecter

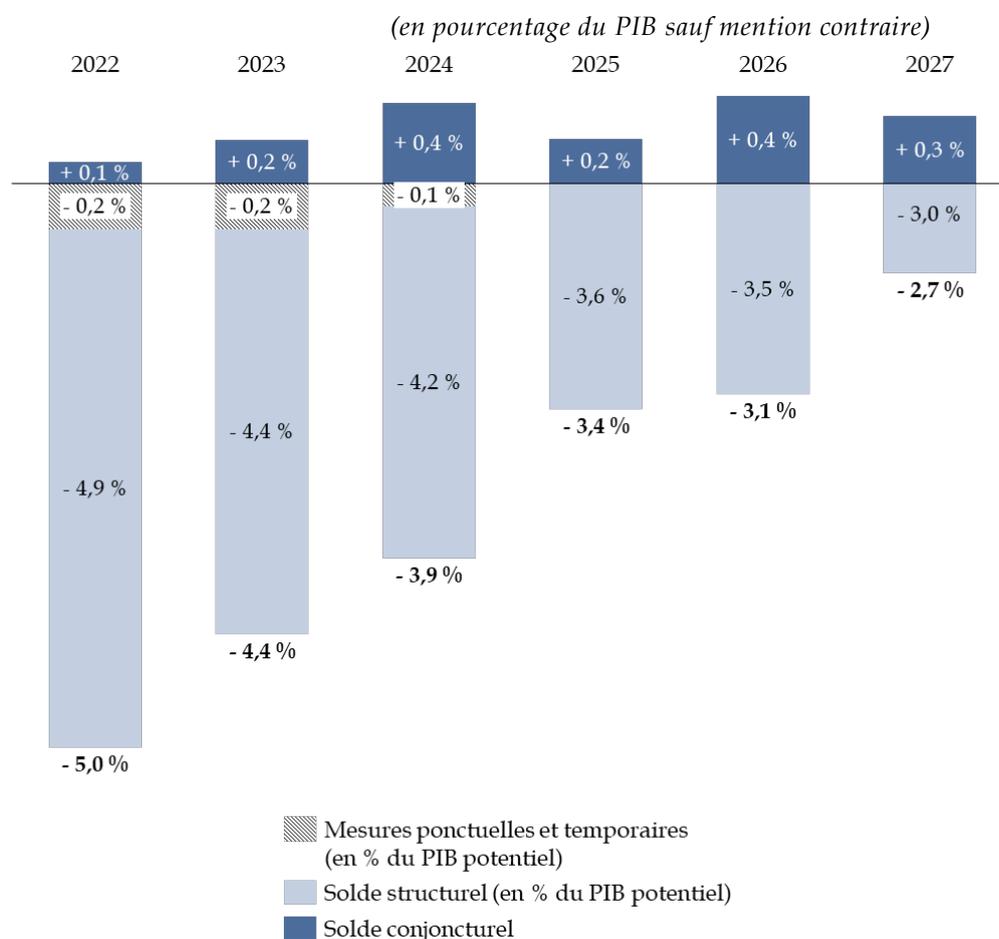
Sur la période 2022-2027, le Gouvernement prévoit de limiter la croissance en volume des dépenses primaires (hors relance et urgence) à + 0,4 % en moyenne annuelle, ce qui s'avèrerait **empiriquement inédit et particulièrement strict**.



Source : commission des finances du Sénat

La trajectoire proposée par le Gouvernement permettrait, d'après ses projections, de **ramener le déficit public sous le seuil maastrichtien de 3 % en 2027**. L'endettement public augmenterait jusqu'en 2025 pour s'établir à 116,1 % du PIB avant de refluer à compter de l'année 2026.

**Évolution du solde public entre 2022 et 2027
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)**

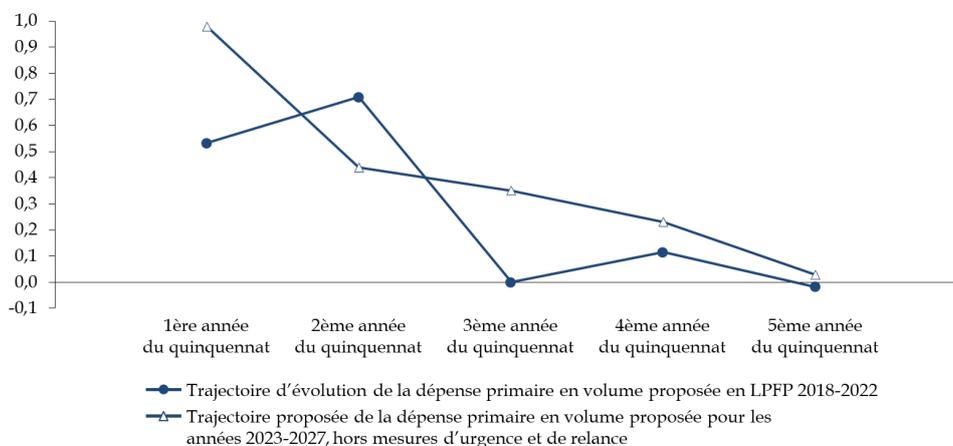


Note : à l'inverse de l'article liminaire du projet de loi de finances, le calcul de la composante structurel du solde de la trajectoire 2022-2027 ne repose pas sur le PIB potentiel prévu en LPFP pour les années 2018-2022 mais sur la trajectoire révisée retenue au RESF. En conséquence, le solde structurel en 2022 indiqué ici est différent de celui qui pourrait être inscrit à l'article liminaire du PLF pour 2022.

Source : commission des finances du Sénat

Le rapporteur général observe que la trajectoire d'évolution de la dépense primaire en volume qui est proposée par le Gouvernement présente une certaine ressemblance avec celle sur laquelle il s'était déjà engagé en 2018.

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



Source : commission des finances du Sénat

Le Gouvernement propose donc à son successeur un objectif qu'il n'a pas su tenir lui-même.

2. En l'absence de documentation crédible des efforts, les objectifs prévus en matière de dépenses, de solde et d'endettement ne constituent qu'une mesure d'affichage susceptibles de ne jamais être tenus *in fine*

Comme le rapporteur général l'a plusieurs fois relevé depuis le début du quinquennat, **le Gouvernement ne présente aucune piste sérieuse permettant d'atteindre son objectif de maîtrise des dépenses.**

Plus étonnant, d'après le RESF, **la crédibilité de la trajectoire des finances publiques proposée par le Gouvernement reposerait notamment sur les gains à attendre de la proposition de loi organique relative à la modernisation et à la gestion des finances publiques.**

Or, comme l'ont soulevé les rapporteurs de la commission des finances sur ce texte, **les apports de la proposition restent limités sur le fond tandis que la maîtrise des comptes publics repose davantage sur un engagement politique de long terme que sur l'institution d'objectifs programmatiques.**

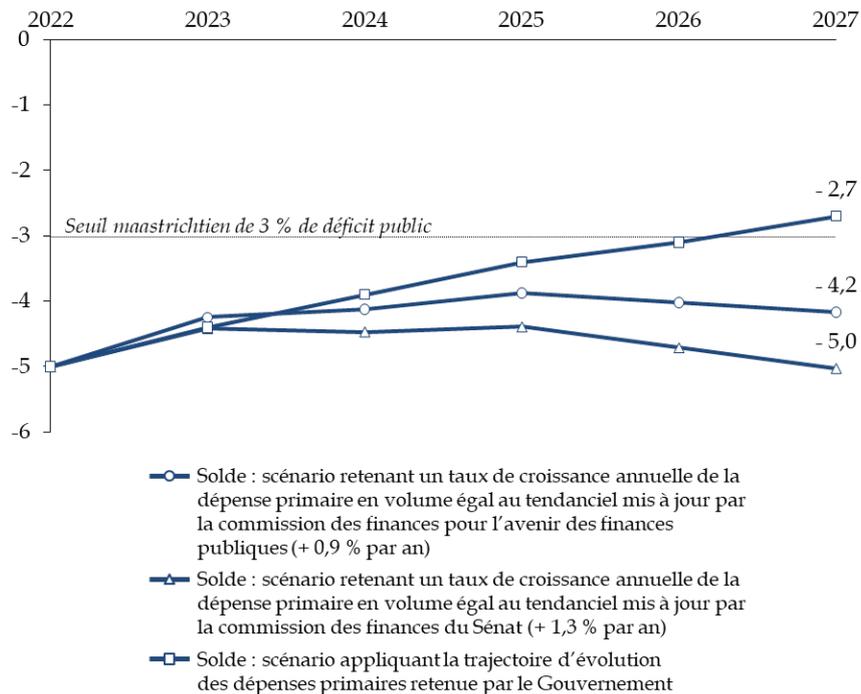
Dès lors et en l'absence de toute documentation des efforts à fournir, **la trajectoire de maîtrise des dépenses publiques pour les années 2022-2027 ne paraît pas crédible et semble relever d'une simple mesure d'affichage.**

Pourtant, l'assainissement des comptes publics relève de la nécessité impérieuse et l'on ne saurait **laisser la dépense filer aux niveaux tendanciels auquel l'actuel Gouvernement nous a habitués.**

Le risque serait alors que le déficit et l'endettement publics continueraient de s'aggraver pour atteindre des niveaux particulièrement préoccupants.

En l'espèce, en fonction du tendancier de dépense retenu, le déficit public pourrait se situer entre - 5,0 et - 4,2 % du PIB en 2027.

**Évolution du solde public entre 2022 et 2027
selon le tendancier de dépense publique retenu
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)**
(en pourcentage du PIB)

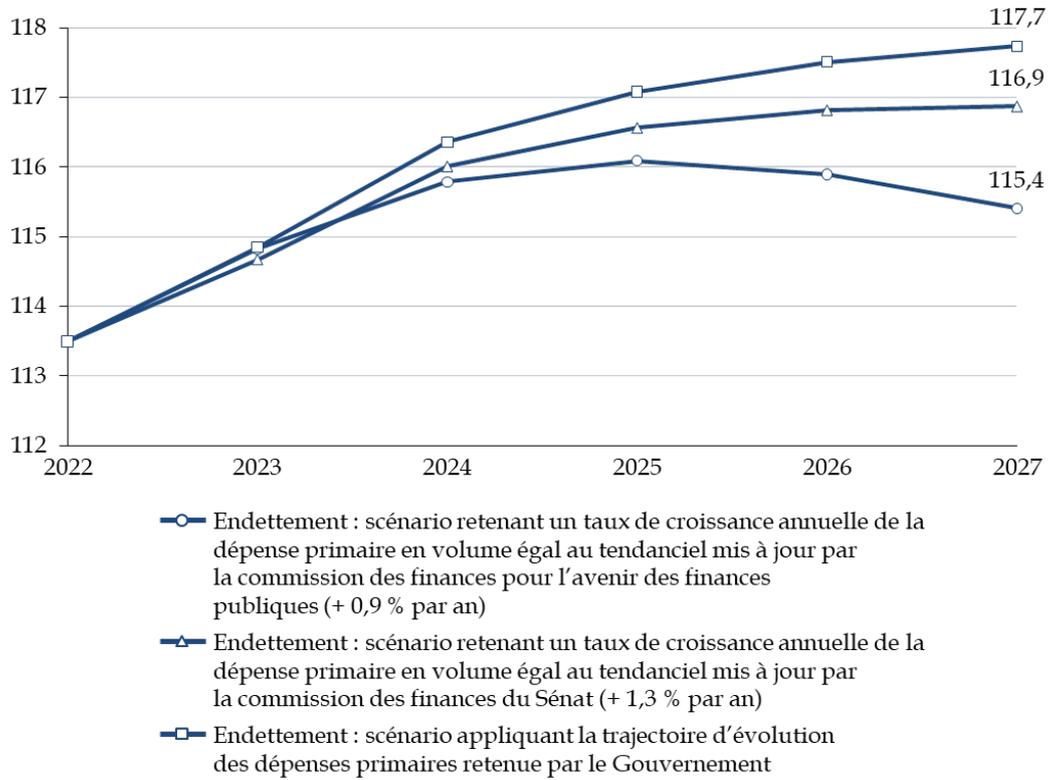


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et le rapport de la commission pour l'avenir des finances publiques

Symétriquement et contrairement à ce qu'anticipe le Gouvernement, l'endettement ne se stabiliserait pas en 2027 et pourrait même dépasser 117,5 % du PIB.

**Évolution du solde public entre 2022 et 2027
selon le tendancier de dépense publique retenu
(scénario révisé présenté au HCFP le 22 octobre 2021)**

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

DEUXIÈME PARTIE

LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DEMEURE FORTEMENT DÉGRADÉ MALGRÉ LA REPRISE ÉCONOMIQUE

Le **déficit budgétaire de l'État** est prévu en 2022 à un niveau de **143,4 milliards d'euros** par le présent projet de loi de finances dans sa version initiale, en diminution de 54,0 milliards d'euros par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2021 (197,4 milliards d'euros).

Ce déficit resterait toutefois **très supérieur** au déficit de 92,7 milliards d'euros atteint en **2019**, dernière année avant la crise sanitaire.

S'agissant de **l'exercice en cours 2021**, le niveau du déficit est révisé à **197,4 milliards d'euros**, contre 191,2 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. Ces estimations incluent les reports de crédits de 28,8 milliards d'euros réalisés sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », dont la non-prise en compte avait conduit à une sous-estimation importante du déficit dans la loi de finances initiale (173,3 milliards d'euros). Le second projet de loi de finances rectificative, déposé le 3 novembre 2021, accroît encore le déficit à **205,2 milliards d'euros**.

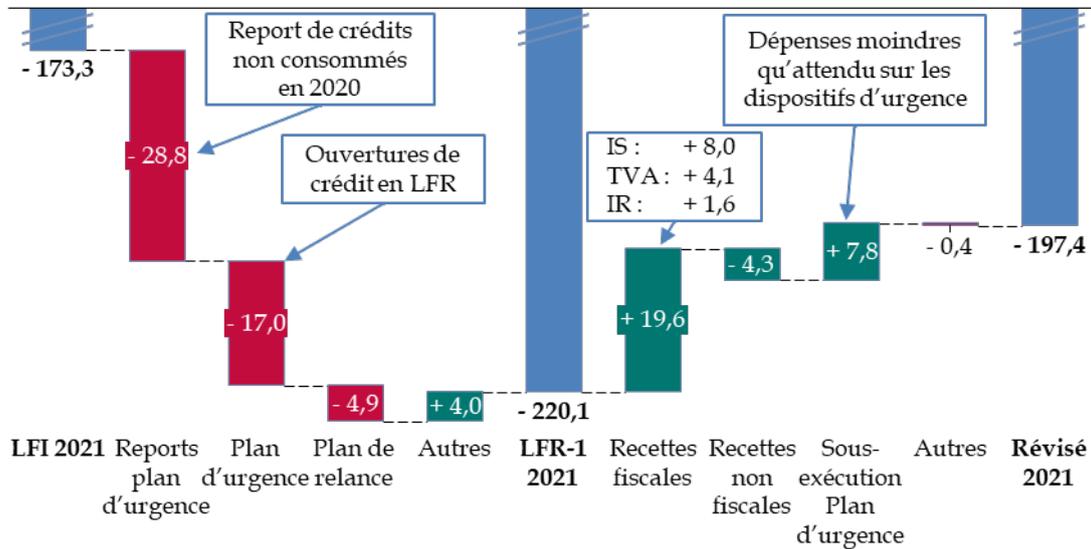
A. MÊME MOINS ÉLEVÉ QUE DANS LES PRÉVISIONS PRÉCÉDENTES, LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE AFFECTÉ EN 2021 PAR LA POURSUITE DES MESURES D'URGENCE

L'estimation révisée du **déficit en 2021** présentée au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2022, à un niveau de **197,4 milliards d'euros**, est **proche de celle qui pouvait être faite en début d'année**, si on considère que la prévision de déficit de 173,3 milliards d'euros inscrite dans la loi de finances initiale ne tenait pas compte des reports de crédits non consommés, d'un montant de 28,8 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »¹.

¹ Arrêtés en date des 21 et 24 décembre 2020, 22 janvier, 23 février, 17 et 18 mars 2021.

**Évolution des estimations de solde budgétaire en 2021
(avant dépôt du projet de loi de finances rectificative de fin d'année
et inscription de dépenses annoncées)**

(en milliards d'euros)



LFR : loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. IS : impôt sur les sociétés. TVA : taxe sur la valeur ajoutée. IR : impôt sur le revenu.

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

Le **second projet de loi de finances rectificative** déposé le 3 novembre 2021 **dégrade** en outre ce déficit à **205,2 milliards d'euros**.

Cette évolution, par rapport aux prévisions faites en milieu d'année, s'explique par deux grands mouvements, en dépenses et en recettes présentées *supra*.

1. Les recettes auraient un niveau meilleur qu'attendu, améliorant le solde de plus de 15 milliards d'euros

Les **recettes fiscales** seraient **supérieures** de **19,6 milliards d'euros** au produit attendu en juillet.

Le Gouvernement constate en effet des **encaissements relativement élevés** sur les sept premiers mois de l'année. La plus-value concernerait surtout l'impôt sur les sociétés (+ 8,0 milliards d'euros), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, + 4,1 milliards d'euros) et l'impôt sur le revenu (+ 1,6 milliard d'euros).

Cet accroissement provient de **l'amélioration de la situation des entreprises** (bénéfice fiscal et chiffre d'affaires, déterminant le produit respectivement de l'impôt sur les sociétés et de la TVA), ainsi que d'une **réévaluation du niveau des revenus des personnes physiques en 2020** (encaissement en 2021 du solde d'impôt sur le revenu de 2020 sur une assiette augmentée par les mesures d'indemnisation du chômage partiel) **et en 2021** (impact sur les recettes de prélèvement à la source).

La **fiscalité du patrimoine et de l'immobilier** participe également au dynamisme des recettes : l'accroissement des prix de l'immobilier et le niveau élevé des donations au premier semestre de 2021 augmenteraient les recettes des impositions du patrimoine (+ 1,1 milliard d'euros) ; par ailleurs, le niveau élevé des dividendes et des plus-values immobilières se reflète dans le produit attendu du prélèvement de solidarité¹ (+ 0,9 milliard d'euros).

Ce montant **pourrait même être encore plus élevé** que l'estimation présentée dans le présent projet de loi de finances. Comme indiqué *supra*, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) souligne, dans l'avis qu'il a rendu sur le présent projet de loi de finances, que le niveau de l'emploi et de la masse salariale était sous-estimé et que le produit des recettes publiques qui en dépendent (prélèvements sociaux affectés à la Sécurité sociale, mais aussi impôt sur le revenu revenant à l'État) pourrait donc être plus élevé que le niveau estimé dans le projet de loi de finances.

En revanche, les **recettes non fiscales** en 2021 seraient **inférieures de 4,3 milliards d'euros** au niveau prévu en juillet dernier.

En effet, alors que le projet de loi de finances rectificative se fondait encore sur l'hypothèse d'un versement de 10 milliards d'euros de la part de l'Union européenne dès 2021 dans le cadre du **co-financement européen du plan de relance**, ce premier versement n'est finalement que de **4,1 milliards d'euros**. En sens inverse, les amendes de concurrence auraient un produit plus élevé de 0,6 milliard d'euros, ainsi que les recettes issues de la vente des quotas carbone (+ 0,6 milliard d'euros).

¹ Le prélèvement de solidarité est un prélèvement social applicable aux revenus du patrimoine et des placements, affecté à l'État depuis 2018 (au taux de 2 %) et surtout 2019 (au taux de 7,5 %). Le produit estimé en loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 était de 10,5 milliards d'euros.

2. Les crédits ouverts par la loi de finances rectificative ne seraient que partiellement consommés

La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a ouvert 9,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur la **mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**. **La plus grande partie de ces crédits ne serait pas utilisée**, le Gouvernement prévoyant une **sous-exécution** des crédits de cette mission à hauteur de 7,8 milliards d'euros¹.

De fait, le montant des crédits disponibles sur cette mission était encore, au 18 octobre 2021, de 13,4 milliards d'euros selon les éléments extraits du système d'information Chorus, sur un total de crédits de paiement ouverts de 44,3 milliards d'euros, alors même que les dépenses sont en forte diminution et que l'accès au fonds de solidarité, qui représente plus de 80 % des dépenses de la mission « Plan d'urgence » en 2021, est fermé à compter du 1^{er} octobre.

3. Le collectif budgétaire de fin d'année dégraderait le déficit de 7,8 milliards d'euros

Le **projet de loi de finances rectificative de fin d'année**, déposé le 3 novembre 2021, **dégrade de manière significative le solde budgétaire**, qui serait de **205,2 milliards d'euros** en 2021. Son niveau serait donc supérieur de 37,0 milliards d'euros à celui constaté en 2020, année marquée par la phase la plus accentuée de la crise sanitaire.

D'une part, les recettes seraient inférieures de 1,0 milliard d'euros au niveau prévu en septembre, en raison notamment d'un nouveau transfert de TVA à la Sécurité sociale pour financer certains transferts.

D'autre part, des crédits supplémentaires de 1,8 milliard d'euros seraient ouverts sur le budget général afin de financer en particulier l'indemnité inflation (3,6 milliards d'euros inscrits pour cette mesure sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021, auxquels s'ajoutent 250 millions d'euros inscrits sur le projet de loi de finances pour 2022) et compenser des pertes de recettes subies par certains organismes publics face à la crise, malgré la constatation de sous-consommation sur les dispositifs d'urgence et d'autres annulations de crédits.

Enfin, le déficit des comptes spéciaux serait accru de 1,7 milliard d'euros, en raison notamment de nouvelles avances à Île-de-France mobilités.

¹ Montant indiqué dans le projet de loi de finances pour 2022. M. Olivier Dussopt, ministre chargé des comptes publics, a indiqué devant la commission des finances du Sénat, le 3 novembre 2021, que cette sous-exécution pourrait même être de 8,1 milliards d'euros.

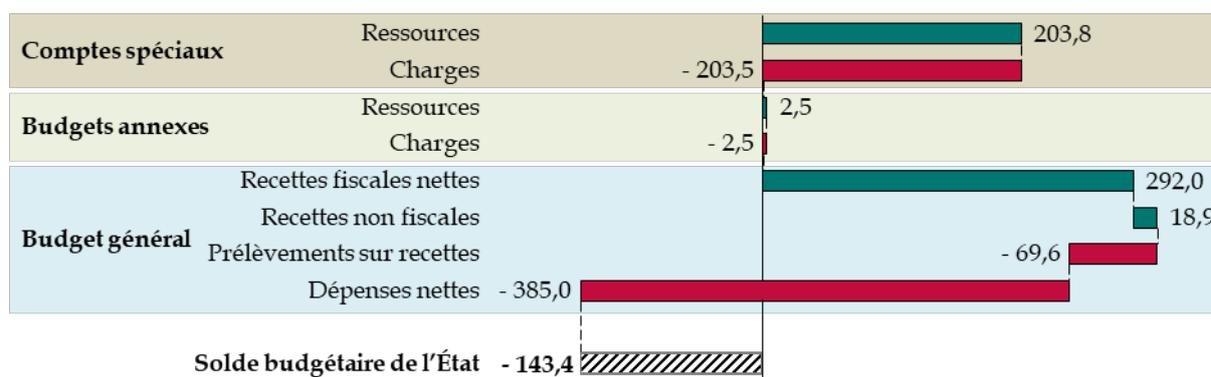
Ces mouvements importants seront présentés plus en détail par le rapporteur général dans le rapport rédigé au nom de la commission à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative. Dans la suite du présent rapport, le solde de 2021 est, sauf mention expresse, celui estimé lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2022.

B. MALGRÉ LA SORTIE DE L'ÉTAT DE CRISE SANITAIRE, LE DÉFICIT CONSERVERAIT UN NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ EN 2022 ET SERAIT ENCORE ACCRU PAR LES DERNIÈRES ANNONCES

Le projet de loi de finances prévoit un **déficit budgétaire en 2022 de 143,4 milliards d'euros**, qui résulte quasi intégralement du déficit du budget général (143,7 milliards d'euros), les comptes spéciaux et les budgets annexes étant pratiquement équilibrés.

La construction du solde budgétaire de l'État dans le projet de loi de finances pour 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tableau d'équilibre du projet de loi de finances¹

Ce déficit serait en **diminution de 54,0 milliards d'euros** par rapport à celui de **2021**, égal à 197,4 milliards d'euros dans l'estimation révisée effectuée à l'occasion du présent projet de loi de finances.

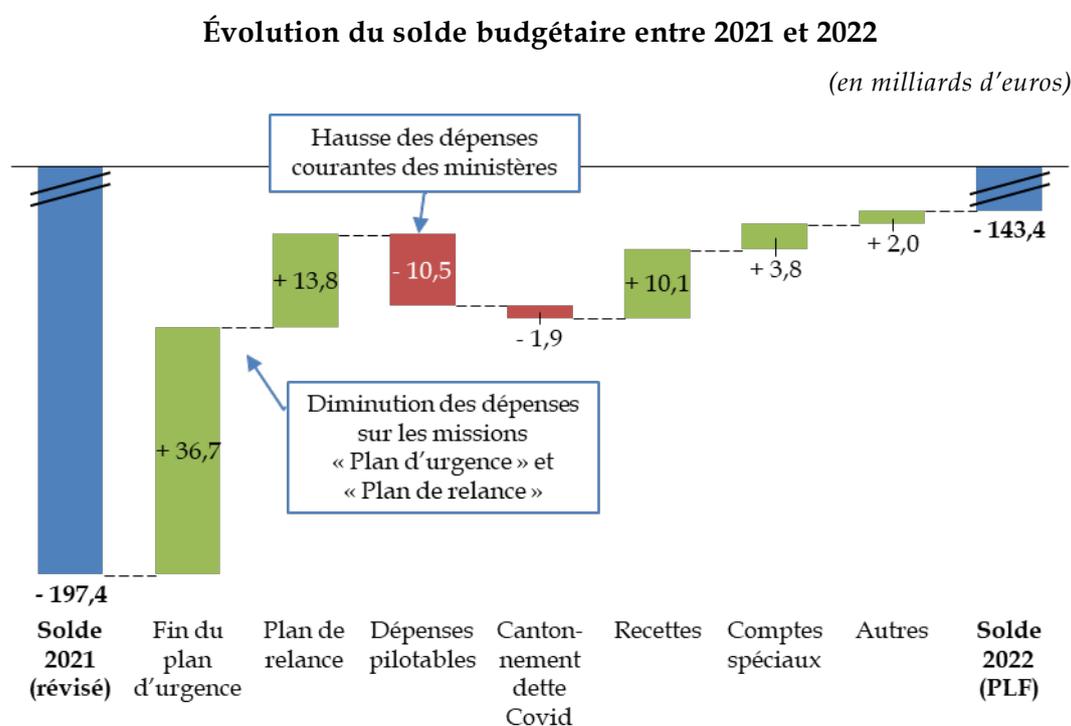
Lors de l'examen de la **première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale**, le déficit a été **aggravé de 5,0 milliards d'euros**, pour atteindre **148,4 milliards d'euros**, en raison principalement de la diminution des recettes fiscales nettes occasionnée par la mise en place du « bouclier tarifaire ».

¹ Par convention, les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, inférieurs l'un et l'autre à 0,1 milliard d'euros, sont inclus dans les ressources des comptes spéciaux.

L'examen de la seconde partie de la loi de finances a conduit à accroître encore le déficit, qui est de 155,1 milliards d'euros à l'issue de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, en raison de l'augmentation très sensible du niveau des dépenses (cf *infra*).

1. Les efforts de maîtrise des dépenses courantes sont repoussés à plus tard, la réduction du déficit étant due uniquement à la diminution attendue des effets de la crise sanitaire

La réduction du déficit par rapport à 2021 est due entièrement au contrecoup de la crise sanitaire, qui a à la fois pour effet une **diminution importante des dépenses exceptionnelles** et une amélioration des recettes.



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2022

D'une part, compte tenu du retour à une situation économique normale, aucune dépense nouvelle n'est prévue au titre des différents dispositifs de la **mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**, à l'exception de l'achat de matériels sanitaires, qui se poursuivrait pour un montant de 200 millions d'euros. Les crédits ouverts en 2022 seraient ainsi **inférieurs de 36,7 milliards d'euros** aux crédits consommés en 2021.

D'autre part, les dépenses effectuées sur la **mission « Plan de relance »** seraient de **12,9 milliards d'euros en 2022**, alors que les crédits de paiement ouverts en 2021 sont de 26,7 milliards d'euros, soit une **diminution des dépenses de 13,8 milliards d'euros**.

En tout état de cause, une diminution des crédits de paiement consacrés à la mission « Plan de relance » n'est pas surprenante, dans la mesure où le projet annuel de performances de cette mission, annexé au projet de loi de finances initiale pour 2021, prévoyait que 54,5 % des crédits de paiement seraient décaissés dès 2021, les autres dépenses étant réparties sur les années 2022 et suivantes (soit 25,5 % en 2022, 11,0 % en 2023 et 9,0 % au cours des années ultérieures¹). En outre, le présent projet de loi de finances n'ouvre qu'un montant relativement limité de 1,2 milliard d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles sur cette mission.

Cette diminution des crédits consommés sur la mission « Plan de relance » pourrait toutefois être moins importante que ce qui ressort des documents budgétaires si, comme l'a indiqué le rapporteur général en tant que rapporteur spécial des crédits de cette mission, un montant élevé de crédits de cette mission n'est pas consommé en 2021 mais reporté à 2022².

Enfin, le **solde des comptes spéciaux s'améliorerait en 2022 de 3,8 milliards d'euros** par rapport à 2021 et deviendrait même légèrement positif de 0,3 milliard d'euros, en raison de la fin ou de l'atténuation de dispositifs mis en place pendant la crise sanitaire, tels que les avances à destination de certains organismes et les prises de participations financières de l'État dans des entreprises touchées par la crise sanitaire.

En revanche, les **dépenses courantes des ministères** poursuivent leur progression, avec une **hausse de 10,5 milliards d'euros (cf *infra*)**, ce qui confirme le constat d'une absence d'effort sur la dépense de la part de l'État.

Les **recettes** sont logiquement **en progression de 10,1 milliards d'euros**, augmentation due à l'évolution spontanée du produit des impôts en l'absence de mesure fiscale nouvelle de grande ampleur, partiellement compensée par une diminution des recettes non fiscales.

Les recettes et les dépenses de l'État sont présentées plus en détail dans la suite du présent rapport.

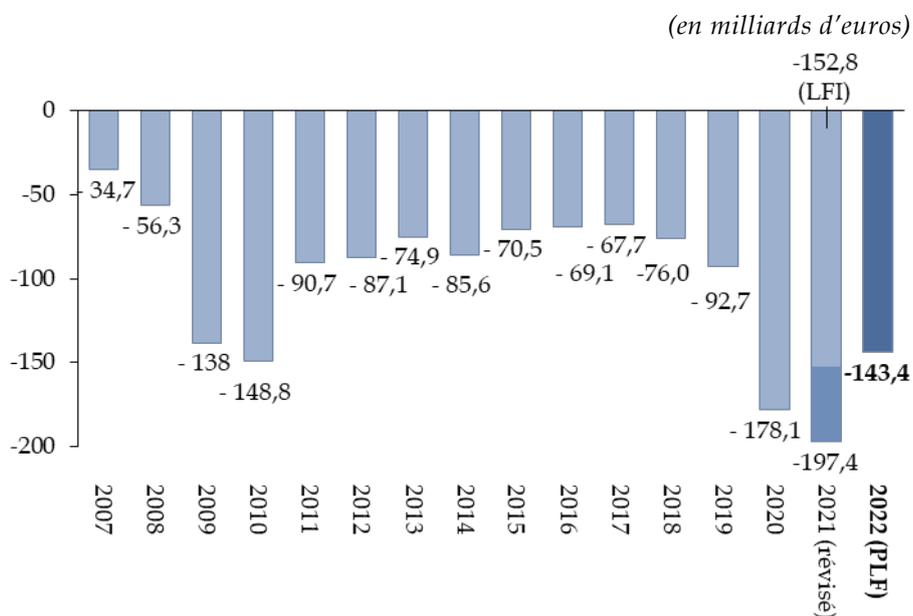
¹ *Calculs commission des finances du Sénat, à partir de l'échéancier des crédits de paiement des trois programmes de la mission « Plan de relance » figurant dans le projet annuel de performances de cette mission annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

² *Voir la [note de présentation de Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Plan de relance »](#), présentée en commission des finances le 27 octobre 2021.*

2. Alors que la contrainte de la dette et de son amortissement pèse à un niveau historiquement élevé sur les modalités de financement de l'État, le Gouvernement propose un « cantonnement » de la dette Covid qui relève d'un pur artifice budgétaire

Le déficit budgétaire de l'État, à un niveau de 143,4 milliards d'euros, resterait, malgré la sortie de la crise et pour la troisième année consécutive, proche des niveaux atteints lors de la crise financière de 2009-2010.

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2007



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

Ce déficit a pour conséquence nécessaire une **émission de dette à moyen et long terme** qui devrait atteindre en 2022 le niveau très élevé de 260 milliards d'euros, comme en 2020 et en 2021.

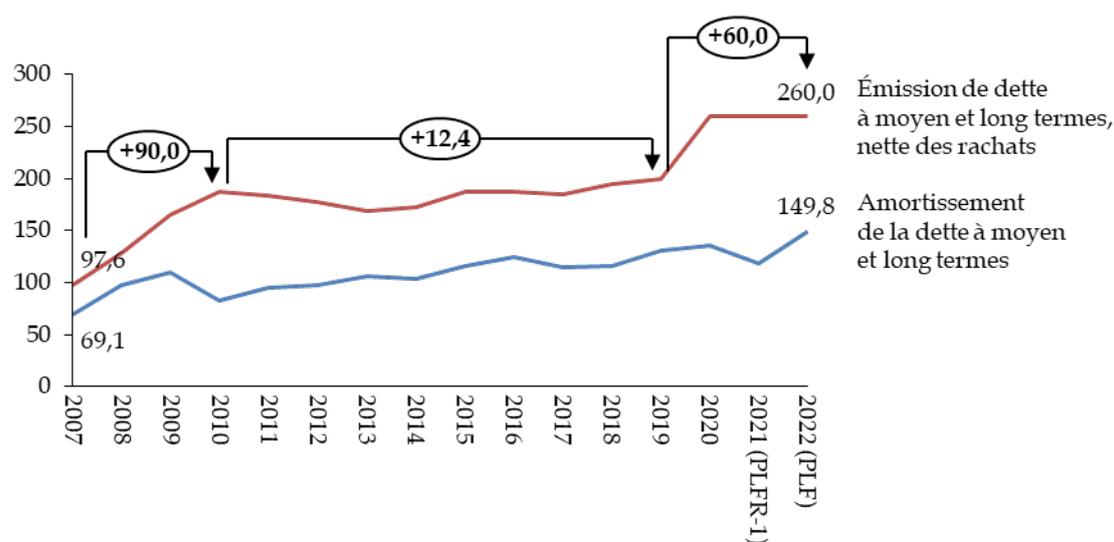
Cette émission de dette, complétée par la mobilisation de ressources de trésorerie, doit en effet financer **non seulement le déficit budgétaire**, mais aussi le **remboursement des titres** de dette à moyen et long terme arrivant à échéance dans l'année, pour un montant de **149,8 milliards d'euros**. En d'autres termes, **l'État remboursera l'an prochain près de 150 milliards d'euros de dette**.

Les **émissions annuelles de dette** ont ainsi **augmenté de 60 milliards d'euros** par rapport à 2019. De la même manière, les années de la crise financière de 2008 à 2010 avait vu une croissance importante des émissions de dette. Or, malgré le retour à un niveau de déficit moins élevé dès 2011, **le niveau annuel d'émission de dette est resté à peu près stable** dans les années 2011 à 2019 en raison, notamment, du renouvellement des titres arrivés à échéance.

Les **remboursements de ces titres suivent donc eux aussi une trajectoire croissante**, selon la courbe lissée par l'effet de la politique d'émissions de titres conduite par l'Agence France Trésor, et il peut être prévu que **les années à venir nécessiteront encore un niveau élevé d'émission de dette**, par l'effet du renouvellement de la dette existante.

Évolution des émissions et des amortissements de dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de finances et de règlement

Ces **montants considérables** peuvent être mis en regard de l'annonce faite par le Gouvernement d'un « cantonnement » de la dette liée à la covid-19, présenté comme un moyen de rembourser le supplément de dette résultant de la crise sanitaire.

L'analyse montre pourtant que **ce dispositif**, du fait qu'il se fonde sur l'ouverture de crédits budgétaires et non sur des recettes spécifiques, **est un simple artifice budgétaire**, sans effet sur le niveau de la dette.

Le projet de loi de finances prévoit ainsi la création d'un **programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 »** dans la mission « Engagements financiers de l'État », doté de 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement. Cette somme est affectée à la Caisse de la dette publique et consacrée au **désendettement de l'État**, selon un mécanisme qui se distingue du fonctionnement habituel de cette caisse.

La Caisse de la dette publique

La Caisse de la dette publique est un **établissement public national à caractère administratif**, créé par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 sous le nom de Caisse d'amortissement de la dette publique. Il s'agissait alors de créer un véhicule permettant d'affecter le produit des privatisations à la diminution de la dette.

Sa mission première est de **contribuer au remboursement de la dette publique**. Elle a reçu son nom actuel en 2002 et son mandat a été élargi à toute opération concourant à la qualité de la signature de l'État sur les marchés financiers.

Si les lois de finances initiales prévoient souvent d'affecter à la Caisse de la dette publique, en vue du désendettement, le produit d'opérations de privatisation ou de cessions de participations financières de l'État¹, la **dernière opération effectivement réalisée** à ce titre a eu lieu en **2015** pour un montant de **0,8 milliard d'euros**.

Source : commission des finances

Il ne s'agit en effet pas, comme dans le cas des privatisations, de **céder un actif** afin de **rembourser une partie de la dette**, ce qui réduirait effectivement le stock de dette, mais simplement d'**ouvrir des crédits sur le budget général** et de les consacrer, via la Caisse de la dette publique, au remboursement ou au rachat de titres de dette.

Or l'ouverture de crédits sur le budget général a pour conséquence nécessaire un **accroissement du déficit budgétaire**, lequel ne peut être financé que par une émission de dette du même montant.

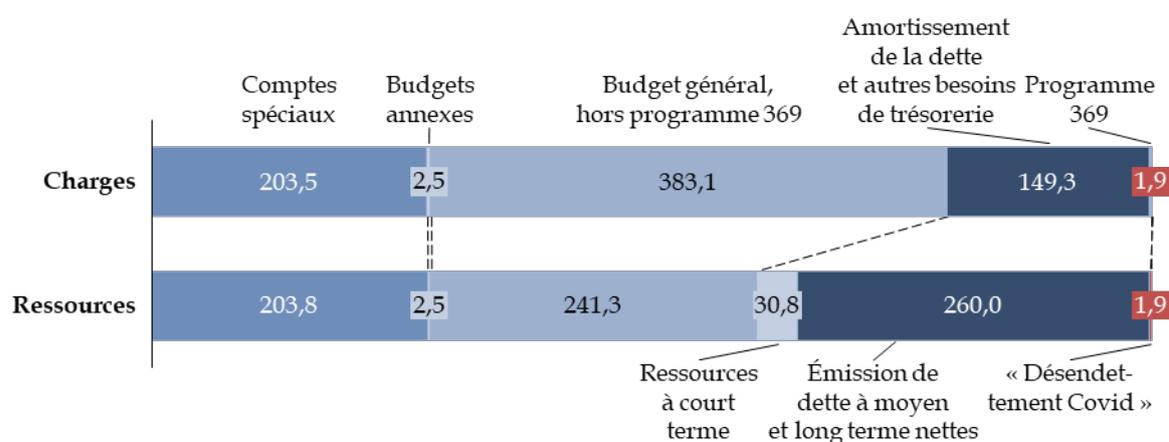
Le **bilan de l'opération est donc nul** du point de vue de la dette. Il conduit en revanche à une augmentation de 1,9 milliard d'euros de la dette budgétaire de l'État. De nature purement comptable, cette augmentation résulte du caractère artificiel de l'opération : n'entraînant pas de modification du stock de dette, elle n'a pas d'effet sur la charge de la dette, ni sur le solde public au sens de Maastricht.

¹ Les lois de finances initiales pour 2015, 2016, 2018, 2019 et 2020 ont ainsi prévu d'affecter respectivement un montant compris entre 1 et 4 milliards d'euros à la Caisse de la dette publique, ce qui ne s'est pas confirmé en exécution sauf, de manière partielle, en 2015.

Le **caractère artificiel du « cantonnement »** de la dette Covid apparaît clairement si l'on établit un **tableau des ressources et des charges de l'État** qui, outre les ressources et les charges strictement budgétaires¹, inclut également celles qui correspondent au financement de la dette. Le montant consacré au désendettement « Covid » est ainsi une ressource équivalente à la charge nouvelle créée par le programme 369.

Tableau des ressources et des charges de l'État

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2022²

La diminution de dette serait effective si une économie était réalisée à cette fin sur d'autres dépenses des ministères, mais une telle économie n'est pas alléguée par le Gouvernement et apparaît peu probable puisque, au contraire, les dépenses courantes des ministères augmentent par ailleurs de 10,5 milliards d'euros, compte non tenu des dernières annonces de dépenses. En tout état de cause, même si cette économie était effectivement réalisée, nul ne serait besoin de créer un programme budgétaire pour diminuer le stock de dette : la diminution du déficit budgétaire résultant de l'économie aurait le même effet, en réduisant la nécessité d'emprunter.

¹ C'est-à-dire relevant du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux : c'est le tableau d'« équilibre général du budget », qui constate en fait un excédent ou un déficit. Ce tableau figure à l'article 19 du présent projet de loi de finances.

² Par convention, comme pour la présentation du solde budgétaire supra, les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, inférieurs l'un et l'autre à 0,1 milliard d'euros, sont inclus dans les ressources des comptes spéciaux.

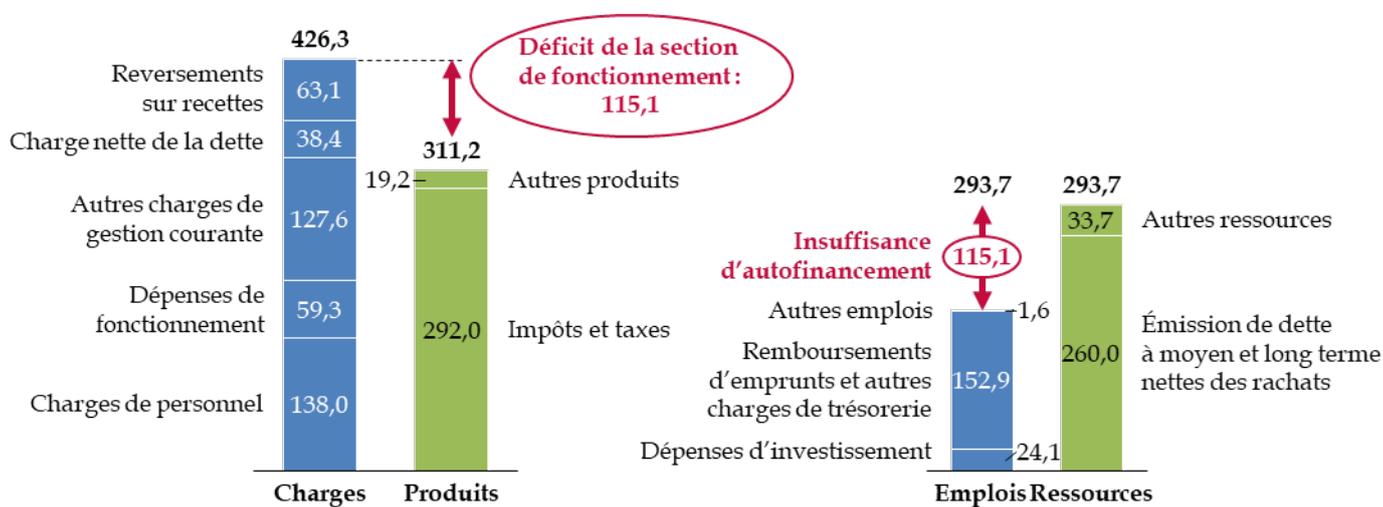
Or ce jeu d'écriture comptable a des conséquences de moyen et long terme, puisque, en ouvrant des autorisations d'engagement à hauteur de 165 millions d'euros sur le programme 369, l'État affiche un engagement à ouvrir des crédits de paiement du même montant d'ici à 2042. **Le déficit budgétaire de l'État devrait donc être artificiellement accru de 8 milliards d'euros** en moyenne chaque année pendant les vingt ans à venir, dans l'hypothèse bien entendu où les gouvernements successifs maintiendraient en l'état ce dispositif sur une aussi longue période.

3. L'aggravation du déficit depuis cinq ans relève pour l'essentiel de la croissance des dépenses de fonctionnement et non d'une stratégie d'investissement

L'examen de la présentation du budget en section de fonctionnement et en section d'investissement¹ permet de porter un regard sur les encaissements et décaissements en fonction de leur nature et indépendamment de leur rattachement budgétaire (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux).

Les sections de financement et d'investissement du budget de l'État dans le projet de loi de finances pour 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2022

¹ Cette présentation est [annexée au projet de loi de finances](#), en application du 3° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Dans cette présentation, **le déficit budgétaire** prévu par le projet de loi de finances pour 2022, qui est de 143,4 milliards d'euros, **résulte pour la majeure partie du déficit de la section de fonctionnement** (115,1 milliards d'euros), et pour une partie mineure seulement des dépenses d'investissement (24,1 milliards d'euros)¹.

Les dépenses d'investissement de l'État représentent en fait un montant peu élevé qui, depuis 2006, a varié entre un point bas à 16,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013 et un point haut supérieur à 24 milliards d'euros, atteint en 2021 et 2022. Ces variations sont, en valeur absolue, trop faibles pour expliquer de manière significative les évolutions de grande ampleur qu'a connu au cours de la même période le déficit budgétaire de l'État : **ce sont les charges et produits de fonctionnement qui déterminent en pratique le déficit budgétaire** et, par voie de conséquence, l'évolution de l'endettement de l'État. Depuis 2017, par exemple, le déficit de la section de fonctionnement s'est aggravé de 64,8 milliards d'euros, expliquant la plus grande partie de l'aggravation du déficit budgétaire de l'État (+ 74,1 milliards d'euros).

Ce phénomène ne doit toutefois pas être surinterprété. Si on estime couramment, avec raison, que le déficit budgétaire est plus acceptable s'il résulte de dépenses productives, susceptibles d'entraîner des recettes futures, les dépenses d'investissement, telles qu'elles sont mesurées en comptabilité budgétaire, ne rendent pas réellement compte de ces dépenses « productives ». L'État intervient en effet sur l'économie bien plus par ses dépenses d'intervention, qui sont classées parmi les charges de fonctionnement, que par ses investissements directs. Il joue également un rôle majeur d'incitation, voire d'obligation, par son pouvoir législateur.

L'impératif d'équilibre de la section de fonctionnement, qui s'impose aux collectivités territoriales, n'a donc pas le même sens pour l'État.

Par ailleurs, il peut également être intéressant d'examiner les principaux postes de ces dépenses qui donnent une vision synthétique des grandes masses financières du budget de l'État.

Depuis 2017, **les recettes fiscales de l'État sont ainsi restées stables** (- 0,5 milliard d'euros), tandis que **les charges de personnel ont augmenté de 10,7 milliards d'euros**, les **autres dépenses de fonctionnement de 9,7 milliards d'euros** et les **dépenses d'intervention de 36,3 milliards d'euros**. Cette dernière augmentation est en grande partie liée aux dispositifs d'urgence et de relance mis en place à l'occasion de la crise sanitaire. Elle n'inclut pas le programme d'investissement annoncé par le Président de la République.

¹ La différence entre le solde de la section de fonctionnement et le solde budgétaire résulte non seulement des dépenses d'investissement, mais également des dépenses d'opérations financières du budget général, dont font partie, en 2022, les crédits de « cantonnement » de la dette Covid à hauteur de 1,9 milliard d'euros.

L'accroissement des **remboursements annuels d'emprunts** (+ 31,1 milliards d'euros), résultant du stock de dette passée, s'ajoute au déficit de la section de fonctionnement et aux dépenses d'investissement. Il en résulte une augmentation importante des **émissions annuelles de dette** à moyen et long terme (+ 75,0 milliards d'euros) mais aussi de la mobilisation de toutes les ressources de financement (+ 26,5 milliards d'euros), c'est-à-dire des émissions à court terme ou des ressources diverses de trésorerie.

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

La puissance publique ne fait pas encore suffisamment pour le climat : pour atteindre l'engagement de neutralité carbone en 2050, les études montrent que le niveau annuel de dépenses pour le climat devrait augmenter de manière très substantielle, à 4,5 % du PIB contre 1,9 % actuellement, au point que la « dette climatique » atteindrait 150 % du PIB, soit un niveau supérieur à la dette publique¹. Dans le même temps, l'État est régulièrement condamné pour son action insuffisante en matière d'environnement².

Il est donc a priori intéressant de mesurer l'efficacité de la dépense de l'État dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. C'est ce que se propose le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, dit « budget vert », qui demeure toutefois insuffisamment abouti dans la cotation des dépenses. Ce rapport montre, du côté des recettes, que la fiscalité environnementale demeure mal équilibrée, alors même que le Gouvernement, face à la hausse subite des prix de l'énergie, propose une réponse élaborée dans l'urgence plutôt qu'une réelle stratégie de fiscalité énergétique de long terme.

¹ On peut définir la dette climatique soit comme la somme cumulée actualisée des dépenses climatiques futures nécessaires pour parvenir à la trajectoire cible, soit comme la somme des émissions nettes passées valorisées au prix social actuel du carbone, les deux calculs aboutissant à un résultat proche. Voir Jean-Marc Germain et Thomas Lellouch, [Coût social du réchauffement climatique et indicateurs de soutenabilité : les enseignements d'une application à la France](#), *Économie et Statistiques* n°s 517-518-519, 8 octobre 2020.

² Condamnation par le Conseil d'État le 4 août 2021 à payer une astreinte de dix millions d'euros pour ne pas avoir pris des dispositions suffisantes pour lutter contre la pollution de l'air ; condamnation le 14 octobre par le tribunal administratif de Paris pour une action insuffisante en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

a) Le « budget vert » ne couvre toujours que très incomplètement le budget de l'État

Le budget vert est évalué sur le périmètre de l'**objectif de dépenses totales** défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, et non sur l'ensemble du budget de l'État. L'objectif de dépenses totales représente 495,1 milliards d'euros sur le budget 2022 et n'inclut pas, par exemple, les remboursements et dégrèvements, ni les participations financières de l'État. Ces dernières font seulement l'objet d'un encadré dans le rapport, alors qu'une évaluation environnementale pourrait pourtant être souhaitable.

En outre, alors que les travaux immobiliers constituent une part importante des émissions de gaz à effet de serre, **seules les dépenses immobilières portées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier »** font l'objet d'une cotation. Les dépenses qui le sont par les ministères sur leurs programmes propres, qui représentent **85 % des dépenses immobilières de l'État¹**, ne sont pas cotées en raison de difficultés méthodologiques qui sont en cours d'étude. Le montant de ces investissements était de 1,9 milliard d'euros en 2019.

La limitation au budget de l'État s'oppose également à la cotation des dépenses des opérateurs, même si ceux-ci sont contrôlés par l'État, sauf pour ce qui concerne les crédits transitant par le budget de l'État ou résultant de taxes affectées. L'une des raisons alléguées est le calendrier d'adoption des budgets des opérateurs, qui ne permet pas, au moment de la discussion de la loi de finances, de disposer de l'ensemble des informations sur les activités des opérateurs.

Il serait donc intéressant de compléter la cotation des dépenses annexée au projet de loi de finances par une **cotation a posteriori**, présentée en même temps que le projet de loi de règlement, qui pourrait **rendre compte des dépenses réellement effectuées et inclure celles des opérateurs**.

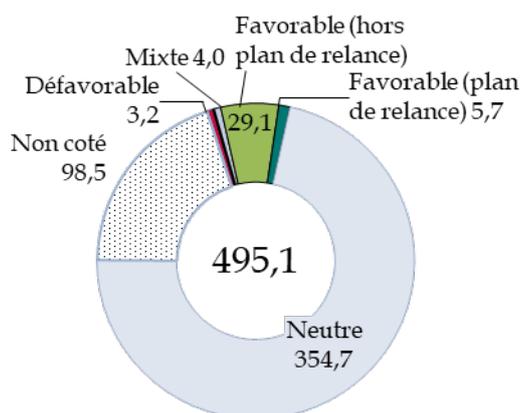
De même, **seuls 7 % des crédits de la mission « Investissements d'avenir » font l'objet d'une cotation**, malgré l'impact potentiel sur l'environnement des investissements soutenus dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA). L'absence de cotation des crédits ouverts sur le quatrième PIA, lancé en 2021, peut se comprendre au moins partiellement dans la mesure où ces crédits sont souvent affectés à des opérateurs mais non consommés immédiatement dans des actions identifiables. Toutefois, les crédits consommés dans le cadre du troisième PIA, résultant d'engagements ouverts en 2017, ne sont pas non plus cotés au titre du « budget vert », le rapport indiquant à ce sujet que la définition d'une méthodologie de cotation est en cours.

¹ Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Par ailleurs, l'impact environnemental du numérique n'est pas pris en compte, en raison d'incertitudes sur cet impact.

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

(en milliards d'euros)

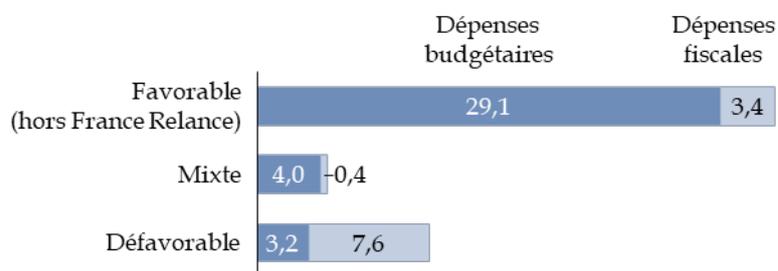


Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances pour 2022

Les dépenses favorables à l'environnement sont principalement des dépenses budgétaires, tandis que les dépenses défavorables sont pour la majorité des dépenses fiscales.

Répartition des dépenses, favorables, mixtes et défavorables

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances pour 2022

b) La fiscalité environnementale demeure trop fortement inégalitaire

La section du rapport « budget vert » consacrée à la fiscalité environnementale **confirme les biais de la fiscalité environnementale**, déjà exposés notamment par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2019¹.

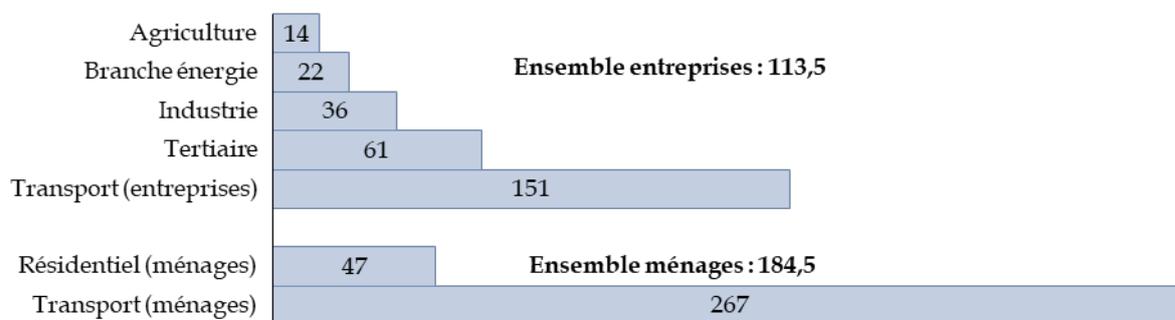
Les ménages les plus modestes² consacrent ainsi en moyenne 4,5 % de leur revenu total annuel à la fiscalité énergétique, contre 1,1 % pour les ménages les plus aisés, même si ceux-ci ont, du fait de leur niveau de consommation plus élevé, une contribution plus importante en valeur absolue (1 195 euros par an contre 695 euros).

Les mêmes biais se retrouvent en fonction du **lieu d'habitation** : un ménage qui vit dans une zone rurale supporte en moyenne 1 165 euros par an en fiscalité énergétique, contre 660 euros pour un ménage habitant l'unité urbaine de Paris, alors même que, au sein d'une unité urbaine donnée, certains ménages résidant en périphérie sont soumis à des factures énergétiques comparables à celles des ménages ruraux.

Enfin, la tarification effective du CO₂ est **très différente en fonction des acteurs économiques** : elle varie de 14 euros par tonne de CO₂ pour le secteur de l'agriculture à 184,5 euros pour les ménages.

Tarification effective du CO₂ en 2020

(en euros par tonne de CO₂)



Source : commission des finances, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État

Cette tarification, selon un cadre méthodologique défini par l'OCDE, inclut le montant des taxes intérieures de consommation (TIC), net des remboursements, et, pour les entreprises concernées, le prix du quota carbone (inclus lorsqu'ils ont été obtenus gratuitement).

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, [La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique](#), septembre 2019.

² Les ménages sont classés en fonction de leur revenu total par unité de consommation, les ménages les plus modestes et les plus aisés correspondant respectivement au premier et au dernier quintile.

Les entreprises, sauf dans le secteur tertiaire, bénéficient en effet plus souvent d'une tarification réduite, voire d'une exonération complète, au titre des taxes intérieures de consommation. En contrepartie, elles sont partiellement soumises au système d'échange des quotas d'émission (SEQE), dont une partie des quotas ont toutefois été attribués gratuitement.

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIENT DE L'AMÉLIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Les **recettes du budget général de l'État**, nettes des remboursements et dégrèvements et après déduction des prélèvements sur recettes, seraient en 2022 de **241,3 milliards d'euros**, contre 230,7 milliards d'euros en 2021, soit une hausse de 10,6 milliards d'euros qui est liée principalement à l'amélioration de la situation économique, en l'absence de mesure de grande ampleur dans le présent projet de loi de finances.

A. LES RECETTES FISCALES AUGMENTENT AVEC LA REPRISE ÉCONOMIQUE, LES MESURES ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT RENDANT TOUTEFOIS PLUS INCERTAINES LES RECETTES DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE

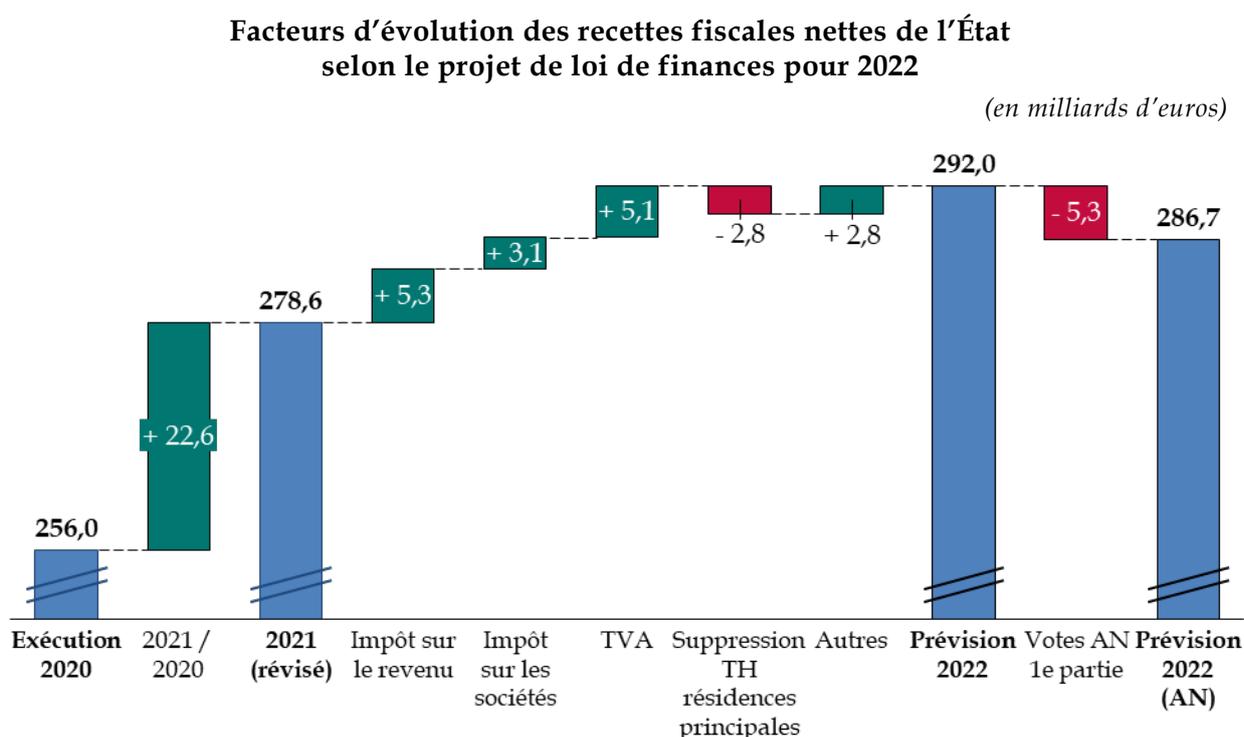
Dans le projet de loi de finances, le montant des **recettes fiscales nettes** de l'État en 2021 fait l'objet d'une **révision à la hausse importante**, liée à une réévaluation des prévisions d'activité économique, puisqu'elles s'établiraient à **278,6 milliards d'euros**, contre une prévision de 257,9 milliards d'euros en loi de finances initiale, légèrement réévaluée à 259,0 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative.

En 2022, les **recettes fiscales nettes** de l'État s'établiraient à un niveau de **292,0 milliards d'euros**, en hausse de **13,4 milliards d'euros** par rapport à l'évaluation révisée pour 2021, soit + 4,8 %. **Elles dépasseraient ainsi**, pour la première fois depuis le début de la crise sanitaire, **le niveau atteint en 2019**, correspondant à 281,3 milliards d'euros.

En l'absence de réforme fiscale de grande ampleur dans le projet de loi de finances et malgré les effets portant sur 2022 de réformes décidées antérieurement (dont la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales), **la progression des recettes** en 2022 résulte principalement de l'évolution spontanée, c'est-à-dire des **conséquences de la reprise économique**.

La situation actuelle de hausse des prix de l'énergie a toutefois poussé l'Assemblée nationale à adopter, sur la proposition du Gouvernement, un dispositif de « bouclier tarifaire », dont le volet fiscal comprend une diminution de l'accise sur l'électricité, appliquée à partir du 1^{er} février 2022, ainsi qu'une diminution éventuelle de l'accise sur le gaz naturel, qui entrera en vigueur en fonction de l'évolution du coût des approvisionnements en gaz naturel¹. Le coût de ce dispositif a été estimé à 5,1 milliards d'euros, ce qui explique la quasi-totalité de la **dégradation du déficit de 5,3 milliards d'euros** résultant de l'examen de la première partie de la loi de finances par l'Assemblée nationale.

Il convient toutefois de souligner le caractère très incertain de ces estimations, les conditions de déclenchement de la diminution des accises dépendant en grande partie de conditions de marché et de la situation internationale.



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'exposé général du projet de loi de finances

¹ Gouvernement, amendement n° 1812 déposé à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2022.

1. L'évolution des recettes des grands impôts résulte principalement de l'amélioration de la situation économique

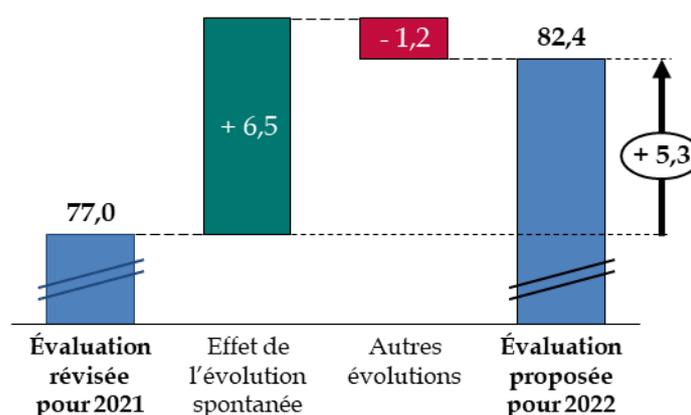
a) Les estimations de recette d'impôt sur le revenu progressent, sans prendre nécessairement en compte tous les effets de la reprise économique sur l'assiette

Les recettes d'impôt net sur le revenu sont attendues à **82,4 milliards d'euros en 2022**, après 77,0 milliards d'euros en 2021 et un niveau de 74,0 milliards d'euros en 2020, qui témoignait d'un effet limité de la crise sanitaire.

L'augmentation est due à l'évolution spontanée de l'impôt, estimée à + 6,5 milliards d'euros, soit + 8,5 %, liée au **dynamisme des revenus 2021 et de la masse salariale en 2022**, en raison de l'amélioration de la situation économique. Le Haut Conseil pour les finances publiques (HCFP) a toutefois jugé, dans son avis rendu sur le projet de loi de finances, que les prévisions d'emploi et de masse salariale retenues par le Gouvernement pour 2021 et 2022 étaient trop basses. **Une réévaluation pourrait donc venir accroître les recettes d'impôt sur le revenu** perçues aussi bien en 2021 qu'en 2022. À ce stade, le Gouvernement n'a pas procédé à une telle révision.

Évolution des recettes nettes d'impôt sur le revenu entre 2021 et 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

L'évolution spontanée est partiellement compensée par l'effet de la **transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain**, prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (- 1,1 milliard d'euros en 2022), ainsi que par **l'amortissement fiscal des fonds de commerce nouvellement acquis** dans le cadre du plan « Indépendants », prévu par l'article 6 du projet de loi de finances pour 2022 (- 0,2 milliard d'euros).

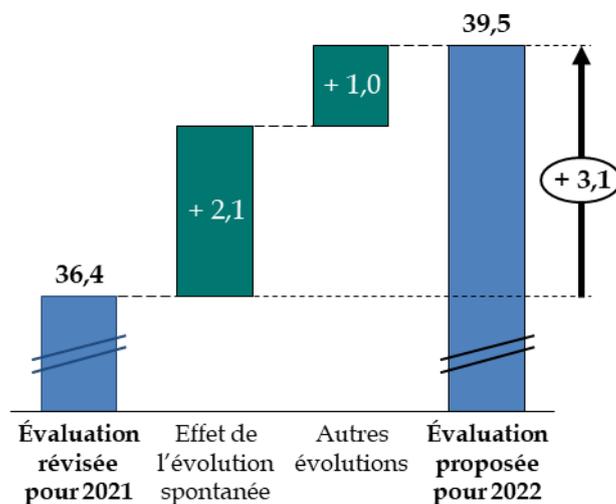
b) L'impôt sur les sociétés progresse principalement avec la croissance économique

Les **recettes nettes d'impôt sur les sociétés** sont attendues à **39,5 milliards d'euros en 2022**, contre 36,4 milliards d'euros en 2021. La hausse de 3,1 milliards d'euros est due principalement à l'évolution spontanée liée à l'amélioration de la conjoncture économique.

Le bénéfice fiscal, après une diminution de 14 % en 2020, augmenterait de 11,5 % en 2021 puis de 11 % en 2022, en raison d'une forte croissance de l'excédent brut d'exploitation des entreprises ces deux années. Une incertitude pèse toutefois sur le montant des déficits reportés en avant au titre de 2020, qui pourrait limiter l'accroissement du bénéfice fiscal en 2021, et donc du produit de l'impôt sur les sociétés. Ce montant n'est pas encore connu mais, à titre de comparaison, il a été de 70 milliards d'euros au titre de 2008 et 2009, lors de la précédente crise.

La **seule mesure nouvelle** du projet de loi de finances pour 2022 est la **faculté temporaire d'amortissement fiscal des fonds commerciaux** (article 6 du projet de loi de finances), dont l'impact estimé est une diminution de 37,5 millions d'euros seulement du produit de l'impôt. Par ailleurs, le produit de l'impôt serait accru de 1,0 milliard d'euros par l'effet en 2022 de mesures prises antérieurement.

Évolution des recettes nettes d'impôt sur les sociétés entre 2021 et 2022
(en milliards d'euros)



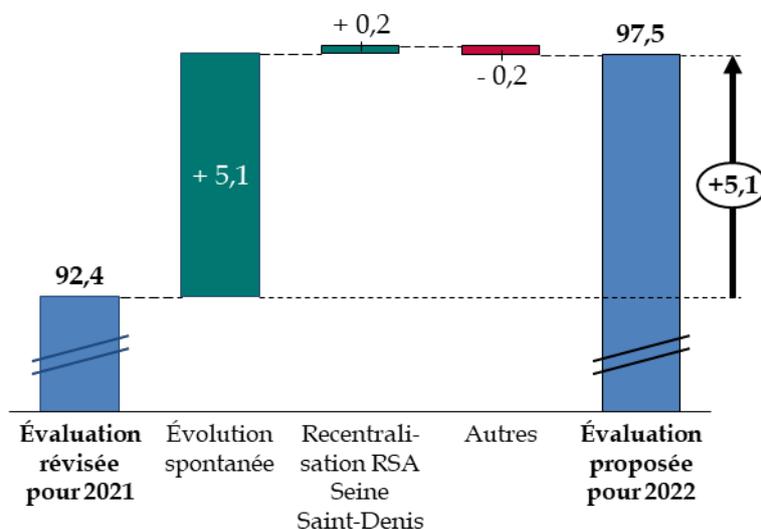
Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

c) Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) augmente avec la reprise de l'activité économique

Les recettes de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette revenant à l'État** sont prévues à un niveau de **97,5 milliards d'euros en 2022**, contre 92,4 milliards d'euros en 2021.

Cette augmentation de 5,5 % correspond entièrement à l'évolution spontanée de l'impôt, en cohérence avec l'**hypothèse de croissance** du produit intérieur brut de 6 %.

Évolution des recettes nettes de TVA entre 2021 et 2022
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

La **recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans le département de Seine-Saint-Denis** accroîtrait les recettes de 171 millions d'euros. Cette mesure, qui conduit l'État à assumer une charge estimée à 565 millions d'euros par an, est en effet partiellement compensée par le transfert à l'État de plusieurs recettes revenant aux collectivités locales (TVA, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), droits de mutation à titre onéreux (DMTO), taxe foncière sur les propriétés bâties), ainsi qu'à la réduction d'un prélèvement sur recettes.

d) Le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) poursuit son rebond

Le **produit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affecté à l'État** est attendu en 2022 à **18,4 milliards d'euros**, contre 17,5 milliards d'euros en 2021.

Cette hausse de 0,9 milliard d'euros résulte de l'augmentation de la consommation accompagnant la reprise économique, pour 0,3 milliard d'euros, mais aussi de l'impact de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis (+ 0,2 milliard d'euros).

En 2020, cette ressource avait connu un creux à 6,9 milliards d'euros lié à la diminution de l'activité économique et les restrictions sur les transports, mais aussi à l'affectation d'une fraction importante de cet impôt au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » avant sa rebudgétisation en 2021.

e) Les autres recettes fiscales nettes seront en nette baisse en raison de la mise en place du « bouclier tarifaire » énergétique, dans des proportions incertaines

Les **recettes fiscales nettes autres que celles résultant des quatre grands impôts** précités auraient un produit en 2022 de 54,4 milliards d'euros selon le projet de loi de finances dans sa version initiale, contre 55,3 milliards d'euros en 2021.

Cette **diminution de 0,9 milliard d'euros**, malgré une évolution spontanée de 4,8 %, résulte de la nouvelle étape de suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette taxe, supprimée en 2020 pour 80 % des ménages, a été allégée de 30 % pour les ménages restants, en 2021, et affectée au budget de l'État en 2021, pour un produit estimé à 5,4 milliards d'euros. En 2022, l'allègement sera de 65 % et le produit prévisionnel diminue en conséquence à 3,1 milliards d'euros, avant la suppression complète de la taxe en 2023.

L'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale a par ailleurs conduit à une **révision majeure** de la prévision de recette brute de **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, qui serait inférieure de **5,1 milliards d'euros** à la prévision de 7,9 milliards d'euros prévue initialement. La diminution du taux de la TICFE devrait intervenir concomitamment à la hausse, hors taxe, des tarifs réglementés de vente de l'électricité prévue le 1^{er} février 2022.

La catégorie des autres recettes fiscales nettes aurait donc un produit de 49,2 milliards d'euros en 2022, **en baisse de 6,1 milliards d'euros par rapport à 2021**.

Il est toutefois nécessaire de souligner le **caractère encore incertain de cette estimation**, qui est un simple ordre de grandeur.

Selon les indications données par le ministre des comptes publics lors des débats relatifs à l'article d'équilibre à l'Assemblée nationale, seule la révision à la baisse des recettes de TICFE a été calculée en raison du caractère automatique de la diminution du taux. Or l'article 8 *quinquies* du présent projet de loi de finances autorise également le Gouvernement à minorer le tarif de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) lorsqu'il est constaté, pour un mois donné, un coût des approvisionnements en gaz naturel qui est supérieur à celui qui a été constaté en octobre 2021. Cette modification étant soumise à condition, le produit de la TICGN, qui est de 2,4 milliards d'euros selon la prévision faite au moment du dépôt du projet de loi de finances, n'a pas été révisée suite à l'adoption de cet article par l'Assemblée nationale. Si elle était mise en œuvre, elle conduirait à une perte de recettes supplémentaire.

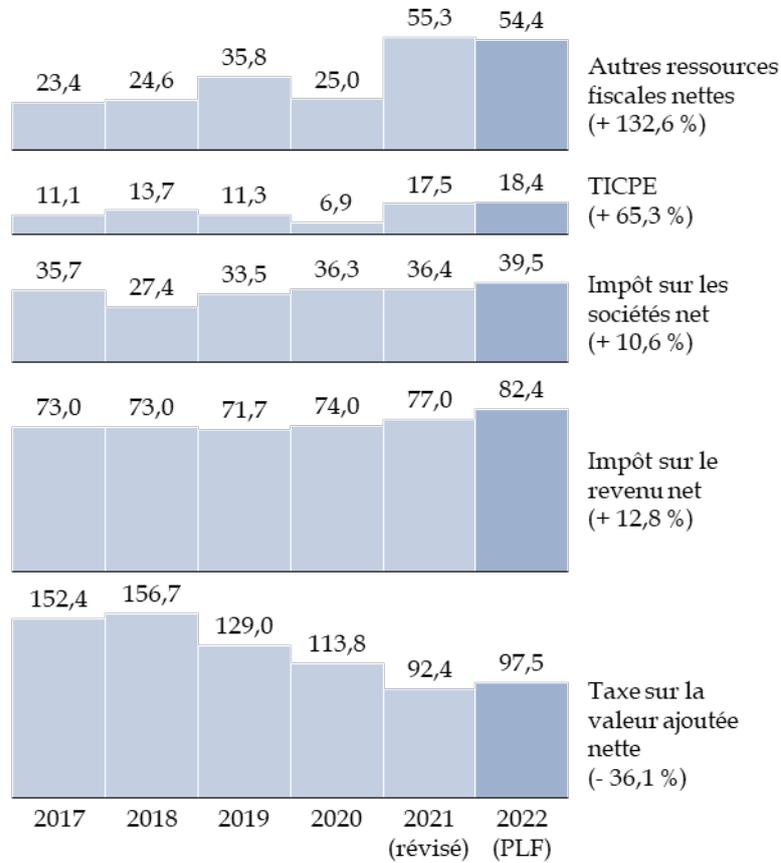
2. Sur la durée du quinquennat, les recettes de l'État ont été marquées par une plus grande diversification

Sur l'ensemble du quinquennat, les recettes fiscales nettes de l'État diminueraient légèrement de 1,2 % en euros courants, passant de 295,6 milliards d'euros en 2017 à 292,0 milliards d'euros en 2022.

Cette quasi-stabilité serait toutefois le résultat d'évolutions très contrastées. En effet, tandis que le produit des impôts entièrement affectés à l'État (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et ressources fiscales diverses) a connu une progression supérieure à 10 %, celui de la TVA affectée à l'État a été réduit de plus d'un tiers en raison de l'affectation de parts importantes de cet impôt aux autres administrations publiques.

Évolution des recettes fiscales nettes de l'État

(en milliards d'euros)

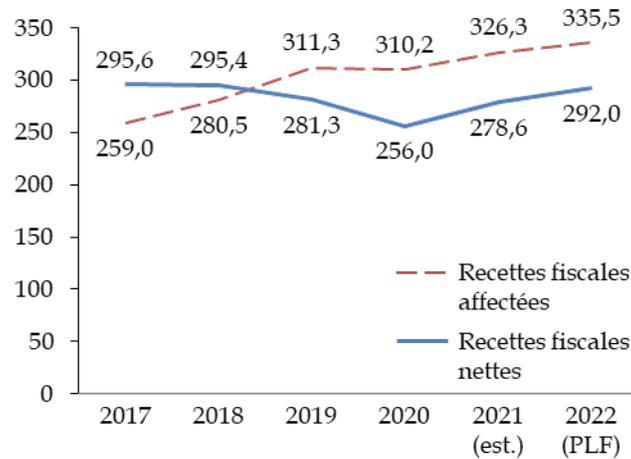


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le montant total de la fiscalité affectée à des tiers (administrations de sécurité sociale, collectivités, agences de l'État...) a ainsi **augmenté de près de 30 %** en cinq ans, **dépassant le montant des recettes fiscales nettes de l'État.**

Évolution de la fiscalité affectée de 2017 à 2022

(en milliards d'euros)



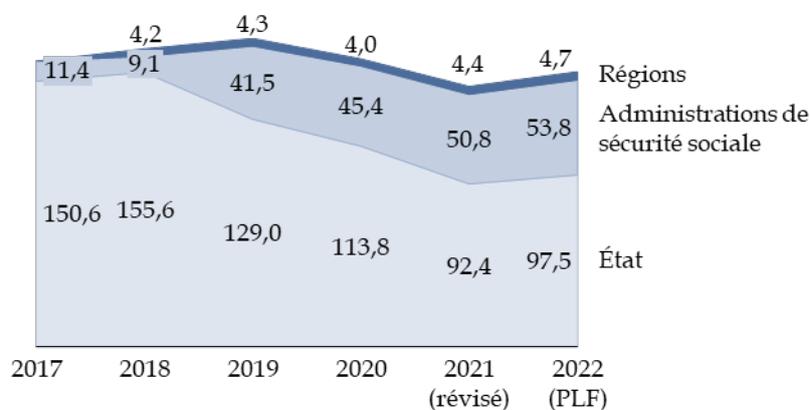
Source : commission des finances, à partir des annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances pour 2019 à 2022

a) La TVA ne représente plus en 2022 que 33,1 % des recettes fiscales nettes de l'État, contre 51,6 % en 2017

Autrefois impôt d'État à plus de 90 %, la TVA ne revient plus à celui-ci que pour moins des deux tiers de son produit net, en raison des transferts successifs aux administrations de sécurité sociale (notamment pour compenser des baisses de cotisations sociales), aux régions et aux autres collectivités territoriales (notamment en lien avec la réforme de la fiscalité locale). Les recettes de TVA revenant à l'État sont désormais inférieures à 100 milliards d'euros, alors qu'elles dépassaient 150 milliards d'euros en début de quinquennat, sans que cet impôt ait connu de réforme majeure dans son assiette ou son taux.

Évolution de la répartition du produit de la TVA nette entre les catégories d'administrations publiques

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le montant effectivement transféré aux administrations de sécurité sociale en 2021 pourrait même être encore supérieur, le second projet de loi de finances rectificative prévoyant une augmentation du taux d'affectation de la TVA à ces administrations, pour un montant total transféré estimé à 52,5 milliards en 2021¹.

b) L'impôt sur les sociétés a été affecté par plusieurs réformes importantes

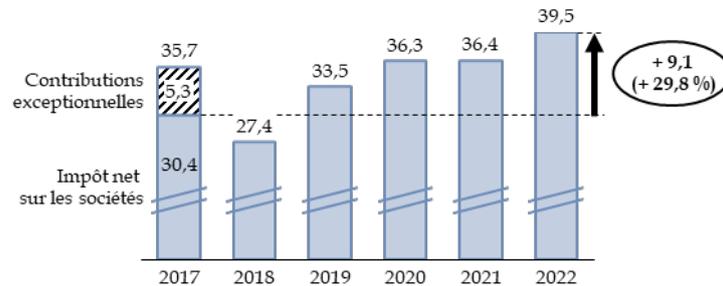
Les recettes d'impôt sur les sociétés ont connu en 2019 l'effet ponctuel d'une modification des règles de détermination du cinquième acompte. Elles ont également été accrues par l'« effet retour » des allègements de cotisations sociales (qui accroissent le bénéfice imposable) à partir de 2019 et de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, qui était imputé sur les recettes nettes) à partir de 2020.

Ces mesures, conjuguées avec l'évolution spontanée de l'impôt, ont permis au produit de l'impôt sur les sociétés de progresser sur la période de 9,1 milliards d'euros, soit + 30 % (hors contributions exceptionnelles en 2017²), malgré les effets à la baisse qu'ont constitué la diminution du taux normal de l'impôt sur les sociétés, qui est passé de 33 1/3 % à 25 % entre 2018 et 2022 et les effets de la crise sanitaire.

¹ Second projet de loi de finances rectificative pour 2021, déposé le 3 novembre 2021, article 1^{er} et évaluation préalable.

² En 2017, le produit de l'impôt net sur les sociétés a été augmenté par deux contributions exceptionnelles tendant à compenser l'annulation par le Conseil constitutionnel d'une taxe sur les dividendes distribués, ainsi que par une réforme du cinquième acompte.

Évolution sur cinq ans du produit de l'impôt net sur les sociétés
(en milliards d'euros)



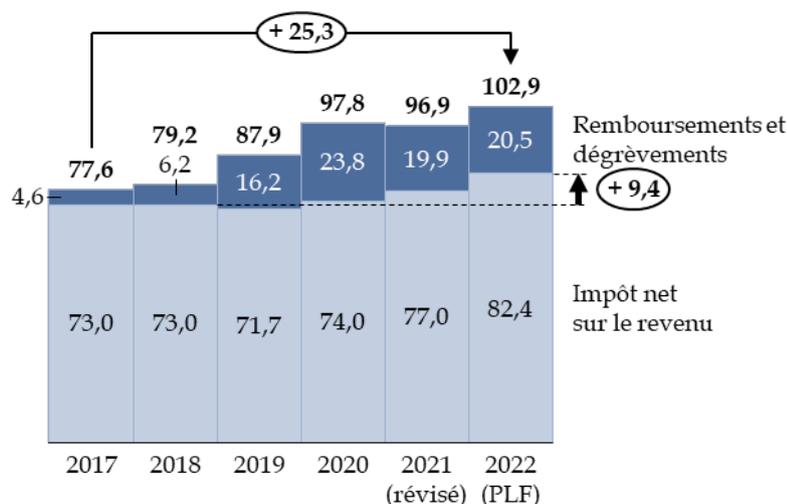
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes

c) *Le prélèvement à la source a modifié en profondeur la mécanique de l'impôt sur le revenu*

L'**impôt sur le revenu** a connu une forte croissance de son produit brut (+ 25,3 milliards d'euros, soit + 32,6 %), qui ne se reflète que partiellement dans celle du produit net (+ 9,4 milliards d'euros, soit + 12,9 %) en raison de l'augmentation des remboursements et dégrèvements. Cette augmentation est liée pour l'essentiel à la mise en place du **prélèvement à la source**, qui s'est accompagné en 2019 de l'instauration d'un crédit d'impôt permettant d'éviter une double imposition au titre de 2018, puis de manière pérenne par la création d'un système d'acomptes sur certaines réductions et crédits d'impôts ainsi que de restitutions de trop perçu d'impôt sur le revenu.

Évolution du produit de l'impôt sur le revenu brut et net depuis cinq ans

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La hausse du produit net s'explique quant à elle principalement par **l'évolution spontanée** de l'impôt, en dépit de la **réforme du barème** mise en place par la loi de finances pour 2020 à partir du 1^{er} janvier 2020, qui en a diminué le produit de 5 milliards d'euros environ, mais aussi par **l'amélioration du taux de recouvrement** liée à la mise en place du prélèvement à la source en 2019¹.

Malgré l'allègement du barème en 2020 et la survenance concomitante de la crise sanitaire, il n'a pas été constaté de diminution du produit cette année-là car l'année précédente (2019) avait vu la mise en place du prélèvement à la source qui, perçu pendant onze mois seulement, avait eu pour effet une diminution transitoire, cette année-là, du produit de l'impôt sur le revenu.

d) Le TICPE a été partiellement réaffectée à l'État

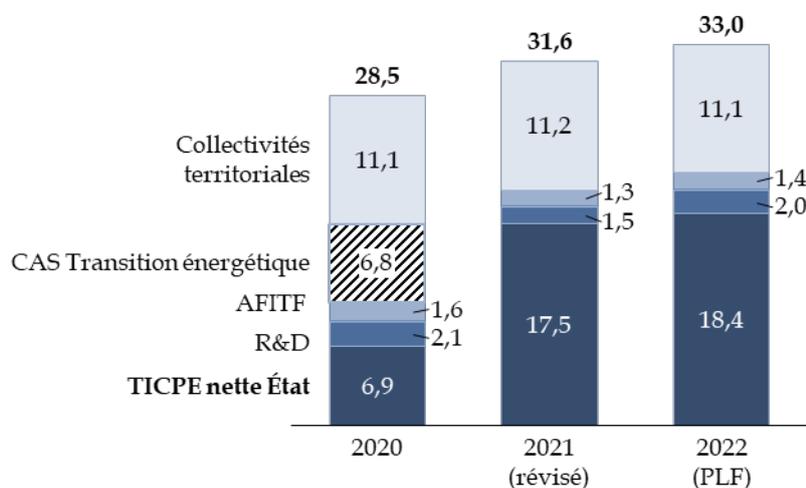
La TICPE a connu pour sa part une évolution contrastée. **Fortement affectée en 2020 par la diminution de l'activité économique et en particulier des transports**, qui a presque divisé par deux son rendement, la part de cet impôt revenant à l'État a été augmentée de 6,8 milliards d'euros en 2021 par la **rebudgétisation du compte d'affectation spéciale** « Transition énergétique », qui était précédemment affectataire d'une partie de son produit. Cette rebudgétisation concernant aussi bien les charges du compte que les dépenses, cet accroissement des recettes de l'État n'a pas d'effet sur le solde budgétaire.

¹ Le taux de recouvrement en 2019, première année d'application du prélèvement à la source, a été de 99,1 %, contre 97,0 % attendu en loi de finances initiale, soit un surplus de recettes de 1,5 milliard d'euros.

Cet impôt, traditionnellement partagé entre l'État, les collectivités territoriales et d'autres organismes¹, reviendrait donc à l'État pour 62 % de son produit brut en 2022, contre 36 % en 2020. La part revenant aux collectivités territoriales, en revanche, est évaluée à 11,1 milliards d'euros de la TICPE brute en 2022 contre 12,1 milliards d'euros en 2017, principalement en raison de la recentralisation du RSA dans certaines collectivités (Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, Seine-Saint-Denis en 2022). Sur les années récentes, les fluctuations du produit ont été absorbées principalement par l'État.

Évolution de la répartition de la TICPE entre les affectataires

(en milliards d'euros)



Le montant affecté à Île-de-France Mobilités, de l'ordre de 0,1 milliard d'euros, n'est pas représenté. R&D : remboursements et dégrèvements, y compris certains impacts de gestion.

Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

e) La réforme de la fiscalité locale a également un impact sur les recettes fiscales nettes de l'État

Enfin, les **recettes nettes relevant d'autres impôts sont passées de 23,4 milliards d'euros à 54,4 milliards d'euros.**

Cette évolution est toutefois due principalement aux **conséquences**, à partir de 2021, de la **réforme de la fiscalité locale** : outre la rebudgétisation temporaire de la taxe d'habitation, qui accroît les recettes de l'État en 2021 et en 2022, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui sont imputés sur ce poste, ont diminué en 2021 de 16,1 milliards d'euros en raison

¹ Île-de-France Mobilités et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) reçoivent une fraction mineure du produit de la TICPE.

de la suppression des remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation accordés d'office aux contribuables et de la baisse du dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme des impôts de production.

B. LES RECETTES NON FISCALES ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

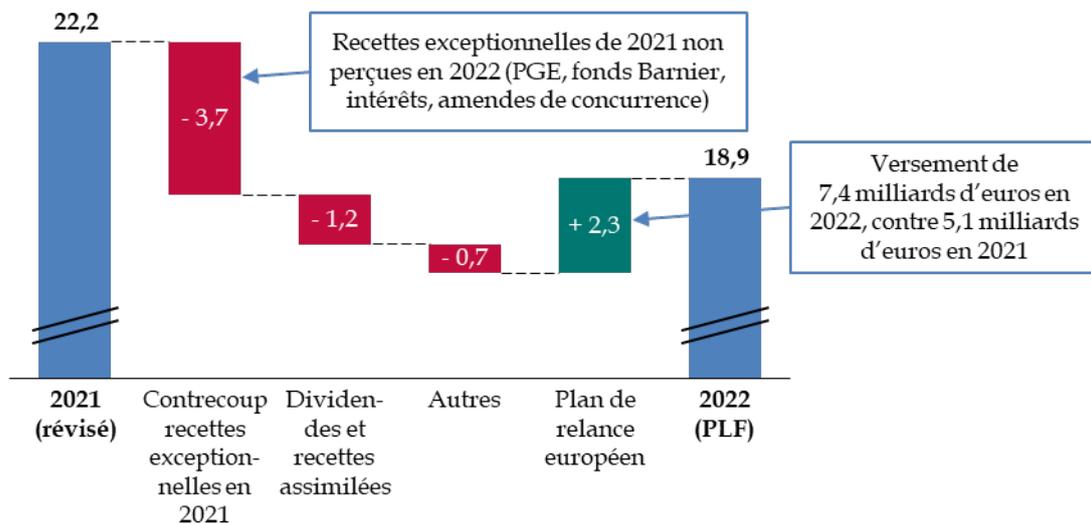
1. Les recettes non fiscales diminuent en contrecoup des recettes exceptionnelles perçues en 2021

Les **recettes non fiscales** regroupent un ensemble de recettes diverses, dont les dividendes, les amendes et les produits du domaine de l'État ou ceux résultant de la vente de biens et de services.

Ces recettes seraient en 2022 de **18,9 milliards d'euros**, en diminution de 3,3 milliards d'euros par rapport au montant estimé en 2021 (22,2 milliards d'euros), mais en hausse de 4,2 milliards d'euros par rapport au montant perçu en 2020. Le montant des recettes non fiscales a en effet été accru en 2021 par certaines **recettes exceptionnelles**, qui ne se reproduiront pas en 2022.

Évolution des recettes non fiscales entre 2021 et 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

D'une part, la **rebudgétisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM), dit « fonds Barnier », a entraîné le reversement du solde du fonds au budget de l'État, pour un montant d'environ 700 millions d'euros. Ce solde n'avait pourtant été prévu qu'à un montant de 100 millions d'euros lors de la loi de finances initiale pour 2021¹, mais il n'incluait apparemment pas les crédits délégués par le fonds aux services déconcentrés de l'État, car son montant n'était pas connu².

D'autre part, les **rémunérations perçues par l'État au titre des garanties** qu'il accorde diminuent de 2,1 milliards d'euros, en raison de la fin du dispositif des prêts garantis par l'État (PGE), institué en faveur des entreprises pour leur permettre de faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

Le **produit des amendes** prononcées par l'Autorité de la concurrence, qui ont atteint un niveau élevé en 2020 (1,8 milliard d'euros) et en 2021 (1,4 milliard d'euros selon la dernière estimation), reviendrait à un niveau de 0,9 milliard d'euros en 2022, montant qui doit être considéré comme une simple estimation puisqu'il dépend des décisions prises par cette autorité.

Une autre recette exceptionnelle en 2021 résultait du versement d'intérêts cette année-là par le Soudan dans le cadre du refinancement de la dette de ce pays. La fin de cette opération devrait diminuer de 0,4 milliard d'euros le montant des intérêts versés par des banques et des États étrangers.

Enfin, il est attendu une **diminution attendue des dividendes et recettes assimilées** versés par les entreprises dans lesquels l'État possède des participations financières (- 1,2 milliard d'euros). Le dividende versé par la Banque de France, en particulier, diminuerait de 1,3 milliard d'euros en raison d'un résultat financier en baisse.

2. Les prélèvements sur recettes sont marqués par la fin des mesures de soutien exceptionnel au bloc communal et le niveau de plus en plus élevé de celui au profit de l'Union européenne

Les **prélèvements sur les recettes de l'État** s'établiraient en 2022 à **69,6 milliards d'euros**, contre 70,1 milliards d'euros en 2021.

Cette diminution de 0,5 milliard d'euros porte principalement sur les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales, qui passent de 43,7 milliards d'euros en 2021 à 43,2 milliards d'euros en 2022.

¹ Annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2021, tome 1.

² Voir l'évaluation préalable de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2021, qui a prévu la rebudgétisation du fonds Barnier.

Le **prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne** reste quasiment stable, à 26,4 milliards d'euros en 2022 contre 26,5 milliards d'euros en 2021.

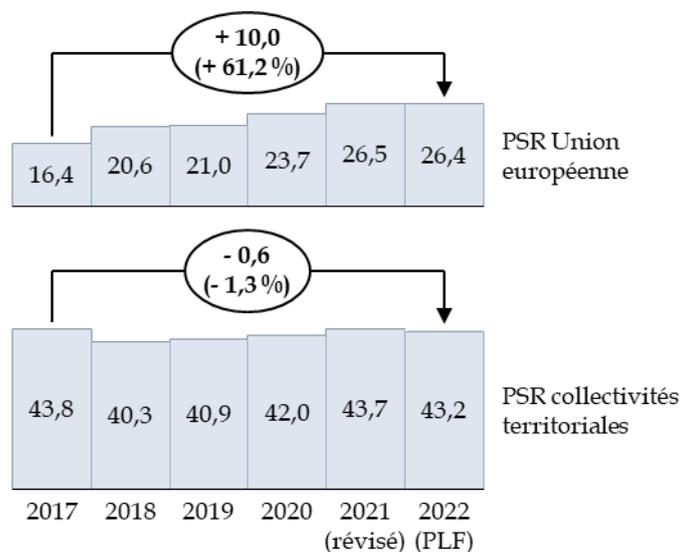
Le principal effet est la **diminution du soutien exceptionnel de l'État aux collectivités du bloc communal**. L'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 avait instauré une dotation destinée à compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales liées à la crise sanitaire pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les établissements publics territoriaux du Grand Paris et Île-de-France Mobilités. Cette dotation ne devrait faire l'objet en 2022 que du versement d'un solde, estimé à 100 millions d'euros, après des versements de 549,4 millions d'euros en 2020 et de 573,0 millions d'euros en 2021.

S'agissant du **prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne**, l'augmentation globale des dépenses, sous l'effet de la montée en charge des politiques de recherche et d'action extérieure de l'Union européenne, est compensée par l'augmentation attendue, mais temporaire, de la contribution britannique en 2022, ainsi que par les effets de la reprise économique sur l'évolution du revenu national brut (RNB) des États membres, ainsi que sur le produit des droits de douane reversés au budget européen.

Sur la durée du quinquennat, les prélèvements sur recettes ont connu une augmentation de 15,7 %. Alors que ceux à destination des collectivités territoriales restaient dans l'ensemble stables, **celui à destination de l'Union européenne a augmenté de plus de 60 %**, passant de 16,4 milliards d'euros à 26,4 milliards d'euros.

Évolution des prélèvements sur recettes depuis 2017

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

Cette augmentation doit certes s'apprécier par rapport au **niveau bas atteint en 2016 et 2017**, comme il est habituel à ce stade de la programmation financière pluriannuelle de l'Union européenne, qui portait alors sur les années 2014 à 2020. Il n'en reste pas moins que **le niveau atteint en 2020 était d'un montant inégalé dans le passé¹**, et **les montants attendus en 2021 et 2022 sont encore plus élevés**. À la hausse des paiements en fin de période de programmation financière s'ajoutent les conséquences de la crise sanitaire, qui ont nécessité plusieurs révisions à la hausse du budget européen afin de venir en aide aux économies européennes mais aussi compenser des pertes de ressources. Enfin, le nouveau cadre financier pluriannuel européen se traduit par un ressaut de la contribution de la France.

Sur le long terme, la contribution française au budget de l'Union a suivi jusqu'à présent une tendance à la hausse importante, passant de 4 % des recettes fiscales nettes dans les années 1980 à 6 % environ vers 2000, pour atteindre 9 % environ aujourd'hui².

¹ La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative au prélèvement à destination de l'Union européenne en 2020, constate qu'en ajoutant à ce prélèvement les droits de douane collectés par la France et reversés au budget de l'Union européenne, la contribution financière totale de la France à ce dernier est de 25,3 milliards d'euros, niveau jamais connu dans le passé.

² Annexe générale « Relations avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2022, p. 33, en corrigeant cette évolution des variations liées à la programmation financière pluriannuelle.

III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PROGRESSED ET ENGAGENT L'AVENIR

Les dépenses de l'État estimées sur la **norme de dépenses pilotables**, qui n'inclut pas les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence », seraient en 2022 de 302,5 milliards d'euros, en **augmentation de 11,8 milliards d'euros**, soit 4,1 %, à périmètre constant¹ par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

Le budget 2022 ne marque donc aucune volonté de réduction des dépenses courantes de l'État, alors même que certaines de ces dépenses ont été transférées sur la mission « Plan de relance »².

A. LES DÉPENSES COURANTES DU BUDGET GÉNÉRAL PROGRESSED DE PLUS DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2022, COMPTE NON TENU DES DERNIÈRES ANNONCES

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

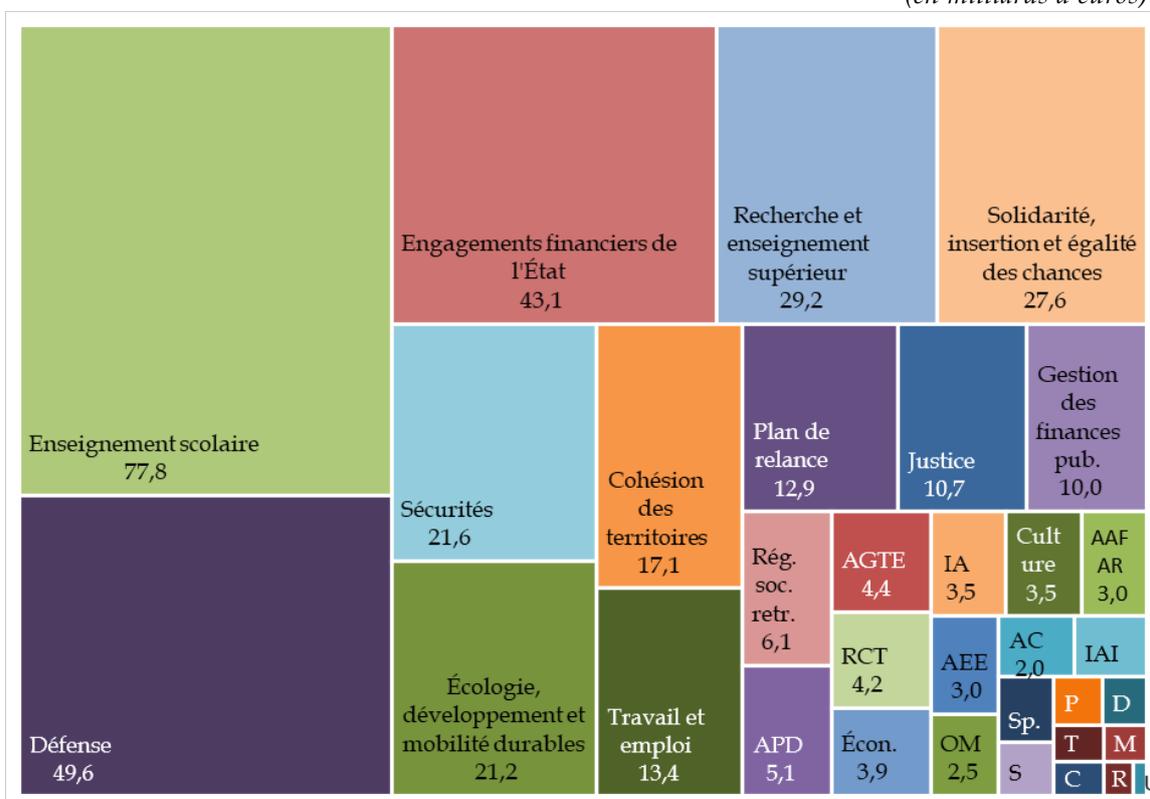
La **principale mission du budget général**, hors remboursements et dégrèvements (qui représentent 130,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), demeure la mission « **Enseignement scolaire** », dotée de 77,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, devant la mission « Défense » (56,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 49,6 milliards d'euros en crédits de paiement).

¹ La norme de dépenses pilotables est de 302,5 milliards d'euros à format courant et de 302,1 milliards d'euros à format constant, contre 290,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021, selon le rapport économique social et financier (RESF).

² Voir la [note précitée de présentation de la mission « Plan de relance »](#), par le rapporteur général en sa qualité de rapporteur spécial de cette mission.

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, à partir des documents budgétaires

La mission « Engagements financiers de l'État », c'est-à-dire pour l'essentiel la **charge de la dette**, constitue le troisième poste du budget. Pour mémoire, cette mission constituait il y a quelques années encore le second poste du budget de l'État, avec 42,1 milliards d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2017, contre 40,6 milliards d'euros pour la mission « Défense »¹. Malgré l'augmentation du stock de dette, la baisse des taux d'intérêt, qui porte son effet lors du renouvellement des titres émis, d'une part, et la hausse des crédits consacrés à la défense depuis cinq ans,

¹ En 2012, la différence était encore plus importante, avec respectivement 49,9 milliards d'euros et 38,0 milliards d'euros.

d'autre part, sont responsables de cette inversion dans la hiérarchie des dépenses.

La mission « Plan de relance », qui était dotée en loi de finances initiale pour 2021 de 36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 21,9 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui faisait d'elle, surtout du point de vue des crédits engagés, l'une des plus importantes missions du budget général, n'est plus pourvue en 2022 que de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 12,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

Quant à la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », elle devrait être en 2022 la plus petite mission du budget général, après avoir été la troisième plus importante en 2020¹, avec 0,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

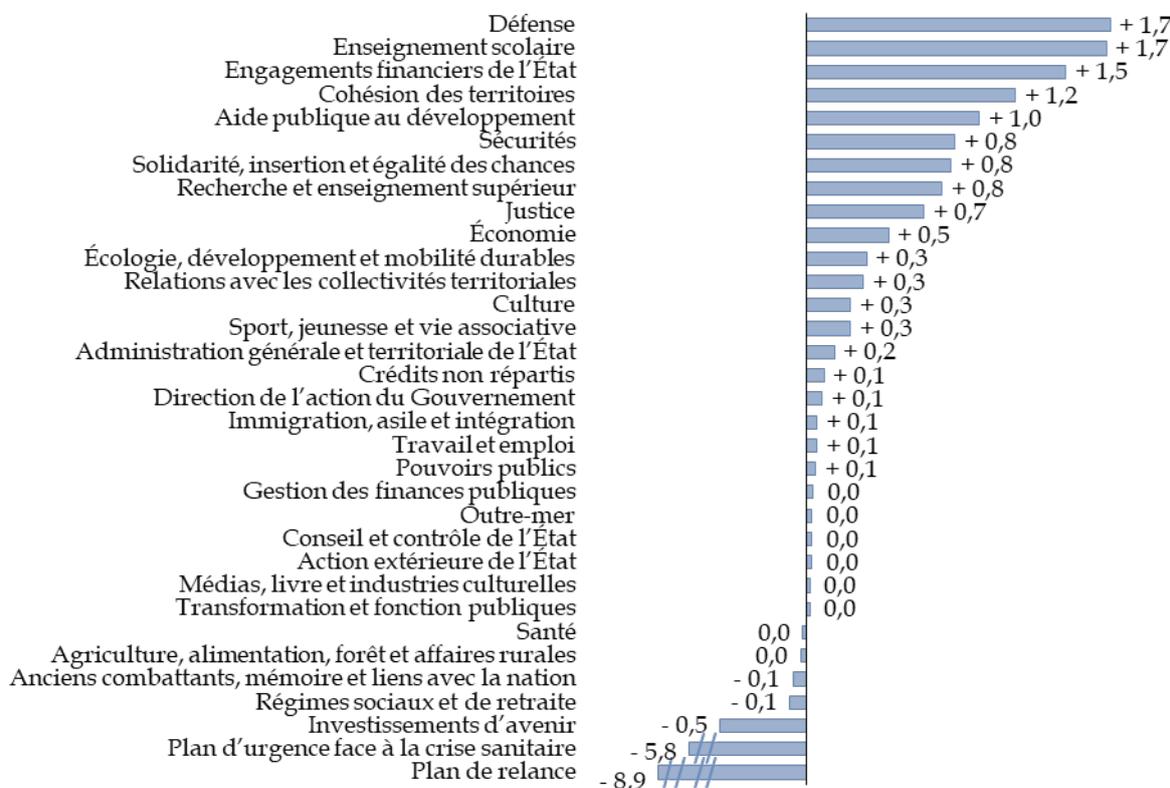
2. Hors plan d'urgence et plan de relance, la quasi-totalité des missions voient leurs crédits progresser en 2022 dans le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale...

Comme le projet de loi de finances pour 2021, le projet de loi de finances pour 2022 ne prévoit de diminution des dépenses supérieure à 100 millions d'euros pour aucune mission du budget général, hors investissements d'avenir, plan d'urgence et plan de relance, missions dont les crédits de paiement ont principalement pour objet de couvrir les engagements des années passées et non de financer des politiques pérennes. Cela confirme d'ailleurs qu'aucune mesure d'économie de grande ampleur n'est proposée.

¹ Dépenses des missions, hors remboursements et dégrèvements, loi de règlement pour 2020.

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

(en milliards d'euros)



Missions du budget général, crédits hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

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

La **plus forte hausse** concerne la **mission « Défense »**, dont le budget augmente de 1,7 milliard d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », comme les deux années précédentes et conformément à la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM)¹, qui n'a toutefois pas fait l'objet de l'actualisation prévue par son article 3. L'augmentation porte notamment sur les grands programmes d'armement (+ 6,5 %) et les dépenses de maintien en condition opérationnelle (+ 8,3 %). La marche la plus élevée de cette progression a toutefois été repoussée à la dernière année, puisque la LPM prévoit une augmentation des crédits de 3 milliards d'euros en 2023.

¹ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, [article 3](#).

La **mission « Enseignement scolaire »** connaît une progression de ses moyens de **1,7 milliard d'euros**, marquée notamment par une hausse de 700 millions d'euros des rémunérations, qui fait suite à des revalorisations de 400 millions d'euros en 2021 et à une progression depuis 2017 de 1 milliard d'euros au titre du parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR).

La hausse de l'inflation en 2022 est la raison principale de l'**augmentation** de la charge de la dette de **1,5 milliard d'euros**, inscrite dans la mission **« Engagements financiers de l'État »**. Cette présentation, qui se fait à cadre constant, ne tient pas compte du nouveau programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 », doté de 1,9 milliard d'euros de crédits de paiement et qui, comme exposé *supra*, ne correspond pas à une véritable dépense mais à un jeu d'écritures comptables.

La **mission « Cohésion des territoires »** connaît une hausse importante de crédits de **1,2 milliard d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, même si cette hausse n'est que de 0,5 milliard d'euros par rapport aux crédits ouverts au total en 2021¹. Elle est due notamment à l'absence, en 2022, de prélèvement sur la trésorerie du groupe Action Logement pour financer le fonds national des aides au logement (FNAL), ce qui conduit l'État, malgré une diminution prévisionnelle des besoins, à accroître de 643 millions d'euros sa contribution d'équilibre.

Les **missions « Aide publique au développement »** (+ 1,0 milliard d'euros, soit près d'un quart des crédits) et **« Justice »** (+ 0,7 milliard d'euros, soit + 8 %) voient leurs moyens progresser dans la lignée des lois de programmation relatives à ces politiques².

De même la **mission « Sécurités »** poursuit la hausse importante de ses moyens, avec une progression de **0,8 milliard d'euros**, soit + 6 %.

Enfin la mission **« Solidarité, insertion et égalité des chances »** connaît une progression de ses crédits du même ordre, en raison notamment du coût croissant de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

¹ La [loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021](#) a ouvert des crédits complémentaires à hauteur de 715 millions d'euros sur la mission « Cohésion des territoires ».

² [Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales](#) et [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#).

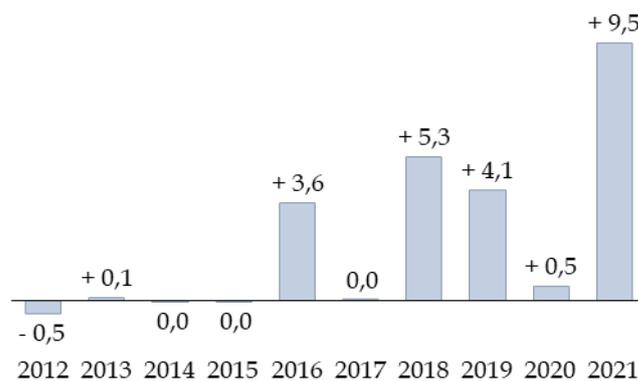
3. ... et les annonces gouvernementales concrétisées au cours de l'examen du PLF conduisent à un nouveau rebond des dépenses pendant leur examen par l'Assemblée nationale

Les années récentes ont connu des évolutions notables des crédits entre ceux demandés dans le projet de loi de finances initial et le niveau des crédits finalement ouverts par la loi de finances promulguée.

Les augmentations ou diminutions de crédit avaient pourtant été inférieures à 1 milliard d'euros lors des discussions des projets de lois de finances pour 2012 à 2017, à l'exception du projet de loi de finances pour 2016 en raison de la réintégration, cette année-là, des dépenses du service public de l'électricité au sein du budget de l'État, mais **les projets de loi de finances du quinquennat actuel, sauf celui pour 2020, ont tous connu au cours de débats des augmentations de crédits supérieurs à 4 milliards d'euros**, soit pour des raisons techniques (prise en compte, fin 2017, de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les revenus distribués), soit pour prendre des mesures d'urgence en réponse à des crises survenant pendant la période de discussion du budget (crise sociale dite des « gilets jaunes » fin 2018¹ et deuxième vague de la crise sanitaire fin 2020).

Différence entre les crédits promulgués en loi de finances initiale et les crédits demandés par le projet de loi de finances

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de finances et des lois de finances initiales promulguées. Crédits de paiement sur le périmètre du budget général.

¹ Cette crise a également eu un effet sur les crédits après la discussion du projet de loi de finances, dans le cadre de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Cette année encore, **les crédits sont en passe d'augmenter de manière significative en cours de débat**. Il ne s'agit toutefois pas d'une raison technique comme en 2016 ou de la prise en compte d'événements imprévus comme en 2018, 2019 et 2021, mais de **décisions prises ou annoncées par le Gouvernement qui, pour certaines, aurait pu les présenter dès la fin du mois de septembre** et les intégrer dans le projet de loi de finances.

Lors d'un point presse tenu le 22 octobre, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a ainsi fait état d'un surcroît de dépense estimé à 10,2 milliards d'euros, ce qui conduirait à doubler l'augmentation des dépenses décrite précédemment.

Comme cela a déjà indiqué au niveau de l'ensemble des administrations publiques dans la première partie de ce rapport, **les mesures ayant un effet sur les dépenses en 2022** sont notamment :

- la création du plan d'investissement, dont l'impact sur les dépenses serait de 3,5 milliards d'euros en 2022, avec une ouverture de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement, ce qui aura pour conséquence l'ouverture de crédits de paiement pour les années à venir ;

- la mise en œuvre d'un « plan compétences » (0,5 milliard d'euros en 2022) ;

- la création d'un contrat d'engagement jeune (de l'ordre de 550 millions d'euros à compter de 2022) ;

- une ouverture de crédits de 100 millions d'euros sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », en vue du développement des équipements de proximité¹ ;

- une ouverture de crédits de 107 millions d'euros sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » afin de compenser aux régions la baisse de certains frais de gestion qui leur étaient versés au titre d'impôts locaux impactés par la réforme de la fiscalité locale en 2020².

En revanche, la création d'une « indemnité inflation » de 100 euros, qui nécessite notamment de compenser le paiement de l'indemnité aux organismes verseurs (entreprises, administrations de sécurité sociale, Pôle emploi) pour un coût total de 3,8 milliards d'euros, ne pèserait que pour 250 millions d'euros sur le budget 2022, le reste étant porté par le projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre 2021.

¹ [Amendement II-1280](#), présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », projet de loi de finances pour 2022.

² [Amendement II-1569](#), présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », projet de loi de finances pour 2022

En sens inverse, la hausse du coût de l'énergie devrait avoir pour effet une diminution du coût du financement des énergies renouvelables et une réduction des dépenses de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ».

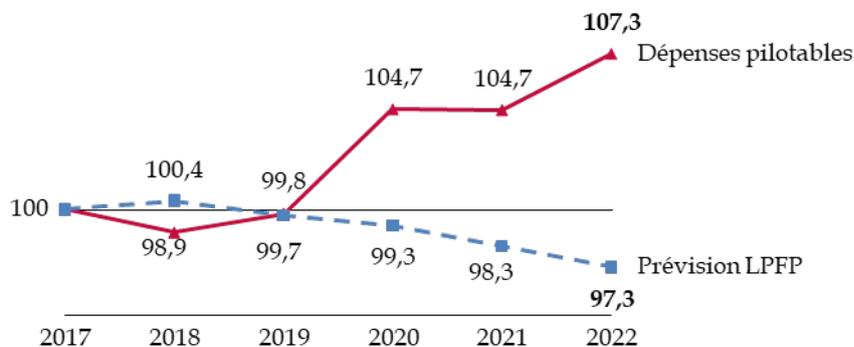
B. LOIN DES OBJECTIFS DE MAÎTRISE ANNONCÉS, LES DÉPENSES COURANTES ONT AUGMENTÉ PENDANT LE QUINQUENNAT, AINSI QUE LES ENGAGEMENTS QUI CONTRAINDRONT LE NIVEAU DE CERTAINES DÉPENSES DANS LES ANNÉES À VENIR

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

Hors inflation, les dépenses pilotables auront augmenté de 7,3 % en volume pendant le quinquennat, alors qu'une diminution de 2,7 % était prévue par la loi de programmation¹.

Évolution des dépenses pilotables au cours du quinquennat

(en base 100 en 2017)



Les dépenses pilotables des années 2017 à 2022 (ramenées au format de la loi de finances initiale pour 2021) sont indiquées dans le dossier de presse du projet de loi de finances pour 2022. Les montants sont donnés hors inflation, celle-ci étant mesurée par l'indice des prix à la consommation (prévisions d'augmentation de 1,5 % en 2021 et 2022), et ramenés à une base 100 en 2017.

Source : calculs commission des finances, à partir des documents budgétaires et de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022

¹ Calculs commission des finances, à partir des réalisations ou prévisions de dépenses pilotables inscrites dans le dossier de presse du projet de loi de finances, des prévisions en loi de programmation des finances publiques et des taux d'inflation constatés ou prévus entre 2020 et 2022. La loi de programmation prévoit un plafond de dépenses pilotables pour les années 2018 et 2019, puis une diminution de 1 % en volume chaque an de 2020 à 2022.

En euros courants, l'augmentation des dépenses pilotables aura été de 36,6 milliards d'euros sur cette même période, alors qu'elle aurait été de 7,9 milliards d'euros si la loi de programmation des finances publiques avait été appliquée. Cette augmentation n'inclut pas les dépenses liées à la crise sanitaire.

La norme de dépenses pilotables

En application de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022, la norme de dépenses pilotables comprend les **dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux**, en **excluant** les dépenses relatives aux pensions, aux contributions aux collectivités territoriales, aux engagements financiers de l'État (dont la charge de la dette et le désendettement), ainsi que les dépenses de certaines missions : « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », auxquels le Gouvernement a ajouté pour les exercices 2020 et 2021 les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance ». Elle comprend également les **plafonds des impositions affectées** à des organismes chargés de missions de service public, décrits à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

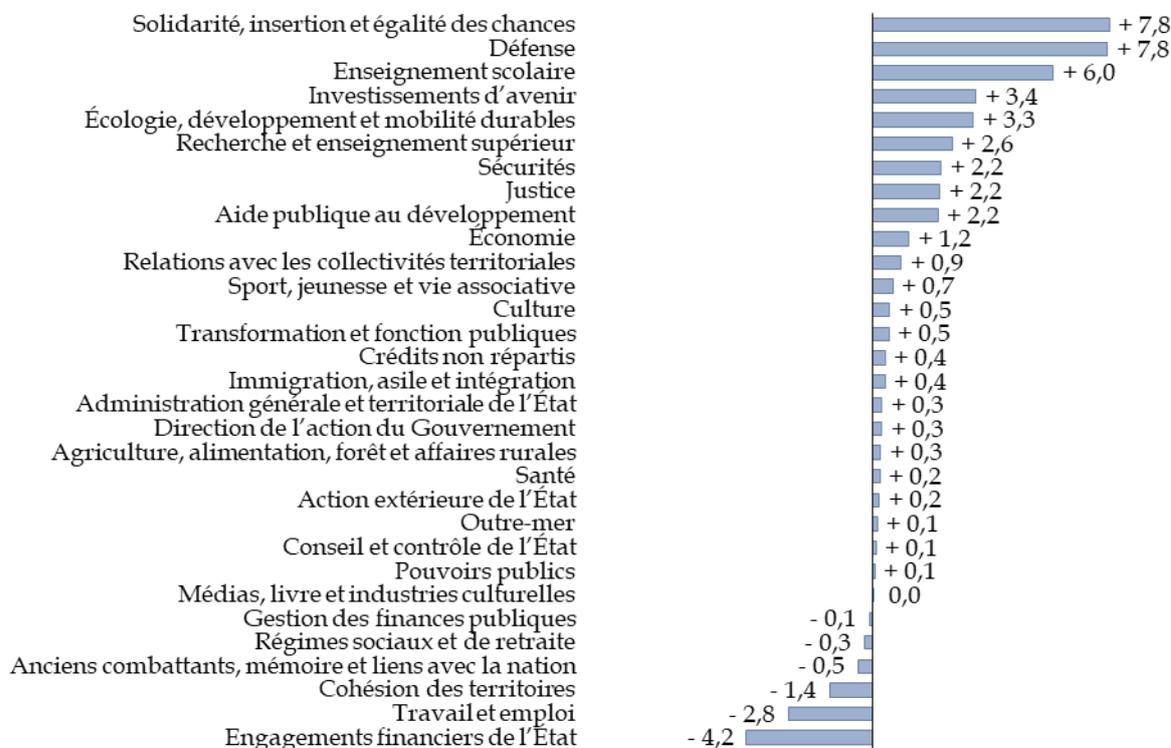
La LPFP prévoyait une augmentation modérée des dépenses pilotables, pour atteindre 262,5 milliards d'euros en 2021, avec une cible de diminution annuelle de 1 % en volume à compter de 2020.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022)

Cette augmentation concerne la quasi-totalité des missions du budget général, à l'exception notable des missions « Travail et emploi » (- 2,8 milliards d'euros), « Cohésion des territoires » (- 1,5 milliard d'euros), « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (- 1,0 milliard d'euros) et « Anciens combattants et lien avec la nation » (- 0,5 milliard d'euros).

Évolution des crédits des missions, hors contributions au CAS « Pensions » entre 2017 (exécution) et 2022 (projet de loi de finances)

(en milliards d'euros)



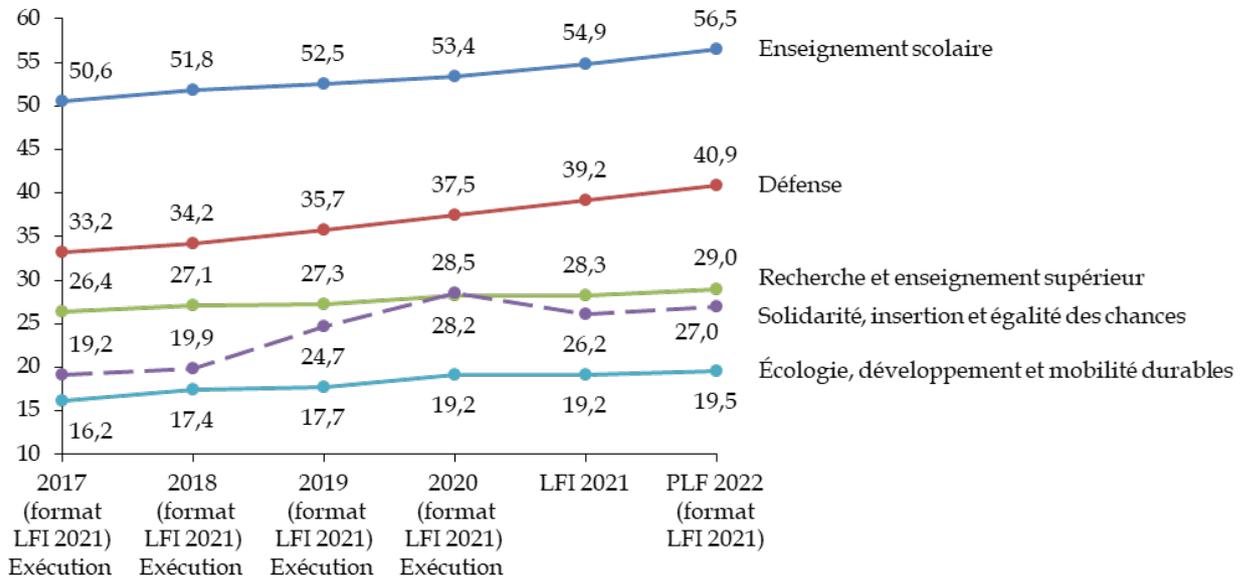
Pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », le montant retenu en 2017 est le montant en loi de finances initiale, l'exécution ayant été affectée par des dépenses exceptionnelles principalement au titre de sanctions européennes sur la gestion nationale passée de la PAC et des crises sanitaires, notamment la grippe aviaire.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des fiches mission du dossier de presse du projet de loi de finances pour 2022

Au cours de ces cinq années, la hausse a été continue pour les principales missions du budget général, sauf pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » qui a connu un pic de dépenses lors de la crise sanitaire de 2020. Cette mission a notamment connu une augmentation importante des crédits consacrés à la prime d'activité et à l'allocation aux adultes handicapés, tandis que les missions « Défense » et « Enseignement scolaire » faisaient l'objet d'une priorité particulière du Gouvernement.

Évolution des dépenses pour les cinq principales missions du budget général¹

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du dossier de presse du projet de loi de finances

Certaines missions de taille intermédiaire, en revanche, ont connu une diminution de leurs crédits, surtout en début de quinquennat.

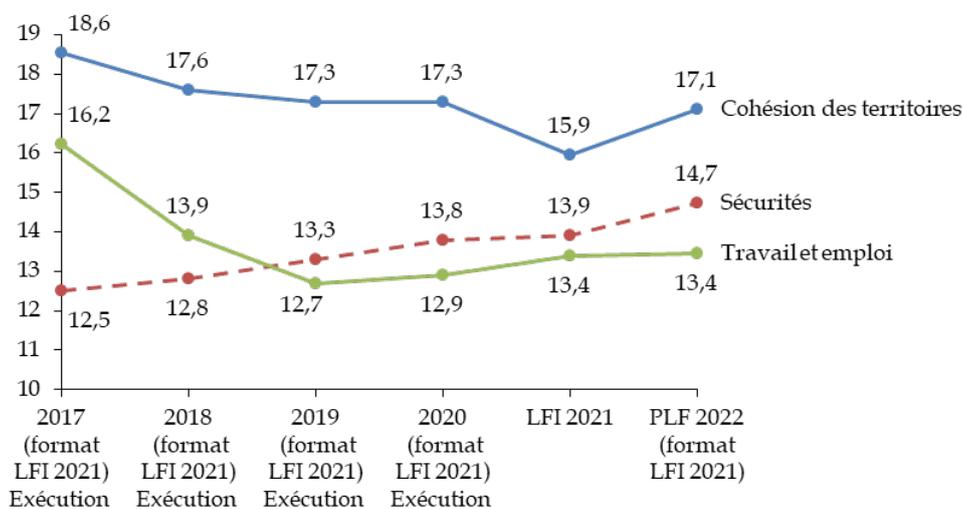
La mission « Cohésion des territoires » a connu un désengagement partiel de l'État du financement des aides au logement, au travers de la mise en place de la réduction du loyer de solidarité (RLS). S'agissant de la mission « Travail et emploi », les crédits ont diminué en début de quinquennat en raison de la réduction du nombre de contrats aidés et de l'extinction du dispositif d'aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises.

La mission « Sécurité », à l'inverse, a connu une augmentation importante de ses moyens. La masse salariale a ainsi progressé de plus de 1,2 milliard d'euros entre la loi de finances initiale pour 2017 et celle pour 2021.

¹ Hors missions « Remboursements et dégrèvements » et « Engagements financiers de l'État ».

Évolution des crédits des missions de taille intermédiaire depuis 2017

(en milliards d'euros)



La diminution des crédits en exécution 2021 sera moins marquée que sur ce graphique, un montant de 700 millions d'euros de crédits supplémentaires ayant été ouvert en loi de finances rectificative.

Source : commission des finances, à partir du dossier de presse du projet de loi de finances pour 2022

2. Les annonces gouvernementales du « budget de campagne » engagent l'État pour les années à venir

a) Même avant les dernières annonces, le budget 2022 engage l'avenir

La croissance des dépenses concerne non seulement les crédits de paiement, mais aussi les autorisations d'engagement et porte donc des conséquences sur les années postérieures à 2022.

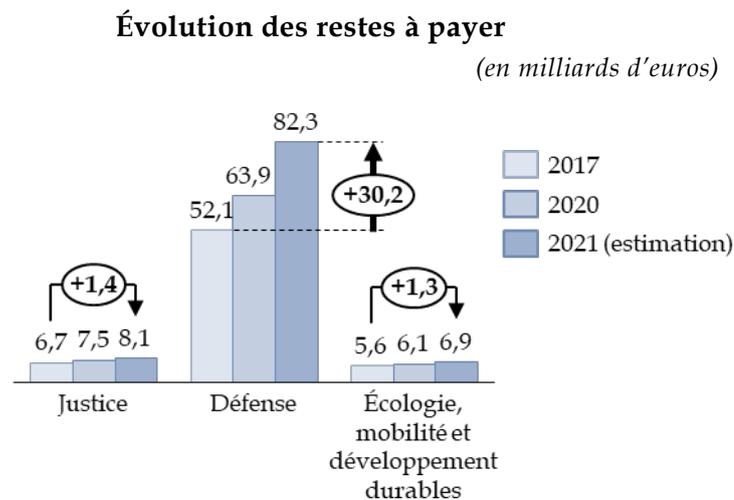
Le montant des **engagements souscrits par l'État** sur le périmètre du budget général, mesurés par les ouvertures d'autorisations d'engagement, **augmente** de 20,3 % en 2022, par rapport à la loi de finances pour 2021, et de **34,9 % par rapport au dernier budget adopté avant la crise sanitaire**, c'est-à-dire la loi de finances initiale pour 2020.

Cette augmentation doit certes être relativisée. Elle provient en effet en premier lieu de la création du **programme très atypique 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 »**, doté de 165 milliards d'euros d'autorisations d'engagement. Comme l'a expliqué le rapporteur général *supra*, ce programme est dépourvu de toute signification concrète : il est peu réaliste d'imaginer qu'elles seront couvertes par des crédits de paiement ouverts sur le budget général dans les années à venir,

pour lequel ils représenteraient une charge considérable et inédite¹. Cette ouverture inédite d'autorisations d'engagement doit surtout être analysée comme une mesure d'affichage tendant à laisser croire que des efforts de désendettement sont engagés.

Plus significative est l'**importante augmentation des restes à payer** sur les missions traditionnelles du budget général. Ceux-ci correspondent aux engagements non encore couverts par des paiements : ils donnent donc une indication sur les décaissements qui seront nécessaires dans les années à venir.

Sur les missions « Défense », « Écologie, mobilité et développement durables » et « Justice », qui financent des programmes pluriannuels d'infrastructures et d'équipements lourds et possèdent donc des restes à payer élevés, le **montant total des restes à payer** est passé de **64,4 milliards d'euros en 2017** à 77,5 milliards d'euros en 2020 et atteindrait **97,3 milliards d'euros à la fin 2021**, soit un accroissement de 51,1 % en cinq ans.



Source : commission des finances, à partir des projets et des rapports annuels de performance

¹ Ce constat ne signifie pas que le remboursement de la dette ne constituerait pas un engagement de l'État. Comme tous les titres de dette, ceux qui souscrits pendant la crise sanitaire constituent des engagements juridiques lors de leur émission et seront remboursés à leur échéance, mais ils ne font pas l'objet d'une autorisation d'engagement au sens budgétaire. Seul le paiement des intérêts fait l'objet d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, ouverts sur le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » et, dans une moindre mesure, sur le programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».

Cette augmentation est due pour l'essentiel aux projets des programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 146 « Équipement des forces » de la mission Défense. Si elle s'explique notamment par la signature de contrats de maintien en condition opérationnelle et d'achats d'équipement, réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire et dont la pertinence n'est pas remise en cause, **cet accroissement des engagements posera de fait une contrainte en dépenses au prochain quinquennat.**

b) Les annonces du Gouvernement et les mesures diverses présentées devant l'Assemblée nationale pèseront sur le budget de l'État au cours des années à venir

L'augmentation des engagements inscrite dans le projet de loi de finances est d'abord amplifiée par l'annonce du **plan d'investissements** par le Président de la République, qui accroîtrait les autorisations d'engagement d'un montant pouvait atteindre 30 milliards d'euros.

En outre l'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté, sur la proposition du Gouvernement, plusieurs mesures accroissant le volume des engagements non gagés dès 2022 par des crédits de paiement :

- une augmentation des autorisations d'engagement de la mission « Défense » de 2,8 milliards d'euros en 2022, sans ouverture concomitante de crédits de paiement, au titre d'un contrat de gestion du parc métropolitain de logements domaniaux du ministère des Armées¹ ;

- pour un montant très significatif au regard de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », une ouverture de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement de cette mission, avec seulement 100 millions d'euros de crédits de paiement, pour un plan de développement des équipements de proximité² ;

- un accroissement de 254 millions d'euros des autorisations d'engagement de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », afin de financer des opérations de rénovation d'écoles à Marseille, projet doté de seulement 6 millions d'euros de crédits de paiement en 2022.

Plusieurs annonces engagent également les dépenses de long terme, telles que la revalorisation des salaires publics, notamment dans l'enseignement.

¹ [Amendement II-873](#), présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Défense », projet de loi de finances pour 2022.

² [Amendement II-1280](#), présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », projet de loi de finances pour 2022.

D'une manière générale, la nette hausse des dépenses de personnel pendant le quinquennat, dont l'inertie est plus grande que celle des autres catégories de dépenses, constitue une limitation des marges de manœuvre des gouvernements futurs.

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT L'AUGMENTATION AMORCÉE DEPUIS 2016

1. Loin de l'objectif de suppression de 50 000 postes, les effectifs de l'État sont restés stables sur le quinquennat

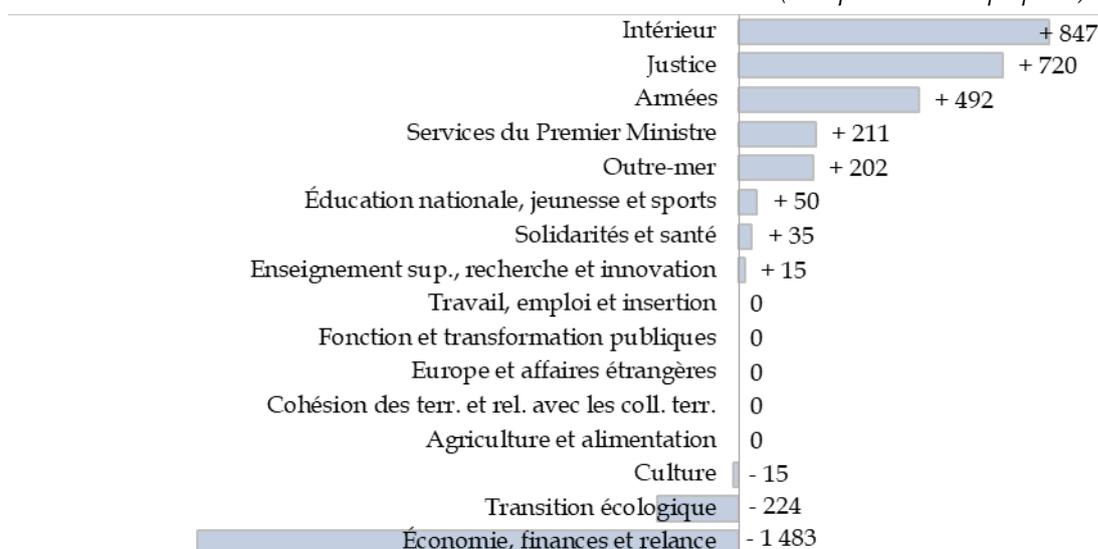
Selon le projet de loi de finances, le nombre d'emplois supprimés serait supérieur de 157 postes au nombre d'emplois créés. Cette suppression nette serait toutefois due à une suppression de postes de 1 276 équivalents temps-plein (ETP) chez les opérateurs de l'État, l'emploi dans les ministères augmentant de 850 postes (ou 747 si l'on inclut les budgets annexes).

En ce qui concerne les ministères, l'évolution est comparable à celle des années précédentes : c'est une nouvelle fois le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique qui concentrent l'essentiel des baisses d'effectifs.

À l'inverse, les ministères régaliens poursuivent la hausse de leurs effectifs, comme cela est prévu par leurs lois de programmation respectives pour ce qui concerne les ministères de la justice et des armées.

Évolution des effectifs dans les ministères en 2022

(en équivalent temps-plein)

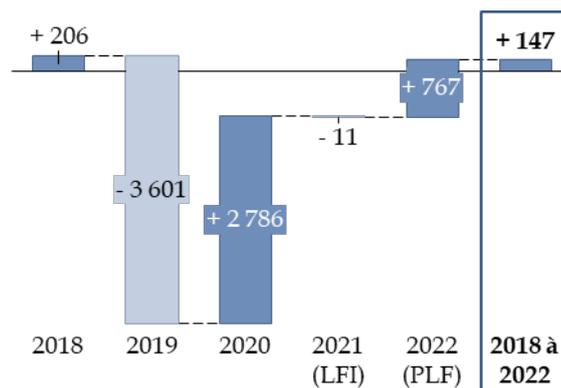


Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

Le Gouvernement avait fixé un **objectif de diminution de 50 000 emplois au cours du quinquennat**. Or seule l'année 2019 a connu une diminution significative de l'emploi de l'État. Au total, le schéma d'emploi de l'État affiche une variation positive de 147 équivalents temps plein (ETP).

Schémas d'emploi de l'État de 2018 à 2022

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement et du projet de loi de finances pour 2022

S'agissant des **opérateurs**, la **diminution du nombre des emplois de - 1 276 ETP** en 2022 résulte, d'une part, de la **création d'emplois dans le cadre de la loi de programmation de la recherche** et, d'autre part, de la fin de la crise sanitaire qui permet de **reprendre certains emplois, notamment chez Pôle emploi**. Le décalage entre ces deux évolutions, les transferts d'emploi entre le ministère chargé de la recherche et ses opérateurs survenant plus tôt, explique que, malgré cette diminution, les autorisations d'emplois des opérateurs augmentent de 179 ETPT entre la loi de finances initiale pour 2021 et le projet de loi de finances pour 2022.

2. Parallèlement, les mesures de revalorisation des rémunérations entraînent une poursuite de la progression de la masse salariale de l'État

La **masse salariale, hors pensions**, est prévue à un niveau de **94,4 milliards d'euros**, en hausse de 2,0 milliards d'euros.

Cette hausse s'explique à 40 %, soit 0,8 milliard d'euros, par des mesures catégorielles, concernant notamment les personnels de l'Éducation nationale (508 millions d'euros, poursuite de la mesure de revalorisation des enseignants, y compris une nouvelle revalorisation de 400 millions d'euros à la suite du « Grenelle de l'éducation »), le ministère des armées (89 millions d'euros, dont la « deuxième marche » de la mise en œuvre de la nouvelle

politique de rémunération des militaires), le ministère de l'intérieur (76 millions d'euros), le ministère de la justice (48 millions d'euros).

La hausse de la masse salariale s'explique également, à 25 %, soit 0,5 milliard d'euros, par un phénomène plus mécanique constitué par le glissement vieillesse-technicité (GVT), qui mesure l'effet sur la masse salariale, à effectif constant, de deux facteurs jouant en sens inverse : l'avancement des agents (à l'ancienneté ou par concours ou promotion), qui accroît la masse salariale, et le remplacement de personnels anciens par des remplaçants généralement moins bien rémunérés.

Elle est due pour le reste à des mesures telles que le financement de la première étape de participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire de ses agents (300 millions d'euros), la revalorisation de la catégorie C, la convergence indemnitaire et l'allocation forfaitaire de télétravail (300 millions d'euros).

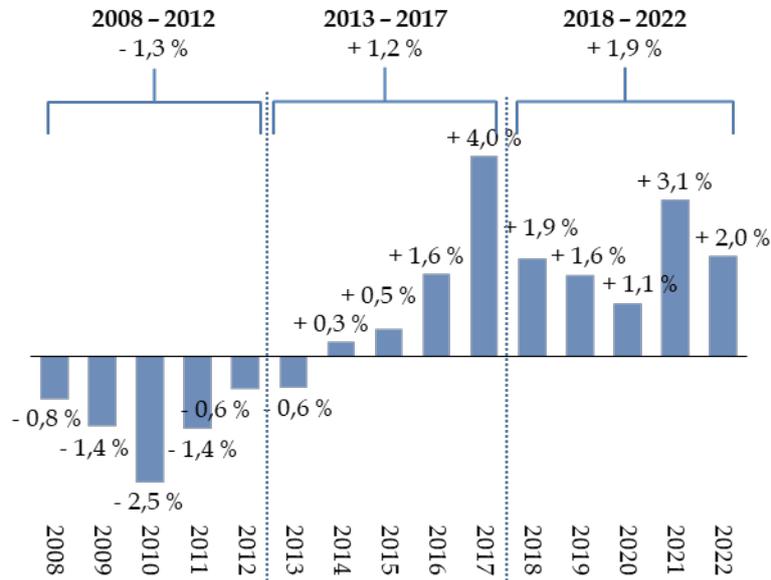
Enfin, des **primes exceptionnelles** ont été payées aux agents des administrations publiques en application de l'article 11 de la loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020. Le montant de ces primes exceptionnelles, selon les informations communiquées au rapporteur général, a été de 116,9 millions d'euros à la fin septembre 2021,

Ces éléments ne prennent pas en compte les dernières annonces faites par le Gouvernement, concernant notamment la rémunération des enseignants. Il faut donc s'attendre à ce que la masse salariale progresse.

Malgré les efforts de modération annoncés en début de quinquennat, **l'augmentation annuelle moyenne de la masse salariale depuis 2018** aura été **nettement plus élevée** que pendant les **précédents quinquennats**.

Évolution annuelle de la masse salariale hors dépenses de pensions

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2020 et des documents budgétaires. Données à périmètre courant)

L'État avait en effet connu une période de décrue de la masse salariale de 2008 à 2013, avant de reprendre une hausse marquée à partir de 2016, hausse qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (22 SEPTEMBRE 2021)

Réunie le mercredi 22 septembre 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2022 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons ce matin M. Pierre Moscovici en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes.

En application des dispositions de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis portant sur deux sujets : d'abord, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ; ensuite, sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le projet de loi de finances pour l'année 2022 repose sur une hypothèse de croissance en volume de 4 % en 2022. Le Gouvernement confirme par ailleurs l'hypothèse de croissance en 2021 de 6 % qu'il avait retenue lors de notre débat d'orientation des finances publiques, au mois de juillet. Le déficit public s'élèverait en 2022 à 4,8 % du PIB, contre 5,3 % annoncé lors du débat d'orientation des finances publiques. Les dépenses publiques représenteraient 55,6 % du PIB, les prélèvements obligatoires 43,5 % et la dette publique 114 % du PIB. Ces chiffres diffèrent de ce que le Gouvernement anticipait au mois de juillet. On peut noter en particulier que la dette serait inférieure de 1,7 point à ce qui était envisagé. Cela s'explique pour partie par une conjoncture économique plus favorable que prévu, mais peut-être aussi – et cela n'aura échappé à personne – par le fait que plusieurs mesures ayant des conséquences budgétaires importantes ne figurent pas encore dans ce projet de loi de finances. D'ailleurs, c'est assez étonnant.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de m'avoir invité pour présenter les principales conclusions de l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022. L'année 2022 devrait être celle de la sortie de crise et du retour à la normale. C'est probablement la dernière au cours de laquelle la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance sera en vigueur.

Nous le savons, en matière de finances publiques, rien ne sera plus comme avant. Les finances publiques ont légitimement absorbé le choc de la crise. Le PLF et le PLFSS pour 2022 dessinent ainsi une situation à peu près stabilisée des finances publiques à la sortie du « quoi qu'il en coûte ». Selon le scénario du Gouvernement lui-même, en 2022, la dette atteindra un niveau record : quelque 114 % du PIB. Le poids de la dépense publique sera plus élevé qu'il ne l'a jamais été, à l'exception évidemment des deux dernières années.

Ce contexte nous invite, me semble-t-il, à l'humilité – la prévision est un exercice extraordinairement difficile –, ainsi qu'à l'action. À mon sens, notre cadre des finances publiques doit évoluer, comme cela avait été le cas à l'issue de la crise de la zone euro.

Le Sénat examinera prochainement en séance publique la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. De nécessaires réflexions débutent à l'échelon européen sur des aménagements du pacte de stabilité. Nous ne pouvons plus continuer comme avant en la matière. Nous devons tirer avec sérieux et responsabilité les conséquences de la crise inédite que les finances publiques ont traversée.

C'est dans ce contexte que nous avons été saisis du PLF et du PLFSS pour 2022.

Le PLF pour 2022 repose sur l'hypothèse de la poursuite d'une reprise économique mondiale vigoureuse, bien que moins forte qu'en 2021. Selon les prévisions disponibles, le PIB mondial devrait rebondir d'environ 6 % en 2021, puis de 4 % en 2022. La reprise est différenciée selon les pays, de même que la chute d'activité avait été hétérogène en 2020. La croissance devrait revenir à son niveau d'avant-crise plus rapidement aux États-Unis qu'en zone euro. En 2021, la reprise a été plus forte qu'anticipé, avec un tassement déjà perceptible au second semestre. L'activité ralentit au Japon et en Chine, et la reprise n'est pas exempte de tensions. L'activité au sein de la zone euro dépasserait son niveau de 2019 à la fin de l'année 2021 ou au début de l'année 2022, mais le PIB demeurerait évidemment inférieur à ce qui était prévu avant l'apparition de la crise. Le retour de l'inflation auquel nous assistons est jugé temporaire par la majorité des instituts.

L'aléa sanitaire reste le principal facteur d'incertitude sur la croissance de l'activité, avec le risque d'une résurgence de la pandémie ou d'une perte d'efficacité des vaccins face à d'éventuels nouveaux variants ou dans le temps. Il y a aussi des aléas positifs, comme le déblocage partiel de la surépargne accumulée pendant la crise ou les plans de relance supplémentaires envisagés aux États-Unis ou au Japon.

L'avis du Haut Conseil comporte trois grands messages.

Premièrement, sur le scénario macroéconomique du Gouvernement, nous considérons que le taux de croissance du PIB envisagé pour 2021 est prudent, c'est-à-dire un peu conservateur. Le taux de croissance retenu pour 2022, lui, paraît plausible. En revanche, les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2021 et 2022 nous semblent trop basses, avec des conséquences sur les finances publiques, notamment sur les recettes.

Deuxièmement, et cela concerne précisément les prévisions de finances publiques, le Haut Conseil estime que le déficit prévu pour 2021 pourrait être moins dégradé que prévu. Pour 2022, le Haut Conseil a été saisi sur une base incomplète, puisque les dépenses ne contiennent pas certaines mesures importantes que le Gouvernement souhaite voir adoptées par amendement. Faute d'informations sur le chiffrage de ces mesures manquantes, le Haut Conseil ne peut pas se prononcer à ce stade sur le caractère plausible ou non du solde public dont il est saisi au titre du PLF pour 2022.

Troisièmement, si la situation est meilleure que prévu en sortie de crise, le caractère particulier de l'année 2022, y compris d'un point de vue politique, ne doit pas masquer le niveau d'endettement inédit depuis la Seconde Guerre mondiale et les dynamiques différentes en recettes et en dépenses. Tout cela appelle à la plus grande vigilance. La soutenabilité de nos finances publiques doit être défendue, y compris par une réforme de leur gouvernance.

Le scénario macroéconomique est soumis à l'appréciation du Haut Conseil en vertu de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012. Selon les prévisions du Gouvernement, la croissance du PIB s'établirait à 6 % en 2021 et à 4 % en 2022, sur la base de l'hypothèse d'une poursuite de l'amélioration de la situation sanitaire en France. La zone euro reste encore marquée par un certain degré d'incertitude. Une telle prévision traduit une révision à la hausse par rapport à ce que le Gouvernement envisageait dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de juin dernier, tablant alors sur un taux de croissance de 5 %. Cette révision est fondée dans un contexte où les indicateurs conjoncturels sont meilleurs qu'attendu. Toutefois, je le soulignais, un taux de 6 % est un peu prudent, au sens de conservateur, alors que le consensus des prévisionnistes se situe plutôt autour de 6,2 % ou 6,3 %. Pour 2022, la prévision retenue par le Gouvernement est de 4 %, très proche de celles des instituts. Le Haut Conseil considère cette prévision comme plausible, même s'il y a des aléas à la hausse ou à la baisse qui doivent être pris en compte.

Les prévisions d'inflation du Gouvernement s'établissent à 1,5 % pour 2021 et 2022, ce qui traduit un relèvement. Ces prévisions sont affectées de nombreux aléas à la hausse comme à la baisse. Nous les jugeons équilibrées et réalistes.

En revanche, nous considérons que les prévisions de masse salariale et d'emploi du Gouvernement pour 2021 et, par ricochet, pour 2022 sont trop basses, car elles ne tiennent pas compte des révisions importantes effectuées par l'Insee le 8 septembre dernier. Le Gouvernement anticipe une hausse de 325 000 emplois à la fin de l'année 2021 alors que, comme l'Insee l'a montré, il y a déjà eu une augmentation de 380 000 emplois dès le milieu de l'année 2021. La prévision du Gouvernement apparaît donc trop basse, ce qui a des conséquences directes sur l'estimation de la masse salariale.

Sur le fondement de ses hypothèses macroéconomiques, le Gouvernement a prévu un déficit de 8,4 % en 2021, soit une amélioration d'un point depuis sa dernière prévision, réalisée à l'occasion du projet de loi de finances rectificative de juin dernier. Cela s'explique largement par des rentrées fiscales meilleures que prévu, en lien avec l'amélioration de l'activité au cours de l'année pour 2021. Les prévisions de dépenses apparaissent réalistes. Elles s'élèveraient encore à près de 60 % du PIB, en repli de près d'un point par rapport à 2020, mais six points au-dessus de leur poids dans le PIB en 2019. Les dépenses de relance représenteraient 91 milliards d'euros en 2021, contre 69 milliards d'euros en 2020. En revanche, la prévision de recettes publiques pour 2021 paraît trop faible, puisqu'elle repose sur une masse salariale sous-estimée. Or plusieurs recettes sont assises sur la masse salariale. Le Haut Conseil estime donc que le déficit pour 2021 pourrait être moins dégradé que prévu par le Gouvernement. Pour 2022, la prévision de recettes est également affectée par la sous-estimation de la masse salariale.

En 2022, selon les chiffres transmis au Haut Conseil, les dépenses des administrations publiques diminueraient de 2 % sous l'effet de la baisse des dépenses de soutien et de relance, en partie compensée par une augmentation des dépenses ordinaires. L'objectif de dépenses total de l'État contenu dans le PLF pour 2022 diminuerait de près de 40 milliards d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2021. En revanche, les moyens de l'État seraient largement augmentés s'agissant des dépenses ordinaires, avec une hausse de près de 12 milliards d'euros sur les missions des ministères, dont environ un tiers correspond à des dépenses inscrites dans des lois de programmation.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale stagneraient en valeur en 2022, la baisse des dépenses de crise compensant un certain dynamisme de la dépense ordinaire. La hausse des prestations de retraite et les dépenses liées au Ségur de la santé sont compensées en 2022 par la baisse des dépenses de santé de crise, par la quasi-extinction de l'activité partielle et, dans une moindre mesure, par les économies réalisées grâce à la réforme de l'assurance chômage. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) serait plus dynamique qu'il ne l'était avant la crise. Il croîtrait de 3,8 % hors dépenses exceptionnelles.

Les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient selon le Gouvernement d'un peu moins de 3 % en 2022, contre près de 5 % en 2021. Le Gouvernement s'attend à un ralentissement de l'investissement local après le rebond de 2021, qui a lui-même succédé à un tassement en 2020, année électorale.

Au total, au vu des éléments transmis au Haut Conseil, la prévision de dépenses pour 2022 est raisonnable. Mais ces éléments sont incomplets. Ils n'incluent pas un certain nombre de dépenses annoncées par le Gouvernement, comme le plan d'investissement ou l'éventuel revenu d'engagement. Le Haut Conseil a demandé au Gouvernement de lui communiquer au moins des fourchettes sur ces deux postes ; il ne les a pas obtenues. De telles conditions ne permettent pas au Haut Conseil d'établir un diagnostic complet sur les finances publiques, donc d'exercer pleinement son mandat. Les recettes et les dépenses pour 2022 étant probablement sous-estimées, le Haut Conseil ne peut pas apprécier la plausibilité du déficit public attendu par le Gouvernement.

Par conséquent, si, comme cela est vraisemblable, les scénarios macroéconomiques et de finances publiques étaient modifiés pour prendre en compte les mesures qui ont été évoquées, une nouvelle saisine du Haut Conseil par le Gouvernement serait nécessaire pour que nous puissions nous prononcer sur les chiffres du déficit devant le Parlement et les citoyens. Je le rappelle, aux termes de la loi organique, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel dans le PLF pour 2022 avec celle de la loi de programmation, exercice assez artificiel, puisque celle-ci est - nous l'avons souligné à plusieurs reprises - caduque. Le Gouvernement a actualisé dans le cadre du PLF pour 2022 la révision qu'il avait apportée au PIB potentiel dans le cadre du PLF pour 2021 pour tenir compte des effets de la crise sur le potentiel productif de l'économie. Le solde structurel se situerait ainsi loin de la référence actuelle en termes d'objectif de moyen terme des finances publiques fixée en loi de programmation. Mais, encore une fois, il s'agit d'une loi de programmation d'un autre temps. Il sera donc nécessaire, une fois la situation stabilisée, d'avoir une loi de programmation des finances publiques à caractère contraignant. Ce que nous observons aujourd'hui n'est pas illogique compte tenu de l'incertitude dans laquelle nous avons vécu, mais ne serait pas compréhensible dans une situation de plus grande normalité et prévisibilité.

La situation de nos finances publiques est exceptionnelle et inédite depuis 1945. La reprise plus forte qu'attendu et le maintien de taux à long terme proches de 0 %, sous l'effet notamment de la politique monétaire, ne doivent pas masquer une réalité budgétaire sous-jacente : la France sort de la crise avec une situation des finances publiques profondément modifiée. Le poids de la dépense publique est près de deux points supérieur ce qu'il était depuis 2009. L'observation de l'histoire des crises met d'ailleurs en lumière un effet de cliquet : on ressort d'une crise avec plus de dépenses publiques

qu'en y entrant. Depuis 2019, la part des dépenses publiques dans le PIB a ainsi augmenté de deux points, et celle de la dette publique de dix-sept points. Le PIB potentiel de l'économie française a probablement diminué. Les allègements de prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les ménages qui ont été décidés vont peser. Avec un PIB potentiel plus faible et des recettes publiques moindres, il sera plus difficile qu'auparavant de réduire le poids de la dette. Or celle-ci est beaucoup plus élevée qu'elle ne le fut.

Il faut donc déclencher la double stratégie que la Cour des comptes a recommandée dans son rapport au Président de la République et au Premier ministre : croissance et maîtrise de l'endettement public. J'appelle à la plus grande vigilance sur la hausse rapide des dépenses ordinaires. Celles-ci ont crû de manière plus rapide que le PIB entre 2019 et 2022. Il me paraît également essentiel que d'éventuels surplus de recettes ne soient pas immédiatement recyclés dans des dépenses nouvelles. Le Haut Conseil appelle à ce qu'ils soient affectés au désendettement.

Le Haut Conseil des finances publiques doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Il a – je tiens à le rappeler – été créé par le législateur organique, donc par vous-mêmes, pour être la vigie des finances publiques et jouer le rôle de tiers de confiance du Parlement dans l'examen des textes financiers. Jamais sans doute il n'a été aussi nécessaire pour le Parlement de bénéficier d'une expertise indépendante sur le cadre macroéconomique et la situation des finances publiques. Plusieurs analyses indépendantes ont démontré que le Haut Conseil avait déjà contribué à améliorer fortement le réalisme des prévisions macroéconomiques au cœur du mandat actuel.

Une réforme du mandat du Haut Conseil des finances publiques est prévue par une proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, dont votre commission a déjà débattu et sur laquelle le Sénat va se prononcer. L'Assemblée nationale a proposé des évolutions qui ne mettent pas encore le Haut Conseil sur un pied d'égalité avec certains de ses homologues européens, mais qui assoient son mandat en matière de finances publiques, l'un des plus étroits aujourd'hui au sein de l'OCDE.

Le texte initial de la proposition de loi organique prévoyait d'élargir le mandat du Haut Conseil à l'examen du « réalisme » des prévisions de dépenses et de recettes figurant dans les projets de loi de finances, initiale ou rectificative. Votre commission a préféré limiter l'examen à la « cohérence » avec le scénario macroéconomique. Avec tout le respect que je vous dois, cela me paraît réducteur. Par exemple, dans le cadre du présent avis, les hypothèses de dépenses qui nous sont présentées sont cohérentes avec le scénario macroéconomique, mais elles ne sont pas réalistes, puisqu'elles sont incomplètes. La cohérence, c'est un système fermé. Le réalisme, c'est une approche ouverte. C'est beaucoup plus fort. *Idem* sur les prévisions de recettes. Pour que le Haut Conseil puisse porter – je sais que vous y êtes

attachés – un regard complet sur les prévisions de finances publiques, il est nécessaire de lui permettre d'examiner le réalisme de l'évaluation des mesures nouvelles les plus significatives, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes. Le réalisme des prévisions dépend de la qualité du chiffrage des nouveaux dispositifs. L'idée n'est pas, tant s'en faut, de se substituer au Parlement dans son rôle de contrôle de l'exécutif. Il s'agit au contraire de vous apporter une analyse indépendante et complémentaire de celles que vous pouvez avoir par ailleurs. Nous avons les compétences pour le faire et, si vous en décidez ainsi, nous en aurons le mandat.

La proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée prévoyait que le Haut Conseil puisse jouer ce rôle sur saisine du Gouvernement. J'en conviens, c'était restrictif. Mais votre commission propose carrément de supprimer entièrement ces dispositions. Le Haut Conseil serait donc totalement incompétent. Ce serait tout à fait regrettable.

La version initiale de la proposition de loi organique prévoyait aussi de confier au Haut Conseil l'élaboration d'un rapport sur la soutenabilité de la dette. Cette disposition a été supprimée par un amendement gouvernemental. Je trouve une telle suppression très regrettable alors que le ratio d'endettement de la France a augmenté de dix-sept points de PIB depuis le déclenchement de la crise sanitaire et que plusieurs de nos homologues européens disposent d'une telle prérogative. L'argument était qu'un tel rapport pouvait être source d'inquiétudes. Mais, pour en avoir discuté avec des économistes, je crois que c'est exactement l'inverse : ce qui peut inquiéter les marchés, ce n'est pas un débat éclairant sur l'évolution de la dette, c'est l'absence de débat.

En l'état, le mandat du Haut Conseil resterait largement inchangé. Dans le contexte budgétaire actuel de la France, il serait vraiment regrettable de ne pas profiter de l'occasion offerte par cette proposition de loi organique pour poursuivre le mouvement de renforcement de la transparence sur les finances publiques, engagé depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), puis conforté par la loi organique que j'avais moi-même portée sur les fonds baptismaux en 2012 en tant que ministre des finances.

La transparence renforce la soutenabilité des finances publiques. Le Haut Conseil n'en est qu'un des éléments, mais il y contribue. C'est par davantage de transparence que les finances publiques françaises seront plus fortes et plus crédibles aux yeux de nos partenaires européens, des marchés et, surtout, de nos concitoyens.

Je me tiens à présent à votre disposition pour répondre à vos questions, dans les limites évidemment du mandat du Haut Conseil, qui est d'éclairer les décideurs publics et non de prendre part au débat politique.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le président du Haut Conseil, j'ai bien entendu votre point de vue, que nous connaissions déjà, sur la proposition de loi organique. Vous avez mis à profit l'audition d'aujourd'hui pour lancer des amendements d'appel.

Nous sommes, le Président Claude Raynal et moi-même, rapporteurs sur cette proposition de loi organique. Dans ce contexte, nous avons fait en sorte d'améliorer les dispositifs proposés avant de trouver de possibles convergences entre les deux assemblées. La crise est venue perturber nos travaux. En étant provocateur, je dirais que ce texte arrive un peu à contretemps. Les aspirations relatives à la recherche de mécanismes permettant d'avoir une meilleure maîtrise tout au long de la procédure budgétaire ou à la programmation se trouvent totalement prises à revers par les conséquences budgétaires de la crise sanitaire et les décisions gouvernementales.

Compte tenu de votre expérience, vous comprenez bien le souci qui a été le nôtre : trouver le point d'équilibre entre les responsabilités respectives des différents organismes ou institutions. Le Haut Conseil en fait évidemment partie. Mais vous connaissez également l'attachement du Parlement à la possibilité d'exercer pleinement sa mission de contrôle et d'évaluation, ce qui est de plus en plus difficile aujourd'hui.

J'en reviens au projet de loi de finances qui prévoit que le déficit public devrait s'élever à 4,8 % du PIB en 2022, alors que le chiffre de 5,3 % avait été avancé lors du débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement dispose donc encore d'un demi-point de PIB pour financer l'ensemble des mesures ne figurant pas dans ce PLF. Cela représente 13 milliards d'euros. Comment appréciez-vous ce montant au regard du coût des mesures qui pourraient être introduites par amendements ?

Le Gouvernement a présenté une trajectoire de maîtrise des dépenses publiques très ambitieuse pour les années 2022 à 2027 puisque la croissance annuelle moyenne des dépenses primaires en volume devrait être contenue en dessous de 0,3 %. Estimez-vous que le budget pour 2022 est en cohérence avec l'ampleur d'une telle ambition ?

M. Pierre Moscovici. – Je n'ai pas à me prononcer sur les discussions politiques entre les assemblées, même si ces considérations ne me sont pas complètement étrangères. En revanche, je ne pense pas du tout qu'une telle démarche de modernisation de la gouvernance de nos finances publiques soit à contretemps. J'observe au contraire que plusieurs rapports – je pense à ceux de la Cour des comptes ou à celui de la commission présidée par votre ancien collègue Jean Arthuis – ont plaidé en faveur d'évolutions en ce sens.

La crise a constitué une forme de parenthèse. La situation des finances publiques est plus dégradée qu'auparavant, et durablement. Des enjeux comme la maîtrise de la dépense et de la dette sont devant nous pour longtemps. Dans ce contexte, nous avons besoin de solidifier la gouvernance

des finances publiques. Cela ne concerne pas seulement le Haut Conseil, qui est à mes yeux un tiers de confiance pour le Parlement. Son objet n'est pas de se substituer aux expertises auxquelles vous pouvez avoir recours. Il s'agit d'une institution unique, car indépendante, pluraliste, assise sur un texte organique et inscrite dans un écosystème européen. Vous le savez, en sortie de crise, il va aussi y avoir un débat sur la réforme des règles européennes. Je suis très fier de présider le Haut Conseil et d'avoir œuvré à sa création dans un contexte où ce n'était pas très porteur. Il est très regrettable que le mandat du Haut Conseil soit l'un des plus restreints au sein de l'OCDE. Nous devons aller plus loin.

La proposition de loi organique nous en offre l'occasion. Je trouve dommage d'y apporter plusieurs restrictions, et notamment de remplacer le « réalisme » par la « cohérence », qui est une notion plus faible. Encore une fois, un système fermé peut être cohérent, mais, s'il est incomplet, il n'est pas réaliste. Nous en avons un exemple typique sous les yeux aujourd'hui. Il est aussi regrettable de ne pas avoir un débat sur la soutenabilité de la dette, qui sera une grande question politique et sociétale dans les années à venir.

Je me réjouirais donc que le texte puisse être amélioré à l'occasion de son examen en séance publique par le Sénat. Vous et nous avons besoin d'un Haut Conseil plus fort, avec un mandat plus large qu'aujourd'hui. Passer à côté d'une telle occasion ne nous permettrait pas d'attaquer la sortie de crise dans de bonnes conditions.

Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les positionnements des assemblées. Mais, au regard de l'expérience qui est la mienne, y compris au sein de l'Union européenne, je sais qu'il n'est pas satisfaisant d'avoir un Haut Conseil – certes, il effectue un travail remarquable – avec des moyens et un mandat plus limités qu'ailleurs.

Monsieur le rapporteur général, comme je l'ai indiqué, il y aura sans doute des surplus de recettes et, peut-être, de dépenses. Simplement, aucune fourchette ne nous a été communiquée. Je ne peux donc pas vous donner de chiffres ; je peux seulement décrire une mécanique de flux. J'espère pouvoir revenir devant vous pour me prononcer sur le chiffre de 4,8 % retenu, qui est non plausible. Aura-t-il ou non été modifié ? Cela dépendra des arbitrages finaux qui seront rendus. Le rôle d'un conseil comme le nôtre est de tamponner et d'attester les chiffres. C'est, me semble-t-il, très important, y compris dans les discussions que nous avons avec les autorités européennes. En effet, comme vous le savez, l'avant-projet de budget de la France est transmis à l'Union européenne. Le Haut Conseil n'est pas invisible dans l'affaire. À ce stade, nous ne pouvons pas aller plus loin dans l'appréciation.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le président du Haut Conseil, rien n'interdit aux assemblées d'organiser à tout moment un débat sur la soutenabilité de la dette. La question est simplement de savoir si cela doit figurer dans la loi organique. Pour ma part, je suis plutôt favorable à le

mentionner dans une loi de programmation triennale ou quinquennale. Une loi organique s'applique de manière définitive. Or nous espérons tout de même que la question de la dette ne sera pas toujours l'alpha et l'oméga des PLF.

Nous nous interrogeons également sur le calendrier de présentation de la proposition de loi organique, sachant que les règles du Pacte de stabilité et de croissance pourraient être modifiées. Vous avez sans doute des informations plus précises que nous à cet égard. Il y aura un débat à l'échelon européen pour savoir comment rapprocher à l'avenir les politiques budgétaires des États et instituer de nouvelles règles. Il nous semble donc incongru d'arrêter une position en modifiant les dispositions organiques relatives à la programmation sans connaître ces évolutions qui pourraient nous conduire à les modifier à nouveau une fois les nouvelles règles connues.

J'en viens au débat entre « réalisme » et « cohérence ». Nous avons observé que, dans ses avis, le Haut Conseil utilisait un vocabulaire nuancé. Pourriez-vous véritablement utiliser le terme d'« irréalisme », alors qu'il est - vous l'avez dit - beaucoup plus fort que celui d'« incohérence » ?

Vous l'avez souligné, le texte que nous allons examiner concerne essentiellement le déficit public et la dette publique. Or nous considérons que la question des recettes ne doit pas être absente du débat. Il est ainsi curieux de continuer les réductions d'impôts, qui se traduiront mécaniquement par une augmentation de la dette, l'année où l'on observe une baisse de 9 % du PIB. Il est donc important d'avoir une visibilité sur les objectifs en termes de recettes dans une loi de programmation, afin de ne pas découvrir des évolutions fiscales substantielles au gré des PLF.

Nous considérons que le texte mérite d'être amélioré. Nous connaissons votre position ; vous nous l'aviez déjà exposée en amont. Nous discuterons avec nos collègues de l'Assemblée nationale afin de trouver des bases de compromis.

M. Pierre Moscovici. - À mon sens, les débats sur la dette publique vont nous poursuivre très longtemps. Quand bien même je vivrais centenaire, à l'instar d'André Chandernagor, l'un de mes prédécesseurs à la tête de la Cour des comptes, auquel j'ai récemment rendu visite, je ne verrais sans doute pas les 60 % de dette publique. Ne faisons pas comme s'il s'agissait d'une question conjoncturelle. Je pense qu'un débat annuel sur la soutenabilité de la dette ne sera pas de trop au cours de la décennie à venir.

Vous me demandez si nous pourrions utiliser le terme « irréalisme » ? Nous avons indiqué que les prévisions en termes de masse salariale et d'emplois étaient trop faibles. C'est encore plus précis. Le Haut Conseil est précis. Il utilise un langage d'économistes et essaie d'être objectif. Encore une fois, il n'est pas là pour se substituer aux acteurs du débat politique. Mais je ne pense pas qu'il soit timide.

Je vous adresse un cri du cœur : faites-nous confiance.

Mme Sylvie Vermeillet. – Dans le document qui nous est transmis, vous ne vous prononcez pas sur le réalisme de la prévision du solde budgétaire pour 2022. Je ne sais donc toujours pas si elle est réaliste ou non. En revanche, vous jugez réalistes les prévisions d'inflation, en l'occurrence 1,5 % en 2021 et en 2022, alors que nous sommes confrontés à des tensions incroyables sur les prix des matières premières et, parfois, à des pénuries. Pourriez-vous nous indiquer ce qui vous fait juger de telles prévisions réalistes ? Qu'est-ce qui vous permet d'affirmer que la hausse de l'inflation sera temporaire ? Quel sera l'effet de cette hausse sur les taux d'intérêt ?

M. Jérôme Bascher. – La prévision d'inflation me paraît effectivement basse. Nous avons la particularité d'avoir des déficits jumeaux extrêmement élevés. Une partie de l'inflation que nous avons est importée. Je peux comprendre que le déflateur du PIB soit extrêmement bas. Mais il n'en va pas de même s'agissant du reste de l'inflation.

Le Gouvernement pourrait utiliser ses prévisions d'inflation pour jouer sur notre ratio de dette. La dette, c'est un stock et des flux. Dans une entreprise, en cas de problème, on commence par traiter les flux avant de s'attaquer au stock. Or les flux, c'est la loi de programmation des finances publiques. C'est de cela que le Sénat veut débattre. Débattre de la dette, c'est débattre de la programmation des finances publiques. En tant que premier des ministres de l'économie à avoir connu des taux négatifs, vous le savez bien.

Vous nous demandez de vous faire confiance ? Faites-nous confiance aussi. Le Sénat a une certaine sagesse pour faire avancer les choses. Vous n'avez effectivement pas dit que ce projet de budget était irréaliste. Mais je me souviens qu'il y a cinq ans, le terme « insincère » avait été prononcé. Si vous nous aviez dit qu'au regard des dépenses prévisionnelles et des trop faibles prévisions de recettes, le budget était insincère, nous aurions sans doute plus confiance.

M. Michel Canévet. – Vous avez souligné les difficultés d'appréhender la situation réelle, certaines dépenses n'étant pas budgétées. On peut en recenser trois : le revenu d'engagement, estimé à 2 milliards d'euros, le plan « compétences », évalué à un milliard d'euros, et le plan d'investissement, pour lequel le chiffre de 30 milliards d'euros a été évoqué, sachant que cela risque de s'étaler dans le temps ; l'effet budgétaire pour 2022 pourrait donc être limité. Dans ces conditions, est-il vraiment si difficile de rendre un avis ?

Vous avez fait référence à la sous-estimation des dépenses et des recettes en 2021. J'observe toutefois que, par rapport à la loi de finances rectificative votée avant l'été, un peu plus de 15 milliards d'euros de recettes supplémentaires sont identifiés par le Gouvernement. Cela traduit tout de même une dynamique assez forte des recettes.

Vous qualifiez l'hypothèse de croissance à 6 % de « prudente », en notant que ce seront les prévisions au troisième trimestre qui permettront d'apprécier la possibilité réelle d'atteindre cet objectif. Mais il faut tout de même prendre en compte un certain nombre de difficultés. D'abord, beaucoup d'entreprises, par exemple dans le bâtiment, ont du mal à s'approvisionner, ce qui a des incidences significatives dans l'industrie. Ensuite, la sortie de crise risque d'affecter un certain nombre d'entreprises qui avaient bénéficié des aides. Enfin, il ne faut pas occulter les problèmes de concurrence internationale : beaucoup d'entreprises qui se sont créées dans notre pays ont du mal à écouler leur production, et les importations de matériel bon marché depuis la Chine continuent. On peut donc s'interroger sur le caractère « prudent » des hypothèses de croissance.

Vous avez parlé de difficulté d'appréhender les recettes pour 2022. J'observe tout de même que le Gouvernement table sur une augmentation des recettes liées à l'impôt sur le revenu de 7 % entre 2021 et 2022. Par conséquent, même si la masse salariale et l'emploi seront sans doute plus dynamiques qu'annoncé, le Gouvernement a bien pris en compte que les recettes évoluaient fortement.

Le taux de croissance du PIB moyen en France sur la période 2019-2022 est de 1,4 % en France, contre 2,4 % au sein de la zone euro. Qu'est-ce qui explique un tel écart ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Il nous est difficile de nous faire une idée précise sur le projet de budget. D'abord, nous n'avons eu les documents qu'une heure avant le début de la réunion. Surtout, ainsi que vous l'avez noté, les éléments qui nous sont transmis sont gravement incomplets, puisqu'un certain nombre de mesures qui auront des répercussions financières lourdes n'y figurent pas. Je vous rejoins donc sur la nécessité d'une nouvelle saisine du Haut Conseil une fois ces informations connues.

Nous sommes nombreux à nous interroger sur la baisse des recettes, qui, combinée à la réduction de la croissance potentielle, va compliquer encore la diminution du *ratio* de la dette par rapport au PIB. Vous appelez à consacrer un éventuel surplus de recettes au désendettement. Si la réduction de la dépense publique peut parfois être raisonnable, ce n'est pas toujours le cas, notamment au regard de la situation sociale et climatique.

Je partage votre avis sur l'étroitesse du mandat du Haut Conseil, qui est effectivement trop restreint au regard de la réalité sociale et climatique. Que penseriez-vous de l'élargir pour permettre au Haut Conseil d'apprécier les projets de budget à l'aune non pas uniquement, comme aujourd'hui, du pacte budgétaire européen, mais également des engagements climatiques de la France ? Nous le savons, les aléas climatiques ont des conséquences importantes sur les finances publiques. D'ailleurs, cela peut parfois se régler au contentieux : le Conseil d'État a récemment fait injonction à l'État de se mettre à la hauteur de ses engagements climatiques. Ne serait-il pas

intéressant que le Haut Conseil, éventuellement en lien avec le Haut Conseil pour le climat, puisse analyser les PLF dans cette perspective ?

M. Pierre Moscovici. – Je veux écarter le terme « insincérité », qui a un sens en finances publiques, et même au-delà. On ne peut se prononcer sur la sincérité d'un budget qu'*ex post*, une fois celui-ci voté et exécuté. La Cour des comptes a utilisé ce terme à une occasion. Honnêtement, le sujet est extrêmement radioactif, et le terme doit être employé avec prudence. Comme commissaire européen, j'avais alors été plus prudent que la Cour des comptes. Si nous commençons à utiliser un tel terme sans fondement juridique, le débat politique prendrait une tournure qui n'est pas du ressort du Haut Conseil.

Nous n'avons donc pas parlé de budget « insincère ». Nous sommes bien dans le cadre du mandat qui est le nôtre. Nous avons employé un terme précis : le projet de budget est « incomplet ». Nous avons effectivement constaté que le solde budgétaire s'améliorait et que la situation serait probablement moins dégradée qu'annoncé en 2021. Mais nous ne pouvons pas nous prononcer sur la plausibilité du chiffre pour 2022, puisqu'il nous manque un certain nombre d'éléments. Pour le reste, « incomplétude » et « insincérité » ne sont absolument pas synonymes. Il ne nous appartient pas d'émettre un tel jugement.

Dès le mois d'avril, le Haut Conseil estimait que l'inflation, notamment l'inflation sous-jacente, la seule que nous sommes réellement capables de prévoir, serait plus élevée que prévu par le Gouvernement. Celui-ci a révisé d'un demi-point à la hausse sa prévision d'inflation sous-jacente pour 2021, qui est de 1,1 %, et le chiffre annoncé nous paraît plausible compte tenu des huit mois que nous connaissons déjà. Le Haut Conseil juge également plausible la prévision d'inflation pour 2022. Selon la plupart des économistes, l'inflation que nous connaissons devrait être temporaire. Certains facteurs, comme la hausse des prix des matières premières ou de la demande des services des ménages, perdurent et la hausse des prix devrait pousser à la hausse les salaires en 2022. Mais les économistes n'attendent pas d'augmentation auto-entretenu de l'inflation. Plusieurs de ces facteurs sont transitoires : les prix de certaines matières premières ou bien intermédiaires ont arrêté de monter, voire commencé à baisser.

En 2022, la Banque centrale européenne (BCE) ne devrait pas remonter ses taux d'intérêt – elle devrait seulement réduire ses achats d'actifs –, qui devraient donc rester bas encore un moment.

Une fois que la situation sera revenue à la normale, les différentiels de dette entre les pays seront un critère de jugement pour les marchés. Nous devons donc rester extrêmement attentifs sur cette question. C'est donc l'occasion d'évoquer la croissance et la maîtrise de la dépense publique. Je

vous renvoie aux préconisations que la Cour des comptes a remises au Président de la République et au Premier ministre cet été.

Malgré les difficultés d'approvisionnement, le PIB devrait revenir à son niveau de 2019 à la fin de l'année 2021 ou en 2022.

L'écart de croissance entre la France et la zone euro est lié aux conséquences de la crise sanitaire. Il y a des différences entre le nord et le sud de l'Europe. Les pays les plus impactés sont ceux qui ont été les plus fortement touchés en 2020. Même si le rebond de la croissance a été un petit peu plus fort, il y a un lien direct entre la crise sanitaire et le PIB. Il faut également tenir de la spécialisation sectorielle de la France ; je pense notamment au tourisme et à l'aéronautique.

L'élargissement du mandat du Haut Conseil dépend du législateur. Notre position est assez constante. Lorsque j'ai lancé un processus de réforme de la Cour des comptes, j'ai demandé un rapport sur la manière dont devrait être modifié le mandat du Haut Conseil. Les textes européens peuvent effectivement être modifiés aussi.

Encore une fois, il serait dommage de négliger l'occasion offerte par l'examen de la proposition de loi organique. Je tiens d'ailleurs à remercier les équipes du Haut Conseil, qui réalisent un travail de très grande qualité dans des conditions extrêmement difficiles et avec des moyens réduits.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le président du Haut Conseil, nous vous remercions d'avoir participé à cette audition et de la clarté de vos réponses.

II. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (22 SEPTEMBRE 2021)

Réunie le mercredi 22 septembre 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances pour 2022.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi MM. Bruno Le Maire et Olivier Dussopt, qui viennent nous présenter le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, délibéré ce matin en conseil des ministres. Nous avons déjà reçu ce matin le président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui nous a présenté l'avis de cette institution.

Ce PLF présente plusieurs spécificités. D'abord, c'est le dernier du quinquennat, ou, pour le dire autrement, c'est un budget qui précède immédiatement une campagne présidentielle. Ensuite, il a été élaboré alors que la France, comme les autres États membres de l'Union européenne, demeure déchargée des obligations relevant du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Enfin, il est manifestement incomplet, puisque plusieurs mesures, et non des moindres, devraient être insérées par voie d'amendement. Il s'agit, en nombre d'articles, du plus court PLF depuis au moins dix ans.

Dans ce contexte, mes collègues auront certainement de nombreuses questions à vous poser.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. – Comme le président Raynal vient de l'indiquer, il s'agit du dernier PLF du quinquennat, celui qui précède l'élection présidentielle ; c'est également le cinquième PLF que je présente comme ministre.

Je veux souligner les lignes de force de notre politique de finances publiques : la maîtrise des comptes, la baisse des impôts et la sincérité.

Nous avons apporté la preuve de notre capacité à maîtriser les comptes publics au cours des deux premières années du quinquennat, en retrouvant l'équilibre des comptes publics, en repassant sous la barre des 3 % de déficit public en 2018, en réduisant la dette, qui avait augmenté de 30 points de PIB lors des dix dernières années, et en sortant la France de la procédure pour déficit public excessif en 2018.

Toutes ces décisions et tous ces résultats sont le fruit de choix politiques courageux : la suppression d'un certain nombre de contrats aidés, pour 2 milliards d'euros, la réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI), la réforme des aides au logement et, de manière plus globale, de toutes les mesures liées à la politique du logement. Ce sont toutes ces décisions qui ont permis d'atteindre la maîtrise des finances publiques et de sortir la France de cette procédure pour déficit excessif.

En 2020, nous avons été confrontés à la crise la plus grave que la France a eu à connaître depuis 1929. Nous avons donc inversé la vapeur très rapidement et dépensé à nouveau massivement, mais à bon escient : non pour des dépenses de fonctionnement, mais pour protéger les salariés et les entreprises.

L'année 2022 doit marquer le retour progressif à la normale : le déficit passera de 8,4 % du PIB en 2021 à 4,8 % en 2022 et la dette sera ramenée de 116 % en 2021 à 114 % en 2022, l'amortissement de la dette covid étant prévu sur vingt ans, jusqu'en 2042.

La deuxième ligne de force de ce PLF pour 2022 est la baisse des impôts. En cinq ans, nous aurons diminué de 50 milliards d'euros les impôts des Français, à parts égales entre les ménages et les entreprises. C'est la plus forte baisse d'impôts depuis vingt ans en France. Elle nous permet de ramener le taux de prélèvements obligatoires à 43,5 % du PIB en 2022, soit au taux le plus bas depuis dix ans. Cette réduction se traduit par des mesures très concrètes : le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) est ramené à 25 % pour toutes les entreprises dès l'année prochaine, comme nous l'avons promis avec le Président de la République, la taxe d'habitation est supprimée et l'impôt sur le revenu (IR) diminue pour les deux premières tranches soumises à cet impôt.

J'en viens à la sincérité. Vous allez me dire immédiatement qu'il manque deux objets dans ce PLF. Cela est vrai, et nous l'avons dit de manière tout à fait transparente. Le plan d'investissement demande encore des consultations et la situation a drastiquement changé pour ce qui concerne les mesures de soutien aux jeunes qui recherchent un emploi : nous sommes passés d'une crise économique très brutale à une pénurie de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs – l'hôtellerie, la restauration, le nettoyage, la sécurité –, ce qui exige d'adapter les dispositifs.

Ce PLF est un PLF de relance et d'investissement. Je viens d'indiquer ses objectifs stratégiques, mais il s'inscrit dans une situation économique très particulière, où l'économie française redémarre vite et fort. La croissance s'élèvera à 6 % en 2021 et à 4 % en 2022. Le chômage est déjà revenu à son niveau d'avant la crise. Nous avons créé 750 000 emplois sur la durée du quinquennat. L'investissement a retrouvé son dynamisme, comme la consommation. Ainsi, nous pouvons légitimement penser que nous

retrouverons le niveau d'activité d'avant-crise au début du mois de décembre 2021, au lieu du début de l'année 2022.

Cela est possible, car nous avons dépensé l'argent des Français à bon escient. Protéger est moins cher que réparer. Il est finalement beaucoup plus sage, beaucoup plus responsable économiquement et beaucoup plus juste politiquement d'utiliser le chômage partiel pour protéger les salariés, d'utiliser des prêts garantis par l'État (PGE) pour protéger les entreprises des faillites, de mettre en place des fonds de solidarité pour les petites entreprises, les professions indépendantes, les artisans et les commerçants, plutôt que de laisser salariés et entreprises seuls face à la crise ; les dégâts économiques, sociaux et politiques auraient pu être considérables.

Si nous redémarrons aussi vite et aussi fort, c'est tout simplement parce que, dans l'entreprise aéronautique sous-traitante qui veut repartir, les ingénieurs sont encore là ! Ils ne sont pas au chômage, ils n'ont pas disparu. L'entreprise est toujours debout. Le restaurant qui veut rouvrir n'a pas besoin de racheter le fonds de commerce ou les murs et l'ensemble de l'approvisionnement : il est prêt à redémarrer, il est toujours debout.

La protection que nous avons apportée était bonne. Le « quoi qu'il en coûte » a été une politique réfléchie, efficace et nécessaire.

Ce PLF va marquer la fin de ce « quoi qu'il en coûte ». La croissance redémarre et il est donc légitime de passer du « quoi qu'il en coûte » au sur-mesure. Le fonds de solidarité sera fermé à partir du 1^{er} octobre et réservé aux entreprises fermées administrativement, comme c'est le cas encore dans les départements d'outre-mer. La relance sera accélérée - 70 milliards d'euros seront engagés d'ici à la fin de l'année 2021 - et le Président de la République présentera d'ici à quelques semaines un plan d'investissement, qui vise à réindustrialiser plus rapidement le pays et à garantir notre indépendance dans un certain nombre de secteurs clefs, comme l'hydrogène, l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, les batteries électriques ou les lanceurs spatiaux.

Nous passons de mesures d'urgence à des mesures de relance et d'investissement, pour que le retour de la croissance ne soit pas un feu de paille, que celle-ci s'inscrive bien dans la durée et qu'elle soit plus élevée qu'avant la crise, avec plus d'indépendance industrielle et plus d'indépendance stratégique. Là aussi, nous avons tiré les leçons de la crise.

Enfin, ce PLF fait le choix d'une politique de réarmement régalien, puisque 1,7 milliard d'euros sont consacrés aux armées, 700 millions d'euros à la justice et 1,5 milliard d'euros au ministère de l'intérieur, grâce au Beauvau de la sécurité.

Pour conclure, je tiens à dire au Sénat à quel point Olivier Dussopt et moi-même sommes attachés au rétablissement des finances publiques et à quel point nous voulons rester des gestionnaires sérieux. Nous l'avons été en 2017, en 2018, en 2019. Nous l'avons été aussi en 2020 et 2021, en prenant

des décisions nouvelles, radicales et efficaces. Progressivement, dans les années qui viennent, nous devons rétablir les finances publiques françaises sans affaiblir la croissance. Notre calendrier est clair : nous voulons repasser sous la barre des 3 % de déficit public en 2027 et nous voulons amortir la dette covid d'ici à 2042.

Pour rétablir les finances publiques, nous utiliserons trois instruments : la croissance – elle est là –, les réformes de structure – elles sont là, notamment avec la réforme de l'assurance chômage qui sera engagée à partir du 1^{er} octobre – et la pluriannualité des dépenses. Cette dernière proposition a été faite par Laurent Saint-Martin et Éric Woerth à l'Assemblée nationale ; elle nous paraît tout à fait pertinente pour maîtriser les dépenses publiques sur le long terme.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Le PLF que nous vous présentons traduit et met en œuvre la stratégie de politique économique et de finances publiques rappelée par Bruno Le Maire et tient les engagements pris par le Président de la République et le Gouvernement, au début du quinquennat comme à l'occasion de la crise que nous traversons.

J'insisterai sur trois points.

Tout d'abord, ce PLF permet de tenir les engagements pris, en fonction de cinq priorités. La première d'entre elles est le réarmement du domaine régalien, en appliquant strictement la loi de programmation militaire (LPM). Les crédits du ministère des armées augmentent de 1,7 milliard d'euros. Le budget du ministère de l'intérieur est revalorisé de manière inédite, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, après les annonces faites par le Président de la République lors de la conclusion du cycle de rencontres autour du Beauvau de la sécurité, et nous augmentons le budget du ministère de la justice de 8 %. Cette augmentation était déjà historique l'année dernière. Elle l'est désormais doublement, puisque nous récidivons : le budget total sera d'environ 9 milliards d'euros, au-delà de ce qui était prévu dans la loi de programmation et de réforme pour la justice.

La deuxième priorité que nous poursuivons concerne la jeunesse et la préparation de l'avenir. Nous revalorisons le budget du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports d'un montant de 1,7 milliard d'euros, dont 700 millions d'euros permettront les revalorisations salariales auxquelles le ministre s'est engagé, ainsi que la prise en charge, par le ministère, de la première étape de participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire des agents – je précise que le budget permettra évidemment à tous les ministères de prendre en charge cette participation à la protection sociale complémentaire. Cela permettra aussi de conforter un certain nombre de politiques, comme la création de 100 000 places de service civique supplémentaires ou le recrutement, en 2022, de 4 000 accompagnants d'élèves en situation de

handicap (AESH), pour aller plus loin en matière d'accueil des enfants en situation de handicap à l'école.

Dans ce même secteur, nous allons augmenter le budget du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de 700 millions d'euros : 550 millions d'euros au titre de l'application de la loi de programmation de la recherche et 150 millions d'euros pour des dispositifs différents, dont l'utilité a été mise en évidence par la crise et qu'il nous a semblé pertinent de conforter, comme le tutorat.

La troisième priorité, qui n'est absolument pas nouvelle et que chaque budget précédent a pu illustrer, c'est la transition écologique et énergétique. Hors plan de relance, les crédits du ministère de la transition écologique augmenteront de 1,5 milliard d'euros, ce qui permettra notamment de maintenir un très haut niveau d'intervention, indépendamment du plan de relance, sur la question de la rénovation énergétique des logements, notamment sur le financement du dispositif MaPrimeRénov'. En matière de mobilités, nous vous proposerons de faire reprendre par l'État 10 milliards d'euros de la dette de la SNCF, conformément aux engagements pris lors de la réforme du secteur ferroviaire.

La quatrième priorité est la volonté de mettre en œuvre des politiques de solidarité dans différents domaines. Le PLF pour 2022 maintient les crédits nécessaires pour l'ouverture de 190 000 places d'hébergement d'urgence, soit le niveau inédit atteint en 2021. Par ailleurs, le mode de gestion change, pour éviter les effets de saisonnalité. Entre 2017 et 2022, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence sont passés de 1,8 milliard d'euros à 2,7 milliards d'euros, ce qui témoigne de l'engagement du Gouvernement en la matière.

Ce PLF tient un autre engagement pris par le Gouvernement devant le Parlement, qui concerne l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Il y a trois ans, nous avons revalorisé l'AAH de 90 euros par mois, ce qui l'a portée à 900 euros ; cette revalorisation importante était attendue. Nous avons pris l'engagement, par la voix de Mme Sophie Cluzel, d'instaurer un abattement sur les revenus des personnes bénéficiaires de l'AAH qui vivent en couple. Ces dernières verront leur allocation revalorisée de 110 euros par mois : 120 000 personnes vont bénéficier de cette augmentation de l'allocation.

Ce PLF tient aussi les engagements pris au début du quinquennat par le Président de la République en matière d'aide publique au développement (APD). Pour faire œuvre de solidarité internationale, nous allons à nouveau augmenter ce budget de 1 milliard d'euros. L'augmentation totale du budget de l'APD sera de 70 % entre le début et la fin du quinquennat. Dès 2022, la part de revenu national brut consacrée à l'APD

sera supérieure à 0,55 % du PIB, donc au-delà des engagements pris le Président de la République.

Enfin, même si cela concerne des sommes moins importantes, nous allons augmenter à nouveau fortement le budget du ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances. Le document transversal dont vous pourrez prendre connaissance dans la suite des débats soulignera qu'environ 1 milliard d'euros sont consacrés à cette politique de manière transversale, mais que les crédits pilotés par le ministère, qui s'élèvent à quelques dizaines de millions d'euros, augmenteront de 25 %, comme l'année dernière. Grâce à de telles mesures, nous pouvons, par exemple, ouvrir 24 heures sur 24, depuis le 1^{er} septembre, un service comme le 3919, qui permet des signalements et des appels à l'aide pour les victimes de violences, dispositif qui sera pérennisé.

La cinquième et dernière priorité porte sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Comme les quatre premiers, ce PLF reconduit la stabilité des dotations de fonctionnement : elles s'élèvent à 26,8 milliards d'euros. Le total des concours de l'État aux collectivités augmente d'un peu plus de 500 millions d'euros, en raison d'une dynamique du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et d'un ajustement de certaines compensations.

Au-delà des dotations de fonctionnement, le PLF propose d'abonder les dotations d'investissement. En matière d'investissement, nous avons préservé, année après année, les 2 milliards d'euros consacrés à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). En période de crise, nous avons ajouté 2,6 milliards d'euros de soutien à l'investissement : 1 milliard d'euros de DSIL exceptionnelle, 1 milliard d'euros de DSIL rénovation thermique et 600 millions d'euros de dotation pour l'investissement des régions. L'année prochaine, nous allons abonder les crédits de la DSIL à hauteur de 350 millions d'euros, comme l'a annoncé le Premier ministre il y a une dizaine de jours. Cette somme sera prioritairement utilisée pour financer des projets inscrits dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) signés entre l'État et les intercommunalités. Ce PLF permettra aussi d'aller plus loin en matière de péréquation verticale, avec une augmentation de 95 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 95 millions d'euros également de la dotation de solidarité rurale (DSR). Il permettra également d'aider un certain nombre de collectivités de manière différenciée, grâce notamment à une garantie que l'État va apporter à l'Agence française de développement (AFD), pour un prêt de 300 millions d'euros à la Polynésie française.

D'autres crédits concernent les collectivités. Ainsi, les moyens du ministère chargé de la ville augmentent à hauteur d'un peu moins de 50 millions d'euros, pour financer le déploiement de 200 cités éducatives. Les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du

territoire (FNADT) augmentent aussi de 35 millions d'euros, pour financer l'installation de nouvelles maisons France Services (MFS), afin d'atteindre notre objectif de 2 000 MFS à l'horizon de 2022.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons pris la décision de ne pas inscrire dans ce PLF une réforme de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Le Parlement avait demandé au Gouvernement un rapport, qui a été remis au début de l'été 2021. Cette réforme importante concerne les recettes des collectivités mais pose aussi une question de soutenabilité pour les opérateurs. Elle demande une concertation. Dans la mesure où il n'y a pas d'urgence particulière, nous avons fait le choix de ne pas l'inscrire, pour laisser aux représentants des collectivités et au Gouvernement le temps d'une discussion plus approfondie.

Je termine par deux remarques.

Ce PLF s'inscrit dans la continuité en matière de transformation et de réformes. Nous allons vous proposer d'aborder un certain nombre de sujets, comme la réforme de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables, des mesures en matière d'amortissement de la dette liée au covid et des dispositions relatives à l'unification du recouvrement ou à la contemporanéisation du crédit d'impôt pour les services à la personne. Nous allons poursuivre l'amélioration de l'information du Parlement et, à travers celui-ci, de l'ensemble de nos concitoyens, par des opérations de sincérisation. La rebudgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS) sur les radars tout comme des modifications et des précisions sur les taux de mise en réserve sont ainsi prévues. Dans quelques jours, nous rendrons public le « budget vert », qui inclut une évolution pour l'appréciation de l'impact sur l'environnement des dépenses publiques : nous avons intégré les budgets annexes et les dépenses fiscales et nous avons amélioré la finesse d'analyse pour les dépenses « neutres ».

En matière fiscale, ce PLF permet une baisse de 50 milliards d'euros des impôts payés par les entreprises et les ménages à l'échelle du quinquennat : 25 milliards d'euros pour les entreprises et 25 milliards d'euros pour les ménages. Pour les ménages, cette réduction est due pour l'essentiel à la suppression de la taxe d'habitation, pour 18 milliards d'euros, et à la baisse de l'impôt sur le revenu pour les contribuables de la première et de la deuxième tranches, pour 5 milliards d'euros. Nous atteindrons un taux de prélèvements obligatoires de 43,5 % du PIB, soit le taux de 2011, et effacerons ainsi les chocs fiscaux que nous avons connus à la suite de la crise de 2010. S'y ajoute la revalorisation des revenus du travail, notamment l'augmentation de la prime d'activité. Ainsi, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que, en moyenne, malgré la crise, le pouvoir d'achat des ménages va augmenter de 1,6 % par an au cours des cinq années du quinquennat 2017-2022, contre 1,4 % de 2007 à 2012 en moyenne annuelle et

0,4 % de 2012 à 2017. En matière de fiscalité, nous ne prévoyons pas d'autre chantier majeur, sinon des mises en conformité et des adaptations.

Je termine par les résultats. Le déficit public est estimé à 4,8 % du PIB, contre 9,1 % en 2020, ce qui témoigne d'une trajectoire de redressement et d'une normalisation. La dette publique sera ramenée à 114 % du PIB, du fait de l'importance de la reprise économique et des recettes générées, comme du fait de l'amélioration de la situation initiale. Je ne reviens pas sur le taux de prélèvements obligatoires, mais je veux simplement souligner que, en 2022, la dépense publique représentera 55,6 % du PIB, soit un niveau assez comparable à ce que nous connaissions avant la crise. Il y a encore un peu de chemin à faire pour atteindre le taux de 53,8 % de 2019, mais nous nous y employons. Hors relance, les crédits consacrés aux dépenses dites « ordinaires » des ministères n'évolueront que faiblement, puisque, de manière générale, les dépenses publiques n'évolueront que de 0,8 % en volume en 2022, ce qui est peu ou prou équivalent au taux d'évolution en volume de 2017 à 2019, taux qui nous avait permis de tenir nos engagements en matière de niveau de déficit et de réduction du poids de la dépense publique. Il est important de le souligner, car cette reconstitution de marges et cette reconstitution de forces donnent à l'État les moyens d'agir aussi efficacement et aussi fortement qu'au cours des derniers mois, au cas où une nouvelle crise, avec les mêmes conséquences économiques et sociales, devait survenir.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. –J'entends votre satisfaction et vos explications, liées à la crise sanitaire, pour justifier la situation budgétaire de la France. Mais je voudrais quand même rappeler, concernant par exemple la réduction du nombre de fonctionnaires, que vous n'en étiez qu'à 5 000 réductions effectives de postes et comme mon prédécesseur l'avait indiqué, il aurait été difficile d'en supprimer 45 000 de plus dans les deux dernières années du quinquennat. Il ne faut pas prendre argument de la crise sanitaire, sur ce sujet comme sur d'autres, à l'instar du poids important de la dette publique et du niveau d'endettement de la France, en tout état de cause significativement plus élevé que chez un grand nombre de nos partenaires européens et des pays occidentaux.

J'aurai trois questions. D'après le scénario retenu en loi de programmation, la perte de PIB potentielle résultant de la crise serait de l'ordre de 1,75 point. Il est plus que nécessaire de soutenir la croissance potentielle, mais, malgré l'importance de ce sujet, vous faites le choix d'introduire le plan d'investissement par voie d'amendement, au cours de la navette. On nous parle de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Qu'est-ce qui vous a empêché de nous présenter ce plan dans le PLF? Nous en entendons parler depuis plusieurs semaines. Pouvez-vous nous en présenter les contours? En tout état de cause, nous souhaitons que le Parlement puisse disposer de tous les éléments de chiffrage et de mesures d'impact qu'aurait appelés, normalement, l'inscription de ces mesures dans le PLF initial.

L'écart entre le déficit public en 2022 prévu dans le PLF et celui qui a été défini au cours du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) est favorable et s'élève à 0,5 point de PIB, soit environ 13 milliards d'euros. Est-ce suffisant pour couvrir les dépenses que vous entendez introduire par voie d'amendement pour la seule année 2022? Peut-on espérer que le solde effectif sera finalement meilleur que ce qui était envisagé au moment du DOFP?

Concernant la mission « Plan de relance », les crédits de paiement ouverts par les lois de finances initiale et rectificative pour 2021 sont de 25,4 milliards d'euros, dont moins de 50 % seulement sont consommés à l'heure actuelle, selon les données Chorus. En outre, les dépenses prévues pour 2022 sont plus élevées que ce qui était prévu dans le calendrier pluriannuel élaboré dans le « bleu budgétaire », il y a un an. Cela signifie-t-il que les décaissements en 2021 sont plus lents que prévu et vont donc déborder sur 2022 ? Si oui, pour quelles raisons ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Concernant le plan d'investissement, nous prenons plus de temps pour mener les consultations nécessaires, filière par filière, investissement par investissement. L'objectif de ce plan est la réindustrialisation de la France à l'horizon de 2030, la création de nouvelles chaînes de valeur et la décarbonation accélérée de notre économie. Cela exige d'examiner dans le détail ces investissements, comme le montre le cas de l'hydrogène vert : les techniques sont complexes, comme celles qui sont liées à l'électrolyse ou aux technologies alcalines.

Ce plan doit aussi inclure un volet sur le capital humain. Si l'on veut augmenter la productivité de notre pays, il faut non seulement des innovations, mais aussi des salariés formés. Le manque de compétences et de disponibilité de certaines qualifications est un problème structurel, et l'un des plus difficiles à résoudre. En France, nous connaissons un chômage frictionnel, c'est-à-dire lié à une inadaptation entre l'offre et la demande de travail. Ce problème existe depuis des années et ne sera pas réglé en un claquement de doigts. Nous préférons donc prendre un peu plus de temps pour apporter des solutions.

Concernant le déficit, il était évalué à 5,3 % du PIB dans le DOFP, avec un niveau de croissance de 5 %. Les prévisions sont désormais de 4,8 %, avec une croissance de 6 %. Comme à chaque fois au cours de cette crise, nous avons adapté nos réponses à l'évolution de la situation économique. Nous avons anticipé une crise sanitaire qui durerait jusqu'à la fin de l'année 2021. La croissance revient et la situation sanitaire est meilleure, notamment grâce aux mesures que nous avons prises, comme le passe sanitaire. Il n'y a donc aucune raison de maintenir le fonds de solidarité, dispositif forfaitaire qui coûtait plusieurs milliards d'euros par mois. On le remplace par un dispositif d'indemnisation sur les fonds propres à partir du 1^{er} octobre, sauf dans les départements d'outre-mer, où des établissements font encore l'objet de fermeture administrative. Nous récupérerons ainsi

8 milliards d'euros sur la mission d'urgence, qui iront, pour une grande majorité, à la réduction du déficit. Nous avons ainsi retrouvé des marges de manœuvre et, si des urgences survenaient, comme sur les prix de l'énergie, nous pourrions récupérer, par exemple, 600 millions d'euros sur ces 8 milliards d'euros pour augmenter le chèque énergie et apporter une réponse à tous ceux qui sont confrontés à la flambée des prix du gaz.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Le plan de relance est porté par une mission budgétaire dédiée, mais aussi par des crédits inscrits dans les missions qui relèvent des ministères, pour des raisons de nomenclature budgétaire ou comptable ou encore par d'autres actions, comme celles liées à la Bpifrance ou à la baisse des impôts de production.

En matière d'engagements et de décaissements, les objectifs restent les mêmes, c'est-à-dire un engagement de 70 milliards sur les 100 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année, indépendamment de la répartition entre la mission et les autres outils, et un engagement à 100 % d'ici à la fin de l'année 2022. Les éléments dont nous disposons sont rassurants. Le PLF propose des redéploiements de 1,2 milliard d'euros au sein de la mission « Plan de relance » pour abonder des dispositifs qui fonctionnent très bien, en redéployant des crédits moins mobilisés, notamment sur les garanties export ou sur les primes à la conversion automobile. À l'occasion du PLFR de fin de gestion, nous aurons l'occasion de vous proposer d'autres déploiements. Nous y verrons alors plus clair sur le niveau de consommation de telle ou telle action.

Concernant les effectifs de l'État, l'objectif de suppression de 50 000 équivalents temps plein (ETP) a été remis en cause après le grand débat. En effet, un certain nombre de décisions prises rendaient cet objectif impossible à atteindre, comme le maintien des effectifs dans les écoles ou le nombre des recrutements annoncés. Au reste, du fait de la crise covid, nous avons, par exemple, créé plus de 2 000 postes à Pôle emploi, pour accompagner la hausse du chômage, et renforcé les effectifs du ministère des solidarités et de la santé, ce qui paraît légitime. Le schéma d'emplois pour 2022 s'élève à environ moins 500 emplois, ce qui représente une forme de stabilité, compte tenu des 2,5 millions d'ETP que compte la fonction publique. À l'échelle du quinquennat, cela garantira une forme de stabilité des emplois de l'État.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je partage la plupart des orientations choisies. L'augmentation de 700 millions d'euros pour la recherche est louable. Mais qu'en est-il du patrimoine immobilier universitaire? Entre -t-il dans ce périmètre? Sa mise à niveau énergétique exige un investissement de près de 3 milliards d'euros. Vous n'ignorez pas le coût de l'inaction en la matière. Je vous rappelle les objectifs que nous nous sommes fixés dans l'accord de Paris, le Pacte vert pour l'Europe ou encore le décret tertiaire. J'ose espérer que ce patrimoine immobilier universitaire sera inclus dans le

périmètre du plan Ambition 2030 et du plan d'investissement que vous avez esquissé. Il s'agit d'une priorité stratégique.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je ne peux partager vos orientations. L'équilibre des dépenses publiques est obtenu au détriment des dépenses sociales – logement, contrats aidés, assurance chômage. La rigueur et le sérieux que vous affichez se heurtent à la réalité. J'apprends que, à la suite de leur mobilisation le 16 septembre dernier, les personnes en situation de handicap ont enfin obtenu que le fait d'être en couple ne soit pas un handicap supplémentaire pour obtenir l'AAH.

Concernant le « quoi qu'il en coûte », vous évoquez un passage au sur-mesure. Le taux de marge des entreprises non financières s'élève à 35 % au premier semestre 2021 ; c'est un record ! Quelles seront les contreparties demandées aux entreprises qui ont reçu des deniers publics, puisque leur taux de marge connaît une telle progression ?

Jusqu'à présent, seulement 9 % des dépenses de l'État étaient couvertes par ce budget vert. *Quid* de l'agrandissement de son périmètre ? Quelles améliorations avez-vous prévues dans sa construction ?

La récente décision du Conseil d'État qui condamne la France pour inaction climatique donne jusqu'au 31 mars à l'État pour financer ses engagements et atteindre la réduction de 40 % de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2030. Dans ce PLF pour 2022, les engagements et crédits sont-ils présents ?

Mme Christine Lavarde. – Je vous ai écoutés avec attention. M. Le Maire évoque sa maîtrise des comptes, mais il semble avoir oublié une remarque du HCFP : la dépense courante a augmenté entre 2019 et 2022.

Qu'en est-il de la sincérité ? De manière transparente, vous avez indiqué que certaines mesures ne figuraient pas dans ce PLF. Cependant, d'autres encore n'y figurent pas, comme celle en faveur des travailleurs indépendants.

Concernant l'augmentation des crédits liés à l'écologie, il vaudrait mieux distinguer ceux qui relèvent véritablement de la politique de protection, car ils sont moins coûteux. L'augmentation des crédits liés aux énergies renouvelables n'est que le poids du passé : elle est liée à la mise en service d'installations antérieures. L'augmentation du chèque énergie relève plus d'une mesure sociale.

Dans ce document, je ne vois qu'une seule mesure véritablement écologique, à savoir le doublement de la dotation biodiversité. Certes, il ne s'agit que de 10 millions d'euros...

M. Dussopt a parlé de compte d'affectation spéciale sur les radars : nous serons très attentifs, pour éviter les déconvenues vécues en 2021 en région Île-de-France.

M. Michel Canévet. – Le président du HCFP a considéré ce matin que les recettes étaient sous-estimées, malgré une augmentation de 15,3 milliards d’euros entre ce document et l’examen de la dernière loi de finances rectificative. Qu’en est-il exactement ?

Beaucoup évoquent l’idée d’une cagnotte. Ne devrions-nous pas plutôt parler d’une réduction du déficit budgétaire ?

Le commerce extérieur reste une difficulté. Des mesures sont-elles prévues ? À la suite de la pandémie, des initiatives pour créer des équipements de protection, notamment des masques, se sont développées. Or, aujourd’hui, nombre de ces entreprises sont en difficulté, la commande publique s’approvisionnant encore beaucoup en Chine. Ne devrions-nous pas plutôt nous appuyer sur la production française ?

Certaines dépenses ne sont pas incluses dans ce PLF pour 2022, comme le plan d’investissement ou le revenu d’engagement, ainsi que des mesures pour améliorer la formation et les compétences de nos concitoyens. D’autres dispositions ne sont-elles pas encore incluses dans ce budget ? Quel est le montant de ces éventuels ajouts ?

M. Dominique de Legge. – Les crédits de la défense augmentent de 1,7 milliard d’euros, notamment pour financer le surcoût des opérations extérieures (OPEX). Ce budget est beaucoup plus sincère ; j’en donne acte au ministre. Nous souhaitons cependant augmenter nos capacités opérationnelles. Or nous vendons des avions à la Grèce et à la Croatie, prélevés sur notre flotte, sans compter le contrat avec l’Inde concernant 24 Mirage.

Pourriez-vous nous donner un délai pour le remplacement de ce prélèvement sur notre flotte, dont dépend notre maintien en conditions opérationnelles ? Et comment financerez-vous ce remplacement ? Enfin, comment savoir où sera inscrite cette recette supplémentaire dans le PLF et m’assurer qu’elle va bien financer ce remplacement, et non ce qui était déjà prévu dans la LPM ?

M. Didier Rambaud. – Des réformes de fond pour renforcer la gouvernance des finances publiques sont nécessaires. Nous examinons la semaine prochaine la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Au sein de la commission des finances, j’ai entendu beaucoup de réserves à son sujet. En quoi ce texte pourrait-il renforcer la stratégie pluriannuelle des finances publiques, et surtout améliorer la lisibilité des outils financiers ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Madame Taillé-Polian, je ne demande qu’une contrepartie – mais elle est très importante – aux entreprises : créer des emplois. J’observe d’ailleurs qu’elles ont très largement joué le jeu. Les dispositifs que nous avons mis en place, en particulier le soutien à l’apprentissage, ont été très efficaces. Il serait contreproductif d’exiger des contreparties à l’euro près. Mais nous attendons

des entreprises qu'elles investissent et créent des emplois. Nous y sommes très attentifs.

Madame Lavarde, le plan Indépendants comporte principalement des mesures réglementaires visant à faciliter la vie des travailleurs indépendants, notamment lorsqu'ils se lancent dans l'activité économique. Leurs biens ne pourront plus être saisis. Les transmissions seront facilitées, le seuil d'exonération étant porté de 300 000 euros à 500 000 euros. Et le repreneur pourra amortir le bien qu'il a acquis. Si ces mesures permettront de soutenir les travailleurs indépendants, elles auront aussi pour conséquence d'amoinrir les recettes.

Il y a deux types de dépenses en faveur de l'écologie. D'abord, nous restreignons les garanties export, afin qu'un certain nombre de produits polluants ou d'énergies fossiles n'y figurent plus. Surtout, un tiers des dispositions du plan de relance seront consacrées à la lutte contre le réchauffement climatique. Je pense à la rénovation énergétique des bâtiments avec MaPrimeRénov', à la prime à la conversion, au soutien au vélo, etc. Je suis convaincu que nous devons faire plus en matière de lutte contre le réchauffement climatique. La grande question sera celle du financement. La transition écologique coûtera très cher, qu'il s'agisse du prix des innovations ou des compensations sociales pour les ménages les plus modestes. Si l'actuelle majorité n'a pas à rougir de son action en la matière, nous devons faire encore plus dans le prochain quinquennat.

Monsieur Canévet, vous avez parfaitement raison : il n'y a pas de « cagnotte » ; il y a un trou. Ce trou, nous l'avons creusé pour répondre à la crise. L'objectif est à présent de renflouer les caisses pour nous permettre de faire face à une éventuelle nouvelle crise. Parler de « cagnotte » parce qu'il y a plus de croissance, plus de recettes et moins de dépenses que prévu est tout simplement irresponsable. Les comptes publics doivent permettre à l'État, quelles que soient les personnes à sa tête, de faire face à n'importe quelle situation de crise. Pour cela, nous commençons dans ce PLF à réduire la dette et nous fixons une trajectoire de réduction des déficits. Nous agissons de manière responsable et sérieuse.

Je confirme que les deux grandes dispositions à intégrer dans le budget seront le plan d'investissement et les mesures en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Monsieur de Legge, votre question sur les Rafale est parfaitement justifiée, mais elle relève du champ de compétence de ma collègue ministre des armées.

Monsieur Rambaud, je crois à la pluriannualité, qui permet d'avoir un volume global de dépenses pouvant être remises en cause en cas de crise grave. Nous avons vu combien il était précieux de pouvoir faire mouvement en quelques heures pour protéger l'économie française. Mais avoir une disposition constitutionnelle incitant à programmer la dépense sur cinq ans

nous obligera à faire des choix : si nous jugeons prioritaire telle ou telle politique publique, il faut accepter de la financer en ponctionnant sur les crédits d'une autre.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, avoir une disposition constitutionnelle relative à la pluriannualité est peut-être un souhait de votre part, mais cela ne correspond pas aux propositions qui sont sur la table.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Madame Paoli-Gagin, dans le cadre du plan de relance, nous consacrons 1,3 milliard d'euros sur deux ans à la rénovation énergétique du patrimoine immobilier universitaire, ce qui est, me semble-t-il, assez inédit. Il faudra regarder comment poursuivre un tel effort ensuite.

Madame Taillé-Polian, le 18 juin dernier, Sophie Cluzel a annoncé la mise en place d'un abattement sur le revenu de référence des couples bénéficiant de l'AAH, afin que cette allocation puisse être revalorisée à hauteur de 110 euros. Je précise qu'il ne s'agit pas là de déconjugalisation ; vous connaissez la position du Gouvernement sur le sujet.

Le budget vert qui sera publié dans quelques jours couvrira cette année l'intégralité des dépenses : budget général, budgets annexes et dépenses fiscales. Les critères d'évaluation seront améliorés, notamment pour les dépenses dites neutres, et il sera désormais obligatoire d'intégrer un volet d'évaluation de la performance environnementale. Cela permettra de mieux connaître les effets des dépenses publiques sur l'environnement. D'autres dispositions du PLF, comme la trajectoire de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (Tirib) ou le suramortissement vert, visent à favoriser la transition énergétique, à laquelle sont par ailleurs également consacrés le tiers des crédits du plan de relance.

Madame Lavarde, le plan Indépendants comporte des mesures fiscales inscrites dans le PLF et des mesures sociales inscrites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Parmi les dispositions contenues dans le PLF figurent une exonération pour les plus-values de cession, la possibilité d'amortir les reprises de fonds de commerce, des allègements de délais en matière de droit d'option sur la fiscalité et le renforcement du crédit d'impôt pour la formation des dirigeants.

Les recettes du compte d'affectation spéciale « Radars » présentent une particularité en Île-de-France : le bénéfice pour la région et pour IDF Mobilités est sanctuarisé. Si les recettes diminuent, elles doivent être prises en charge. Je le précise, la rebudgétisation de ce CAS n'est pas dans le PLF ; elle fait l'objet de travaux.

Monsieur Canévet, le Haut Conseil des finances publiques considère que les recettes pourraient être légèrement sous-estimées, pour deux raisons. D'une part, nous avons fait le choix de ne pas intégrer les prévisions de croissance pour 2021 supérieures à celle que nous avons retenue,

c'est-à-dire 6 %. D'autre part, nous n'avions pas les dernières informations rendues publiques par l'Insee en matière d'emploi et de masse salariale lorsque nous avons transmis les documents au Haut Conseil, le 8 septembre dernier.

Je laisserai ma collègue ministre des armées répondre à la question de M. de Legge.

Monsieur Rambaud, trois dispositions de la proposition de loi organique dont le Sénat est saisi nous semblent renforcer la pluriannualité budgétaire : d'abord, le fait de tracer un objectif d'évolution des dépenses publiques pluriannuel et d'autoriser le HCFP à exiger du Gouvernement des explications sur une différence constatée entre l'objectif et le réalisé ; ensuite, l'obligation d'une programmation triennale dans les projets annuels de performance ; enfin, la possibilité offerte au HCFP d'émettre un avis sur la compatibilité des lois de programmation pluriannuelle sectorielles avec la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

M. Rémi Féraud. – Il est assez rare qu'un budget soit présenté et assumé dès le départ comme incomplet. Ce projet est d'emblée caduc, puisqu'il sera amendé par le Gouvernement au fur et à mesure de la discussion parlementaire et des engagements de campagne du Président de la République. Mais pourriez-vous d'ores et déjà nous livrer un ordre des grandeurs des engagements non budgétés ? Quel sera leur effet sur le déficit public prévu, que le HCFP ne juge par ailleurs pas réaliste ?

Même si M. Le Maire nous dit qu'il n'y a pas de « cagnotte », nous aurons besoin de dépenser beaucoup plus à l'avenir pour financer la transition écologique. Le tabou sur les recettes fiscales qui domine la politique budgétaire depuis le début de ce quinquennat pourrait-il, lui aussi, être amendé au cours de l'automne ? Quelles marges de manœuvre vous donnez-vous pour rectifier le budget que vous nous présentez aujourd'hui ?

Mme Isabelle Briquet. – Le Haut Conseil des finances publiques, dont nous avons auditionné le président ce matin, a pointé la sous-estimation de la masse salariale pour 2022. La crise sanitaire a rappelé l'importance de l'action publique. Entre réarmement de cette dernière et suppressions de postes de fonctionnaires, les messages envoyés sont contradictoires. Pouvez-vous nous apporter des explications sur une telle sous-estimation ?

M. Claude Raynal, président. – Où en sont les réflexions sur la réforme des critères du pacte de stabilité et de croissance ? Quelles positions le Gouvernement défend-il dans ce cadre ?

Quid des règles de calcul du potentiel fiscal lié à la taxe d'habitation en 2022 ? Va-t-il y avoir un blocage de la dotation globale de fonctionnement ?

M. Charles Guené. – Auriez-vous des éléments à nous communiquer sur la répartition de la nouvelle dotation pour la protection de la biodiversité ? Quelle part ira aux parcs régionaux ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Monsieur Féraud, le budget n'est pas insincère. La définition jurisprudentielle de la sincérité budgétaire renvoie à la prise en compte de l'intégralité des informations à la disposition du Gouvernement et du législateur. J'entends les critiques sur le caractère incomplet du budget. Mais nous avons dit d'emblée que deux dispositions seraient à intégrer au cours des débats. Les montants ne sont pas encore totalement définis, mais ceux qui circulent parfois sont assez déraisonnables, notamment lorsqu'ils sont évoqués à l'échelle d'une année budgétaire alors qu'il s'agit d'un programme pluriannuel.

Même si rien ne nous y oblige, nous sommes prêts à saisir le HCFP une fois les chiffres connus pour qu'il puisse compléter son avis.

En vertu du principe de priorité de l'Assemblée nationale en matière financière, les dispositions relatives au plan d'investissement et les mesures en faveur de la jeunesse seront présentées par voie d'amendement lors de l'examen en première lecture du PLF par les députés. Avec Bruno Le Maire, nous souhaitons que le déficit ne dépasse pas *in fine* 5 %.

Madame Briquet, la sous-estimation de la dynamique de la masse salariale pointée par le HCFP ne concerne pas spécifiquement la fonction publique. Il s'agit de la masse salariale globale, ce qui inclut notamment le secteur privé. Cela n'a pas de lien avec le schéma d'emploi de l'État.

Pour ce qui concerne le calcul du potentiel fiscal dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, les indicateurs financiers que nous avons seront réformés, par exemple au sein de l'article portant répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ces évolutions feront l'objet d'un lissage dans le temps. Nous avons repris les préconisations du comité des finances locales (CFL).

La dotation pour la protection de la biodiversité, qui est doublée - elle passe à 20 millions d'euros -, sera destinée aux communes membres des parcs naturels régionaux. Je ne dispose pas à ce stade des éléments relatifs à la répartition.

J'avais pris l'engagement d'intégrer au calcul de compensation la totalité des rôles complémentaires. Il y a eu des retards en raison de la crise sanitaire. Les éléments ont été intégrés en cours d'exercice. Le PLF que nous vous présentons va au bout de l'engagement. C'est une manière de garantir la plénitude de la compensation de la taxe d'habitation pour les collectivités concernées.

La suspension de l'application de certaines clauses des traités européens court jusqu'à la fin de l'année 2022, voire jusqu'en 2023. Tous les États convergent sur le fait que la priorité doit aller à la relance. Un débat

sera ouvert sitôt que le commissaire européen chargé de la réflexion sur la réforme du pacte de stabilité aura rendu publiques ses propositions. Il nous semble de bonne politique de les attendre avant de réagir et de prendre position. La règle des 60 % du PIB de dette publique nous paraît caduque. Mais il y a des divergences entre les différents États membres. Par ailleurs, nous considérons que la pluriannualité et le niveau des efforts doivent être pris en compte. Nous sommes attachés à la réduction du poids de la dette et au retour aux 3 % de déficit public, car c'est à ce niveau que la courbe du poids de la dette par rapport au PIB s'inverse.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions.

III. EXAMEN DU RAPPORT (3 NOVEMBRE 2021)

Réunie le mercredi 3 novembre 2021 sous la présidence de M. Dominique de Legge, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2022.

M. Dominique de Legge, président. – Nous examinons, comme chaque année, les grandes lignes du projet de loi de finances (PLF) pour 2022 et son contexte économique et financier, c'est-à-dire le tome premier du rapport général. Nous examinerons la semaine prochaine les articles de la première partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En introduction, je voudrais vous signaler que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rendra public son avis relatif au projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin de gestion, et à la révision des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2022.

En effet et j'y reviendrai plusieurs fois, le scénario macroéconomique et de finances publiques a été profondément modifié depuis le dépôt du PLF.

Aussi, j'ai tenu compte, dans mes analyses et dans cette présentation, de l'ensemble des éléments portés à ma connaissance concernant la révision des prévisions de croissance, de recettes et de dépenses, parfois davantage par voie de presse que par le Gouvernement, ce que je regrette.

L'avis du HCFP de cet après-midi et les déclarations du Gouvernement concernant une éventuelle révision de l'article liminaire pourraient conduire à modifier les chiffres que je vais vous présenter. Toutefois, mon rapport tiendra compte au moment de sa publication de l'ensemble des révisions nécessaires et je vous tiendrai informé des conséquences de ces dernières.

Je commencerai, comme c'est l'usage, par vous présenter le contexte macroéconomique.

Le projet de loi de finances prévoyait au moment de son dépôt que la croissance économique s'établirait à 6 % en 2021 et à 4 % en 2022.

Concernant l'année 2021, cette prévision, qui revenait déjà sur celles du débat d'orientation des finances publiques et du PLFR, s'est révélée caduque dès l'ouverture de la discussion générale à l'Assemblée nationale, le 11 octobre.

En effet, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a indiqué à cette occasion que le Gouvernement retenait désormais l'hypothèse d'une croissance de 6,25 % en 2022 et qu'il saisirait le Haut Conseil des finances publiques de cette nouvelle situation.

J'ai pris acte de cette révision de la croissance en 2021 et, pour la suite de cette présentation, vous saurez, mes chers collègues, qu'elle constitue mon hypothèse de travail et d'analyse.

Toutefois, comme vous le savez, il est plus que probable que cette cible soit dépassée. En effet, les dernières données trimestrielles publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) le 29 octobre indiquent que l'activité s'est vivement redressée au 3^e trimestre et aurait retrouvé son niveau d'avant-crise. Si l'activité ne progressait plus au 4^e trimestre, ce qui est une hypothèse excessivement prudente, la croissance atteindrait déjà 6,6 % en 2021.

L'ampleur de la reprise en 2021 constitue une bonne nouvelle, y compris pour l'économie en 2022, car elle lui offre une « rampe de lancement » particulièrement favorable.

Ainsi, l'acquis de croissance en 2022 devrait être particulièrement important, quel que soit le scénario testé concernant le niveau d'activité qui serait constatée au quatrième trimestre 2021. J'ai ainsi retenu trois scénarios dans le rapport et vous constaterez que rien qu'avec le scénario le plus défavorable où je fais l'hypothèse pessimiste que l'activité ne progresse pas au quatrième trimestre 2021, l'acquis de croissance en 2022 s'élèverait à 1,8 %, niveau qui n'a été dépassé que trois fois en trente ans.

Conforté par un acquis de croissance probablement très favorable, le Gouvernement prévoit que le PIB en volume progresserait de 4 % en 2022.

L'essentiel de cette croissance s'expliquerait par l'accélération des dépenses de consommation, tandis qu'à l'inverse la contraction des dépenses des administrations résultant de l'extinction des mesures d'urgence, d'une part, et notre déficit commercial, d'autre part, joueraient négativement.

Les conjoncturistes estiment, toutefois, que la prévision du Gouvernement présente un caractère optimiste. Il est vrai qu'une forte croissance en 2021 témoigne simplement d'un rattrapage plus précoce, mais pas d'une amélioration de nos fondamentaux économiques.

En tout état de cause, je relève que plusieurs aléas pèseront à la hausse comme à la baisse sur le niveau de la croissance en 2022.

D'abord, l'ampleur avec laquelle les ménages consommeront la sur-épargne accumulée pendant la crise est centrale. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime dans une récente publication qu'une consommation équivalente à un cinquième de cette épargne augmenterait la croissance de plus de 2 points de pourcentage en 2022.

Ensuite, l'éventuelle poursuite de la hausse des prix de l'énergie pourrait réduire la croissance en pesant sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. La direction générale du Trésor et l'Insee estiment, à cet égard, qu'une hausse de 10 dollars des prix du pétrole réduit le PIB d'environ 0,1 point de pourcentage l'année suivante.

Enfin il faut envisager, même si nous ne le souhaitons évidemment pas, le risque d'une reprise de l'épidémie de covid-19. Dans ce cas, l'institut *Oxford Economics* estime que la croissance pourrait être au moins réduite de deux points de pourcentage en 2022.

Quoi qu'il en soit, j'observe que le Gouvernement comme le Fonds monétaire international (FMI) considèrent que cette crise, dont nous espérons qu'elle est derrière nous, a engendré une perte probablement définitive de PIB potentiel. Cette hypothèse n'est, toutefois, pas partagée par l'OFCE et il faudra sans doute encore quelques mois pour tester la solidité des estimations sur ce point.

En revanche, ce qui constitue, toutefois, un constat partagé et positif, c'est que la croissance potentielle n'aurait pas été atteinte par la crise.

Or comme vous le savez, cette croissance reflète la croissance de long terme et rend donc essentiellement compte de nos capacités d'innovation, de notre capital éducatif et de notre capacité d'investissement. Il est donc heureux que les prévisionnistes ne considèrent pas que notre économie ait perdu en capacités à long terme en traversant cette crise.

Je souhaite dire un mot rapide sur les hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt retenues par le Gouvernement.

Le Gouvernement prévoyait lors du dépôt du PLF que l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), atteindrait 1,7 % en 2021 et 1,6 % en 2022. Ces hypothèses étaient consensuelles au regard des estimations fournies par d'autres conjoncturistes. Toutefois, les données publiées par l'Insee à la fin du mois d'octobre invitent à considérer que, pour 2021 au moins, les prévisions gouvernementales sont dépassées. En effet, compte tenu des données de l'Insee, il apparaît que si les prix n'augmentaient plus en novembre et en décembre, l'inflation attendrait déjà 2 % en 2021, contre 1,7 % prévu par le Gouvernement. Comme pour l'hypothèse de croissance et, ainsi que je l'évoquerai plus tard, pour le niveau des dépenses et des recettes, le Gouvernement va réviser ses scénarios macroéconomiques et de finances publiques qui sont désormais caducs.

Concernant l'hypothèse d'évolution des taux d'intérêt, le Gouvernement fait, comme à l'accoutumée, preuve d'une très grande prudence. Contrairement aux conjoncturistes et aux marchés qui estiment que le taux de l'obligation française à 10 ans devrait être compris entre 0,3 et 0,4 %, le Gouvernement retient la perspective d'une remontée des taux à 0,75 %.

Compte tenu du contexte, je souhaite prendre quelques instants pour analyser l'évolution des prix de l'énergie, qui ne sont pas sans impact sur celle du pouvoir d'achat des ménages, sur la compétitivité des entreprises et sur l'orientation de nos finances publiques.

Comme vous le savez, l'Europe connaît depuis plusieurs mois une augmentation du prix du gaz, de l'électricité et du pétrole. Cette hausse des prix a un impact, c'est mon premier point, sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, l'évolution spontanée du prix du gaz devrait conduire, sans ajustement, à une hausse de près de 20 % des tarifs réglementés de vente. L'augmentation des coûts de production de l'électricité ne devrait pas se répercuter avant le mois de janvier pour les particuliers, mais l'ampleur de la hausse pourrait atteindre 20 %. Enfin, on constate que le baril de Brent a augmenté de 36 % sur les neuf premiers mois de l'année, ce qui se répercute directement sur les prix à la pompe.

L'augmentation des prix de l'énergie me paraît également problématique s'agissant de la compétitivité et de la profitabilité des entreprises. Il convient de noter que tous les secteurs ne sont pas également exposés au risque d'un renchérissement des coûts de l'énergie. L'industrie, notamment les secteurs de la chimie et la métallurgie, doivent être particulièrement surveillés.

Les auditions que j'ai conduites m'amènent à penser que la hausse des prix de l'électricité, en particulier, pourrait rapidement se répercuter sur les entreprises, y compris sur celles relevant d'un contrat à long terme censé lisser les variations de prix.

Cette situation suscite le risque de voir les entreprises soit rogner sur les marges, soit réduire le niveau de production. Dans tous les cas, cela pose à terme un enjeu de compétitivité des entreprises ou de niveau d'activité et de croissance.

Il faut, en outre, garder à l'esprit que la question des prix de l'énergie s'articule avec l'augmentation tendancielle des prix des matières premières et des difficultés de recrutement. Autant de facteurs qui ont *in fine* un impact sur les prix de vente et donc sur l'inflation, ou sur la profitabilité et la compétitivité des entreprises.

Face à ces phénomènes, le Gouvernement a apporté une réponse au fil de l'eau en direction des ménages et des fournisseurs d'électricité.

Il a annoncé une revalorisation du chèque-énergie, la mise en place d'un « bouclier tarifaire » assorti d'un effort fiscal sur l'électricité et peut-être sur le gaz en fonction de l'évolution des prix, ou encore l'institution d'une « indemnité-inflation » – que l'on peut aussi qualifier d'indemnité « carburant-inflation », car c'est bien la hausse des carburants qui a été le facteur déclenchant –, dont nous découvrirons les contours en PLFR.

Nous reviendrons sur chacune de ces mesures en temps voulu, mais je crois pouvoir dire qu'elles ne seront probablement pas suffisantes à plus long terme.

Indépendamment de leur mode de financement, que je crois devoir reposer sur des économies en dépenses par ailleurs, le soutien aux fournisseurs devra être renforcé et un accompagnement des entreprises devra être prévu si la flambée des prix se poursuit.

Nous aurons l'occasion d'évoquer et de préciser ces sujets lors de l'examen des articles du PLF et du PLFR de fin de gestion.

Je passe maintenant à l'état de nos finances publiques. Avant d'en venir à l'analyse du solde et de l'endettement pour cette année et pour 2022, je voudrais préciser l'état d'esprit dans lequel j'aborde ce projet de budget.

Au cours des quasiment deux dernières années, nous avons été soucieux de donner au Gouvernement les moyens d'agir dans l'urgence et face à la crise, y compris dans la relance. Un volume important de dépenses et de baisses de recettes a été engagé pour soutenir notre économie et cela n'a pas été un mauvais choix : au sortir de la crise, nos capacités de production ont été préservées et cela doit être salué.

Pour autant, la situation ne saurait avoir ni effacé la mémoire de notre commission, ni exonéré le Gouvernement de toute responsabilité en matière de maîtrise des comptes publics. C'est pour cette raison que, comme vous le constaterez, j'ai cherché, pour l'analyse de ce PLF, à établir une forme de bilan de ce quinquennat en m'en tenant au seul champ des dépenses hors urgence et relance, lesquelles sont clairement identifiées dans le rapport économique, social et financier.

En premier lieu, je fais le constat que, contrairement à ses engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques adoptée en début de quinquennat, le Gouvernement a abandonné tout effort de maîtrise des dépenses publiques à compter de l'année 2019.

Ainsi, alors qu'il avait proposé de respecter un effort en dépense assez ambitieux, il y a finalement totalement renoncé. Au plan pratique, ce relâchement signifie que les dépenses primaires ont poursuivi une trajectoire de hausse très importante tout au long du quinquennat, connaissant une croissance moyenne en volume de l'ordre de 1,2 % par an.

Ainsi, en comparaison des objectifs fixés en début de quinquennat, la dépense primaire devrait accuser un écart d'au moins 60 milliards d'euros en 2022.

Avant de m'intéresser à l'évolution du solde et de l'endettement, je rappelle que depuis le dépôt du PLF plusieurs éléments ont conduit à modifier son contenu ou ses équilibres. Ainsi, la révision de croissance en 2021 de 6 % à 6,25 % devrait à elle seule entraîner des recettes supplémentaires d'un montant équivalent à 4,7 milliards d'euros. Je rappelle

que ce chiffre pourrait bien être encore plus élevé en cas de révision à la hausse de la croissance en 2021.

Parallèlement de nouvelles dépenses ont été soit annoncées soit sont déjà adoptées : indemnité-inflation, revalorisation du chèque-énergie, création d'un revenu d'engagement, etc.

Au final, le coût de ces nouvelles dépenses ou moindres recettes pourrait atteindre 2,1 milliards d'euros en 2021 et 10,6 milliards d'euros en 2022.

En tenant compte de l'ensemble de ces facteurs, le déficit du solde public devrait atteindre 5 % en 2022, contre 4,8 % lors du dépôt du PLF. En sens inverse, l'endettement s'élèverait à 113,7 % du PIB, soit un peu mieux que les 114 % prévu initialement, mais cela uniquement parce que le niveau du PIB se trouvera plus important que prévu et non parce qu'on aurait réduit la dette elle-même. La dépense publique pourrait atteindre 55,6 % du PIB et les recettes publiques représenter 50,6 % du PIB.

Ces valeurs constituent des résultats provisoires dans l'attente d'une révision de l'article liminaire par le Gouvernement. Elles correspondent toutefois bien à ce qui serait constaté avec une hypothèse de croissance de 6,25 % en 2021, que le ministre des finances a indiqué désormais retenir dans la perspective de la nouvelle saisine du Haut Conseil des finances publiques.

Au périmètre du solde inscrit au dépôt du PLF, il apparaît que les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales présenteraient un solde quasiment nul en 2022.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, j'observe que la croissance de leurs dépenses ralentirait en 2022, mais qu'elles seraient tout de même poussées à la hausse par le coût des dépenses liées au Ségur de la santé. Cela doit nous questionner sur les moyens mis en œuvre à moyen terme pour maîtriser l'évolution de la dépense sociale.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales augmenteraient de seulement 0,9 % en volume en 2022, ce qui implique qu'elles auraient progressé de seulement 1,1 % en moyenne depuis 2019. Cela traduit un effort substantiel de maîtrise des dépenses de la part des collectivités territoriales dans la mesure où, sur longue période, ces dépenses croissent tendanciellement d'environ 1,9 % par an en volume.

Le déficit public dans son ensemble pourrait ainsi, je l'ai dit, représenter 5 % du PIB en 2022, soit environ 130 milliards d'euros.

En valeur, le déficit se réduirait de près de 70 milliards d'euros, ce qui doit évidemment être salué. Toutefois, j'observe que ce bon résultat s'explique principalement par l'extinction des mesures d'urgence et de soutien en 2022. Celle-ci permet ainsi de masquer une augmentation autrement plus critiquable de 40 milliards d'euros de dépenses primaires. La

dernière fois que nous avons pu assister à une hausse de cette ampleur, c'était en 2017, à l'aube – est-ce une surprise ? – d'une autre campagne.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement n'a pas voulu mettre à profit les gains tirés d'un regain inattendu de la croissance pour réduire notre endettement et assainir nos finances publiques. Or, une rapide simulation montre qu'en s'abstenant d'introduire de nouvelles mesures coûteuses dans le PLF déposé, ou en les finançant, au moins, à moyens constants, le Gouvernement aurait réduit l'endettement à 113,2 % du PIB et limité le déficit à 4,6 % du PIB en 2022.

Je veux d'ailleurs témoigner de ma grande inquiétude s'agissant de la stratégie de maîtrise des comptes publics que propose le Gouvernement pour l'avenir.

Comme je l'avais déjà relevé lors de l'examen du programme de stabilité, le Gouvernement propose de limiter la croissance annuelle de la dépense primaire à 0,4 % par an en volume entre 2022 et 2027.

Un tel résultat serait empiriquement inédit et je ne peux que redire combien il nécessite, pour être crédible, de déterminer et de présenter les moyens envisagés pour y parvenir. Or une telle documentation n'existe pas et le Gouvernement se contente pour l'instant de donner une cible sans préciser comment elle serait atteinte.

Le Gouvernement s'était d'ailleurs déjà engagé sur un objectif comparable à celui-ci en début de quinquennat et il ne l'a pas tenu. Il réitère pourtant aujourd'hui cette promesse. Devant l'absence de résultats, je ne peux considérer la trajectoire proposée par le Gouvernement que comme une simple mesure d'affichage. La maîtrise de la dépense publique et l'assainissement de comptes publics sont pourtant une nécessité absolue. Il y a une véritable urgence à transformer la simple promesse en un véritable engagement.

Je parlerai à présent plus précisément du budget de l'État, qui fait l'objet de l'autorisation parlementaire en loi de finances.

Si l'on revient sur l'année 2021, je vous rappelle que la prévision de déficit avait été fortement aggravée dans le collectif budgétaire du 19 juillet dernier, par l'effet du renforcement des crédits en faveur des mesures d'urgence, mais aussi par la prise en compte des reports de crédits non consommés en 2020 et reportés sur ces mêmes mesures d'urgence. Il s'agit principalement des dépenses du fonds de solidarité.

L'estimation révisée de déficit, pour 2021, est désormais de 197,4 milliards d'euros selon le projet de loi de finances pour 2022, mais pourrait encore évoluer dans le projet de loi de finances rectificative présenté ce matin en Conseil des ministres. Les recettes fiscales bénéficient de l'amélioration, plus rapide que prévu, de la situation économique, et les crédits supplémentaires ouverts en juillet sur les dispositifs d'urgence ne

devraient être que partiellement consommés. Ce déficit demeure toutefois nettement plus élevé qu'en 2020, le soutien de l'économie par les mesures d'urgence ayant été plus important alors que l'activité était moins touchée par les restrictions.

En 2022, le déficit budgétaire serait de 143,4 milliards d'euros dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, mais les débats en première partie l'ont dégradé de 5 milliards d'euros, le portant à 148,4 milliards d'euros, chiffre encore provisoire en attendant l'effet des nouvelles mesures en dépenses. Je vais revenir plus en détail sur les évolutions en dépenses et en recettes, mais vous voyez que la fin des mesures d'urgence est le principal facteur d'amélioration du solde.

Or le niveau du déficit, même amélioré et en dépit du retour à la normale de l'économie, reste du même ordre que lors de la crise de 2009-2010. Il en résulte une accumulation des dettes qui pèse de plus en plus sur le financement de l'État. Désormais, celui-ci emprunte chaque année 260 milliards d'euros et, ce qu'on sait moins, il remboursera en 2022 pas moins de 150 milliards d'euros de titres arrivés à échéance.

Au regard de ces montants, le « remboursement » de la dette d'un montant de 1,9 milliard d'euros, proposé par le Gouvernement, n'est en réalité qu'un artifice comptable : au lieu de réduire la dette par des ressources nouvelles, par exemple la vente d'un actif, comme au moment des privatisations de 1986 à 1988, il ouvre des crédits sur le budget général, c'est-à-dire qu'il accroît la dette d'un côté et la diminue de l'autre : le bilan est strictement nul, même s'il entraîne en même temps une augmentation optique du déficit budgétaire, qui devrait persister dans les années à venir puisque 165 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont ouverts sur ce programme.

Pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances est accompagné d'un rapport « budget vert » qui contient notamment une cotation des dépenses. Celle-ci demeure toutefois incomplète dans son périmètre puisque 20 % des dépenses ne sont pas cotées, et près des trois quarts d'entre elles sont considérés comme « neutres ».

Ce rapport confirme également des analyses que nous avons déjà faites devant cette commission, à savoir que la fiscalité énergétique pèse plus, en proportion, sur les ménages modestes ou sur ceux qui habitent en zone rurale ou à la périphérie des villes. La taxation de l'énergie pèse enfin de manière différente selon les acteurs : plusieurs secteurs économiques, tels que l'énergie, les transports et l'industrie, utilisent une énergie taxée à des taux réduits, voire sont exonérés, ce qui n'est pas le cas des ménages et du secteur tertiaire.

S'agissant des recettes en 2022, je serai assez bref, car le projet de loi de finances, au moins dans sa version initiale, ne propose pas de réforme d'ampleur, et elles bénéficient de la reprise économique que j'ai déjà décrite.

Les recettes fiscales nettes de l'État s'établiraient à un niveau de 292 milliards d'euros, en hausse de 13,4 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2021. Certains effets antérieurs poussent à la baisse, comme la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui, pour sa partie résiduelle, a été affectée au budget de l'État en 2021. Les conséquences de la reprise économique permettent aux recettes de progresser dans leur ensemble, mais l'adoption par l'Assemblée nationale du « bouclier » tarifaire diminue toutefois les recettes. Le chiffrage de 5,3 milliards d'euros, donné à l'Assemblée nationale, doit être pris comme une approximation puisque sa mise en œuvre dépend de l'évolution des prix de l'énergie et que le montant désormais avancé est déjà supérieur.

Si l'on remet en perspective l'évolution des recettes fiscales au cours du quinquennat, on constate d'abord que le niveau global des recettes fiscales nettes est stable, autour de 290 milliards d'euros. Dans le même temps, la fiscalité affectée à des tiers a, elle, considérablement augmenté, passant de 259 à 335 milliards d'euros, dépassant par conséquent les recettes fiscales revenant à l'État lui-même.

L'évolution par impôt est contrastée. Pour l'impôt sur le revenu, l'institution du prélèvement à la source a conduit à des restitutions de trop-perçu et des acomptes de crédits d'impôt qui induisent une différence importante entre l'impôt brut et l'impôt net. L'impôt net sur les sociétés a augmenté en raison, notamment, des allègements de cotisations, qui ont augmenté le bénéfice imposable, et de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), malgré la baisse progressive du taux normal d'imposition.

La TVA rapportait à l'État deux fois plus que l'impôt sur le revenu en 2017, et seulement 20 % de plus aujourd'hui. Des transferts successifs ont réduit cette recette pour l'État de plus du tiers. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), elle, a été en partie rebudgétisée avec la fin du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ».

Les recettes non fiscales seraient en 2022 de 18,9 milliards d'euros, en diminution de 3,3 milliards d'euros par rapport au montant estimé en 2021. La raison en est la perception en 2021 de recettes exceptionnelles, avec notamment le reversement des liquidités du fonds Barnier au budget général, les rémunérations perçues au titre des prêts garantis par l'État (PGE) et un produit élevé des amendes de concurrence.

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes (PSR) à destination des collectivités territoriales diminuent de 0,5 milliard d'euros en raison de la fin des mesures de soutien exceptionnel. Le PSR à destination de l'Union européenne se situe à un niveau élevé, qui correspond au lancement de la nouvelle période de programmation, mais aussi à une tendance de plus long

terme : il est de 26,4 milliards d'euros en 2022, contre 16,4 milliards d'euros en 2017.

J'en viens maintenant aux dépenses de l'État. Il est difficile d'en parler alors que les annonces se multiplient, encore plus que les autres années, le HCFP ayant lui-même constaté que le projet de loi de finances déposé était incomplet.

Ce qui est certain, c'est, d'une part, qu'elles sont en progression pour l'année 2022, et, d'autre part, qu'elles créent des engagements pour les années ultérieures, notamment avec les dernières annonces.

D'abord, examinons les grandes masses du budget général, avant de considérer plus en détail les évolutions des crédits.

Les missions traditionnelles - « Enseignement scolaire », « Défense » - ainsi que la charge de la dette dominant le budget. La mission « Plan de relance », qui faisait partie des « grandes missions » l'an dernier, n'est plus en 2022 qu'une mission moyenne avant de disparaître progressivement par la suite.

Les dépenses de l'État estimées sur la norme de dépenses pilotables, qui n'inclut pas les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence », seraient en 2022 de 302,5 milliards d'euros, en augmentation de 11,8 milliards d'euros, soit 4,1 %, à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Pour le dire d'une autre manière, le budget 2022 ne marque aucune volonté de réduction des dépenses courantes de l'État.

Presque toutes les missions ordinaires du budget général voient leurs crédits augmenter. Celles dont les crédits diminuent sont surtout les missions « Plan d'urgence » et « Plan de relance », ce qui résulte de la logique propre à ces programmes qui ont vocation à s'éteindre. S'agissant de la mission « Investissements d'avenir », le Gouvernement a déposé hier un amendement qui accroît ses crédits de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement au titre du plan d'investissement France 2030.

Les principales hausses concernent des missions sur lesquelles le Gouvernement a mis en œuvre des priorités particulières depuis 2017, à savoir les missions « Défense », « Enseignement scolaire », « Sécurités », « Aide au développement » et « Justice ». La charge de la dette devrait augmenter de manière significative en raison des effets de la reprise de l'inflation sur les titres indexés.

Sur l'ensemble du quinquennat, vous constatez l'écart entre l'intention d'une diminution des dépenses de 2,7 % affichée dans la loi de programmation de finances publiques et la réalité de l'augmentation de ces dépenses, qui a été de 7,3 %. Cela représente un écart de 10 % ! Il s'agit des dépenses pilotables, donc, je le rappelle, hors mesures d'urgence et de relance, et sans prendre en compte les dernières annonces.

Les plus grandes missions ont vu leurs crédits augmenter, pour certaines en application des lois de programmation en général dont elles ont fait l'objet. Certaines missions plus petites ont vu en revanche leurs crédits baisser, notamment la mission « Cohésion des territoires », en raison de la réduction du financement des aides au logement par l'État, et la mission « Travail et emploi », compte tenu, en début de quinquennat, d'une diminution de plusieurs dispositifs d'aide à l'emploi.

S'agissant enfin des emplois, 1 276 équivalents temps plein (ETP) sont supprimés chez les opérateurs de l'État, tandis que 850 sont créés dans les ministères au titre des missions du budget général. L'évolution est comparable à celle des années précédentes : c'est une nouvelle fois le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique qui concentrent l'essentiel des baisses d'effectifs, tandis que les ministères régaliens poursuivent leurs recrutements.

Sur l'ensemble du quinquennat, le nombre d'emplois est stable, le Gouvernement ayant abandonné l'objectif initialement fixé de baisse de 50 000 emplois. La masse salariale, elle, est en augmentation de 2 milliards d'euros en 2022 pour atteindre 94,4 milliards d'euros, hors pensions. L'augmentation des dépenses de personnel est une constante de ce quinquennat, qui a pris la suite du quinquennat précédent après des années de tentative de maîtrise de ces coûts.

Mme Christine Lavarde. – Merci pour cet exposé didactique qui mériterait d'être largement diffusé. L'évolution de notre solde structurel est préoccupante : son déficit passera de 1,3 %, en 2020, à 4 % en 2022 ! Les dépenses courantes augmentent.

La stabilité du nombre d'emplois est en trompe-l'œil, en raison du recours à des intérimaires. Quelle est la contribution de la dépense publique à la croissance ? Autrement dit, la reprise de la croissance est-elle uniquement le fait de la dépense publique ?

M. Vincent Delahaye. – Pour répondre à Mme Lavarde, je pense que la croissance est due pour un tiers à la contribution de la dépense publique : plus on dépense, plus on est riche... Mais, après une récession de 8 % l'an passé, et avec une croissance de 6,25 % cette année, il me semble que le compte n'y est pas, et que la croissance, loin d'être exceptionnelle, comme le prétend le Gouvernement, reste en fait négative sur ces deux dernières années !

On nous dit qu'il y a eu des baisses d'impôt, mais le produit de l'impôt sur le revenu augmente de 7 % et n'a jamais été aussi dynamique. Est-ce lié au prélèvement à la source ? De même, je ne comprends pas l'évolution de la TVA. Le système est devenu très complexe. Je voudrais savoir comment elle évolue par rapport à la croissance. Il est aussi difficile de s'y retrouver dans les dépenses : quelle est leur hausse ? Pour quel montant ?

En définitive, il est bien compliqué d'y voir clair dans ce budget : le Gouvernement fait de nouveaux chèques tous les jours et multiplie les dépenses nouvelles ; en dépit des baisses d'impôts annoncées, les recettes fiscales sont élevées.

M. Albéric de Montgolfier. – Je vous invite à relire les rapports de notre commission sur les différents projets de loi de finances depuis cinq ans. Nous avons toujours exprimé notre inquiétude quant à l'absence de réformes structurelles. Le Gouvernement nous disait de ne pas nous inquiéter, nous renvoyant aux deux dernières années du quinquennat. Finalement, la crise est arrivée et les réformes sont oubliées... En dépit de dépenses publiques élevées, les Français ne semblent pas satisfaits du fonctionnement de leurs services publics. Ce budget contient-il une seule mesure de réforme structurelle ou bien le Gouvernement a-t-il définitivement renoncé ?

M. Marc Laménie. – Je partage les remarques de M. Delahaye sur l'évolution des recettes fiscales et la complexité en ce qui concerne les chiffres de la TVA. Il est dur de s'y retrouver. Le déficit public devrait se réduire, à 128,9 milliards d'euros en 2022, contre 200 milliards d'euros en 2021 : comment l'expliquer ? Les dépenses des grands ministères augmentent. Peut-on dire que l'administration fonctionne mieux pour autant ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La stabilité du nombre d'emplois est, en effet, en trompe-l'œil, car la masse salariale augmente de deux milliards d'euros. Quant à l'externalisation, elle accroît la précarité : c'est tout sauf une bonne gestion des ressources humaines ! En 2021, la dépense publique devrait expliquer 1,3 point des 6,25 points de croissance. En 2022, la contribution de la dépense publique à la croissance devrait être négative : pour une croissance attendue de 4 %, la dépense publique devrait contribuer négativement de 0,4 %, car elle baissera. Nous attendons encore le PLFR pour savoir précisément ce qu'il en est en 2021.

Monsieur Delahaye, le niveau d'activité a rattrapé au troisième trimestre le niveau qui était le sien en 2019, et, selon les données dont nous disposons aujourd'hui, il devrait être supérieur de 1,7 % au début de l'année prochaine.

Mon rapport contient des éléments détaillés sur la fiscalité ou les recettes des différents impôts. Le produit de l'impôt sur le revenu augmente grâce à l'amélioration du taux de recouvrement avec le prélèvement à la

source tandis que, grâce au soutien de l'État pendant la crise, les acteurs se trouvent dans une situation économique plus favorable, ce qui se traduit finalement par des recettes fiscales supplémentaires. La TVA suit la courbe de l'activité économique et s'est relativement bien maintenue pendant la crise. Les dépenses pilotables augmentent de 11,8 milliards d'euros, même si les dépenses publiques diminuent globalement en raison de la baisse des dépenses de relance.

Je partage évidemment l'analyse de M. de Montgolfier ; on ne constate, en effet, aucune mesure structurelle ayant un impact financier, la seule réelle réforme structurelle étant celle concernant les ordonnateurs et les comptables publics mais elle n'a pas d'incidence budgétaire proprement dite.

M. Éric Bocquet. – Si la dépense publique n'existait pas, il faudrait l'inventer, car je ne sais pas de quoi on pourrait parler ! Il n'est question, ce matin, que de maîtrise de la dépense sociale ou de maîtrise des dépenses publiques... Je constate que la campagne électorale est lancée.

Votre présentation est incomplète, car il y manque des propositions. Je regrette l'absence de ressources nouvelles pour financer les dépenses. Vous évoquez des ventes d'actifs pour réduire la dette, mais la privatisation des autoroutes en 2006 a rapporté 15 milliards d'euros, alors que la dette de la France atteint 2 830 milliards d'euros... C'est bien peu, sans compter qu'il s'agit, en outre, d'actifs rentables. Quels actifs souhaiteriez-vous vendre ? Vous dénoncez aussi l'absence de réduction de l'emploi public, mais le maintien de l'emploi public et le niveau des dépenses publiques ont permis d'atténuer les effets de la crise – chacun le sait. Pourtant, on entend des candidats annoncer des baisses de 150 000 emplois, voire plus. Les enchères sont ouvertes ! À quel niveau faudrait-il placer, selon vous, le curseur ?

M. Jérôme Bascher. – Seul l'État, en 2022, sera déficitaire au sens maastrichtien du terme – c'est remarquable. La sécurité sociale, dont le budget est pourtant plus volatil, revient à l'équilibre avec la fin de la crise, car l'*output gap* se referme. Les collectivités territoriales affichent un léger excédent. On peut donc critiquer le Gouvernement pour sa gestion de l'État.

Les hypothèses concernant l'inflation ne cessent d'évoluer : celle-ci devait être temporaire, on pense désormais que le temporaire sera plus durable, avec le risque de voir se constituer une boucle prix-salaires. Quel serait l'effet sur le budget d'une hausse de l'inflation de 1 % ? Certaines recettes fiscales augmenteront, mais certaines dépenses devront être sans doute révisées à la hausse.

M. Didier Rambaud. – Je salue notre rapporteur général pour son brillant exposé, même si je ne partage pas l'analyse politique et si je relève plusieurs contradictions. Il a beaucoup insisté sur l'absence de maîtrise des comptes publics. J'ai envie de répondre : « Chiche ! Mais comment fait-on ? »

Lorsqu'en début de quinquennat nous avons pris des décisions douloureuses – suppression de contrats aidés, baisse des aides au logement, révision du financement des chambres de commerce et de l'industrie, ainsi que de l'assurance chômage, etc. –, peu de monde les soutenait ! La hausse des dépenses vise à accompagner les lois de programmation : militaire, relatives à la recherche ou à l'aide publique au développement, etc. De plus, depuis que nous avons commencé à examiner le budget, nos rapporteurs spéciaux déplorent l'absence de moyens pour leurs missions. Vous estimez aussi que l'on n'en fait pas assez pour la transition écologique. Il faut donc davantage de dépenses ! De même, nous créons des emplois de gendarmes, de policiers, de magistrats : faut-il y renoncer ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Oui, monsieur Bocquet, il faut réduire la dépense publique : lorsque nous étions aux responsabilités, nous l'avons fait. Il est vrai que certaines mesures, comme la baisse des effectifs de policiers, ont été douloureuses et je suis prêt à les examiner. Mais on apprend de nos erreurs, et cela ne remet pas en cause l'objectif. Ne pourrait-on pas simplifier notre organisation, en supprimant les doublons, en démêlant l'écheveau de compétences entremêlées entre l'État et les collectivités territoriales ? L'efficacité de l'action publique ne dépend pas uniquement des effectifs.

Monsieur Bascher, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales devraient, en effet, présenter un solde quasiment nul en 2022. C'est assez inattendu. Cela s'explique en partie par le dynamisme des recettes, mais cette situation mérite d'être soulignée.

Il y a quelques mois à peine, le gouverneur de la Banque de France affichait son optimisme sur l'inflation. Cependant, les hypothèses sont désormais régulièrement revues à la hausse. Le ministre des comptes publics envisage une « bosse » d'inflation. Nul ne sait quel sera l'effet de la pénurie de matières premières ou des difficultés de recrutement, ni quel est le risque d'une surchauffe économique. Il convient donc de rester prudent en la matière ; en tout cas, on peut s'attendre à un renchérissement de la charge de la dette et des dépenses sociales indexées.

Les propos de M. Rambaud commençaient bien... Nos rapporteurs spéciaux déplorent parfois, en effet, le manque de moyens dans l'examen de leurs missions, mais le flot de dépenses nouvelles annoncées depuis le dépôt du projet de loi de finances est inédit et indécent en ce qu'il ne respecte ni la démocratie ni le Parlement. L'examen du projet de loi de finances doit constituer un moment de transparence. On ne doit pas faire campagne avec le carnet de chèques des Français, c'est dangereux pour tout le monde !

M. Vincent Segouin. – Chaque année on fait le même constat : les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques sont élevés, alors que la qualité des services publics n'est pas au rendez-vous : l'hôpital public va mal, les dépenses de sécurité sont insuffisantes, etc. On continue à s'endetter davantage chaque année, mais combien de temps cela pourra-t-il durer ?

M. Vincent Capo-Canellas. – La question centrale est celle de la maîtrise de la dépense publique, dans un contexte marqué par une hausse de l'inflation et une remontée probable des taux d'intérêt. L'inflation et les pénuries font peser un risque sur la reprise, et il convient, me semble-t-il, de privilégier un scénario prudent. La croissance reste encore fragile. Après la crise de 2008, on avait réduit les dépenses trop rapidement et cassé la reprise. Nous devons trouver le bon réglage.

La hausse des dépenses pilotables sur les grandes missions représente une dizaine de milliards d'euros. Que préconisez-vous ? Faut-il réduire ces hausses ? Les supprimer ? Vous montrez que l'endettement aurait pu être réduit de 0,5 point de PIB en 2022 si le Gouvernement s'était abstenu d'introduire de nouvelles mesures coûteuses depuis le dépôt du projet de loi de finances ou les avait, au moins, financées à moyens constants. Quels objectifs en matière d'économies ou de réduction de la dette préconisez-vous ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – On peut s'interroger, en effet, sur les dépenses publiques, et notamment sur leur ventilation. Quant aux recettes, elles augmentent, mais elles augmenteraient davantage si on n'avait pas tant baissé les impôts !

Quel est l'effet de ces mesures sur les différents déciles de population ? Il faut s'interroger sur l'évolution des inégalités. Le saupoudrage de crédits à la veille des élections est problématique, surtout au regard du décalage avec les documents transmis par ce gouvernement à Bruxelles sur l'évolution prévisionnelle de nos finances publiques. On doit donc s'attendre à des coupes sombres les années suivantes... Dans un souci de clarté démocratique, il conviendrait que ceux qui comptent couper, à la hache, dans les dépenses, indiquent précisément celles qu'ils comptent réduire.

L'« indemnité-inflation » a été évoquée. Nous y sommes évidemment favorables. Nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi prévoyant une mesure similaire : le versement d'un complément à l'aide au logement. Simplement, nous proposons de financer ce versement par le décalage de deux ans de l'exonération de la taxe d'habitation pour les 20 % de ménages les plus aisés. Voilà un exemple de mesure de justice fiscale.

M. Michel Canévet. – Ce texte comporte des sujets d'inquiétude et de satisfaction. Parmi les sujets d'inquiétude, il faut mentionner l'évolution des dépenses pilotables. La trajectoire était bonne jusqu'en 2019, mais la crise

est arrivée... Notre rapporteur général identifie-t-il certains secteurs où l'on pourrait réduire la dépense ou privilégier-t-il une mesure de rabot général ?

Parmi les sujets de satisfaction, nous devons nous féliciter de la baisse significative des impôts depuis quelques années ; malgré cela les recettes de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés augmentent, preuve que la baisse des impôts est bénéfique pour la croissance économique et qu'elle ne réduit pas nécessairement les recettes de l'État. La TICPE constitue une recette permettant de financer les mesures pour le climat.

Je ne comprends pas l'évolution de la TVA : cette taxe rapportera 155 milliards d'euros en 2022, contre 175 milliards d'euros en 2019. Comment comprendre le différentiel de 20 milliards d'euros alors que le niveau d'activité retrouve son niveau d'avant-crise ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Ma question porte sur l'évolution des effectifs. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur la création de 211 postes dans les services du Premier ministre ? En 2019, le Premier ministre avait missionné ses ministres pour réduire le nombre des agences publiques. Officiellement, l'État en compte 1 200 – opérateurs et organismes divers – pour une dépense de plus de 80 milliards d'euros par an ; 458 000 agents sont concernés. Où en est-on ?

M. Pascal Savoldelli. – Je ne comprends pas très bien ce qu'est la croissance « potentielle ». Pourriez-vous m'éclairer ? Vous avez évoqué plusieurs scénarios concernant les taux d'intérêt à dix ans. La France emprunte 260 milliards d'euros chaque année. Quelle serait la conséquence budgétaire d'une hausse des taux d'intérêt ? Inversement, quelle est la conséquence pour le budget des taux négatifs : peut-on dire que la France dispose d'un « matelas », qui serait donc susceptible d'être utilisé ?

La prime inflation représente 8,33 euros par mois pour les ménages. Cela ne suffit pas à compenser la hausse des prix ! Quel serait le coût budgétaire d'un blocage des prix du gaz et de l'électricité ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans la loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le Sénat a soutenu l'idée d'un débat sur la dette au printemps plutôt qu'à l'automne, c'est-à-dire lors de la transmission du Programme de stabilité et du rapport préalable au DOFP. Le débat est important car ce n'est pas en faisant l'autruche qu'on pourra identifier les efforts à faire. Partager le constat permettrait de mobiliser toutes les parties prenantes dans le même but : se désendetter. On peut choisir les modalités ou la vitesse de ce désendettement, mais le sujet de la dette ne devrait jamais être mis de côté.

Monsieur Capo-Canellas, je n'ai jamais soutenu le cantonnement de la dette Covid. Quand survient une crise exceptionnelle, l'État fait un effort exceptionnel. Nous sommes nombreux au Sénat et au sein de cette commission à avoir soutenu les mesures d'urgence et de relance. Mais

lorsque nous sortons de la crise, il faut faire des efforts qui doivent être partagés le mieux possible.

Je ne crois pas qu'il faille éviter toute mesure nouvelle, mais il faut s'assurer de rester mesuré et d'envisager de les gager, sans bien sûr casser la reprise, comme on l'a reproché *a posteriori* au Gouvernement lors de la crise de 2009-2010. Il y a malgré tout une différence : à l'époque, nous avons perdu des capacités de production, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Nous devons chercher néanmoins à mieux cibler les dépenses, en nous concentrant sur celles qui concourent à une reprise forte de l'économie : aides aux entreprises, dépenses d'avenir. L'industrie a perdu en trente-cinq ans la moitié de son poids dans l'économie, en passant de 19 % à 10 % de la richesse nationale.

Madame Taillé-Polian, l'impact du budget sur les ménages relève d'un réglage très fin, tel un moteur de formule un ! Selon les déciles, l'impact de la hausse du coût de l'énergie n'est pas le même. Depuis 2017, les mesures de transferts ont cependant bénéficié à tous les déciles selon le rapport économique, social et financier - ce serait sans doute plus nuancé si l'on descendait à un niveau plus fin...

Les aides publiques pour lutter contre la précarité énergétique ne sont pas coordonnées et se répètent année après année. En hiver, les ménages qui, dans leurs déplacements ou dans leur logement, subissent de la précarité énergétique, bénéficient des chèques énergie de l'État et d'autres aides des collectivités ; mais au printemps, la vie reprend et aucun diagnostic n'est fait. Il faudrait traiter les causes de la précarité énergétique une bonne fois pour toutes.

Monsieur Canévet, l'augmentation des recettes d'impôt sur les sociétés est due notamment aux diminutions de cotisations qui ont élargi la base taxable.

Madame Vermeillet, le Sénat a voté votre amendement créant un article du projet de loi de finances récapitulant les emplois publics dans le cadre de l'examen de la proposition de loi organique révisant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Je ne suis pas certain de parvenir à le maintenir dans le texte de compromis, mon homologue considérant que ces éléments sont déjà disponibles...

Les services du Premier ministre compteront 94 emplois en plus pour le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et 25 de plus pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nous devons regarder plus avant avec les rapporteurs spéciaux compétents, car cela ne rend pas compte d'une augmentation de 200 emplois qui, effectivement, n'est pas neutre !

Monsieur Savoldelli, il y a deux PIB : le PIB réel et le potentiel, c'est-à-dire celui qu'un pays pourrait atteindre avec toutes ses capacités de production, compte non tenu des tensions sur les prix.

Si les prix du gaz continuent à augmenter, je ne sais pas comment le Gouvernement pourra tenir durablement avec le principe du bouclier tarifaire, qui protège les consommateurs mais pénalise les fournisseurs. Je rappelle que les tarifs réglementés du gaz naturel sont bloqués à compter du 1^{er} novembre et jusqu'à la fin juin 2022 à leur niveau constaté en octobre 2021, et le manque à gagner pour les fournisseurs concernés sera rattrapé en cas de baisse des cours du gaz, mais la période de rattrapage ne peut aller au-delà de la fin juin 2023, date de fin des tarifs réglementés de gaz. Mais si les prix ne baissent pas, comment maintenir dans la durée ce dispositif ? Le Gouvernement a annoncé de nouvelles mesures de soutien aux fournisseurs, qui relèveraient de la seconde partie du projet de loi de finances.

Il faut être très prudent sur les taxes, qui sont variables selon les énergies. Elles s'accumulent par un phénomène de sédimentation dans lequel on a du mal à se retrouver. Le soutien de l'État sera peut-être nécessaire au maintien du blocage des prix, mais cela aggravera la dette, ce qui nécessitera des impôts pour la rembourser...

Le Gouvernement fait une hypothèse de taux d'intérêt moyen de 0,75 %, alors qu'il devrait être plutôt de 0,4 % : cela majore la charge de la dette dans la prévision, ce qui dégagerait effectivement un matelas en exécution.

M. Jean-Claude Requier. – Les hypothèses changent en permanence depuis deux ans. Plutôt que de se prononcer sur des hypothèses incertaines, pourquoi ne votons-nous pas sur des fourchettes ou sur divers scénarios ? Mais il faudrait sans doute pour cela changer la loi organique...

Pourquoi n'introduisons-nous pas les hypothèses macroéconomiques dans l'article liminaire du projet de loi de finances ?

M. Jean-Marie Mizzon. – J'observe que l'administration qui fait le plus gros effort de réduction des effectifs est celle qui est chargée de l'économie et des finances. C'est dommage, parce que c'est celle qui est chargée des recettes. Ne pourrait-on pas redéployer les ressources au sein d'une *task force*, afin que nous soyons un peu moins mauvais dans la lutte contre la fraude fiscale ? Y a-t-il une véritable volonté dans ce sens ?

M. Bernard Delcros. – Michel Canévet l'a pointé, les recettes de l'impôt sur les sociétés augmentent alors que le taux est passé en cinq ans de 33 à 25 %. Le produit de l'impôt sur le revenu augmente aussi. Mais comment expliquer la baisse des recettes de TVA, alors que croissance est satisfaisante ?

Comme Jean-Marie Mizzon, je me demande si nous ne pourrions pas faire mieux sur la fraude fiscale. Même s'il ne s'agit que d'une évaluation, le chiffre est éloquent.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Jean-Claude Requier a répondu lui-même en partie à sa question en rappelant les dispositions de la loi organique...

Sur le fond, il peut être utile en commission d'étudier différents scénarios, comme je l'ai fait dans mon rapport. Mais il est logique, pour la compréhension du grand public, de se fonder sur un seul scénario, pourvu qu'il soit de la plus grande sincérité.

Monsieur Mizzon, Albéric de Montgolfier et Claude Nougéin vont nous présenter leur rapport spécial : vous pourrez leur demander si des moyens supplémentaires sont nécessaires pour lutter contre la fraude fiscale. Sur la TVA, j'essaierai de vous transmettre des éléments complémentaires.