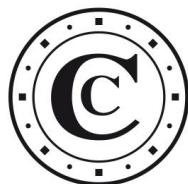


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2022

Résultats et gestion

Avril 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (13/04/2022)**

Réponse conjointe du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics	4
---	---

**RÉPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE
ET NUMÉRIQUE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ
DES COMPTES PUBLICS**

Par courrier en date du 29 mars 2023, vous nous avez transmis le rapport sur le budget de l'État en 2022, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Nous tenons tout d'abord à souligner que l'année 2022, que nous avons engagée avec une ambition résolue de sortie de crise et de normalisation des conditions de gestion, s'est inscrite dans un contexte à nouveau exceptionnel, évolutif, qui doit être pleinement pris en compte dans l'analyse de l'exécution. Deux éléments majeurs ont marqué l'exercice : l'invasion de l'Ukraine, d'une part, une inflation inédite sur la période récente, d'autre part ; en particulier sur les prix de l'énergie. Face à cela, nous avons fait le choix d'apporter des réponses fortes et rapides, en mobilisant le levier budgétaire, bien que dans une ampleur sans commune mesure avec les dépenses d'urgence et de relance initiées à partir de 2020.

Dans la continuité des décisions prises face à la crise sanitaire et au regard des résultats atteints, nous avons ainsi décidé de déployer des dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises, afin de limiter les effets négatifs sur l'économie française et de soutenir le pouvoir d'achat des Français. C'est ainsi que nous avons porté, dès le mois de mars, un décret d'avance, justifié par la nécessité de déployer les mesures du plan de résilience économique et sociale, dans un calendrier marqué par la suspension des travaux parlementaires dès le 1^{er} mars, qui ne permettait pas d'organiser un débat sur un projet de loi de finances rectificative. Le contexte d'urgence dans lequel le plan de résilience a été décidé nous a par ailleurs conduits à examiner l'ensemble des marges budgétaires immédiatement disponibles pour annulation, dans le respect du cadre organique.

Les deux projets de lois de finances rectificatives, principalement celui de l'été, se sont ensuite imposés comme des vecteurs nécessaires pour prolonger, ajuster ou mettre en place certaines mesures de soutien aux ménages et aux entreprises.

Au total, nous considérons que la réactivité et les modalités avec lesquelles nous sommes intervenus n'ont nui ni au respect des règles et principes budgétaires, ni aux compétences du législateur financier, ni à la portée des autorisations accordées dans le cadre des lois de finances. En cela, notre appréciation diverge de celle que formule la Cour à propos d'un respect insuffisant des principes d'annualité et de spécialité, considérant

que le Gouvernement aurait une stratégie délibérée de constitution d'enveloppes globalisées, mobilisables à tout moment. Nous avons conduit l'exercice dans un contexte très spécifique, marqué par une incertitude élevée sur l'évolution des prix de l'énergie et des besoins subséquents des entreprises et des ménages vis-à-vis des nouveaux dispositifs de soutien mis en place, en évitant tout risque de rupture de trésorerie. Ainsi, si certains dispositifs ont fait l'objet de calibrages prudents, cette démarche a été réalisée avec une double préoccupation permanente de strict respect du droit budgétaire et de bonne information du Parlement.

Concernant la dynamique de dépense que pointe la Cour, l'exécution budgétaire est marquée par une dépense supérieure de 45,3 Md€ à la loi de finances initiale sur le périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État. Ce résultat est toutefois la conséquence directe des crédits qui ont été ouverts en cours de gestion au titre des mesures exceptionnelles spécifiquement liées aux prix de l'énergie, qu'il s'agisse de la remise sur les prix du carburant, du chèque énergie, ou du bouclier gaz ; et, plus largement du soutien au pouvoir d'achat, par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'anticipation de revalorisation de prestations sociales. Il reflète aussi le choix stratégique, et par nature exceptionnel, que l'État a fait de renationaliser EDF. Enfin, il traduit l'effet mécanique de l'inflation sur la charge de la dette, dont l'importance renforce naturellement notre préoccupation vis-à-vis de la trajectoire globale d'endettement.

Nous souhaitons surtout rappeler que le solde budgétaire s'améliore en 2022 de 19,2 Md€ par rapport à 2021. La dynamique des recettes fiscales nettes, qui ont enregistré, comme en 2021, une progression significative pour atteindre 323,3 Md€, traduit la très bonne résistance de l'activité, confortant l'efficacité des dispositifs déployés par le Gouvernement. Ce résultat s'appuie également sur une baisse significative de dépenses de soutien exceptionnel mises en place dans le cadre de la crise sanitaire. La sortie de l'urgence est ainsi matérialisée par la suppression de la mission en LFI 2023. Concernant la mission « Plan de relance », la quasi-totalité des engagements a bien été réalisée au 31 décembre 2022, conformément aux engagements que nous avons pris. À l'instar de 2021, l'exécution des dépenses de masse salariale a été maîtrisée, en neutralisant l'effet de revalorisation du point d'indice qui ne pouvait être anticipé.

Concernant l'analyse de la Cour sur la nécessité d'expliquer les fondements des modalités de recours aux titres d'État indexés sur l'inflation et d'en évaluer régulièrement les avantages, nous rappelons que l'Agence France Trésor mène des études quantitatives relatives à sa stratégie d'émission et que dans ce cadre sont engagés des travaux pour

compléter les modèles afin de permettre une analyse plus fine, dans un environnement marqué par des chocs et des changements de régime. Nous soulignons aussi les limites d'une évaluation ex post de l'intérêt budgétaire d'une partie spécifique du programme de financement de l'État, alors que la stratégie de l'État repose sur une diversification des émissions sur différents segments. Ceci afin de diversifier les risques face à l'incertitude sur l'évolution future des taux d'intérêt et d'inflation, et de diversifier les investisseurs face au niveau élevé des besoins de financement, le tout pour sécuriser le financement de l'État au mieux des intérêts du contribuable.

Nous nous félicitons enfin que la Cour consacre une partie de son rapport à l'appréciation de l'impact environnemental du budget de l'État telle qu'évaluée dans le « budget vert » annexé au projet de loi de finances. Dans un contexte où le financement de la transition écologique constitue un défi majeur pour les prochaines années, l'analyse de la Cour nous encourage dans la poursuite des travaux d'approfondissement du budget vert et la mobilisation de cet outil pour éclairer l'allocation des moyens budgétaires. Nous ne partageons toutefois pas l'analyse de la Cour sur les limites de la méthode retenue, et notamment sur l'absence de cotation de certaines dépenses. En particulier, la part significative des dépenses neutres ne constitue pas une « faiblesse » méthodologique ; elle résulte d'une réelle évaluation qui a conduit à considérer que leur impact est neutre pour l'environnement.

Pour l'avenir, nous rejoignons les recommandations de la Cour visant à renouer avec un pilotage budgétaire normalisé. À ce titre, il importe non seulement que nous puissions accroître la visibilité au cours d'un exercice donné, mais aussi à un horizon pluriannuel, tel que le permet le projet de loi de programmation des finances publiques. Cette ambition et cette trajectoire d'ensemble sont en effet nécessaires pour ancrer les efforts de maîtrise de la dépense qui, seuls, sont à même d'assurer la soutenabilité de nos finances publiques.