

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)

PRÉSENTATION

Ouvrant le rapport public annuel de la Cour centré sur la crise sanitaire et ses conséquences sur l'action publique, le présent chapitre analyse la situation des finances publiques après le choc majeur de l'année 2020, qui s'est traduit par une récession économique de 8 % et un déficit public de 9,1 points de PIB.

L'année 2021 est celle du rebond de l'activité économique, avec une croissance du PIB attendue à 6 ¼ % dans la prévision associée à la dernière loi de finances rectificative de l'exercice. Elle pourrait même atteindre 7 % d'après les dernières indications de l'Insee. Après avoir retrouvé son niveau d'avant-crise au cours du second semestre 2021, l'activité continuerait à se redresser dans le courant 2022 et, selon les prévisions du Gouvernement, la croissance atteindrait alors 4 %.

Selon la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 et la loi de finances initiale pour 2022, le déficit public devrait rester très élevé en 2021 (8,2 points de PIB) et en 2022 (5 points de PIB), malgré la reprise économique marquée. Le déficit corrigé de l'impact de la conjoncture (déficit structurel) s'élèverait, lui aussi, à 5 points de PIB en 2022, soit le double de son niveau d'avant-crise. Conséquence de ces niveaux de déficit, la dette publique représenterait 113,5 points de PIB en 2022 et dépasserait alors de 16 points de PIB son niveau de 2019. Néanmoins, selon des déclarations du Gouvernement mi-janvier, le déficit public pour 2021 pourrait s'établir à un niveau proche de 7 points de PIB, soit nettement plus faible qu'attendu.

Près de deux ans après le début de la crise, la France fera partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée. Cette situation appellera la définition d'une trajectoire à moyen terme de redressement des finances publiques exigeante pour assurer un repli de la dette rapportée au PIB.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2021 et 2022, ainsi que des principaux aléas qui l'affectent (I), la Cour analyse les enjeux liés à la trajectoire de finances publiques de moyen terme (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles à fin janvier 2022.

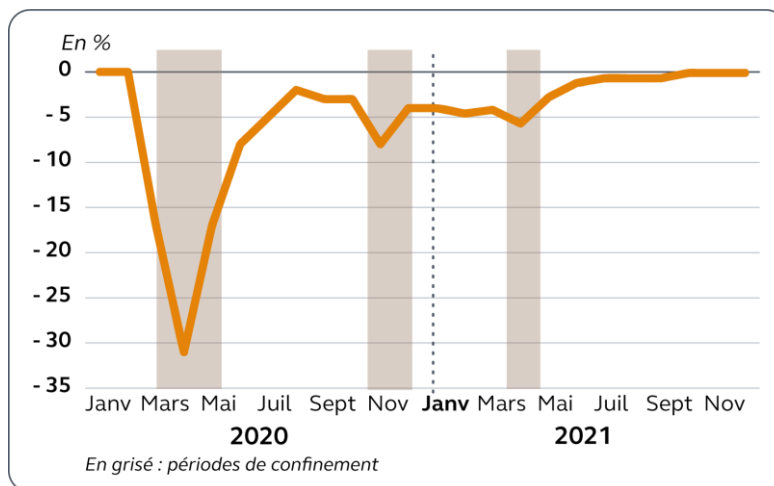
I - Un déficit public qui diminuerait en 2021 et 2022 mais resterait très élevé malgré le rebond marqué de l'activité

A - Une activité économique dynamique qui dépasserait le niveau d'avant-crise

Après avoir chuté de 8 % en 2020, le PIB devait rebondir de 6 ¼ % en 2021 selon la loi de finances rectificative n° 2 (LFR 2) pour 2021. Selon la première estimation publiée par l'Insee le 28 janvier 2022, la croissance 2021 serait plus élevée, à 7 %.

L'activité s'était maintenue au début de l'année 2021 à un niveau inférieur de près de 5 % à son niveau d'avant-crise. Les mesures de restrictions sanitaires du printemps 2021 n'ont pas conduit à une dégradation notable de l'activité et celle-ci s'est progressivement redressée à partir du mois de mai. Dès l'été 2021, l'activité a ainsi quasiment rattrapé son niveau du quatrième trimestre 2019.

**Graphique n° 1 : perte d'activité mensuelle en 2020 et 2021
(écart d'activité économique par rapport à la moyenne
du quatrième trimestre 2019, en %)**



Source : Insee

Note : en mars 2021, l'activité économique aurait été en retrait de 5 % par rapport au niveau du quatrième trimestre 2019. Les zones grises correspondent aux périodes de confinement.

En 2022, le PIB devrait progresser de 4 % d'après la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. En conséquence, avec la plus récente hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement, le PIB atteindrait en 2022 un niveau légèrement supérieur à son niveau potentiel.

Les prévisions de l'Insee publiées dans sa note de conjoncture de décembre 2021⁵ faisaient apparaître une croissance plus élevée en 2021 (6,7 %⁶ contre 6 ¼ % dans la dernière loi de finances rectificative de l'année) mais plus faible en 2022 (de l'ordre de 3 ½ % en prolongeant la prévision de l'Insee⁷ contre 4 % dans le PLF pour 2022). Au total, en cumul sur les deux années, la prévision de l'Insee est proche de celle du Gouvernement. Cette prévision, comme celle du Gouvernement, n'intègre pas les effets possibles d'une aggravation de la crise sanitaire qui conduirait à de nouvelles mesures de restrictions d'activités.

⁵ « Reprise sous contraintes », note de conjoncture, Insee, décembre 2021.

⁶ Selon la première estimation publiée par l'Insee le 28 janvier 2022, la croissance 2021 serait plus élevée, à 7 %.

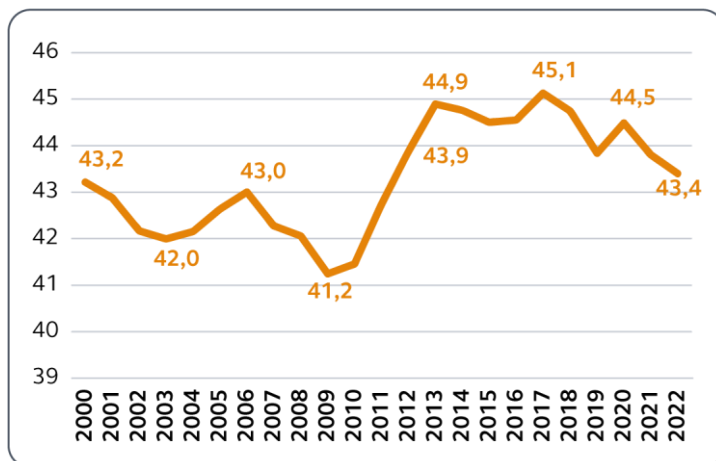
⁷ La prévision de l'Insee s'arrête au deuxième trimestre 2022. En prolongeant avec des taux de croissance trimestriels de 0,5 % pour le troisième et le quatrième trimestre 2022, chiffre correspondant à la croissance moyenne prévue par l'Insee au premier semestre 2022, la croissance serait de 3,4 % en 2022.

Depuis le dépôt du PLF 2022, fin septembre, la révision de la prévision de croissance pour 2021, de 6 % dans le PLF à 6 ¼ % dans la dernière loi de finances rectificative de l'année, combinée à l'ouverture de crédits pour de nouvelles mesures à la fois en 2021 et 2022 (grand plan d'investissement, revenu d'engagement, indemnité inflation, chèque énergie, plan « France 2030 »), ont conduit le Gouvernement à réviser sensiblement sa prévision de recettes, de dépenses et de déficit pour ces deux années.

B - Des recettes en fort rebond malgré d'importantes baisses d'impôts

En 2021 et 2022, les recettes publiques augmenteraient nettement, soutenues par la reprise économique. Selon la LFR 2 pour 2021 et la LFI pour 2022, les prélèvements obligatoires progresseraient ainsi de 5,1 % et 4,6 % respectivement, mais moins que l'activité économique (+ 6,7 % puis + 5,5 %) du fait d'importantes baisses d'impôts. Le taux de prélèvements obligatoires baisserait donc d'un peu plus d'un point ces deux années (passant de 44,5 % en 2020 à 43,8 % en 2021 puis 43,4 % du PIB en 2022). Sans ces réductions d'impôts, le taux de prélèvement obligatoire serait resté constant, à un niveau proche de celui de 2020. Les informations disponibles mi-janvier, encore partielles, relatives à la fin de gestion, indiquent cependant un dynamisme nettement plus marqué des recettes en 2021.

**Graphique n° 2 : évolution du taux de prélèvements obligatoires
sur la période de 2000 à 2022 (en % du PIB)**



Source : Insee, PLFR 2 pour 2021 et PLF 2022 révisé pour 2022

1 - Une croissance spontanée des prélèvements obligatoires proche de celle du PIB

Les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément – c'est-à-dire hors mesures de hausse et de baisse – de 6,6 % en 2021 puis de 5,5 % en 2022, soit des valeurs très proches de celles de la croissance du PIB nominal. Après une année 2020 où les prélèvements obligatoires avaient mieux résisté que la croissance à la crise liée à l'épidémie de covid 19⁸, le risque de voir les prélèvements obligatoires croître spontanément moins vite que l'activité économique en 2021 et 2022 ne se matérialiserait pas dans la prévision attachée au PLF 2022 révisé.

En 2021, le dynamisme des recettes à législation constante traduirait l'évolution particulièrement forte de quelques grands impôts, en particulier les droits de mutation à titre onéreux (DMTO ; + 21,9 %), la TVA (+ 11,8 %), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE ; + 8,3 %) et l'impôt sur les sociétés (IS ; + 10,3 %), tandis que d'autres prélèvements moins sensibles à la conjoncture croîtraient moins vite que le PIB.

En 2022, l'impôt sur le revenu (+ 8,5 %) ainsi que la TVA (+ 6,3 %) progresseraient spontanément plus vite que le PIB.

Les informations rendues publiques mi-janvier faisant état d'un déficit public nettement réduit par rapport à la prévision initiale laissent présager des recettes publiques beaucoup plus dynamiques qu'attendu au moment de la LFR 2 de 2021. Ce surcroît de recettes pourrait concerner la TVA, soutenue par une croissance plus forte que prévu, l'impôt sur les sociétés, dont le rendement n'est pas toujours simple à prévoir, mais aussi les prélèvements fiscaux et sociaux assis sur la masse salariale, dont l'évolution a été manifestement sous-évaluée par le Gouvernement. De tels écarts entre l'exécution connue à la mi-janvier et les prévisions conduisent à s'interroger sur la qualité de la prévision réalisée au moment du PLFR 2 déposé début novembre.

2 - La poursuite de baisses d'impôts significatives

La politique de baisse des prélèvements obligatoires amorcée en 2018 s'est poursuivie en 2021 et 2022. Après en avoir limité la progression en 2021 (- 15,5 Md€), les réductions d'impôts devraient à nouveau peser sensiblement sur les recettes publiques en 2022 (- 10,1 Md€ sur un montant total de prélèvements obligatoires de 1 125 Md€).

⁸ En 2020, les prélèvements obligatoires avaient reculé de 4,6 % alors que le PIB avait diminué de 5,7 %.

En 2021, la baisse des impôts à la production décidée dans le cadre du plan de relance (- 10,6 Md€) est venue s'ajouter à celles décidées avant la crise, concernant l'impôt sur les sociétés (- 3,7 Md€) et la taxe d'habitation (- 2,6 Md€).

En 2022, la principale baisse d'impôt concerne la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour faire face à la hausse des tarifs (« bouclier tarifaire »), adoptée par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2022 pour un coût estimé de 5,9 Md€. Aux termes de la LFI pour 2022, cette baisse présente un caractère temporaire : elle s'appliquera du 1^{er} février 2022 au 31 janvier 2023.

Comme l'impact sur les finances publiques de cette mesure était soumis à un fort aléa et pour faire face à l'éventualité que son coût soit supérieur au montant de la TICFE (7,3 Md€ en 2020), le Gouvernement a fait voter un amendement lui permettant de fixer, exceptionnellement au cours de l'année 2022, un niveau de tarifs réglementés inférieur à celui inscrit dans le code de l'énergie.

Selon la dernière prévision disponible, la limitation de la hausse des prix de l'électricité à 4 % coûterait 8 Md€ au budget de l'État par la quasi disparition de la TICFE, contre 5,9 Md€ provisionné au moment du PLF 2022, auxquels s'ajouteraient environ 8 Md€ mis à la charge d'EDF à qui l'État a demandé d'augmenter de 20 % la production qu'elle vend à ses concurrents au tarif réglementé, soit à un niveau très inférieur aux prix de marché.

Cette baisse d'impôts s'ajoute à d'autres déjà engagées. Ainsi, la deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages des deux derniers déciles de revenus devrait réduire les recettes publiques de 2,8 Md€, tandis que la dernière étape de baisse du taux d'impôt sur les sociétés pèserait sur son produit à hauteur de 2,9 Md€.

Tableau n° 1 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2021 et en 2022 (Md€)

Mesures nouvelles	2021	2022
Baisse des impôts de production (TFPB, CFE et CVAE) dans le cadre du plan de relance	10,6	0
Effet retour IS de la baisse des impôts de production	1,5	1,3
Baisse du taux d'IS	- 3,7	- 2,9
Baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)		- 5,9
Poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	- 2,6	- 2,8
Autres	- 0,1	+ 0,2
Total	- 15,5	- 10,1

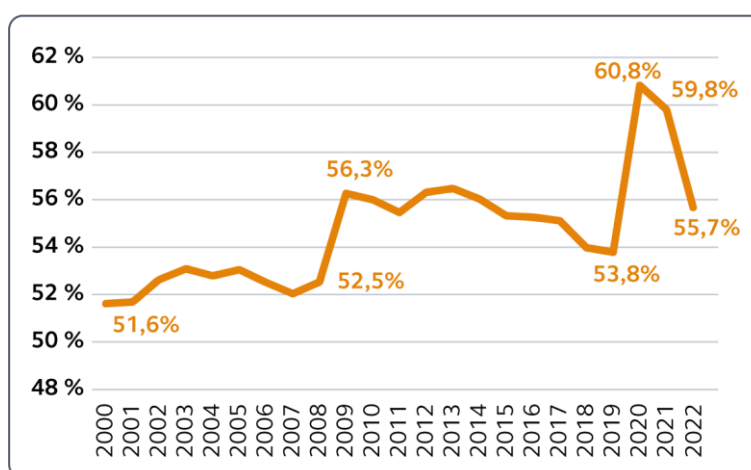
Source : PLF 2022 révisé

C - Un niveau de dépenses publiques élevé, une progression soutenue hors mesures temporaires

1 - Des dépenses publiques supérieures à leur niveau d'avant-crise

La dépense publique représenterait 59,8 % du PIB en 2021 et 55,7 % en 2022 selon la LFR 2 pour 2021 et le PLF révisé pour 2022. Elle serait ainsi supérieure de près de deux points de PIB, soit environ 50 Md€, à son niveau de 2019 (53,8 %).

**Graphique n° 3 : poids de la dépense publique dans le PIB
(hors crédits d'impôts)**



Source : Insee, ministère de l'économie, des finances et de la relance

Ces niveaux élevés par rapport à 2019 s'expliquent, surtout en 2021 et à un degré moindre en 2022, par les mesures de soutien et de relance prises pour faire face à la crise sanitaire. Après avoir atteint près de 70 Md€ en 2020, elles ont de nouveau augmenté en 2021 pour atteindre 90 Md€. En 2022, elles diminueraient significativement mais s'élèveraient encore à 30 Md€, principalement au titre du plan de relance.

Le niveau des mesures de soutien et de relance résiduelles en 2022 (1,1 point de PIB) n'expliquerait ainsi qu'en partie la hausse de près de deux points de PIB de la dépense publique entre 2019 et 2022.

Tableau n° 2 : principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire (Md€ sauf indication contraire)

	2020	2021	2022**
Activité partielle	26,5	9,3	0,0
Fonds de solidarité	15,9	22,8	0,0
Dépenses de santé	14	15,9*	5,0
Exonération de cotisations sociales	5,8	2,6	0
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	3,9	5,3	0,3
Plan de relance***	1,8	28,2	20,1
Autres****	2,8	6,1	3,5
Total	70,7	90,2	28,9
Total en point de PIB	3,1	3,6	1,1

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance.

* Ce chiffre correspond à la prévision de la LFR 2 votée. Il intègre notamment 1,2 Md€ de dépenses de crises qui ont été ajoutées lors de la discussion parlementaire. ** Des dépenses à partir de reports de crédits pourraient être constatées en gestion. *** Hors financements européens du plan de relance. En comptabilité nationale, ils atteindraient 16,5 Md€ en 2021 et 10,6 Md€ en 2022. **** Dont les effets sur la trésorerie de l'agence des services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF), la sinistralité sur les PGE (nettes des primes) et d'autres mesures de soutien spécifiques (masques hors SPF...).

2 - Des dépenses hors soutien et relance plus dynamiques qu'avant-crise

Hors dépenses de soutien et de relance, la dépense publique (hors crédits d'impôt) progresserait, en volume, de manière soutenue en 2021 et 2022 (+ 2,2 % et + 1,1 %) selon la LFR 2 pour 2021 et le PLF révisé pour 2022.

Tableau n° 3 : croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt

		2020	2021	2022
Toutes dépenses	En valeur	6,8 %	4,9 %	- 1,7 %
	En volume	6,6 %	3,4 %	- 3,2 %
Hors soutien et relance	En valeur	1,4 %	3,6 %	2,6 %
	En volume	1,2 %	2,2 %	1,1 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Après avoir fortement augmenté en 2021, les dépenses totales de l'État (534,6 Md€ en 2021) reculeraient de plus de 30 Md€, en raison principalement de la baisse des dépenses de soutien et de relance, alors que les dépenses au titre du plan « Investir pour la France de 2030 » seraient prises en compte à hauteur de 3,5 Md€⁹.

Les dépenses hors crise de l'État¹⁰ augmenteraient fortement, de près de 11 Md€ en 2021 et de 8 Md€ en 2022.

En 2021, cette progression intègre notamment des mesures décidées tardivement et prévue par la LFR 2, comme l'indemnité inflation (+ 3,6 Md€) et la compensation par l'État des pertes de recettes, en raison de la crise, de certains organismes publics (2,6 Md€), dont France compétences (+ 2 Md€).

Pour 2022, une partie significative (plus de 4 Md€) de cette progression provient de dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles¹¹. Par ailleurs, de nouvelles dépenses tireront la dépense de l'État : mesures en faveur du personnel de l'enseignement scolaire (0,7 Md€), politique du handicap (0,6 Md€), accès au logement (0,6 Md€), hébergement d'urgence (0,5 Md€).

Les aléas entourant le niveau de dépenses de l'État en 2022 sont notamment liés à la possibilité que des mécanismes d'aide soient réactivés en réponse à la cinquième vague épidémique et au risque que ferait peser le maintien de l'inflation à un niveau élevé sur les charges d'intérêts, notamment celles résultant d'obligations indexées sur l'inflation.

Les données rendues publiques par le Gouvernement mi-janvier font apparaître des dépenses de l'État un peu moins élevées que prévu en 2021. La Cour aura l'occasion d'analyser en détail l'évolution des dépenses de l'État dans son rapport annuel sur l'exécution budgétaire rendu public en même temps que le projet de loi de règlement.

Les dépenses des administrations publiques locales (de l'ordre de 280 Md€ en 2021¹²) croîtraient de 4,7 % en 2021 et 2,7 % en 2022. Le dynamisme de 2021 s'explique principalement par la forte progression de l'investissement en 2021 (+ 12,3 %). Cette expansion fait plus que compenser le repli de l'investissement local en 2020 (- 5,5 %), année marquée par l'arrêt des chantiers en raison de la crise sanitaire et des élections municipales.

⁹ Montant en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, ce montant serait de 2,8 Md€.

¹⁰ Il s'agit ici des dépenses figurant dans le champ de la norme pilotable.

¹¹ Défense : + 1,7 Md€, aide publique au développement : + 1 Md€, recherche et enseignement supérieur : + 0,8 Md€, justice : + 0,7 Md€.

¹² Pour les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale, les chiffres de dépenses s'entendent hors transferts entre administrations et suivent les conventions de la comptabilité nationale.

Les dépenses hors investissement des administrations publiques locales progresseraient vivement en 2021 et 2022 (près de + 2,3 % en moyenne sur les deux années), soit bien plus qu'en 2020 (+ 0,7 %). La masse salariale progresserait autour de 2 % en moyenne sur les deux années dans un contexte de stabilisation du point d'indice.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (environ 660 Md€ en 2021) progresseraient de 3,6 % en 2021 avant de se stabiliser en 2022 malgré la très forte baisse des dépenses de crise en matière de santé et d'assurance chômage¹³.

Les dépenses de santé dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient en 2021 de 8,2 % à périmètre constant, tirées par les dépenses du « Ségur de la santé » (9,9 Md€). Elles reculeraient en 2022 (- 1 %) sous l'effet du repli attendu de près de 10 Md€ des mesures pour faire face à la crise sanitaire (vaccins, tests principalement). En neutralisant cet effet, les dépenses de santé progresseraient de 3,8 %, soutenues par les mesures décidées dans le cadre du « Ségur de la santé » (2,7 Md€ de dépenses supplémentaires).

Les dépenses de santé sont dépendantes de l'évolution de la crise sanitaire, la cinquième vague épidémique pouvant conduire, selon sa durée et son intensité, à dépasser les prévisions pour 2021 et la provision de 5 Md€ prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 pour faire face à l'épidémie.

Après avoir atteint un pic en 2020 (50,1 Md€), les dépenses d'assurance chômage reculeraient nettement pour s'établir à 46,1 Md€ en 2021 et 37,2 Md€ en 2022, sous l'effet de l'amélioration du marché du travail, de la réduction du recours à l'activité partielle (- 8,4 Md€ entre 2020 et 2022) et de la réforme de l'assurance chômage (- 1,9 Md€ en 2022).

Au total, en 2022, la progression en volume des dépenses hors dépenses de crise (+ 1,1 %) serait légèrement inférieure à la croissance potentielle (+ 1,35 %). Cette situation reflète toutefois en partie l'évolution des charges d'intérêts, qui reculeraient de 4,2 Md€ (- 13,1 %) en 2022, sous l'effet de la baisse régulière des taux depuis plusieurs années¹⁴ et des charges payées sur les titres indexés plus faibles.

¹³ Ces chiffres correspondent à ceux du PLFR 2 pour 2021 et du PLF pour 2022 révisé de fin octobre. Lors de la discussion au Parlement, 1,7 Md€ de dépenses supplémentaires relevant de l'Ondam ont été votés au titre de l'année 2021, dont 1,2 Md€ de dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire et 0,4 Md€ de dépenses pérennes consolidées en 2022.

¹⁴ Le PLF pour 2022 prévoit certes une augmentation des taux d'intérêt à 10 ans (0,75 % fin 2022 contre 0,3 % fin 2021) mais les nouvelles émissions se substituent à des titres plus anciens à taux plus élevés venant à échéance en 2022.

Hors cet effet sur les charges d'intérêts, la croissance en volume des dépenses non directement liées à la crise n'aurait pas été de 1,1 % mais de 1,5 %, soit un niveau proche de l'estimation de la croissance du PIB potentiel (1,35 %). Ainsi, en 2022, l'évolution de la dépense hors soutien et relance et hors charges d'intérêts ne permettrait pas de réduire le déficit structurel.

D - Des déficits effectif et structurel encore très élevés en 2022, un ratio de dette stabilisé à un niveau important

1 - Un déficit encore très élevé

L'ampleur exceptionnelle de la hausse du déficit, passé de 75 Md€ en 2019 (soit 3,1 points de PIB) à 209 Md€ en 2020 (soit 9,1 points de PIB), résultait du double effet de la dégradation des recettes due à la récession et du coût massif pour les finances publiques des dispositifs de soutien.

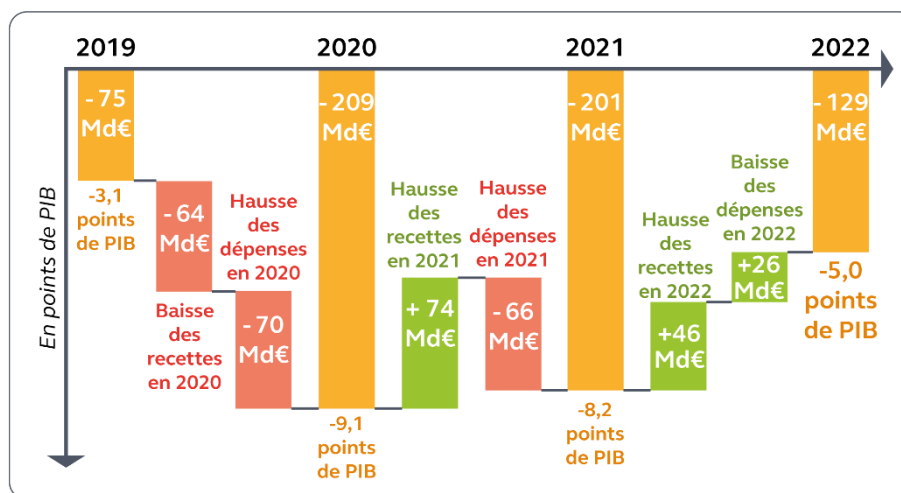
En 2021, selon la prévision de la LFR 2, le déficit public resterait élevé à 8,2 points de PIB¹⁵, le rebond des recettes étant en grande partie compensé par des dépenses publiques toujours en hausse. Il se situerait ainsi à un niveau particulièrement élevé du fait, notamment, du maintien des mesures de soutien et de la montée en puissance du plan de relance.

Dans son avis sur le PLFR 2, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait estimé que le déficit public pour 2021 pourrait être « *légèrement inférieur à la prévision du fait, notamment, d'une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale* »¹⁶, du fait notamment d'une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale. De fait, selon ses déclarations mi-janvier, le Gouvernement s'attend désormais à un déficit de l'ordre de 7 points de PIB en 2021, sous l'effet notamment d'un déficit budgétaire réduit de 34,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFR 2, soit l'équivalent des crédits du programme Enseignement public du second degré, et d'un déficit de la sécurité sociale inférieur de 8 Md€ à la prévision de la LFSS pour 2022.

Si ces évaluations doivent encore être confirmées, notamment par l'Insee à la fin du mois de mars, l'écart avec la prévision de déficit sous-jacente à la LFR 2 (- 8,2 points de PIB) est important. Un tel écart, moins d'un mois après la publication de la LFI pour 2022, pose la question de la qualité des prévisions du Gouvernement sur lesquelles sont assis les textes financiers (LFI, LFR 2 et LFSS) soumis au vote du Parlement à l'automne.

¹⁵ Le chiffre associé au PLFR 2 était de - 8,1 points de PIB. Lors de la discussion au Parlement du PLFR 2, 1,7 Md€ de dépenses sous Ondam ont été ajoutées, conduisant à réviser le déficit à - 8,2 points de PIB.

¹⁶ 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.

Graphique n° 4 : solde public en 2019, 2020, 2021 et 2022 (en Md€)

Source : Insee et PLF pour 2022 révisé

En 2022, le déficit se replierait du fait de la poursuite du rebond des recettes et de dépenses publiques qui s'inscriraient en baisse en raison de la quasi-extinction des mesures de soutien à l'économie. Le déficit se maintiendrait toutefois à un niveau élevé (- 129 Md€, soit - 5 points de PIB). Il dépasserait de près de trois points le déficit (hors impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations) prévalant avant la crise sanitaire bien que l'activité économique ait retrouvé son niveau de 2019 au second semestre 2021.

Dans son avis du 29 octobre 2021¹⁷, le HCFP a considéré qu'en l'état des informations disponibles, la prévision de déficit public pour 2022 pouvait être considérée comme plausible.

Le déficit attendu en 2022 dépasserait le critère de déclenchement de la procédure de déficit excessif. Toutefois, la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance permettant aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables en raison des circonstances exceptionnelles devrait être maintenue jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le solde structurel s'établirait, quant à lui, à - 5 points de PIB en 2022¹⁸. Même si certaines dépenses qui entrent dans son calcul ont

¹⁷ Avis n° HCFP-2021-5.

¹⁸ Lorsqu'il est calculé à partir de la croissance potentielle du PLF 2022.

vocation à disparaître, comme les dépenses sociales d'urgence ou les dépenses du plan de relance non financées par le plan de relance européen, son niveau n'en reste pas moins très élevé. Une amélioration de la conjoncture économique ne permettrait donc pas de résorber ce déficit structurel.

Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel

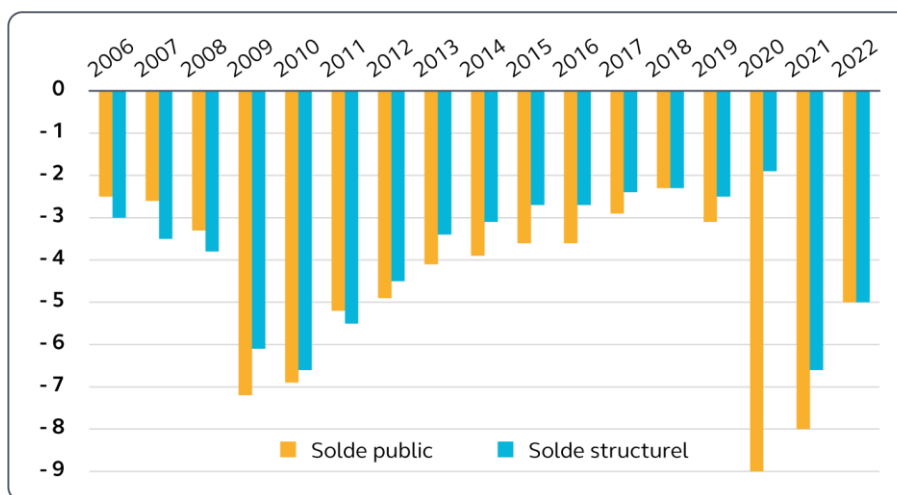
Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il est utile de corriger le solde « effectif » de cet effet conjoncturel ainsi que de facteurs exceptionnels pour en déduire le solde « structurel ». Ce calcul se fait en plusieurs étapes :

- l'estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et le calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel, appelé écart de production (*output gap*) ;
- l'estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associé à cet écart de production, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité proche de 1) ;
- l'évaluation des mesures ponctuelles et temporaires ;
- l'estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme du solde conjoncturel et des mesures ponctuelles et temporaires.

Entre 2019 et 2022, le solde structurel se serait ainsi dégradé de 2,5 points sous l'effet combiné des baisses d'impôts mises en œuvre et des nouvelles dépenses pérennes.

En effet, aux baisses d'impôts décidées avant la crise mais qui ont eu des effets sur 2020-2022 (baisse du taux d'IS, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales notamment), se sont ajoutées celles décidées dans le cadre du plan de relance, principalement la baisse des impôts de production pour plus de 10 Md€.

La dégradation du solde structurel traduit également l'effet des nouvelles dépenses pérennes, dont la principale est la mesure de revalorisation des personnels de santé et médico-sociaux dans le cadre du « Ségur de la santé », qui s'élèverait à 10 Md€ en régime permanent, soit 0,4 point de PIB en 2022.

Graphique n° 5 : solde public et solde structurel (en % du PIB)

Source : Insee, ministère de l'économie, des finances et de la relance

2 - Le poids de la dette dans le PIB stabilisé par le rebond conjoncturel

Selon la LFI pour 2022 et la LFR 2 pour 2021, la dette publique, rapportée au PIB, s'établirait à 113,5 points en 2022 (après 115,3 points en 2021). Elle se situerait près de 16 points au-dessus de son niveau d'avant-crise. Elle atteindrait ainsi 2 940 Md€ à la fin de l'année 2022, supérieure de plus de 560 Md€ à son montant de fin 2019.

En 2021 et 2022, l'évolution du ratio de dette traduit l'effet de facteurs jouant en sens opposé : le déficit public contribue à la hausse du ratio de dette, mais cet effet se trouve en grande partie compensé par le redressement du PIB en valeur qui diminue le poids de la dette héritée du passé. Par ailleurs, le recul programmé du niveau de la trésorerie de l'État permet de réduire les émissions et contribue à réduire la dette publique.

Enfin, la mesure de cantonnement de la « dette covid » de l'État introduite dans le PLF 2022 ne modifie en rien la trajectoire de la dette publique car aucune ressource supplémentaire nouvelle, et donc aucun nouvel effort de redressement structurel, ne sont attachés à son amortissement¹⁹.

¹⁹ Cf. Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

**Une mesure d'identification de la « dette covid » de l'État
dans le PLF pour 2022**

La loi de finances pour 2022 identifie le surcroît de dette de l'État lié à la crise du covid et prévoit un dispositif de fléchage de recettes pour en assurer un amortissement progressif.

Selon l'estimation du Gouvernement, la « dette covid » pour l'État s'élève à 165 Md€. Cette dette correspond au surcroît de déficit de l'État en 2020 et en 2021 par rapport à la trajectoire prévue avant-crise. Selon la loi de finances initiale pour 2022, une partie de la hausse des recettes fiscales provenant de la croissance sera affectée à l'amortissement spécifique de cette dette : 165 Md€ d'autorisations d'engagement et 1,9 Md€ de crédits de paiement sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances pour 2022 dans la mission *Engagements financiers de l'État*. Par la suite, une convention sera conclue entre l'État et la Caisse de la dette publique, établissement public administratif qui a pour mission de concourir à l'amortissement de la dette publique, pour mettre en œuvre les amortissements sur un horizon d'une vingtaine d'années.

Le recul attendu de la croissance du PIB après 2022 (1,6 % en 2023 après 4 % en 2022) nécessitera de réduire encore les déficits pour stabiliser la dette puis la faire refluer.

En effet, une poursuite de la hausse du ratio d'endettement risquerait de fragiliser la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements passés et à venir. Assurer la soutenabilité de la dette publique est donc un enjeu de souveraineté. C'est une condition nécessaire pour faire face aux chocs économiques, mais aussi rester en mesure de financer les priorités d'action pour le pays, ainsi que le fonctionnement courant des administrations publiques.

II - Au-delà de 2022, une divergence persistante avec nos partenaires européens, une maîtrise renforcée de la dépense publique indispensable

En 2022, les écarts de situation des finances publiques entre pays de la zone euro se sont accrus, rendant nécessaire une convergence dans les années à venir. La France affiche une trajectoire de redressement très progressif de ses finances publiques, en décalage avec ses principaux partenaires européens. La prochaine loi de programmation des finances publiques (LPFP) devra préciser cette trajectoire dans un contexte institutionnel européen en évolution.

A - En 2022, des situations de finances publiques très contrastées au sein de la zone euro

Pour atténuer les effets de la crise sanitaire, les pays de la zone euro ont, comme la France, mis en place des mesures de soutien à leur économie qui ont conduit à augmenter considérablement leur dette et leur déficit.

Au vu des projections transmises par les pays de la zone euro à la Commission européenne à l'automne 2021 dans le cadre des projets de plan budgétaire et en se focalisant sur les huit principaux pays représentant au total près de 90 % du PIB de la zone euro, deux groupes de pays se dessinent selon leur situation des finances publiques en 2022.

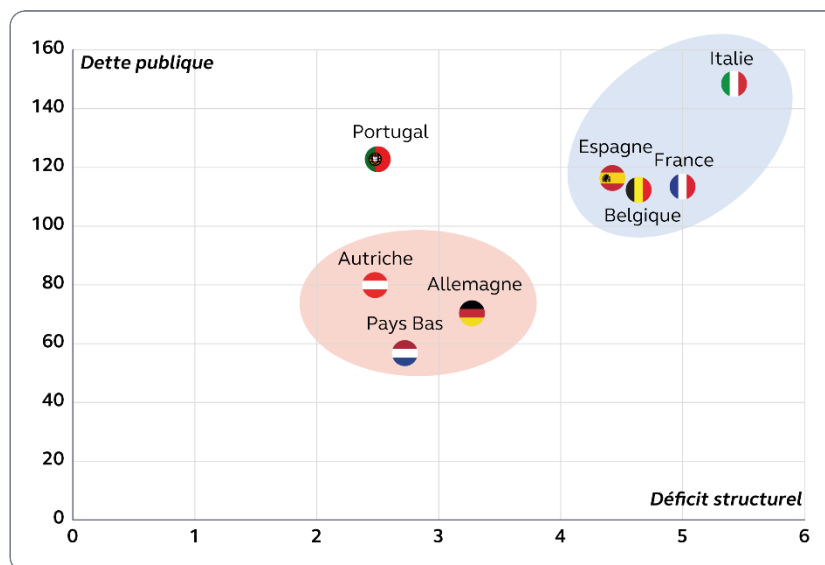
D'un côté, se trouvent les pays qui sortent de la crise avec une dette très élevée (proche de 120 points de PIB ou au-delà) mais également avec des niveaux de déficits structurels importants (de l'ordre de 5 points de PIB) : la France fait partie de ce groupe avec la Belgique, l'Espagne et l'Italie, dont la situation est la plus dégradée.

D'un autre côté, figurent des pays qui, en sortie de crise, ont un niveau de dette plus modéré, compris entre 60 points et 80 points de PIB, et des niveaux de déficit structurels beaucoup plus faibles que les pays du premier groupe, de l'ordre de 3 points de PIB. Dans ce groupe figurent notamment l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

Le Portugal est dans une situation intermédiaire, avec une dette élevée mais un déficit structurel modéré. Il bénéficie notamment d'être entré dans la crise sanitaire avec un solde structurel moins dégradé que celui de la France, par exemple²⁰.

²⁰ Selon la Commission européenne, le solde structurel du Portugal était de - 1,4 % en 2019 contre - 3,3 % pour la France.

**Graphique n° 6 : dette publique et déficit structurel
des huit principaux pays de la zone euro en 2022 (en % du PIB)**



Source : calcul Cour des comptes à partir des données des projets de plan budgétaire des pays

Pour la France, cette situation est l'aboutissement d'un mouvement de divergence commencé il y a quinze ans et qui l'a vue notamment s'écarter de l'Allemagne. Ainsi, alors que le niveau de dette des deux pays était similaire en 2006, avant le déclenchement de la crise financière, la dette française était en 2020 près de 45 points au-dessus du niveau de celle de l'Allemagne (respectivement 115 % et 69 % du PIB).

Cette divergence en termes de finances publiques représente un risque significatif de cohésion au sein d'une zone économique regroupant des États partageant la même monnaie. Le rapprochement des situations des finances publiques, comme le prévoient les traités, devrait donc constituer un objectif majeur de la période post crise. Selon la Commission européenne²¹, il implique notamment que les pays ayant des situations les plus dégradées en termes de finances publiques, comme la France, fassent des efforts plus importants de consolidation.

²¹ Communication de la Commission européenne, *Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie*.

B - En France, une trajectoire de redressement des finances publiques incertaine

1 - Une trajectoire du Gouvernement ayant pour objectif de ramener le déficit sous 3 % en 2027, un déficit structurel toujours élevé en fin de période

Dans le projet de plan budgétaire actualisé envoyé à la Commission européenne en octobre 2021, le Gouvernement a présenté une trajectoire de finances publiques jusqu'en 2027 pour ramener le déficit sous 3 % à cet horizon et mettre la dette sur une trajectoire décroissante. Ainsi, en 2027, le déficit effectif atteindrait 2,7 points de PIB et le déficit structurel 3,2 points de PIB. Avec ce niveau de déficit en fin de période, la dette publique rapportée au PIB commencerait à refluer légèrement en 2027. Pour autant, le niveau de dette publique attendu pour 2027, à 115,4 points de PIB, serait identique à celui de 2021. Cette trajectoire intègre notamment le plan d'investissement France 2030 à plus de 30 Md€ annoncé par le Gouvernement.

**Tableau n° 4 : trajectoire pluriannuelle associée au projet
de plan budgétaire révisé (en point de PIB)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public, dont :	- 3,1	- 9,1	- 8,2	- 5,0	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,7
- dépenses(hors crédits d'impôt)	53,8	60,8	59,8	55,7	54,9	54,2	53,7	53,3	52,9
- prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	43,8	44,5	43,8	43,4	43,5	43,5	43,5	43,6	43,6
Solde structurel	- 2,5	- 1,9	- 6,6	- 5,0	- 4,6	- 4,3	- 3,9	- 3,5	- 3,2
Ajustement structurel	- 0,2	+ 0,6	- 4,7	+ 1,7	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35
Dette publique	97,5	115,0	115,3	113,5	114,8	115,8	116,1	115,9	115,4

Source : Projet de plan budgétaire actualisé (octobre 2021) sauf pour 2021 (LFR 2)

Cette trajectoire est construite sous l'hypothèse qu'aucune modification des prélèvements obligatoires n'interviendrait après 2022, hormis les baisses ou hausses d'impôt déjà décidées et ayant un effet au-delà de 2022²². En l'absence de mesures de hausse des prélèvements obligatoires, l'amélioration du solde public peut résulter de la croissance économique et de la maîtrise de la dépense publique.

Après 6 ¼ % en 2021 et 4 % en 2022, la croissance économique serait de 1,6 % en 2023 puis 1,4 % entre 2024 et 2027, soit un niveau très légèrement supérieur à la croissance potentielle. Avec ce scénario de croissance, l'activité économique effective dépasserait son potentiel dès 2022. L'écart de production (*output gap*) redeviendrait ainsi positif à + 0,4 %. Entre 2023 et 2027, il resterait à peu près constant à 0,8 % en moyenne. Par conséquent, à partir de 2023, la part conjoncturelle du solde public serait quasi constante et ne participerait donc plus à l'amélioration du solde public qui serait de nature exclusivement structurelle.

Hors mesures d'urgence et de relance, les dépenses croîtraient de 0,8 % par an en volume en moyenne sur la période 2022-2027²³. Sous cette hypothèse, l'ajustement structurel moyen sur 2023-2027 serait de 0,35 point de PIB potentiel par an. En 2027, le déficit structurel serait encore très élevé à 3,2 points de PIB. Il serait donc supérieur à son niveau d'avant-crise (2,5 points de PIB en 2019) et demeurerait 2,8 points au-dessus de l'objectif de moyen terme des administrations publiques, fixé avant la crise à 0,4 point de PIB dans la LPFP de 2018.

2 - Une trajectoire qui risque d'accroître les écarts au sein de la zone euro

La France est, avec l'Allemagne et l'Italie, un des rares pays qui ait présenté à l'automne dernier une trajectoire de finances publiques au-delà de 2022. Cette trajectoire couvre une période jusqu'en 2027 pour la France, 2025 pour l'Allemagne et 2024 pour l'Italie.

La comparaison des trajectoires fait apparaître une divergence accrue. Entre 2021 et 2024, période commune aux projections des trois pays, l'amélioration structurelle pour la France serait de 2,3 points de PIB, contre

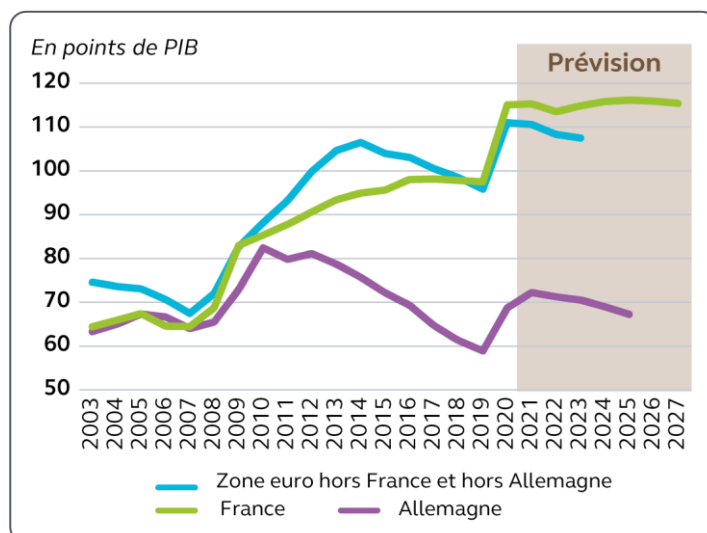
²² Comme, par exemple, la dernière tranche de la baisse de la taxe d'habitation qui viendrait diminuer les recettes à hauteur de 2,8 Md€ en 2023 ou la suppression de la dépense fiscale sur la TICPE sur le gazole non-routier qui augmenterait les recettes de 600 M€ en 2023 et 300 M€ supplémentaires en 2024.

²³ En utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac pour calculer l'évolution en volume à partir de l'évolution en valeur.

3,8 points en Italie²⁴ et 5 ¾ points en Allemagne²⁵. Par conséquent, en 2024, alors que l'Allemagne serait quasiment revenue à l'équilibre structurel de ses finances publiques, la France et l'Italie conserveraient encore des niveaux de déficits structurels élevés, proches de 4 points de PIB.

Cette divergence se traduit également sur les niveaux respectifs de dette publique. En 2025, la dette publique française serait plus élevée que la dette publique allemande de près de 50 points de PIB. De même, alors que le niveau de la dette française a été inférieur à celui de la zone euro hors France et Allemagne entre 2009 et 2018, il serait systématiquement supérieur à celui-ci à partir de 2020.

Graphique n° 7 : dette publique en Allemagne, en France et en zone euro (en points de PIB)



Source : projet de plans budgétaires pour la France et l'Allemagne et Commission européenne pour la zone euro hors France et Allemagne (prévision d'automne 2021)

²⁴ Dans le cadre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience de l'Union européenne, l'Italie est appelée à bénéficier de 68,9 Md€ de subventions, là où la France attend 39,4 Md€ de versements du budget européen.

²⁵ La trajectoire de l'Allemagne transmise à la Commission s'appuie sur le respect de la règle constitutionnelle du « frein à la dette » à partir de 2023. L'accord de coalition du 24 novembre 2021, publié postérieurement, garantit la mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles à partir de 2023 et le financement dans ce cadre des investissements d'avenir.

3 - Des incertitudes importantes qui affectent les hypothèses de construction de la trajectoire

Les principales incertitudes entourant la trajectoire concernent l'environnement économique et notamment les effets durables de la crise tant sur le niveau que sur le taux de croissance de l'activité potentielle et le niveau attendu de la croissance effective.

a) L'impact de la crise sur l'activité potentielle

Dans le scénario retenu par le Gouvernement, la crise aurait un effet durable sur le niveau d'activité potentielle, évalué à 1 ¾ de point de PIB. Ces pertes d'activité potentielle traduiraient le moindre investissement des entreprises pendant la crise et les effets d'éloignement durable de certaines personnes du marché du travail. Un phénomène du même type avait été observé après la crise de 2008, mais d'une ampleur bien plus importante car le choc en niveau avait atteint près de 5 points de PIB.

L'évaluation de cet impact a été réduite depuis le programme de stabilité d'avril 2021 où elle était de 2 ¼ de point de PIB. En effet, depuis avril, la croissance pour 2020 a été réévaluée à la hausse avec notamment une meilleure résilience de l'investissement des entreprises et de l'emploi.

L'incertitude autour de l'évaluation de cet impact est encore importante, comme en témoignent les estimations variées qui en sont faites par les organisations internationales. Par exemple, l'OCDE considère qu'il n'y a pas eu d'impact de la crise sur le niveau de l'activité potentielle mais que la croissance potentielle de sortie de crise serait plus faible qu'avant-crise.

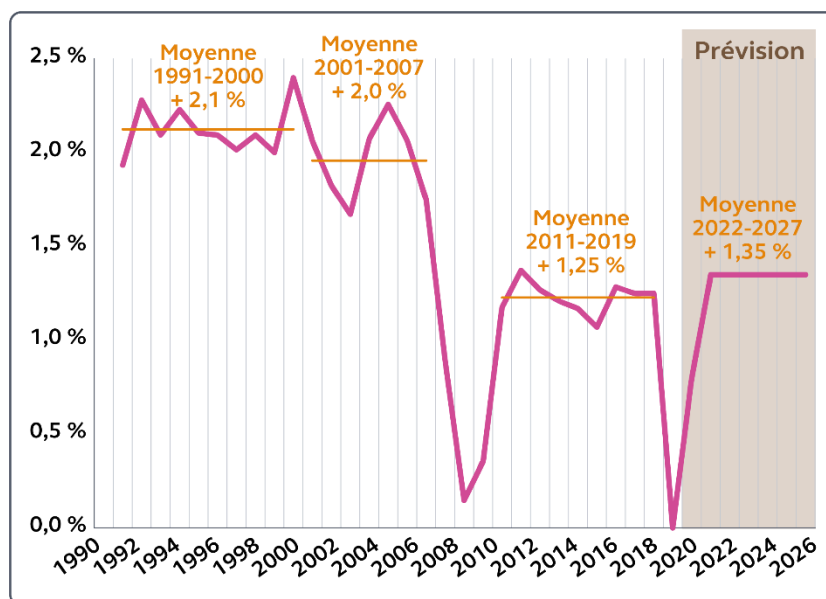
b) La croissance potentielle en sortie de crise

Selon le projet de plan budgétaire révisé, le taux de croissance potentielle au-delà de 2022, fixé à 1,35 %, ne serait pas modifié par la crise et serait même plus élevé que celui observé sur les dix années précédant celle-ci (1,25 % entre 2010 et 2019). Ce mouvement romprait avec la dynamique observée depuis vingt-cinq ans d'une croissance potentielle en diminution.

Le choix de retenir une croissance potentielle plus élevée en sortie de crise est motivé par les effets attendus sur la croissance des mesures mises en place par le Gouvernement, comme celles contenues dans le plan de relance ou dans le plan « France 2030 ». Même si ce rythme de croissance n'est pas hors de portée, l'observation de ce qui s'est produit durant les trente dernières années aurait pu conduire à conserver le rythme de croissance potentielle d'avant-crise et à attendre de constater des effets

durables des mesures sur la croissance pour retenir une hypothèse plus élevée. Retenir, comme ce fut souvent le cas, une hypothèse de croissance potentielle trop favorable fragilise l'atteinte de l'objectif de redressement des finances publiques.

Graphique n° 8 : croissance potentielle (en %)



Source : calcul Cour des comptes à partir des données de la DG Trésor

c) Le niveau attendu de la croissance

Le scénario de croissance retenu par le Gouvernement est construit de telle sorte que l'écart de production soit quasiment constant et positif à partir de 2023 à 0,8 point de PIB en moyenne. Un tel choix de construction de la trajectoire de moyen terme des finances publiques a déjà été commenté par le HCFP par le passé, notamment au moment de son avis sur la précédente LPFP²⁶. Le HCFP indiquait ainsi que « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période est plutôt optimiste [...] puisqu'à moyen terme la croissance effective moyenne est déterminée par la croissance potentielle ».

²⁶ Avis n° HCFP-2017-3, relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

Même si, considérés isolément, les choix faits en termes de scénario de croissance et de croissance potentielle (supérieure en sortie de crise à celle d'avant-crise) ne sont pas exagérément optimistes, leur cumul peut conduire à remettre en cause les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans la trajectoire pluriannuelle.

Ainsi, dans un scénario où la croissance potentielle serait maintenue à son niveau d'avant-crise (soit 1,25 %) et l'activité économique rejoindrait son niveau potentiel en 2022²⁷ puis croîtrait comme la croissance potentielle ensuite, le déficit dépasserait 3 points de PIB en 2027. De même, la dette ne s'infléchirait plus et atteindrait près de 120 points de PIB à cet horizon.

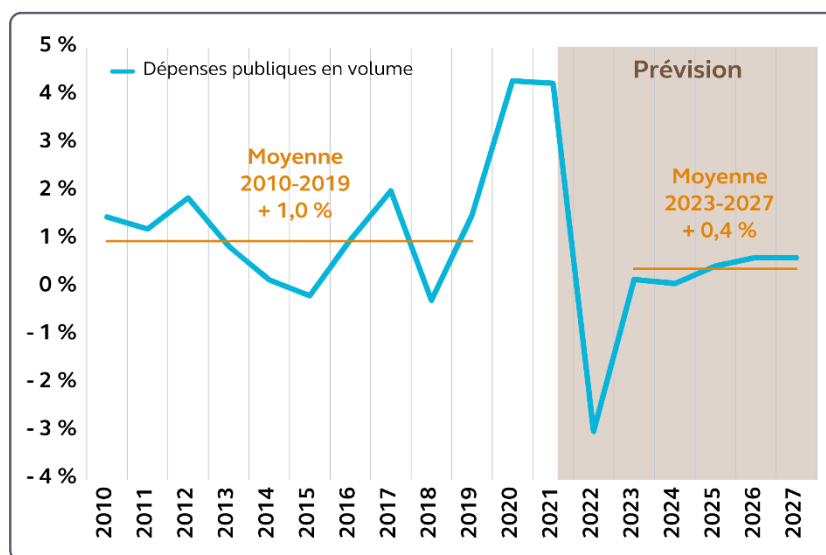
4 - Une trajectoire qui suppose une maîtrise de la dépense plus importante que par le passé

Dans la trajectoire associée au projet de plan budgétaire actualisé, le taux de croissance de la dépense publique en volume²⁸, nécessaire pour passer sous 3 % de déficit en 2027, serait de 0,4 % en moyenne sur 2023-2027.

Cette croissance de 0,4 % est sensiblement plus faible que celle observée sur la dernière décennie avant-crise (1 % en moyenne de 2010 à 2019). Par rapport au rythme de croissance d'avant-crise, qui incorporait déjà des mesures d'économie, ce sont donc près de 9 Md€ d'économies supplémentaires chaque année qui seraient nécessaires pour atteindre l'objectif de la trajectoire pluriannuelle attachée au PLF 2022 révisé. L'articulation de ces efforts d'inflexion des dépenses avec les lois de programmation sectorielle votées antérieurement constituera un enjeu particulier. Si elles permettent de fixer un horizon pour des politiques publiques importantes, ces lois sectorielles ont aussi pour conséquence de rigidifier la trajectoire de l'ensemble des dépenses.

²⁷ Dans ce scénario, la croissance prévue serait réduite en 2022 (3,6 % plutôt que 4 %) ainsi qu'en 2023 (1,35 % contre 1,6 % dans le RESF).

²⁸ Hors crédits d'impôt, déflaté par le déflateur du PIB.

Graphique n° 9 : croissance de la dépense publique en volume (en %)

Source : calculs Cour des comptes à partir des données de l'Insee et des prévisions du rapport économique social et financier d'octobre 2021. Les données en volume ont été calculées en utilisant le déflateur du PIB

C - Une loi de programmation à construire dans un cadre européen en évolution

Dans son rapport intitulé « *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* », réalisé à la demande du Premier ministre²⁹, la Cour des comptes a recommandé que la trajectoire de finances publiques sur les cinq prochaines années soit inscrite dans une loi de programmation votée à l'automne 2022 et portant sur l'ensemble de la législature. Cette trajectoire s'inscrirait dans un contexte de réexamen des règles de gouvernance des finances publiques européennes. Elle devrait s'appuyer sur une maîtrise renforcée de la dépense publique, rendant encore plus nécessaire la mise en œuvre de réformes structurelles.

²⁹ Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, communication au Gouvernement*, juin 2021.

1 - La levée de la clause de sauvegarde et le réexamen des règles européennes

À la suite du déclenchement de la pandémie en mars 2020, la Commission européenne a activé la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, permettant aux pays de lutter contre la pandémie sans être contraints par les règles existantes en matière de finances publiques.

Lors de la publication des documents relatifs au « semestre européen » de juin 2021, la Commission a indiqué que la désactivation de cette clause était liée au retour de l'activité économique à son niveau d'avant-crise. Au regard de ses prévisions de printemps, cela conduisait à maintenir la clause en 2022 mais probablement à la désactiver en 2023.

La perspective de la levée de la clause dérogatoire générale repose la question de l'évolution des règles européennes avec d'autant plus d'acuité que l'augmentation sensible des niveaux d'endettement du fait de la crise rend difficilement applicables certaines de ces règles, comme celle sur la convergence des niveaux de dette vers 60 points de PIB.

Dans son rapport de juin 2021, la Cour avait recommandé de viser une règle simple qui ne soit pas pro-cyclique, qui permette de privilégier l'investissement et qui s'appuie davantage qu'aujourd'hui sur les institutions budgétaires indépendantes. Ces recommandations rejoignent les conclusions auxquelles la Commission européenne était parvenue lors de sa revue de la gouvernance économique publiée en février 2020³⁰.

Dans sa communication du 19 octobre 2021³¹, la Commission européenne a relancé une concertation sur les règles de finances publiques avec pour objectif d'arriver à un large consensus dans un calendrier compatible avec leur mise en place en 2023. Si les conditions d'une modification du Traité de l'Union européenne ne semblent pas réunies, une modification des textes précisant les règles budgétaires européennes³² comme la définition de flexibilités dans leur mise en œuvre supposent des délais de négociation pour réunir une majorité suffisante de pays. À défaut de nouvelles règles ou de souplesses d'interprétation, le cadre budgétaire actuel resterait applicable et placerait la France en situation de déficit excessif dès 2023.

³⁰ Communication de la Commission européenne, *Revue de la gouvernance économique : rapport sur l'application des régulations 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 et 473/2013*.

³¹ Communication de la Commission européenne, *L'économie de l'Union européenne après la covid-19 : conséquences pour la gouvernance économique*, 19 octobre 2021.

³² Les volets préventif et correctif du pacte de stabilité ont été réformés en novembre 2011 par cinq règlements et une directive (« six-pack ») et en mai 2013 par deux règlements (« two-pack »).

2 - Les conditions d'une trajectoire maîtrisée de redressement des finances publiques

La prochaine loi de programmation des finances publiques s'inscrira, à partir de l'exercice 2023, dans un cadre organique rénové. La loi organique du 28 décembre 2021³³ renforce notamment le suivi des objectifs en dépenses, avec en particulier l'instauration d'une règle en dépenses en euros³⁴ et son suivi dans l'article liminaire des lois de finances, ainsi que le suivi de la soutenabilité de la dette avec la présentation au Parlement, avant le début de la session ordinaire, soit en septembre, d'un rapport du Gouvernement sur celle-ci.

Cette nouvelle programmation devra poursuivre, dans la durée, deux objectifs : renforcer la croissance potentielle et mettre en œuvre une maîtrise accentuée des dépenses publiques. À cette fin, des revues de dépenses conforteraient la capacité à agir sur les dépenses les moins prioritaires.

Des réformes importantes seront nécessaires dans certains domaines pour infléchir le rythme de la dépense et améliorer son efficacité. Dans son rapport de juin 2021, la Cour avait ainsi identifié cinq secteurs clés : le système des retraites, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minima sociaux et la politique du logement. En complément, pour éclairer les défis des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever, la Cour a publié à l'automne 2021 une série de notes sur plusieurs grandes politiques publiques³⁵.

³³ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³⁴ Pour l'ensemble des administrations publiques mais également pour chaque sous-secteur (APUL, ASSO, État et ODAC).

³⁵ Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité ; Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités ; Accompagner la transition agro-écologique ; Améliorer la gestion du service public de la justice ; Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers ; La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale ; Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis ; Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir ; Une école plus efficacement organisée au service des élèves ; L'insertion des jeunes sur le marché du travail ; Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux ; Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie ; Recentrer les missions du ministère de la culture.

Afin de remettre la dette sur un chemin décroissant d'ici 2027 pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques et reconstruire des marges de manœuvre budgétaire pour faire face à la prochaine crise, il sera important de faire preuve de réalisme dans la construction de la trajectoire de redressement des finances publiques. Ce réalisme doit s'appliquer autant à la prévision des montants des économies à attendre des réformes qui seront mises en place qu'au scénario macroéconomique choisi (cf. *supra*). Dans le cas contraire, le risque serait élevé de ne pas atteindre les objectifs fixés ou d'être amené à prendre des mesures de redressement dans l'urgence pour rester sur la trajectoire retenue, affectant ainsi sa crédibilité.

La gestion budgétaire 2022, comme la prochaine loi de programmation, devront enfin s'appuyer sur des principes simples, comme, par exemple, affecter les « bonnes surprises » sur les recettes au désendettement et non au financement de baisses de prélèvements obligatoires ou de dépenses pérennes nouvelles.

CONCLUSION

En 2022, près de deux ans après le déclenchement de la crise sanitaire et alors que l'activité économique a d'ores et déjà dépassé son niveau d'avant-crise, la France ferait toujours face à un niveau de déficit élevé : il représenterait encore 5 points de PIB en 2022 (selon la LFI pour 2022), après 8,2 points en 2021 (selon la LFR 2 pour 2021) et 9,1 points en 2020. La révision importante de la prévision de déficit pour 2021 annoncée par le Gouvernement de - 8,2 points de PIB à un niveau proche de - 7 points de PIB, un mois à peine après la promulgation de la LFI pour 2022, conduit cependant à s'interroger sur la qualité des prévisions sur lesquelles sont assis les textes financiers soumis à l'approbation du Parlement.

Conséquence des baisses importantes de prélèvements obligatoires et de la mise en œuvre de dépenses pérennes nouvelles en 2021 et 2022, le déficit structurel, c'est-à-dire le déficit corrigé de l'impact de la conjoncture, serait lui aussi très élevé, à 5 points du PIB, soit le double de celui d'avant-crise (2,5 points en 2019) et supérieur de près de 5 points à l'objectif de moyen terme fixé à 0,4 point de PIB dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le solde structurel serait ainsi très éloigné du niveau souhaitable pour restaurer des marges de manœuvre pour faire face à un prochain ralentissement de l'économie.

La dette publique se stabiliserait à un niveau élevé pour atteindre 113,5 % du PIB en 2022, soit 16 points de PIB de plus qu'en 2019. Entre 2019 et 2022, ce sont donc plus de 560 Md€ qui viendraient s'ajouter à la dette d'avant-crise.

Ainsi, au sein de la zone euro, la France appartiendrait au groupe de pays dont le ratio de dette (110 points de PIB ou au-dessus) et le déficit structurel (environ 5 points de PIB) sont les plus élevés, avec l'Italie, la Belgique et l'Espagne. À l'opposé se trouvent les pays dont le niveau de dette est plus proche de 60 points de PIB et dont le solde structurel est de l'ordre de 3 points de PIB, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

Cette situation est un facteur de risque pour la cohésion de la zone euro. Elle affecte également la soutenabilité de la dette française. Comme la Commission européenne l'a déjà signalé, pour les pays dont la situation est dégradée, comme la France, cela impliquera des efforts plus importants de redressement à partir de 2023.

Dans la trajectoire de moyen terme présentée à l'automne 2021 à l'occasion du projet de plan budgétaire révisé, le Gouvernement se fixe l'objectif de ramener le déficit sous 3 points de PIB et de mettre le ratio de dette publique sur une trajectoire descendante en 2027. Selon lui, le redressement devrait reposer exclusivement sur une maîtrise de la dépense. Les estimations faites par la Cour montrent que l'objectif que se fixe le Gouvernement nécessiterait plus de 9 Md€ d'économies supplémentaires chaque année par rapport à la croissance des dépenses observées avant-crise (2010-2019), période au cours de laquelle des économies avaient déjà été réalisées.

La trajectoire retenue par le Gouvernement risque d'accroître les écarts de situation des finances publiques au sein de la zone euro. Ils s'aggraveront avec l'Allemagne, où le frein constitutionnel à la dette sera mis en œuvre à partir de 2023.

La prochaine loi de programmation des finances publiques, qui devra être présentée à l'automne 2022 après les échéances électorales du printemps, devra réviser l'ambition de la trajectoire des finances publiques au regard, notamment, de la situation économique et sanitaire et des trajectoires retenues par nos partenaires européens et des règles budgétaires européennes en cours d'évolution.

Elle devra également préciser, sur la durée du prochain quinquennat, les réformes nécessaires pour construire une trajectoire qui permette de garantir la soutenabilité de la dette. Celle-ci devra s'appuyer sur des hypothèses réalistes, notamment concernant l'environnement économique, mais également sur le montant des économies attendues attachées aux réformes qui seront mises en place.

Comme l'a souligné la Cour dans son rapport de juin 2021 intitulé Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, il sera essentiel de faire preuve de sélectivité dans le choix des dépenses, d'engager des réformes ambitieuses dans certains secteurs clés pour infléchir durablement le rythme de la dépense et de faire du renforcement de l'efficacité de la dépense publique une priorité de premier rang.

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics	61
---	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Par courrier en date du 10 janvier 2022, vous nous avez transmis le chapitre du Rapport public annuel de la Cour des comptes sur la situation d'ensemble des finances publiques, dont nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt. Nous saluons les travaux menés par la Cour des comptes, d'autant plus éclairants au regard du contexte de sortie de crise. Nous souhaitons remercier la Cour pour ses analyses qui éclaireront le débat sur la situation des finances publiques et les conditions de leur rétablissement durable.

Nous vous prions de trouver ci-dessous les éléments de réaction que la lecture de ce rapport appellent de notre part.

Nous partageons de nombreux points d'analyse et souscrivons à une grande partie des conclusions de la Cour, s'agissant, en particulier, de la nécessité de définir une trajectoire crédible et soutenable de nos finances publiques en sortie de crise, tout en assurant les investissements nécessaires au soutien de la croissance de long terme, notamment au regard de la transition écologique.

Pour autant, nous regrettons la critique de la Cour sur la qualité des prévisions du Gouvernement concernant le déficit public 2021. Cette critique s'appuie sur les données disponibles aujourd'hui, alors qu'elle devrait se référer aux informations dont le Gouvernement disposait au moment de réaliser ses prévisions et prendre en compte l'incertitude particulièrement marquée qui entoure les exercices de prévision dans la période actuelle. Pour rappel, le texte déposé le 3 novembre au Parlement a été construit sur les remontées comptables disponibles à fin septembre. Compte tenu des règles de la procédure d'examen des lois de finances, les impératifs calendaires de publication du texte n'auraient en toute hypothèse pas permis de modifier les prévisions de recettes au-delà de l'adoption du texte par le Sénat, mi-novembre, soit bien avant que les données d'exécution soient disponibles. L'avis du HCFP sur les prévisions sous-jacentes au PLFR II, fondé sur les mêmes données que le texte déposé, témoigne également de la difficulté de l'exercice de prévision en temps réel, particulièrement au cours de cette crise.

En effet, la Cour rappelle l'annonce du Gouvernement que la prévision de déficit public 2021 serait « proche de 7 % du PIB » et critique la qualité des prévisions du Gouvernement compte tenu de l'écart avec la prévision de déficit sous-jacente à la LFR II (8,2 %). La Cour a

raison de mentionner que cet écart constitue une surprise importante, mais elle ne pouvait pas être anticipée, même compte tenu des remarques du HCFP à l'époque.

Dans le détail, l'amélioration de la prévision du déficit public 2021 s'explique essentiellement par une plus-value sur les prélèvements obligatoires estimée à ce stade à 27,5 Md€ par rapport à la LFR II. En l'état actuel des informations disponibles, seule une faible partie de cet écart, de l'ordre de 4 ou 5 Md€, peut être reliée directement et de façon automatique à un environnement macroéconomique (croissance, masse salariale) meilleur que prévu. Il faut rappeler à cet égard que la prévision de croissance retenue en LFR II (6 1/4 %) était identique à celle de l'Insee dans sa note de conjoncture du 4 octobre, et de façon générale très proche des autres prévisionnistes sur la base des informations disponibles avant la publication des résultats du 3^{ème} trimestre par l'Insee. La prévision de croissance de la masse salariale était cohérente avec les résultats détaillés du 2^{ème} trimestre de l'Insee. Le HCFP avait pris acte de la révision à la hausse de l'emploi et de masse salariale entre le PLF initial et la LFR II, et avait qualifié ces hypothèses de « prudentes » là où il jugeait celles du PLF initial « trop basses ».

En outre, les plus-values observées sur les recettes vont bien au-delà de ce qui serait directement et mécaniquement explicable par l'amélioration constatée à ce stade concernant la masse salariale et l'activité (en tenant compte par exemple des prévisions de croissance 2021 de l'Insee revues mi-décembre à 6,7 %). C'est en particulier le cas pour la TVA et l'IS. Cet effet n'était pas anticipable lors de la réalisation des prévisions. En effet, rappelons que le HCFP, lors de son avis sur le PLFR II 2021, avait estimé que la prévision de ces deux recettes était cohérente avec le cadrage macroéconomique retenu. Par ailleurs, la prévision du Gouvernement tablait sur un rebond des prélèvements obligatoires en ligne avec celui de l'activité, quand d'autres prévisionnistes (Commission européenne et Banque de France) ont publié en fin d'année des prévisions qui tablaient toujours sur un rebond spontané des prélèvements obligatoires plus faible que celui de l'activité : de ce point de vue, la prévision de la LFR II n'apparaît donc pas prudente. Les prévisions de recettes étaient en outre cohérentes avec les remontées comptables disponibles, qui avaient été communiquées au HCFP.

En ce qui concerne plus particulièrement les recettes d'IS, elles constituent, chaque année, une source d'incertitude majeure lors de l'atterrissage budgétaire : en effet, les acomptes de décembre sont fortement volatils et dépendent à la fois de la profitabilité des entreprises et du comportement de ces dernières en termes de calendrier de versement.

Le HCFP a d'ailleurs rappelé ce point dans son avis de fin octobre. De même, la prévision de TVA était déjà plus dynamique que celle des emplois taxables, avec donc un risque à la baisse, risque de moins-value qui avait été mentionné par le Haut Conseil dans son avis relatif au PLF 2022.

Il faut enfin souligner que ces surprises témoignent de la bonne tenue de l'économie et du succès de l'action résolue du Gouvernement, c'est donc avant tout une bonne nouvelle. Nous analyserons soigneusement ces données pour en tirer toutes les conséquences sur les prévisions lors du Programme de stabilité.

Concernant la prévision macroéconomique à moyen terme, nous tenons à rappeler le caractère équilibré de nos prévisions, et considérons que la Cour pourrait montrer une analyse plus symétrique des aléas pesant sur le scénario. La Cour indique en effet que le niveau d'activité pourrait être inférieur à celui retenu dans le scénario du Gouvernement, sans évoquer la possibilité qu'il lui soit supérieur. De plus, comme évoqué par la Cour, la perte de potentiel associée à la crise (estimée à 1,75 point dans le scénario sous-jacent au PLF 2022) peut apparaître aujourd'hui prudente : le FMI retient un impact d'environ 1 point, et la Banque de France un impact marginal. L'hypothèse d'un maintien d'un écart de production positif sur l'horizon de prévision est à mettre en parallèle de cette prudence. Par ailleurs, le rythme de croissance potentielle en sortie de crise, évalué à 1,35 % et inchangé par la crise dont l'impact se concentrerait sur 2020 et 2021, avait été jugé comme « une base raisonnable » par le HCFP dans son avis sur la LPFP. Le niveau d'activité attendu à l'horizon de la prévision et le retour associé du déficit sous la barre des 3 % en 2027 apparaissent donc réalistes et raisonnables.

Concernant l'année 2021, la Cour souligne que les dépenses de crise ont augmenté par rapport à 2020. Nous souhaitons insister sur le fait que cette hausse ponctuelle des dépenses relève d'une stratégie constante depuis le début de la crise, assumée par le Gouvernement, de soutien budgétaire d'ampleur destiné à préserver le tissu productif et les compétences et à favoriser un rebond économique rapide. Cette stratégie a été validée tant sur son principe, par les organisations internationales, que dans les faits, par les résultats obtenus en termes d'activité constatée fin 2021, qui seraient encore en amélioration par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2022. La hausse des dépenses traduit ainsi principalement la montée en charge du plan de relance en 2021, dont une part des dépenses a déjà été remboursée par l'Union européenne via la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui en financera environ 40 % au total, ainsi que celle de la campagne vaccinale et des tests. Ces dépenses ont contribué de façon significative au maintien de l'activité, au

dynamisme de la croissance et de l'emploi, mais aussi à impulser la transformation écologique et numérique de l'économie. De surcroît, l'effort de relance, concentré sur 2021, a permis d'accélérer la sortie de crise et d'aller plus rapidement vers la fin du « quoi qu'il en coûte » avec le passage à un soutien plus sélectif des mesures d'urgence, ciblées sur les entreprises et les secteurs les plus affectés par les restrictions sanitaires.

S'agissant du dynamisme des dépenses hors crise, il est exact qu'hors dépenses de soutien d'urgence et de relance, les dépenses des administrations publiques progresseraient de +2,2 % en volume à champ constant, après +1,2 % en 2020. Toutefois, si ce rythme de hausse est légèrement plus élevé que la moyenne prévue sur le quinquennat, cela s'explique principalement par deux facteurs temporaires que sont la montée en charge rapide du volet rémunérations du « Ségur de la santé » et le net rebond de la dépense locale, qui avait été freinée par la crise. L'investissement local devrait en particulier fortement repartir à la hausse en 2021, avec un effet de rattrapage.

S'agissant de l'année 2022, concernant tout d'abord la situation de l'économie, l'activité devrait dépasser, en moyenne sur l'année, son niveau de 2019, notamment en raison de la très forte mobilisation des finances publiques qui a effectivement permis de préserver la capacité de rebond de l'économie. Le PIB resterait toutefois en dessous du niveau qu'il aurait atteint sans la crise. C'est pourquoi les finances publiques restent mobilisées en 2022 (achèvement de France Relance, lancement de France 2030) pour soutenir l'activité, asseoir la reprise sur des bases solides et ainsi limiter autant que possible la perte de potentiel liée à la crise. Concernant la prévision de croissance pour 2022, nous notons que l'OCDE prévoyait en décembre une hausse du PIB de +4,2 % en 2022, après +6,8 % en 2021.

La Cour signale qu'en 2022, le solde structurel se dégraderait de 2,5 pts par rapport à 2019. Selon la Cour, cette dégradation reflète l'effet des baisses d'impôts et des dépenses pérennes. Il convient de noter que cette analyse omet le fait que l'année 2022 comprend un quantum encore important de mesures temporaires de soutien d'urgence (- 8,1 Md€ sur le solde public) et de relance hors baisse des impôts de production (- 9,6 Md€ sur le solde public, net des financements européens).

Ensuite, s'agissant des dépenses publiques, nous souhaitons souligner que l'augmentation de la dépense publique hors soutien et relance, contenue en 2022 (+1,1 % en volume), comporte des dépenses d'investissement qui ont vocation à soutenir, amplifier et prolonger la reprise de l'activité économique. En particulier, les dépenses de France 2030 visent à investir dans les chaînes de valeur stratégiques ainsi que la

technologie, avec un effet fort attendu sur le potentiel de croissance de l'économie à moyen terme. Par ailleurs, l'annuité 2022 reste marquée par des mesures de protection des publics les plus exposés à la crise et de préservation du pouvoir d'achat dans un contexte encore incertain : c'est notamment le cas avec le bouclier tarifaire mis en place pour faire face aux tensions sur les prix de l'énergie.

La Cour estime dans une **comparaison avec les autres pays européens** que les pays dont les finances publiques sont les plus dégradées devraient faire des efforts plus importants de consolidation, dans un contexte où les divergences en termes de finances publiques font peser un risque significatif au sein d'une union monétaire. Nous partageons cet objectif de convergence, mais il est essentiel que les trajectoires de consolidation ne brident pas la reprise et tiennent compte de l'impératif de soutien à la croissance à long terme.

Concernant la trajectoire de redressement des finances publiques, le Gouvernement s'est engagé pour un retour du déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2027 après le choc de la pandémie, porté par le retour de la croissance et la mise en œuvre de l'agenda de réformes des politiques publiques. La Cour compare la trajectoire du Gouvernement à une trajectoire où la croissance de la dépense serait en ligne avec la moyenne d'avant-crise. Cette trajectoire aboutirait à un effort en dépense de 9 Md€ par an, selon la Cour. Cette estimation inclut le retrait des mesures d'urgence et de relance ; il pourrait être utile de le préciser pour ne pas surévaluer les efforts à réaliser en sortie de crise.

Enfin, si nous partageons l'attention portée par la Cour à la soutenabilité des finances publiques, nous ne partageons pas son sentiment lorsqu'elle mentionne des risques possibles sur la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements, en cas de hausse du ratio d'endettement. La qualité de la signature de la France est reconnue de tous, valorisée par une large base d'investisseurs, et nous sommes parfaitement confiants dans la capacité de notre pays à honorer ses engagements, comme il l'a fait toujours fait sans discontinuer depuis plus de deux siècles.