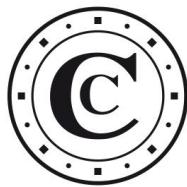


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2022

Résultats et gestion

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	23
Introduction.....	25
Chapitre I Les résultats de l'année.....	27
I - Un déficit, très élevé pour la troisième année consécutive	29
A - Un exercice budgétaire perturbé par le choc énergétique et inflationniste	29
B - Des recettes du budget général qui progressent significativement	38
C - La poursuite de l'augmentation des dépenses du budget général, malgré le reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance	41
D - Un solde positif des comptes spéciaux, en grande partie dû au report d'une partie de la nationalisation complète d'EDF	44
II - La dette de l'État : des risques accrus, une augmentation rapide de la charge associée	47
A - Une nouvelle hausse de l'encours de la dette en 2022.....	47
B - Des politiques monétaires qui exposent davantage l'État à un risque d'accroissement de la charge de la dette	54
III - De nouvelles atteintes au principe d'annualité budgétaire, des interrogations sur le respect du principe de spécialité	62
Chapitre II Les recettes du budget général de l'État.....	71
I - Des recettes fiscales de l'État encore en progression, après le rebond de 2021	73
A - Des écarts encore importants entre prévisions et exécution.....	76
B - Un nouveau rebond des recettes fiscales après une année 2021 exceptionnelle.....	80
C - Des recettes fiscales peu affectées par la crise énergétique	84
II - Des recettes non fiscales en augmentation, des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en légère diminution	87
A - Des recettes non fiscales en augmentation.....	88
B - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en légère diminution	91
III - Des dépenses fiscales en nette hausse malgré le reflux du CICE	93
A - Une diminution du coût du CICE qui se poursuit en 2022	93

B - Des dépenses fiscales qui augmentent nettement en 2022 dans un contexte de tensions inflationnistes	94
C - Un plafonnement inopérant	97
Chapitre III Les dépenses du budget général de l'État.....	99
I - Une dépense de l'État en forte croissance en 2022	99
A - Un fort repli des dépenses de soutien et de relance après la crise sanitaire	101
B - D'importants dispositifs de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie	103
C - Des mesures visant à atténuer la hausse générale des prix.....	105
D - Hors évènements exceptionnels, une croissance des dépenses encore vive	107
E - Des dépenses sous norme pilotable particulièrement dynamiques	108
II - Outre la charge d'intérêts de la dette, une progression tirée par les dépenses de fonctionnement.....	112
A - Des dépenses de fonctionnement en hausse.....	112
B - Une accélération de l'augmentation de la masse salariale portée par les mesures générales.....	114
C - Des dépenses d'intervention en repli en raison du recul de la crise sanitaire	130
D - Des dépenses d'investissement toujours faibles	132
E - Le « budget vert », une démarche inaboutie	134
F - Les fonds sans personnalité juridique, des instruments à mieux encadrer.....	137
III - Une nouvelle sous-consommation des crédits marquée sur certains programmes	140
A - Des ouvertures de crédits massives en cours d'année.....	140
B - Une part importante de crédits non consommés	145
C - Les crédits mis en réserve	147
D - Des réserves transversales de crédits excessives à la fin de l'année	148
IV - Des risques significatifs sur la trajectoire budgétaire	149
A - Des reports de crédits vers 2023 encore importants.....	149
B - Une nouvelle forte progression des restes à payer	151
C - Des lois de programmation sectorielles contraignant la dépense de l'État	153
Chapitre IV Les relations financières entre l'État, les autres administrations publiques et l'Union européenne.....	157
I - Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales	158
A - Une fragmentation préjudiciable à la lisibilité du financement des collectivités territoriales par l'État	158
B - Une transformation de la composition des concours de l'État	161
C - Un encadrement peu contraignant des concours de l'État aux collectivités	165

II - Les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale	168
A - Des financements fiscaux et budgétaires visant à assurer l'équilibre des régimes de protection sociale	169
B - Des organismes de protection sociale opérateurs des prestations de solidarité pour le compte de l'État	172
C - Une clarification nécessaire de certains circuits de financement entre l'État et la sécurité sociale	174
D - Un excès de versement de l'État à la sécurité sociale depuis la crise sanitaire, à régulariser.....	175
III - À moyen terme, une hausse attendue du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	176
A - Une baisse conjoncturelle liée au dynamisme des autres recettes européennes, un taux de retour susceptible d'être amélioré.....	176
B - Le redéploiement du budget européen provoqué par la crise ukrainienne.....	179
C - Une progression du PSR-UE anticipée à moyen terme.....	181
Suivi des recommandations.....	188
A - Le suivi des recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2020 et 2021	188
B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2021	191
Liste des abréviations	193
Annexes	195

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État (RBDE) qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement. Sa publication s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour de l'ensemble des analyses détaillées par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État auxquelles la Cour a procédé.

Prévu par le 4^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), le RBDE est l'une des quatre publications annuelles de la Cour dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au projet de loi de règlement (5^o de l'article 58 de la Lolf), rendu public en même temps que le rapport sur le budget de l'État ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (3^o de l'article 58 de la Lolf), rendu public environ deux mois après celui sur le budget de l'État : son champ est plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des administrations publiques et analyse à la fois l'exercice antérieur, l'exercice en cours et les exercices à venir ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (6^o de l'article 58 de la Lolf), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant la demande de leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres thématiques que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant ces six chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'**indépendance**, la **contradiction** et la **collégialité**.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Charpy, président de chambre, puis par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Guibert, Viola, Glimet, Mme Périn, M. Rolland, Mme Soussia, MM. Giannesini, Bouvard, Oseredczuk, Boullanger, Mme Lignot-Leloup, M. Fourrier, conseillers maîtres. Mme Bossière, avocat général, représentait le Procureur général.

Le rapporteur général était M. Vareille, conseiller référendaire, assisté de Mme Aeberhardt et M. Vazeille, conseillers référendaires, rapporteurs, et de Mme Demagny, vérificatrice, avec le concours, en tant que rapporteurs, de M. Perrin, conseiller référendaire, Mmes Alexis, Chaffard, Falzone-Allard, conseillères référendaires en service extraordinaire, MM. Clappier, Jessua, Djebbari, Olivier, Vacchino, conseillers référendaires en service extraordinaires, M. Thervet, auditeur, et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice.

Le contre-rapporteur était M. Giannesini, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné le 28 mars 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidences et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Le présent rapport repose notamment sur 59 notes d'exécution budgétaire (NEB) qui constituent des analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ces documents contiennent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global.

Ces 64 notes sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Il est également diffusé par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le présent rapport intitulé « *Le budget de l'État en 2022 : Résultats et gestion* ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et pour information au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, présidents de chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Viola, Frentz, Mmes de Coincy, Périn, MM. Miller, Cabourdin, Chatelain, Appia, Mmes Latournaire-Willems, Riou-Canals, MM. Sitbon, Chastenet de Géry, Mmes Roche, Mercereau, M. Bonnaud, Mmes Lignot-Leloup, Legrand, conseillers maîtres, Mme Prost, MM. Pelé, Autran, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Lejeune, Diringer, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Camby, présidente de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Vareille, Vazeille, Mme Aeberhardt, conseillers référendaires, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, de Mme Demagny, vérificatrice et de M. Giannesini, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier procureur général accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 4 avril 2023

Synthèse

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 151,4 Md€ en 2022. Tout en s'améliorant de 19,3 Md€ par rapport à 2021, conformément à ce qui était attendu en loi de finances initiale, ce déficit reste supérieur de plus de 58 Md€ à celui de l'exercice 2019, avant la crise pandémique.

Comme le relevait la Cour dans son rapport public annuel en début d'année, la France n'est pas sortie du « quoi qu'il en coûte ». L'année 2022 s'est caractérisée au plan économique par un choc inflationniste (+ 5,2 %) et par les conséquences de la guerre en Ukraine, qui ont nécessité d'adapter en cours d'année la programmation budgétaire de la loi de finances initiale pour 2022, préparée à l'été 2021.

Un décret d'avance (avril 2022) et deux lois de finances rectificatives (août et décembre) ont ouvert massivement des crédits supplémentaires (47,3 Md€ au total), qui se sont ajoutés aux crédits reportés de 2021 sur 2022 (23,2 Md€).

La situation et la gestion du budget de l'État en 2022 présentent au moins quatre caractéristiques préoccupantes, dont le niveau élevé du déficit est la conséquence.

La première est la dynamique de la dépense, qu'aucun effort significatif de maîtrise ne vient infléchir. Les dépenses de l'État ont significativement progressé en 2022, malgré le reflux des dépenses d'urgence et de relance. Les dépenses liées au contexte inflationniste n'expliquent qu'une partie de cette hausse, la dépense « ordinaire » ayant également continué à augmenter.

La deuxième tient au fait que le dynamisme exceptionnel des recettes fiscales, pour la deuxième année consécutive, a porté le rendement des impôts à l'un de ses plus hauts niveaux historiques sans que ce surplus de recettes soit affecté à la réduction du déficit. Il est peu probable qu'au cours des prochaines années, ces recettes fiscales affichent le même dynamisme.

Le troisième élément préoccupant est le retournement marqué de la charge de la dette, qui a augmenté de 13,2 Md€ en 2022 (soit de près de 33 % en une seule année) après une décennie de quasi-stabilité ou de légère baisse. Cette inversion de tendance est d'autant plus préoccupante que cette

hausse brutale est entièrement due à l'inflation et n'intègre pas encore l'effet de la hausse des taux d'intérêt, qui se fera sentir à partir de 2023.

Enfin, la quatrième caractéristique de la gestion 2022 prolonge ce qui avait été observé en 2020 et 2021 : une tendance marquée à la budgétisation d'enveloppes importantes qui apparaissent sous-consommées en cours d'année, reportées sur l'exercice suivant et parfois en partie redéployées. Cette tendance porte atteinte au principe d'annualité ; elle pose aussi question au regard du principe de spécialité. De surcroît, elle nuit à la lisibilité de l'autorisation parlementaire.

Des dépenses du budget général encore en croissance malgré le reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance

Après avoir atteint 426,7 Md€ en 2021, les dépenses nettes¹ du budget général se sont établies à 445,7 Md€ en 2022, soit un accroissement de 19,0 Md€ (+ 4,4 %).

La loi de finances initiale ambitionnait une remise sous contrôle de la dépense et une sortie du « quoi qu'il en coûte », permise notamment par l'extinction programmée des dépenses d'urgence et la décélération des dépenses de relance. La guerre en Ukraine, l'inflation et les mesures décidées pour y faire face ont au contraire prolongé la très forte dynamique de dépense qui caractérise le budget de l'Etat depuis trois ans.

L'année 2022 marque un recul des dépenses engagées en 2020 et en 2021 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. En particulier, les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* se sont établies à 3,3 Md€ en 2022 après avoir atteint 41,8 Md€ en 2020 puis 34,4 Md€ en 2021. Les dépenses de la mission *Plan de relance* se sont également réduites (- 7,3 Md€) en raison du repli des décaissements du programme 364 – *Cohésion* (- 7,5 Md€).

Dans un contexte de forte inflation, particulièrement marquée sur les produits énergétiques, le soutien au pouvoir d'achat des ménages et aux entreprises représente un coût budgétaire évalué par la Cour à 11,1 Md€ en 2022 (soit + 10,5 Md€ par rapport à 2021), notamment :

- les remises successives sur les prix des carburants, à hauteur de 7,7 Md€ ;
- les boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité mis en place pour plafonner la hausse des tarifs régulés de vente, pour un coût budgétaire respectif de 1,3 Md€ et 0,1 Md€ en 2022. Le coût des boucliers

¹ Les dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts.

tarifaires est toutefois sensiblement plus élevé en comptabilité générale et en comptabilité nationale, qui ne fonctionnent pas sur la base des encaissements et décaissements mais sur le principe de la constatation des droits et obligations, si bien qu'une grande partie du coût des deux boucliers relatif à l'année 2022 sera supporté par le budget de l'État en 2023 ;

- le chèque énergie exceptionnel, d'un montant de 0,9 Md€.

En complément des aides visant à compenser le surcoût des produits énergétiques, d'autres dispositifs ont été mis en place pour soutenir les ménages face à la hausse générale des prix pour un coût, pour le budget général de l'État, de 4,7 Md€ en 2022 (+ 1,4 Md€ par rapport à 2021), notamment la hausse du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, d'un coût de 2,2 Md€ (y compris les cotisations « employeur » au compte d'affectation spéciale *Pensions*).

En 2022, les dépenses de personnel se sont élevées à 138,8 Md€, dont 94,5 Md€ de dépenses de rémunération et 44,4 Md€ de contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Ces dépenses sont en hausse de 3,1 % à champ constant, dont 3,7 % hors CAS *Pensions*, malgré la diminution des effectifs. Alors que la loi de finances initiale prévoyait une légère hausse des emplois de l'État, l'exercice 2022 a en réalité été marqué par une baisse des effectifs plus forte qu'en 2021 (- 5 765 équivalents temps plein en 2022, contre - 3 750 en 2021). Ces diminutions se concentrent essentiellement sur le ministère de l'éducation nationale (- 4 424 ETP, alors que la LFI y prévoyait la création de 50 emplois) et le ministère des armées (où les effectifs ont diminué de 1 018 ETP alors que 492 créations de postes étaient prévues). Ces évolutions reflètent les difficultés des ministères à pourvoir leurs emplois et possiblement une perte d'attractivité de la fonction publique d'État, dans un contexte de reprise du marché du travail.

La stratégie de réponse budgétaire au choc inflationniste et aux conséquences de la guerre en Ukraine s'est donc traduite par une nouvelle augmentation des dépenses de l'État. Par rapport à 2021, le surcoût de certaines dépenses se décompose comme suit :

- les mesures de soutien des agents économiques ont pesé à hauteur de 12 Md€ supplémentaires, prolongeant la croissance des dépenses dites d'intervention héritée de la crise sanitaire ;
- la hausse des transferts au CAS *Participations financières de l'État*, concernant notamment l'opération de nationalisation complète d'EDF a grevé le budget général de 10,5 Md€ supplémentaires ;

- la charge d'intérêt de la dette, sur laquelle l'État ne dispose pas de levier, a excédé de 13,2 Md€ celle de 2021 notamment en raison de la hausse de la charge liée aux emprunts indexés sur l'inflation.

La croissance des autres dépenses (+ 31,0 Md€ par rapport à 2021), qui ne relèvent pas de plans particuliers (urgence, relance, énergie), traduit une forte dynamique sous-jacente de la dépense de l'État. Même si une fraction, non chiffrable, est due à la hausse des prix en 2022 (dépenses de fournitures, de fluides, de carburants, de loyers), elle suggère un « effet cliquet » des augmentations intervenues ces dernières années. Cette croissance de la dépense n'apparaît pas contrôlée et est favorisée par l'utilisation persistante de reports massifs et d'enveloppes globalisées, au risque d'atteinte au principe budgétaire d'annualité et d'interrogation sur le respect du principe de spécialité des crédits votés. L'exercice 2022 n'a donc pas marqué la fin du « quoi qu'il en coûte » et la normalisation évoquée par le Gouvernement en matière macroéconomique ne s'observe pas au niveau du budget de l'État.

Enfin, le niveau des engagements n'ayant pas encore donné lieu à paiement rigidifie d'ores-et-déjà la programmation budgétaire et les marges de manœuvre des années à venir. Ce phénomène se caractérise par :

- le recours encore significatif cette année aux reports de crédits (18,7 Md€ de crédits de paiement, dont 6,0 Md€ sur la mission *Plan de relance*, et 53,3 Md€ d'autorisations d'engagement sur l'ensemble du budget) ;
- une nouvelle progression des restes à payer (214,9 Md€, soit + 36,4 Md€ par rapport à 2021) ;
- des lois de programmation sectorielles (défense, justice, recherche, aide publique au développement) qui contraignent la dépense de l'État à hauteur de 70,3 Md€ en 2022 et environ 20 % du total de la dépense à compter de 2023. En l'état, les lois de programmations sectorielles contraindraient fortement les autres dépenses du budget de l'Etat, qui devraient baisser en volume chaque année de 1,4% en moyenne pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Des recettes très dynamiques en 2022, après une année 2021 déjà exceptionnelle

En 2022, le total des recettes nettes du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) s'est élevé à 287,5 Md€ après déduction des prélèvements sur recettes, de 43,0 Md€ pour les collectivités territoriales et de 24,2 Md€ pour l'Union européenne. Ce montant est en

augmentation de 32,3 Md€ par rapport à 2021 et est supérieur de 43,0 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Les recettes fiscales de l'État se sont élevées à 323,3 Md€ en 2022, soit + 27,5 Md€ par rapport à 2021, après une hausse de 9,8 Md€ entre 2020 et 2021. Les recettes fiscales ont ainsi atteint un niveau historique, supérieur de 14,9 % aux encaissements de 2019.

Cette croissance s'explique par une évolution spontanée très dynamique, de 36,1 Md€, soit + 12,2 % (après 46,0 Md€, soit + 18,0 % en 2021), résultant notamment de la très forte croissance du bénéfice fiscal des entreprises entre 2020 et 2021, qui a eu un impact positif sur les recettes d'impôt sur les sociétés en 2022. L'évolution spontanée des recettes fiscales est ainsi plus rapide que celle du PIB en 2022 et leur élasticité s'établit à 2,2, un niveau très supérieur à la moyenne sur longue période, proche de 1.

Cette évolution spontanée a été très partiellement contrebalancée par un effet global à la baisse (- 8,6 Md€) des mesures nouvelles intervenues en 2022, notamment la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire (- 4,9 Md€), ainsi qu'un transfert supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 3,6 Md€ aux organismes de l'audiovisuel public, pour compenser la suppression de la contribution qui leur était affectée.

La prévision des recettes fiscales, encore très dynamiques en 2022 après une année exceptionnelle en 2021, a fait l'objet de révisions à la hausse tout au long de l'année, à l'occasion des lois de finances successives. Elle est ainsi passée de 287,6 Md€ dans la loi de finances initiale à 311,6 Md€ dans la première loi de finances rectificative, puis 315,8 Md€ dans la seconde. Ces révisions se sont toutefois révélées insuffisantes puisque l'exécution des recettes fiscales, à 323,3 Md€, a largement dépassé les prévisions de la dernière loi de finances rectificative (+ 7,5 Md€), soit un écart final avec la loi de finances initiale de + 35,7 Md€. Ces écarts sont plus faibles que ceux, exceptionnels, qui avaient été constatés en 2021 (+ 18,2 Md€ par rapport à la dernière loi de finances rectificative et + 37,9 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale) mais demeurent bien supérieurs à ce qui était observé en moyenne avant la crise sanitaire. Une grande part de ces deux écarts (respectivement 42 % par rapport à la LFR 2 et 62 % par rapport à la LFI) concerne l'impôt sur les sociétés (IS).

Les recettes non fiscales perçues par l'État, soit 23,9 Md€, ont été supérieures de 3,7 Md€ (+ 18 %) à la prévision initiale et de 2,7 Md€ (+ 13 %) au montant encaissé en 2021, en raison notamment du versement par l'Union européenne du deuxième paiement au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), en augmentation par rapport à 2021 (+ 2,3 Md€).

Enfin, le coût des dépenses fiscales connaît une augmentation de 4,6 Md€ en 2022, pour atteindre un total de 94,2 Md€, principalement sous l'effet de la forte hausse du coût du régime de taxation forfaitaire au tonnage des entreprises de transport maritime. La Cour constate à nouveau le caractère inopérant des mécanismes destinés à stabiliser le nombre et le coût de ces dépenses fiscales et la non-réalisation du programme d'évaluation de leur efficacité qui était prévu en LFI 2020, seules trois d'entre elles ayant été menées à bien en trois ans.

Au total, le dynamisme exceptionnel des recettes en 2022 a permis de financer, par un surcroît d'impôt, la croissance de la dépense de l'État et n'a que faiblement contribué à la consolidation budgétaire, le déficit budgétaire constaté en 2022 étant finalement assez proche de ce qui était prévu en LFI.

Un déficit budgétaire qui reste très élevé et accroît d'autant la dette de l'État

Le solde budgétaire de l'État en 2022 s'élève à - 151,4 Md€ (soit 5,7 % du PIB en valeur), en amélioration de 19,3 Md€ par rapport à 2021 (- 170,7 Md€, soit 6,8 % du PIB).

Ce solde est très proche de la prévision de la loi de finances initiale (- 153,8 Md€), du fait de deux écarts de prévision importants, qui se compensent quasiment.

Les recettes fiscales, comme il a été indiqué, sont en effet très supérieures à la prévision initiale (+ 35,7 Md€), effet auquel s'ajoute un solde positif inhabituellement important des comptes spéciaux à hauteur de + 6,8 Md€, dont + 5,0 Md€ sur le CAS *Participations financières de l'État* et + 2,2 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, d'autres comptes spéciaux affichant un solde déficitaire.

Le gain total de 43,0 Md€ en recettes est plus que compensé par une exécution des dépenses du budget général très supérieure à la prévision initiale (+ 47,5 Md€) : cette dernière ne tenait pas compte des reports de crédits de paiement de 2021 d'un niveau très élevé (23,2 Md€), auxquels se sont ajoutés les crédits supplémentaires des lois de finances rectificatives.

Le niveau du déficit se révèle également éloigné des prévisions de la dernière loi de finances rectificative de l'année (décembre 2022), qui l'estimait à 171,0 Md€. C'est la troisième année consécutive que le solde budgétaire est significativement moins dégradé que ne le prévoyait la dernière loi de finances rectificative.

Le niveau du déficit en 2022 s'est traduit par une nouvelle augmentation de l'endettement de l'État. L'encours de dette négociable de l'État a continué sa progression, passant de 1 822,9 Md€ fin 2019 à 2 278,0 Md€ fin 2022, soit une augmentation de 24 % en trois ans. En proportion du PIB, la dette négociable de l'État représentait 86,2 % du PIB en 2022 contre 74,7 % en 2019.

Alors que la charge de la dette était en baisse tendancielle depuis une dizaine d'années en raison de la diminution continue des taux d'intérêt, 2022 marque une nette inversion de tendance. Du fait de l'inflation, la charge de la dette aura été très fortement supérieure au montant prévu. Elle s'est élevée à 50,7 Md€ en exécution au lieu des 38,7 Md€ prévus par le LFI. Elle a ainsi augmenté de 13,2 Md€ entre 2021 et 2022 (ou de 12,9 Md€ après prise en compte de la moindre charge liée à la gestion de la trésorerie), après avoir augmenté de 2,0 Md€ entre 2020 et 2021.

Le principal facteur de hausse n'est cependant pas la hausse des taux, dont les effets ne se font pas encore sentir sur le « stock » de dette mais devrait jouer davantage en 2023, mais l'inflation, qui s'est traduite par une augmentation de la provision pour charge d'indexation (+ 11,9 Md€). Ce contexte nouveau renforce la nécessité d'actualiser les conditions et limites des émissions de titres indexés.

Des atteintes au principe d'annualité et des interrogations sur le respect du principe de spécialité

Les reports de crédits de 2021 sur 2022 (23,2 Md€), les ouvertures massives de crédits en lois de finances rectificatives (47,3 Md€), précédées par un décret d'avance dont l'équilibre n'a été rendu possible que par l'annulation de crédits reportés à cette seule fin, ont constitué de fait une réserve à la disposition du Gouvernement. *In fine*, une part substantielle de ces crédits n'a pas été consommée (25,0 Md€) et des crédits sont à nouveau massivement reportés sur 2023 (18,7 Md€).

La tendance à la constitution d'enveloppes budgétaires globales mobilisables à tout moment, observée en 2020 et 2021, s'est donc perpétuée en 2022 malgré le net recul des dépenses liées à la pandémie de covid 19 et au plan de relance. Elle s'aggrave même, puisque ces enveloppes ne sont désormais plus identifiées au sein de missions budgétaires spécifiques (*Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, supprimée en 2023, et *Plan de relance*, non dotée d'autorisations d'engagement à compter de 2023), mais sont diffuses au sein de l'ensemble du budget général, voire de certains comptes spéciaux (*Participations financières de l'Etat*).

De plus, comme en 2020 et 2021, plusieurs interrogations existent sur le respect du principe de spécialité budgétaire. En effet, les redéploiements massifs permis par ces reports, ces enveloppes globales et le décret d'avance précité bénéficient finalement à d'autres politiques publiques que celles qui avaient justifié leur autorisation initiale.

Au total, ces atteintes au principe d'annualité et ces interrogations sur le respect du principe de spécialité budgétaire affectent la portée de l'autorisation parlementaire et nuisent à la lisibilité des lois de finances.

Le budget vert, une démarche inaboutie

Depuis 2020, le Gouvernement publie une annexe au projet de loi de finances (PLF) portant sur l'impact environnemental du budget de l'État, dont une partie est communément appelée « budget vert ». La démarche consiste à attribuer une cotation (favorable, défavorable, neutre, mixte, non coté) aux dépenses de l'État et à d'autres agrégats.

Ainsi, les dépenses et taxes affectées cotées comme favorables à l'environnement concernent par exemple le dispositif « MaPrimeRénov' », le soutien à la rénovation énergétique associé au *Plan de relance*, ou les taxes affectées aux agences de l'eau.

Cet exercice constitue une avancée importante. Il n'a cependant pas atteint sa phase de maturité et connaît plusieurs limites. Sa principale faiblesse a trait à ses résultats modestes en matière de cotation : 10 % des dépenses sont cotées favorables ou défavorables. De plus, la démarche ne permet pas, à l'heure actuelle, de rapprocher les cotations des crédits inscrits en PLF de leur exécution, ce qui affaiblit sa portée.

L'évolution des relations financières entre l'État, les autres administrations publiques et l'Union européenne

La crise liée à la pandémie de covid 19 en 2020, les dépenses d'urgence sanitaire et de relance en 2020 et 2021, et le choc inflationniste en 2022 ont eu un impact sur les relations financières entre l'État, les autres administrations et l'Union européenne (UE).

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales empruntent des circuits nombreux, complexes et changeants, dont certains concourent de manière parallèle à la mise en œuvre des mêmes finalités.

Selon les documents budgétaires, les transferts de l'État aux collectivités territoriales ont atteint 107,7 Md€ en 2022, soit une augmentation de 2,5 Md€ (+ 2,4 %) par rapport à 2021, mais une baisse de 7,0 Md€ (- 5,8 %) par rapport à 2020. Ce montant, présenté en annexe à la

loi de finances, est cependant en partie conventionnel puisqu'il intègre la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la suppression de leur dotation globale de fonctionnement, mais pas les trois autres fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 35,6 Md€ en 2022, après 32,8 Md€ en 2021, celles-ci étant appelées à compenser des impositions locales supprimées et ne rentrant donc pas dans les « concours » de l'État.

Le financement prépondérant des collectivités par l'État par la voie d'affectations d'impôts et de prélèvements sur recettes (93,4 % du total en 2022) limite les possibilités de régulation budgétaire, alors que la TVA constitue une recette particulièrement dynamique.

Dans son rapport public annuel 2023 consacré à la décentralisation, la Cour a appelé à redéfinir le mode de financement des collectivités. Elle a préconisé un recentrage de la totalité des impôts locaux sur les communes et leurs groupements afin d'en renforcer l'autonomie et la responsabilité, l'affectation aux départements d'une dotation d'action sociale et d'une part de la fiscalité nationale afin de leur permettre de mieux assumer leurs dépenses sociales et l'affectation aux régions d'une part accrue de la fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés), en cohérence avec leurs compétences.

Les régimes de protection sociale bénéficient également de concours de l'État qui prennent la forme soit d'affectations d'impôts, soit de dépenses budgétaires.

En 2022, les impôts et taxes affectés à la protection sociale ont atteint 95,0 Md€, dont 60 % de TVA. De 2018 à 2022, les recettes de TVA, affectées par la crise sanitaire puis soutenues par la reprise de l'activité économique et l'inflation, ont crû de 20,7 %. Dans le même temps, la masse salariale assujettie aux cotisations sociales a connu une moindre progression (+ 14,7 %). La TVA procure désormais à la protection sociale une ressource dynamique, dont l'assiette s'étend aux biens et services importés.

Par ailleurs, le budget général de l'État finance des prestations sociales, principalement versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), pour un montant de 41,9 Md€ en 2022, en augmentation de 22 % depuis 2018 et de 9 % par rapport à 2021. L'estimation du montant des paiements induits au titre de ces prestations, qui est supporté par le budget de l'État, fait l'objet de travaux statistiques (au-delà des cas effectivement identifiés au terme de contrôles). Celui-ci est évalué à environ 1,7 Md€ pour l'année 2022.

Certains circuits financiers entre l'État et les administrations de sécurité sociale, mis en place notamment dans le cadre de la crise sanitaire,

doivent être clarifiés à brève échéance. Dans ce cadre, le trop-versé par l'État de 600 M€ constaté en 2022 au titre de des allégements de prélèvements sociaux applicables aux trois années de la crise sanitaire doit être régularisé.

Le budget de l'Union européenne, enfin, a atteint 175,5 Md€ en crédits d'engagement (CE) et 163,5 Md€ en crédits de paiement (CP) au terme de cinq budgets rectificatifs du fait notamment de la guerre en Ukraine, qui a entraîné des dépenses exceptionnelles. En 2022, le prélèvement sur recettes en faveur de l'UE, qui constitue l'essentiel de la contribution de la France au budget européen, s'est élevé à 24,23 Md€, soit une baisse conjoncturelle de 8 % (- 2,1 Md€) par rapport à l'exécution 2021.

Cette diminution inattendue du PSR-UE en 2022 ne modifie pas pour les années à venir sa trajectoire prévisionnelle, en hausse du fait du Brexit, qui a été intégrée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Le PSR-UE devrait croître d'environ 1 Md€ par an pour atteindre 28,5 Md€ en 2027.

**Au terme de son analyse, la Cour formule
plusieurs recommandations**

Compte tenu de ces constats, la Cour formule plusieurs recommandations destinées à améliorer la gestion budgétaire de l'État dès 2023.

Récapitulatif des recommandations

1. Dans le contexte de reprise de l'inflation, actualiser rapidement les conditions et limites des émissions de titres indexés (*recommandation nouvelle*, figurant dans la note d'analyse de l'exécution du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*).
2. Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours (*recommandation reformulée*).
3. Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (*recommandation reformulée*).
4. Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (*recommandation nouvelle*).
5. Présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale (*recommandation reformulée, liée à celle figurant dans la note d'analyse de l'exécution des recettes fiscales*).
6. Préciser, dans le projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale Pensions, les hypothèses sous-jacentes à la prévision triennale d'évolution des dépenses, des recettes et du solde du CAS et présenter une trajectoire d'évolution à plus long terme (*recommandation nouvelle, figurant dans les observations définitives de la Cour des comptes relatives au service des retraites de l'État*).

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par le 4^e de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année précédente².

Une analyse détaillée de l'exécution budgétaire en 2022 est présentée dans les trois premiers chapitres de ce rapport.

Le premier porte sur les résultats de l'année. Il examine l'évolution du solde budgétaire et de ses grandes composantes, recettes et dépenses du budget général et comptes spéciaux. Conséquence du niveau élevé du déficit, la dette de l'État a de nouveau progressé fortement en 2022.

Le deuxième chapitre présente les recettes fiscales et non fiscales du budget général, ainsi que les fonds de concours. Les recettes fiscales ont encore progressé en 2022 grâce à une évolution spontanée particulièrement dynamique. Les recettes non fiscales ont également augmenté.

Le troisième chapitre analyse les dépenses du budget général. Elles ont continué de progresser fortement, après leur croissance déjà marquée en 2020 et 2021, et ce malgré la très forte diminution des dépenses d'urgence sanitaire et de relance. Les dépenses nouvelles liées au plan de résilience n'expliquent qu'en partie cette augmentation, une dynamique toujours forte des autres dépenses étant constatée. Les dépenses de l'Etat en 2022 dépassent de près de 110 Md€ leur niveau de 2019, année précédant la pandémie de covid 19.

Le quatrième chapitre examine enfin l'évolution des relations financières entre l'État et les autres administrations publiques (collectivités territoriales et sécurité sociale), ainsi qu'avec l'Union européenne.

Ces développements conduisent la Cour à formuler au cours du rapport six recommandations.

Il convient enfin de noter que la gouvernance des finances publiques a été marquée en 2022 par deux circonstances inhabituelles : le rejet définitif, le 3 août, du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de 2021 et l'absence d'accord en commission mixte paritaire, le 15 décembre, sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

² L'analyse d'ensemble des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2023 (rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques).

Les conséquences du rejet du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de 2021

Aux termes de l'article 37 de la Lolf, « *la loi de règlement* :

- arrête le montant définitif des recettes et des dépenses (...) ainsi que le résultat budgétaire qui en découle ;
- arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie (...) ;
- approuve le compte de résultat de l'exercice (...). Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

Le cas échéant, la loi de règlement :

- (...) arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;
- (...) »

En l'espèce, au-delà de l'absence d'arrêté du montant définitif des recettes, des dépenses, du solde budgétaire et des ressources et des charges de trésorerie relatifs à l'exercice 2021, le rejet du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes emporte deux conséquences notables :

- en comptabilité générale, l'absence d'approbation du compte de résultat et du bilan, ainsi que d'affectation du résultat ;
- en comptabilité budgétaire, le report automatique sur 2022 de leur solde pour tous les comptes spéciaux, conformément à l'article 20-I de la Lolf, alors que le projet de loi de règlement pour 2021 prévoyait un report partiel du solde de quatre comptes spéciaux³ qui n'a pas pu être mis en œuvre.

Enfin, l'article 41 de la Lolf dispose : « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. » Dans sa décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022 relative à la loi de finances pour 2023, le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition avait été respectée, puisque l'Assemblée nationale s'est prononcée par un vote en première lecture sur le projet de loi de règlement de 2021.

³ Compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, compte de commerce *Opérations commerciales des domaines*, comptes d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques et Pertes et bénéfices de change*.

Chapitre I

Les résultats de l'année

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 151,4 Md€ en 2022, dont 158,2 Md€ sur le budget général. Avec ce niveau élevé, il demeure très supérieur à celui observé en 2019 (92,7 Md€), année précédant la pandémie de covid 19.

Le maintien du déficit à un niveau élevé, malgré un net rebond des recettes, résulte d'une augmentation continue des dépenses au cours des trois dernières années (I).

Conséquence de ce déficit, l'encours de dette progresse et un fort ressaut de la charge de la dette est constaté en 2022 (II).

L'examen de la gestion budgétaire conduit enfin à constater, cette année encore, plusieurs atteintes aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité énoncés par la Lolf (III).

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire 2022 (en M€)

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	LFR1 2022	LFR2 2022	Exécution 2022
<i>Recettes fiscales brutes</i>	426 124	418 180	445 556	452 324	456 049
<i>R & D sur impôts d'État</i>	- 122 287	- 123 982	- 126 819	- 129 540	- 125 783
<i>R & D sur impôts locaux</i>	- 8 099	- 6 626	- 7 160	- 7 018	- 6 982
Recettes fiscales nettes (a)	295 738	287 572	311 576	315 766	323 283
Recettes non fiscales (b)	21 257	20 177	23 736	24 726	23 949
PSR au profit de l'Union européenne (c)	- 26 368	- 26 359	- 26 359	- 24 290	- 24 230
PSR au profit des collectivités territoriales (d)	- 43 371	- 43 241	- 43 809	- 43 626	- 43 034
Fonds de concours et att. de produits (e)	7 960	6 281	6 281	6 281	7 508
Recettes nettes (f = a + b + c + d + e)	255 215	244 430	271 425	278 857	287 476
Dépenses brutes du budget général (g)	557 119	528 795	584 218	589 713	578 437
Remboursements et dégrèvements (h)	- 130 386	- 130 608	- 133 979	- 136 558	- 132 765
Dépenses nettes du budget général (i= g + h) (y compris fonds de concours et att. de produits)	426 732	398 188	450 239	453 155	445 671
Solde du budget général (j = f - i)	- 171 518	- 153 758	- 178 814	- 174 298	- 158 195
Solde des budgets annexes (k)	0	15	-6	300	27
Solde des comptes d'affectation spéciale	-363	24	-504	1 436	4 459
Solde des comptes de concours financiers	648	-272	734	1 422	2 143
Solde des comptes de commerce	407	76	76	76	110
Solde comptes d'opérations monétaires	94	87	87	87	15
Solde comptes spéciaux (l)	786	-85	394	3 021	6 726
Solde général (j + k + l)	- 170 732	- 153 828	- 178 426	- 170 977	- 151 442

Source : Cour des comptes – données direction du budget. Dans ce tableau, comme dans le reste du rapport, une totalisation peut légèrement différer de l'addition de ses composantes, du fait d'arrondis

I - Un déficit, très élevé pour la troisième année consécutive

Cette partie du rapport décrit les différentes lois de finances intervenues en 2022 ainsi que le solde constaté en exécution (A). Elle présente ensuite brièvement les recettes (B) et les dépenses (C) du budget général (qui sont examinées en détail dans les chapitres II et III) et le solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (D).

A - Un exercice budgétaire perturbé par le choc énergétique et inflationniste

1 - Une programmation budgétaire largement modifiée en cours d'exercice

Comme en 2021, un décret d'avance et deux lois de finances rectificatives ont modifié la programmation budgétaire de la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, qui prévoyait un déficit de 153,8 Md€. Elle reposait notamment sur une hypothèse d'inflation de 1,5 % pour 2022.

Le choc d'inflation occasionné par la guerre en Ukraine, notamment sur les prix de l'énergie, conjugué aux incertitudes sur la situation économique, a conduit le Gouvernement à réviser à plusieurs reprises les prévisions de recettes et de dépenses.

a) Le décret d'avance du 7 avril 2022 équilibré grâce à des reports de crédits de 2021

Au mois de mars 2022, le Gouvernement a adopté un « plan de résilience économique et sociale » pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine déclenchée le 24 février. Il visait notamment à apporter un soutien aux ménages et aux entreprises affectés par la hausse des prix de l'énergie et des matières premières.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a permis de financer une partie des mesures de ce plan, ainsi que l'accueil des réfugiés ukrainiens. Il a ainsi procédé à des ouvertures de crédits, à hauteur de 5,9 Md€, sur cinq missions du budget général. La moitié de cette enveloppe (3,0 Md€) était destinée à couvrir une aide à l'achat de carburant pour les particuliers et les entreprises (remise de 0,15 € par litre).

Les ouvertures de crédits devaient, de plus, financer des aides aux entreprises grandes consommatrices d'énergie (1,5 Md€) et des concours aux secteurs particulièrement affectés par la crise (agriculture, transport, travaux publics, pêche – pour 1,1 Md€ au total). Enfin, une ouverture de crédits de 0,4 Md€ a été prévue pour l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Ces ouvertures ont été compensées par des annulations du même montant. Elles ont porté pour plus de la moitié (3,5 Md€) sur des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, du fait de besoins inférieurs à ce qui était attendu. Le même motif a permis d'annuler des crédits à hauteur de 0,5 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*. Les autres annulations (1,9 Md€) ont porté sur des crédits mis en réserve sur plusieurs missions du budget général et un budget annexe.

La Cour a estimé⁴ que cet équilibre entre les ouvertures et les annulations de crédits apparaissait largement formel. En effet, le report massif sur 2022 de crédits non utilisés en 2021 dans le seul but d'équilibrer le décret d'avance (les deux tiers des annulations ont porté sur des crédits reportés) avait pour conséquence de modifier *de facto* l'équilibre de la loi de finances initiale, ce qu'un décret d'avance n'est pas autorisé à faire.

Par ailleurs, la Cour indiquait que certaines annulations de crédits présentaient sans doute un caractère temporaire et devraient être compensées par des ouvertures dans une prochaine loi de finances rectificative. Ce point s'est rapidement vérifié : les crédits du budget général annulés par le décret d'avance ont été rouverts dans leur quasi-totalité par la loi de finances rectificative d'août 2022, sauf pour ce qui concerne la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, pour un montant de 1,7 Md€ au total. Une partie de ces crédits rouverts a été annulée à l'occasion de la seconde loi de finances rectificative de décembre 2022, pour 0,5 Md€.

b) La première loi de finances rectificative du 16 août 2022

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 (LFR 1) a ratifié les modifications apportées à la LFI par le décret d'avance du 7 avril 2022.

Elle a également prévu 52,0 Md€⁵ (+ 13,1 %) de dépenses supplémentaires (dont 7,8 Md€ ajoutés en cours de discussion parlementaire) sur le budget général, dont une partie au titre des mesures de protection du pouvoir d'achat des ménages et des aides accordées aux entreprises dans le

⁴ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance, juillet 2022*.

⁵ Y compris les prévisions de consommation de crédits de 2021 reportés sur 2022.

contexte de la hausse de l'inflation. Ce montant constitue près de la moitié des dépenses additionnelles liées à la crise sanitaire.

Les principales mesures concernaient le soutien au pouvoir d'achat en réponse à l'inflation (revalorisation du point d'indice de la fonction publique, revalorisation anticipée des prestations sociales, aides exceptionnelles de solidarité). Par ailleurs, étaient prévues des mesures directement liées à la hausse des prix de l'énergie et notamment la prolongation jusqu'à fin 2022 de la remise sur les carburants, le maintien du bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie mis en place fin 2021 et le soutien des entreprises les plus touchées par la hausse du prix de l'énergie et la crise en Ukraine.

Enfin, en application d'un engagement de la campagne présidentielle, la LFR 1 prévoyait la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (3,6 Md€) et sa compensation par l'attribution d'une fraction de TVA aux sociétés de l'audiovisuel public.

La LFR 1 réévaluait également à la hausse les prévisions de recettes à hauteur de + 27,0 Md€, dont + 24,0 Md€ sur les recettes fiscales (notamment + 16,8 Md€ sur l'impôt sur les sociétés et + 2,9 Md€ sur la TVA).

Cette réévaluation des recettes étant inférieure de moitié aux dépenses nouvelles, le solde budgétaire prévu par la LFR 1 se dégradait de 24,6 Md€, pour atteindre - 178,4 Md€, y compris la consommation prévisionnelle des crédits de 2021 reportés sur 2022.

c) La seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022

D'une ampleur moindre que la précédente, la deuxième loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2) prévoyait de nouvelles plus-values sur les recettes de l'État (+ 7,4 Md€ par rapport à la LFR 1, soit + 34,4 Md€ par rapport à la LFI), en particulier sur l'IS, l'impôt sur le revenu (IR) et la TVA. Ces réévaluations de recettes étaient d'un montant supérieur à la hausse nette des dépenses prévues sur les crédits des ministères.

Les dépenses nouvelles, d'un montant de 4,4 Md€ sur le budget général, finançaient de mesures de soutien en réponse à la hausse des prix de l'énergie (chèque énergie exceptionnel, prolongation de la remise sur les carburants, aide pour les ménages se chauffant au bois) et d'autres dépenses sectorielles (dépenses militaires, aides aux agriculteurs, seconde dotation à France compétences).

Au titre des annulations de crédits, le texte prévoyait notamment une baisse de 2,0 Md€ des provisions sur les prêts garantis par l'État (PGE), et une diminution du même montant (2,0 Md€) sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

En prenant en compte la consommation prévisionnelle des crédits reportés de 2021 vers 2022, le déficit estimé pour 2022 s'établissait à 171,0 Md€, contre 178,4 Md€ en LFR 1.

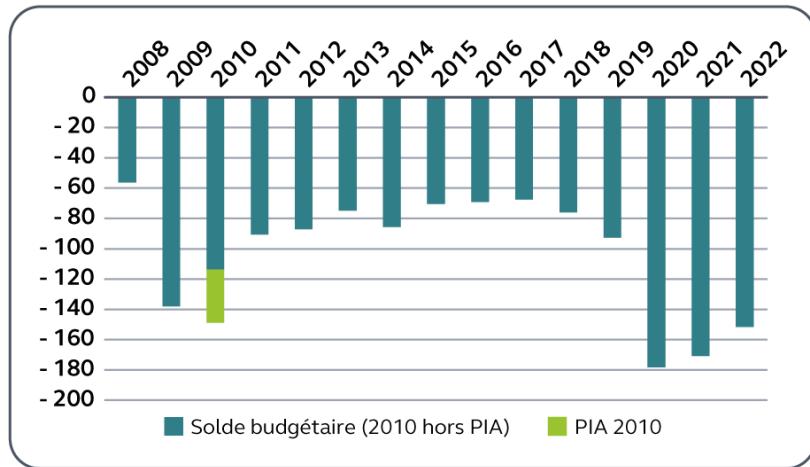
2 - Une exécution éloignée des dernières prévisions budgétaires

a) La persistance d'un déficit élevé

Le solde budgétaire de l'État en 2022 s'élève en exécution à - 151,4 Md€, en amélioration de 19,3 Md€ par rapport à 2021 (- 170,7 Md€).

À ce niveau encore élevé, le déficit de l'État rapporté au PIB en valeur (5,7 %) est inférieur à celui de 2021 (6,8 %).

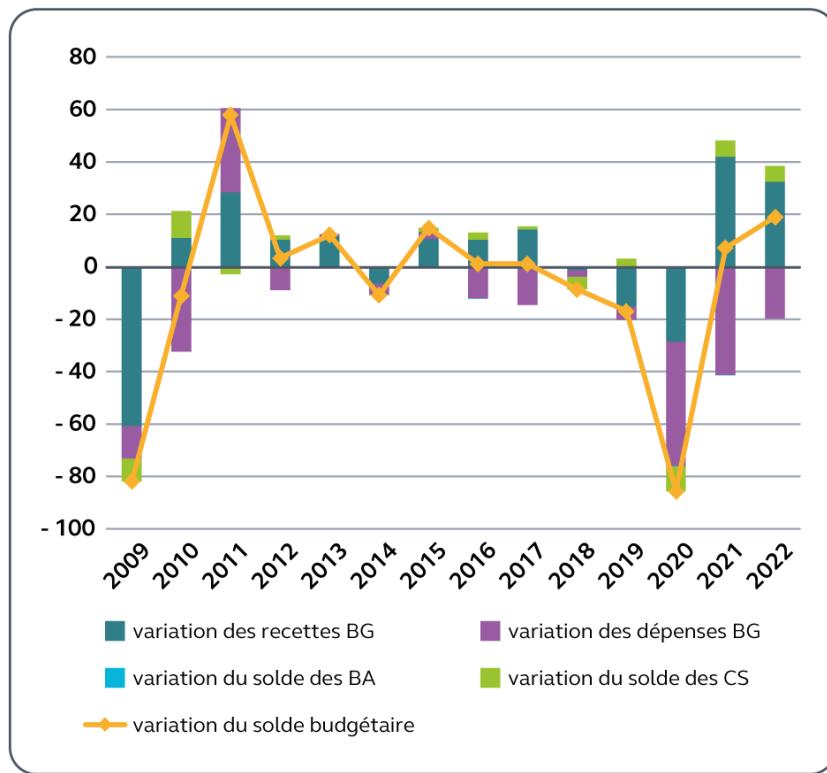
Graphique n° 1 : solde budgétaire de l'État 2008-2022 (Md€)



Source : lois de règlement pour 2008 à 2020, projet de loi de règlement pour 2021 ; direction du budget pour 2022

Le maintien du déficit à un niveau élevé, malgré un rebond des recettes, résulte d'une nouvelle augmentation marquée des dépenses, après les fortes augmentations enregistrées en 2020 et 2021.

**Graphique n° 2 : décomposition de l'évolution
du solde budgétaire (Md€)**



Source : lois de règlement de 2009 à 2021 (projet pour 2021) ; données direction du budget pour 2022
BG : budget général ; BA : budgets annexes ; CS : comptes spéciaux

Note : le graphique montre l'effet de chaque composante sur la variation du solde budgétaire ; une augmentation des recettes ou une diminution des dépenses ont un effet positif sur le solde.

La dépense de l'État en 2022 est ainsi supérieure de 109,6 Md€ (+ 31,9 %⁶) à celle de l'exercice 2019, dernière année avant la pandémie de covid 19, au terme de trois années consécutives marquées par des dépenses en forte croissance (+ 53,6 Md€ en 2020, + 37,0 Md€ en 2021 et + 19,0 Md€ en 2022).

⁶ En comparaison, l'inflation cumulée a été de 8,6 % sur la période 2019-2022.

b) Un solde budgétaire en définitive proche de la prévision de la loi de finances initiale, mais éloigné des révisions en cours d'année

En s'établissant à - 151,4 Md€ en exécution, le solde budgétaire de l'État, soutenu par des recettes dynamiques (cf. chapitre II), est en définitive proche de celui prévu dans la loi de finances initiale (- 153,8 Md€).

Il est en revanche moins dégradé que ce que prévoyaient les deux lois de finances rectificatives : il est ainsi inférieur de 27,0 Md€ à la prévision de la première LFR publiée le 16 août 2022 et de 19,6 Md€ à la prévision de la seconde LFR publiée le 1^{er} décembre 2022.

Tableau n° 2 : solde budgétaire de l'État en 2022 dans les lois de finances et en exécution (Md€)

	LFI 2022	LFR 1 2022	LFR 2 2022	Exéc. 2022	Écart exéc. - LFI	Écart exéc. - LFR 2
Recettes fiscales nettes	287,6	311,6	315,8	323,3	35,7	7,5
Recettes non fiscales	20,2	23,7	24,7	23,9	3,8	- 0,8
PSR au profit de l'Union européenne	- 26,4	- 26,4	- 24,2	- 24,2	2,1	0,1
PSR au profit des collectivités territoriales	- 43,2	- 43,8	- 43,6	- 43,0	0,2	0,6
Fonds de concours et att. de produits	6,3	6,3	6,3	7,5	1,2	1,2
Recettes nettes du budget général	244,4	271,4	278,9	287,5	43,0	8,6
Dépenses nettes du budget général	398,2	450,2	453,2	445,7	47,5	- 7,5
Solde du budget général	- 153,8	- 178,8	- 174,3	- 158,2	- 4,4	16,1
Solde des budgets annexes	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	- 0,3
Solde comptes spéciaux	-0,1	0,4	3,0	6,7	6,8	3,7
Solde général	- 153,8	- 178,4	- 171,0	- 151,4	2,4	19,6

Source : Cour des comptes – données direction du budget

PSR : prélèvements sur recettes

Le faible écart à la loi de finances initiale recouvre deux écarts de prévision importants, qui se compensent. Les recettes fiscales sont en effet très supérieures (+ 35,7 Md€) à la prévision initiale. Cet écart est principalement lié à une évolution spontanée bien meilleure que prévu, à laquelle s'ajoute notamment un gain sur les recettes non fiscales (+ 3,8 Md€), ainsi qu'un solde positif des comptes spéciaux (+ 6,8 Md€ au total), dont + 5,0 Md€ sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et + 2,2 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, d'autres comptes spéciaux affichant une solde déficitaire.

Le gain total de 43,0 Md€ en recettes est plus que compensé par une exécution des dépenses du budget général très supérieure à la prévision initiale (+ 47,5 Md€) : cette dernière ne tenait pas compte des reports de crédits de 2021 d'un niveau très élevé (23,2 Md€), auxquels se sont ajoutés les crédits supplémentaires des lois de finances rectificatives.

Enfin, l'amélioration du solde par rapport à la seconde loi de finances rectificative (+ 19,5 Md€) s'explique par trois effets qui jouent dans le même sens :

- un rendement des recettes supérieur à la prévision (+ 8,6 Md€ dont + 7,5 Md€ au titre des seules recettes fiscales), principalement en raison d'un cinquième acompte d'impôt sur les sociétés plus élevé que prévu et d'une amélioration du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu ;
- des dépenses du budget général moins élevées que prévu (- 7,5 Md€), avec une sous-consommation importante de crédits sur certaines missions ;
- un solde positif des comptes spéciaux, plus de deux fois supérieur au montant prévu en LFR 2.

Les deux premiers effets se manifestent pour la troisième année consécutive, même si les écarts constatés en 2022 sont inférieurs aux deux années précédentes.

Tableau n° 3 : écart entre l'exécution et les prévisions de la dernière loi de finances rectificative, en Md€

	2019	2020	2021	2022
Recettes du budget général	+ 2,2	+ 10,9	+ 19,7	+ 8,6
Dépenses du budget général	- 0,5	- 29,7	- 8,7	- 7,5
Solde du budget général	+ 2,7	+ 40,6	+ 28,4	+ 16,1

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les incertitudes liées à la situation économique peuvent en partie expliquer ces écarts. Mais, le fait qu'ils se soient produits trois ans de suite dans le même sens dans des contextes économiques très différents souligne la nécessité d'améliorer la qualité des prévisions de la dernière loi de finances rectificative, surtout lorsqu'elle est publiée début décembre.

3 - Le résultat de l'État en comptabilité nationale et en comptabilité générale

À la différence du solde budgétaire, qui rapporte essentiellement des recettes encaissées à des dépenses décaissées au cours de l'exercice, le résultat de l'État en comptabilité nationale et en comptabilité générale se fonde sur le principe de la constatation des droits et des obligations nés au cours de l'exercice, et des produits et des charges qui en résultent, indépendamment du mouvement de caisse. Si le principe général des « droits constatés »⁷ est commun à ces deux comptabilités, leurs référentiels diffèrent toutefois légèrement.

a) *Le résultat de l'État en comptabilité nationale*

Le résultat de l'État en comptabilité nationale s'établit à - 146,9 Md€, soit un niveau proche du solde budgétaire. Hors impact de la reprise de dette de SNCF Réseau (10,0 Md€ en 2022), les dépenses de l'État en comptabilité nationale progressent au même rythme qu'en 2021.

L'écart entre les deux soldes recouvre plusieurs différences de référentiel comptable. En premier lieu, certaines opérations budgétaires sont traitées en opérations financières en comptabilité nationale, sans effet sur le niveau de dépenses ou de recettes non financières. C'est ainsi le cas des prises de participation de l'État, nettes des cessions (5,7 Md€), ou des prêts accordés, nets des remboursements (- 0,4 Md€). D'autres opérations financières, comme la dépense budgétaire de l'État au titre de l'« amortissement de la dette Covid » (1,9 Md€) sont également considérées en comptabilité nationale comme sans impact sur le déficit de l'État. Le retraitement de cette première catégorie d'opérations améliore le solde en comptabilité nationale de 6,5 Md€, par rapport au solde budgétaire.

D'autres différences ont trait à l'application du principe des droits constatés en comptabilité nationale. Ces corrections améliorent le déficit de comptabilité nationale en comparaison du solde d'exécution des lois de finances de 8,6 Md€. Une partie de cet écart provient des recettes enregistrées au titre du financement européen du plan France relance, évaluées à 11,1 Md€ en comptabilité nationale, contre 7,4 Md€ en comptabilité budgétaire, soit un écart de 3,7 Md€.

⁷ La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

Enfin, d'autres opérations non budgétaires détériorent le solde de 10,6 Md€. L'une de ces opérations concerne la reprise de dette de SNCF réseau⁸, traitée différemment dans les deux référentiels.

b) Le résultat de l'État en comptabilité générale

Le résultat de l'État en comptabilité générale qui, comme la comptabilité nationale, est tenue en droits constatés, s'établit à - 160,0 Md€. Il est plus dégradé que le solde budgétaire (- 151,4 Md€), la différence de 8,6 Md€ résultant d'écart de sens contraires.

En premier lieu, les opérations ayant trait aux immobilisations incorporelles, corporelles et financières, ainsi qu'aux stocks de l'État sont prises en compte de manière différenciée. Ainsi, les acquisitions sont prises en compte pour la totalité du montant décaissé en comptabilité budgétaire, et sont inscrites au bilan en comptabilité générale ; les dotations aux amortissements et aux dépréciations, ainsi que les reprises, sont prises en compte dans le solde de l'exercice en comptabilité générale, mais pas dans le solde budgétaire.

À titre d'illustration, les différentes opérations liées à l'augmentation de capital puis à la nationalisation complète d'EDF ont représenté 7,3 Md€ de dépenses budgétaires en 2022, qui pèsent sur le résultat budgétaire mais pas sur le solde en comptabilité générale, car ces opérations ont un impact sur la valeur d'équivalence d'EDF au bilan de l'État, et non sur son compte de résultat. L'ensemble de ces mouvements améliore le solde en comptabilité générale de 18,3 Md€ par rapport au solde budgétaire.

En second lieu, certaines opérations ont un fait génératrice différent dans les deux comptabilités. Ainsi, en matière de recettes, les versements de 2022 en provenance de l'Union européenne au titre de la Facilité européenne pour la relance et la résilience (7,4 Md€ de recettes budgétaires), n'ont pas d'impact sur le solde en comptabilité générale car ils étaient déjà comptabilisés en produits à recevoir au titre de l'exercice 2021, la validation de cette opération ayant été effectuée avant l'arrêté des comptes de 2021. À l'inverse, en matière de dépenses, les dotations aux provisions (25,8 Md€) ont un impact sur le solde en comptabilité générale

⁸ La dette de SNCF réseau a été reprise par l'État à hauteur de 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ supplémentaires en 2022. En comptabilité budgétaire, seuls les intérêts annuels ont un impact sur le solde, soit 0,8 Md€ en 2022. Le remboursement du capital est intégré aux opérations de financement de l'État.

mais pas sur le solde budgétaire. Par exemple, les boucliers tarifaires « gaz » et « électricité », dont le coût est évalué à 18,5 Md€ pour 2022 en comptabilité générale, sont pris en compte au titre de la comptabilité budgétaire pour les seuls décaissements effectifs, qui s'élèvent à 1,4 Md€ ; l'ensemble de ces différences dégrade le solde en comptabilité générale de - 26,0 Md€ par rapport au solde budgétaire.

Enfin, d'autres opérations (pour compte de tiers, trésorerie, etc.) ont un effet plus limité et dégradent le solde en comptabilité générale de 0,8 Md€ supplémentaires.

B - Des recettes du budget général qui progressent significativement

En 2022, les recettes nettes du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) se sont élevées à 287,5 Md€, en augmentation de 32,3 Md€ par rapport à 2021 et de 43,0 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Tableau n° 4 : les recettes du budget général en 2022

	Exéc. 2020	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022	Écart exéc. 2022-2021	Écart exéc. - LFI 2022
Recettes fiscales nettes	256,0	295,7	287,6	323,3	27,5	35,7
Recettes non fiscales	14,8	21,3	20,2	23,9	2,7	3,8
Recettes fiscales et non fiscales	270,8	317,0	307,8	347,2	30,2	39,5
PSR au profit de l'Union européenne	- 23,7	- 26,4	- 26,4	- 24,2	2,1	2,1
PSR au profit des collectivités territoriales	- 42,0	- 43,4	- 43,2	- 43,0	0,3	0,2
Fonds de concours et att. de produits	12,0	8,0	6,3	7,5	-0,5	1,2
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	217,0	255,2	244,4	287,5	32,3	43,0

*Source : Cour des comptes – données direction du budget
PSR : prélèvements sur recettes*

1 - Une croissance des recettes fiscales de + 9,3 % après + 15,5 % en 2021

Les recettes fiscales de l'État se sont élevées à 323,3 Md€ en 2022, soit + 27,5 Md€ par rapport à 2021, après une hausse de 39,8 Md€ entre 2020 et 2021. Cette forte progression porte les recettes fiscales à un niveau bien plus élevé que les moyennes historiques, supérieur de + 14,9 % aux encassemens de 2019. Cette croissance s'explique par une évolution spontanée⁹ très dynamique, de 36,1 Md€ soit + 12,2 % (après 46,0 Md€, soit + 18,0 %, en 2021). Les recettes fiscales en valeur ont notamment bénéficié de l'inflation, ainsi que de l'impact positif sur les recettes d'impôt sur les sociétés en 2022 de la très forte croissance du bénéfice fiscal des entreprises entre 2020 et 2021. Leur progression, qui repose notamment sur la croissance des salaires, de l'investissement et de la consommation des ménages est davantage tirée par l'inflation que le PIB, affecté par le prix très élevé des imports en 2022. L'évolution spontanée des recettes fiscales est ainsi plus rapide que celle du PIB en 2022., Leur élasticité¹⁰ s'établit à 2,2, un niveau très supérieur à la moyenne sur longue période, proche de 1¹¹.

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été très partiellement contrebalancée par un effet global à la baisse (- 8,6 Md€) des mesures nouvelles intervenant en 2022. Elles incluent notamment l'incidence de la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire (- 4,9 Md€), ainsi qu'un transfert supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 3,6 Md€ pour compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public votée en LFR 1. Les autres mesures ont un impact plus réduit et se compensent globalement. Les recettes d'impôt sur le revenu pâtissent de la transformation du crédit d'impôt « services à la personne » en dispositif contemporain (- 0,3 Md€), ainsi que de la revalorisation du barème kilométrique (- 0,4 Md€). Les recettes d'IS sont encore affectées par la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition (- 2,9 Md€) mais bénéficient des effets positifs de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, impact de + 1,7 Md€), de la réforme des impôts de production (+ 1,3 Md€), ainsi que du contrecoup des assouplissements en 2020 et 2021 des dispositifs de reports en arrière de déficits (+ 0,5 Md€).

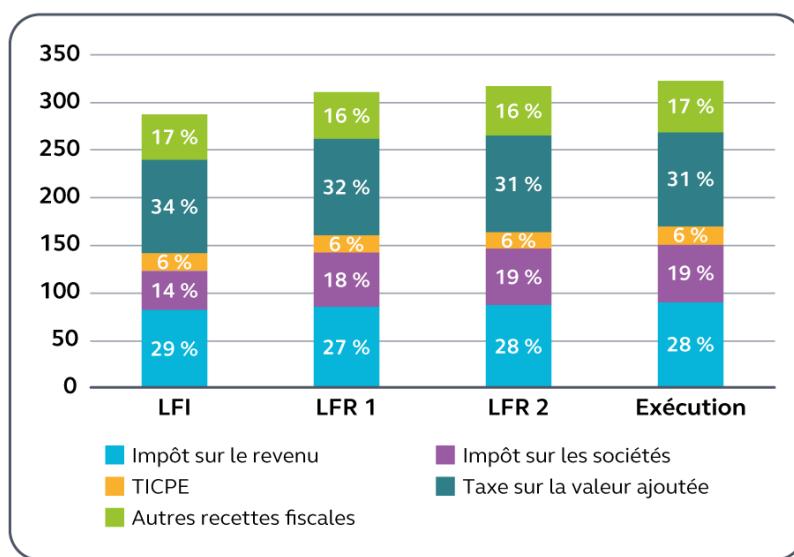
⁹ L'évolution spontanée des recettes correspond à leur évolution hors mesures nouvelles, comme l'augmentation ou la suppression d'un impôt.

¹⁰ L'élasticité se calcule comme le rapport du taux de croissance des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur.

¹¹ Cf. note du secrétariat permanent du Haut conseil des finances publiques *L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites*.

La prévision des recettes fiscales, encore très dynamique en 2022 après une année exceptionnelle en 2021, a fait l'objet de révisions à la hausse tout au long de l'année, à l'occasion des lois de finances successives. Elle est ainsi passée de 287,6 Md€ en LFI à 311,6 Md€ en LFR 1, puis 315,8 Md€ en LFR 2. Ces révisions, bien que significatives, se sont toutefois à nouveau révélées insuffisantes, puisque l'exécution des recettes fiscales, à 323,3 Md€, a largement dépassé (de 7,5 Md€) les prévisions de la dernière LFR et se situe 35,7 Md€ au-dessus de la prévision de la LFI. Ces écarts sont plus faibles que ceux, exceptionnels, qui avaient été constatés en 2021 (+ 18,2 Md€ par rapport à la dernière loi de finances rectificative et 37,9 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale) mais demeurent bien supérieurs à la moyenne historique. Une grande part de ces deux écarts (respectivement 42 % par rapport à la LFR 2 et 62 % par rapport à la LFI) concerne l'impôt sur les sociétés.

Graphique n° 3 : prévisions et exécution des recettes fiscales en 2022 (Md€)



Source : lois de finances, direction du budget

2 - Une augmentation des recettes non fiscales

Après s'être maintenues à un niveau relativement stable depuis 2013, les recettes non fiscales ont connu une forte augmentation en 2021 (+ 43,2 %), qui s'est poursuivie en 2022 (+ 2,7 Md€, soit + 12,7 %).

Cette évolution s'explique notamment par la hausse des recettes diverses (+ 1,1 Md€) du fait de l'augmentation du montant versé par l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 2,3 Md€), partiellement compensée par l'absence de recettes constatées en 2022 au titre de reversements prévus en loi de finances (- 1,0 Md€).

La progression des dividendes (+ 0,9 M€) explique aussi cette évolution, avec le retour à une situation économique plus favorable.

C - La poursuite de l'augmentation des dépenses du budget général, malgré le reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance

Après avoir atteint 426,7 Md€ en 2021, les dépenses nettes¹² du budget général se sont établies à 445,7 Md€ en 2022 soit un accroissement de 19,0 Md€ (+ 4,4 %).

La dépense de l'État a évolué un peu moins rapidement que les prix (+ 5,2 %) en 2022, compte tenu notamment de la forte baisse des dépenses d'urgence sanitaire et de relance. Elle a représenté 16,9 % du PIB en valeur en 2022, contre 17,1 % en 2021.

1 - Un net reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance

L'année 2022 marque un recul très net des dépenses engagées pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. En particulier, les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* se sont établies à 3,3 Md€ en 2022 après avoir atteint 41,8 Md€ en 2020 puis 34,4 Md€ en 2021.

Le reflux a été régulier durant l'année 2022 avec des dépenses quasi nulles à partir de l'été, à l'exception d'un versement exceptionnel de 1,3 Md€ à la sécurité sociale en compensation des exonérations et aides au paiement, principalement au titre des mois de janvier et février 2022 dans le cadre de la cinquième vague épidémique mais aussi au titre de périodes d'emploi se rattachant à 2020 et 2021, les employeurs disposant de deux ans pour faire leur déclaration. Cette mission a été supprimée par la LFI pour 2023.

Les dépenses de la mission *Plan de relance* se sont également réduites (- 7,3 Md€) en raison du fort repli des décaissements du programme 364 – *Cohésion* (- 7,5 Md€), qui s'explique principalement par

¹² Ces dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements. Ce périmètre est celui retenu pour l'ensemble du chapitre III ci-après.

la fin de l'imputation sur le programme du financement de l'activité partielle de crise (3,7 Md€ en 2021) et de dotations exceptionnelles à France compétences (0,75 Md€ en 2021) et Pôle emploi (0,25 Md€ en 2021) et par la baisse des aides relatives à l'emploi des jeunes (- 2,1 Md€).

2 - D'importants dispositifs de soutien pour faire face à la hausse du prix de l'énergie

Dans un contexte de forte inflation, plus particulièrement sur les produits énergétiques, le Gouvernement et le Parlement ont soutenu le pouvoir d'achat des ménages et les entreprises dont les coûts de production avaient fortement augmenté, pour un coût net évalué par la Cour à 11,1 Md€ en 2022, soit + 10,6 Md€ par rapport à 2021, au travers, notamment :

- des remises successives sur les prix des carburants, à hauteur de 7,7 Md€ ;
- des boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité mis en place pour plafonner la hausse des tarifs régulés de vente, pour un coût budgétaire respectif de 1,3 Md€ et 0,1 Md€. Le coût des boucliers tarifaires au titre de l'année 2022 est toutefois beaucoup plus élevé en comptabilité générale et en comptabilité nationale (avec un écart de près de 25 Md€ par rapport à la comptabilité nationale), correspondant à des dépenses qui, en comptabilité budgétaire, ne seront effectivement décaissées qu'en 2023 et ultérieurement ;
- du chèque énergie exceptionnel, d'un montant de 0,9 Md€.

Tableau n° 5 : mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix (Md€)

	2021	2022
<i>Remise sur les carburants</i>	0,0	7,7
<i>Aides aux éleveurs</i>	0,0	0,4
<i>Chèque énergie exceptionnel</i>	0,5	0,9
<i>Chèque chauffage au fioul</i>	0,0	0,1
<i>Chèque chauffage au bois</i>	0,0	0,1
<i>Bouclier tarifaire gaz</i>	0,0	1,3
<i>Bouclier tarifaire électricité</i>	0,0	0,1
<i>Aide aux entreprises électro-intensives</i>	0,0	0,1
<i>Aide aux transporteurs routiers</i>	0,0	0,4
<i>Aide pour les entreprises des travaux publics</i>	0,0	< 0,1
<i>Aide aux pêcheurs</i>	0,0	< 0,1
Total	0,5	11,1

Source : Cour des comptes

3 - Des mesures visant à atténuer la hausse générale des prix

En complément des aides visant à compenser le surcoût des produits énergétiques, d'autres dispositifs ont été mis en place pour soutenir les ménages face à la hausse générale des prix pour un coût, pour le budget général de l'État, de 4,7 Md€ en 2022, soit + 1,4 Md€ par rapport à 2021 :

- la hausse du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, d'un coût de 2,2 Md€ (y compris les cotisations « employeur » au compte d'affectation spéciale *Pensions*) ;
- des aides exceptionnelles de solidarité (deux « primes de rentrée »), pour un coût total de 1,1 Md€ ;
- la revalorisation de certaines prestations sociales, pour un coût de 0,9 Md€ ;
- enfin, l'indemnité inflation, annoncée en octobre 2021 pour 0,5 Md€ en 2022 (et 3,3 Md€ en 2021).

4 - Hors événements exceptionnels, une croissance des dépenses encore vive

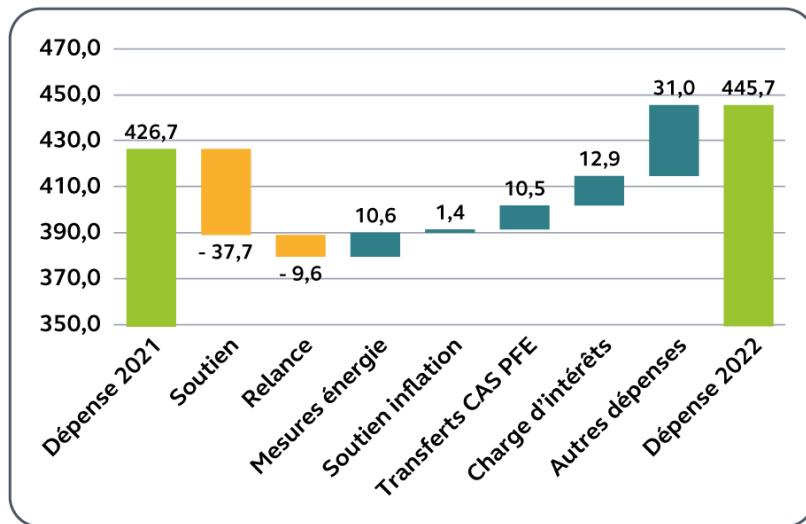
Les dépenses du budget général de l'État se sont accrues de 19,0 Md€ (+ 4,4 %, soit une évolution légèrement inférieure à l'inflation) entre 2021 et 2022, malgré la baisse importante des dépenses d'urgence sanitaire (- 37,7 Md€) et de relance (- 9,6 Md€).

Le surcoût, par rapport à l'année 2021, des mesures de soutien des agents économiques dans un contexte de hausse des prix et notamment énergétiques a pesé à hauteur de 12,0 Md€ (10,6 Md€ pour les mesures ciblées sur les prix de l'énergie et 1,4 Md€ pour les mesures ciblées sur l'inflation). La hausse des transferts au CAS *Participations financières de l'État* a par ailleurs grevé le budget général de 10,5 Md€. Enfin, la charge d'intérêt, dépense non discrétionnaire, a excédé de 12,9 Md€¹³ celle de 2021 notamment en raison de la hausse de la charge d'indexation.

La croissance des autres dépenses (31,0 Md€) traduit une progression forte de la dynamique sous-jacente de la dépense de l'État. Une fraction, non chiffrable, est toutefois due à la hausse des prix en 2022 (dépenses de fournitures, de fluides, de carburants, de loyers).

¹³ Ce montant représente la variation de la charge des opérations de dette (+ 13,2 Md€) et de trésorerie (- 0,3 Md€).

Graphique n° 4 : décomposition de l'évolution des dépenses du budget général de l'État entre 2021 et 2022



Source : Cour des comptes.

Note : il a été considéré qu'en 2022, contrairement à 2021, il n'y a pas de dépense de relance et de soutien hors des missions dédiées Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire

**

En trois ans (2019-2022), la progression des dépenses de l'État a atteint près de 110 Md€ (+ 32,6 %). Tandis que la pandémie, qui avait expliqué la forte croissance des dépenses en 2020, s'est considérablement atténuée en 2022, les dépenses du budget général n'ont pas reflué. Aux dépenses d'urgence et de relance de 2020 et 2021 se sont substituées en 2022 les dépenses de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation et à l'augmentation des prix de l'énergie. Elles s'ajoutent à l'augmentation des autres dépenses de l'État, dont la dynamique s'est poursuivie.

D - Un solde positif des comptes spéciaux, en grande partie dû au report d'une partie de la nationalisation complète d'EDF

En 2022, le solde des comptes spéciaux (hors opérations avec le Fonds monétaire international - FMI) s'est établi à + 6,7 Md€, en amélioration de 6,8 Md€ par rapport à la prévision de loi de finances initiale, et de 5,9 Md€ par rapport à 2021.

Tableau n° 6 : solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (M€)

Exéc. 2021	LFI 2022	LFR 1 2022	LFR 2 2022	Exéc. 2022	Écart exéc. - LFI 2022	Écart exéc 2022 - 2021
<i>Budgets annexes</i>	0	15	- 6	300	27	12
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	- 363	24	- 504	1 436	4 459	4 435
<i>Comptes de concours financiers</i>	648	- 272	734	1 422	2 143	2 415
<i>Comptes de commerce</i>	407	76	76	76	110	34
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	94	87	87	87	15	- 72
<i>Comptes spéciaux</i>	786	- 85	394	3 021	6 726	6 811
						5 940

Source : Cour des comptes – données direction du budget (hors FMI)

L'écart fortement positif de 6,8 Md€ du solde des comptes spéciaux par rapport à la prévision de la loi de finances initiale est la résultante de plusieurs mouvements, dont deux relativement importants. Ainsi, le solde du CAS *Participations financières de l'État* est positif de 5,0 Md€, sous l'effet notamment du report des opérations de nationalisation complète d'EDF, qui devraient s'achever en 2023. 11,5 Md€ ont été versés du budget général¹⁴ sur le CAS pour financer cette renationalisation et d'autres opérations.

Les opérations de nationalisation intégrale d'EDF

Une première opération d'augmentation de capital d'EDF a été menée en mars 2022, portant la part du capital détenue par l'État et Bpifrance à 83,88 %. Cette première opération a coûté 117 M€.

EDF a ensuite procédé à une seconde augmentation de capital de 3,16 Md€ à laquelle l'État a souscrit pour 2,65 Md€, soit 83,88 % de l'augmentation.

Annoncée quelques semaines plus tard, l'offre publique d'achat simplifiée (OPAS) sur EDF doit permettre à l'État de détenir 100 % de son capital. Ouverte le 23 novembre 2022, l'OPAS EDF devait se clore un mois au plus tard, le 22 décembre 2022. En raison du recours engagé par plusieurs actionnaires le 2 décembre 2022, l'offre publique a été prolongée par l'Autorité des marchés financiers sur l'année 2023.

¹⁴ Programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*.

De plus, le solde du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* s'est amélioré de 2,2 Md€, principalement en raison d'une hausse des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), due à l'amélioration de leur situation en 2021.

En cours d'année, les prévisions de solde des comptes spéciaux ont été ajustées dans les lois de finances rectificatives, en les augmentant par rapport à la loi de finances initiale, de 0,5 Md€ dans la LFR 1, puis de 2,6 Md€ supplémentaires dans la LFR 2.

Le solde en exécution (+ 6,7 Md€) est en définitive nettement supérieur à la prévision de la seconde loi de finances rectificative (+ 3,7 Md€), principalement en raison du solde positif du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Le solde des seuls comptes d'affectation spéciale s'établit à 4,5 Md€ en 2022.

Tableau n° 7 : solde des comptes d'affectation spéciale en exécution (en Md€)

en Md€	2019	2020	2021	2022
Aides à l'acquisition de véhicules propres	167	0	0	0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	- 40	- 182	149	99
Développement agricole et rural	12	13	25	3
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	- 4	79	32	30
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	23	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	343	- 260	- 94	- 50
Participation de la France au désendettement de la Grèce	- 95	- 74	- 77	- 133
Participations financières de l'État	1 693	- 782	- 769	5 060
Pensions	1 298	1 262	370	- 551
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	20	37	0	0
Transition énergétique	19	25	0	0
Total comptes d'affectation spéciale	3 437	118	- 363	4 459

Source : direction du budget

L'impact du solde du CAS *Participations financières de l'État* sur le solde de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale est décisif. Il ne résulte pas de recettes exceptionnellement élevées sur ce compte mais, au contraire, d'un financement accru par le budget général. Par ailleurs, le modèle économique du compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pose aujourd'hui question compte tenu de la raréfaction des cessions venant abonder ses recettes.

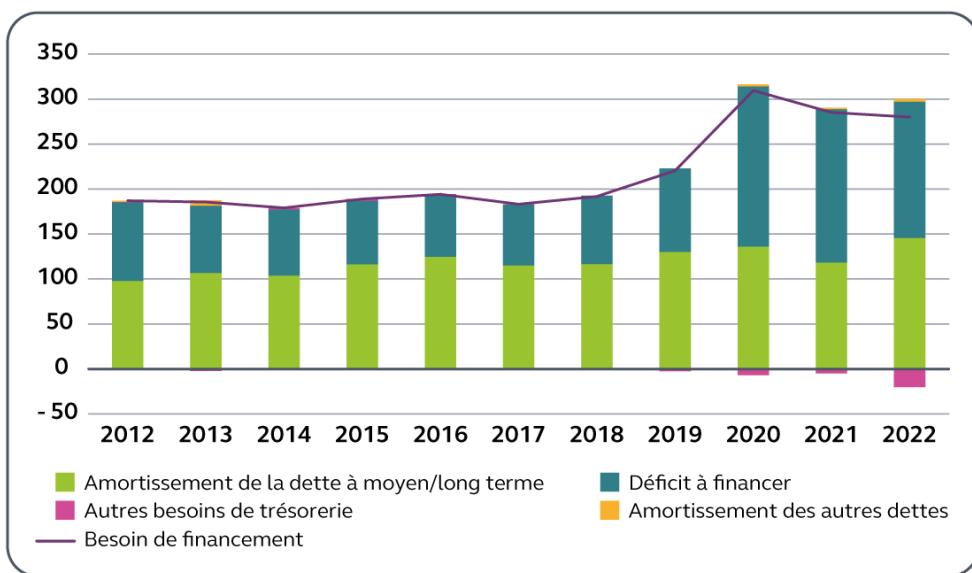
II - La dette de l'État : des risques accrus, une augmentation rapide de la charge associée

Avec un déficit budgétaire qui demeure à un niveau élevé pour la troisième année consécutive, l'État a dû procéder à des émissions de dette pour des montants encore très importants, se traduisant par une poursuite de la hausse de l'encours de la dette, malgré un besoin de financement en baisse par rapport à 2021 (A). Les évolutions de marché et l'inflation se sont par ailleurs traduites par un alourdissement de la charge de la dette (B).

A - Une nouvelle hausse de l'encours de la dette en 2022

1 - Un besoin de financement qui reste très élevé

En 2022, le besoin de financement s'est élevé à 280,0 Md€, en baisse de 5,2 Md€ par rapport à 2021 du fait de moindres besoins de trésorerie et de près de 30 Md€ par rapport à 2020 (309,5 Md€). Le besoin de financement de 2022 est toutefois supérieur, de près de 60 Md€, à celui de 2019 (220,5 Md€).

Graphique n° 5 : besoin de financement de l'État (Md€)

Source : agence France Trésor (AFT)

Évalué à 297,6 Md€ en LFI pour 2022, le besoin de financement a été ajusté à la hausse en cours d'exercice avant de baisser en exécution.

Ces variations liées à celles du déficit à financer sont également liées aux « autres besoins de trésorerie ». Ces derniers diminuent le besoin de financement de 20,2 Md€ en exécution, contre une diminution prévue en LFI de 3,6 Md€. Les rares dépenses budgétaires n'ayant pas d'impact en trésorerie – notamment celle de la charge de la dette des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sur l'inflation (dite « charge d'indexation »)¹⁵ – sont en effet retraitées du besoin de financement. Ainsi, alors que la comptabilité budgétaire se fonde sur une logique de caisse, la charge d'indexation présente la spécificité de ne pas se traduire par un flux de trésorerie immédiat. Elle correspond à une provision permettant

¹⁵ Cette charge est de 15,5 Md€ en exécution, cf. *infra*, contre 4,9 Md€ prévus. La baisse de ces autres besoins en trésorerie constatée en exécution vient de décaissements moindres qu'attendus sur les Programmes d'investissements d'avenir (PIA).

l'enregistrement de l'incidence de l'inflation sur l'ensemble du portefeuille de titres indexés¹⁶.

Enfin, apparaît dans le tableau de financement une ligne destinée à retracer budgétairement le remboursement du surcroît de dette lié à la crise sanitaire (ligne *Ressources affectées à la CDP*, voir encadré *infra*).

Tableau n° 8 : tableau de financement, prévision et exécution (Md€)

	Exéc. 2021	LFI 2022	LFR 1 2022	LFR 2 2022	Exéc. 2022
<i>Besoin de financement</i>					
<i>Amortissement de la dette à moyen et long termes</i>	118,3	144,4	145,8	145,8	145,7
<i>Déficit à financer</i>	170,7	153,8	178,4	171,0	151,4
<i>Amortissement des autres dettes</i>	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0
<i>Autres besoins de trésorerie</i>	- 5,1	- 3,6	- 15,4	- 15,4	- 20,2
TOTAL	285,2	297,6	311,8	304,4	280,0
<i>Ressources de financement</i>					
<i>Émissions de dette de moyen et long termes, nettes des rachats</i>	260,0	260,0	260,0	260,0	260,0
<i>Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement</i>	0	1,9	1,9	1,9	1,9
<i>Variation nette de l'encours des titres de court terme</i>	- 6,2	0	0	0	- 6,9
<i>Variation des dépôts des correspondants</i>	18,7	0	0	3	1,1
<i>Variation des disponibilités du trésor à la Banque de France et placement de trésorerie de l'État</i>	- 4,4	32,2	52,2	50,5	35,2
<i>Autres ressources de trésorerie</i>	17,2	3,5	- 2,3	- 11,0	- 11,3
TOTAL	285,3	297,6	311,8	304,4	280,0

Source : AFT, données au 28 mars 2023. Dans ce tableau, une totalisation peut légèrement différer de l'addition de ses composantes, du fait d'arrondis.

¹⁶ Lors de l'arrivée à maturité d'un titre indexé, le montant remboursé est calculé en multipliant le nominal du titre par un coefficient dépendant de l'évolution de l'inflation sur la période de vie du titre. Une provision pour « charge d'indexation » est enregistrée annuellement, entre deux dates de tombées de coupon (voir *infra*), pour évaluer la charge budgétaire potentielle sur la totalité de l'encours de titres indexés, quand bien même il n'y a pas de décaissement effectif. Cette provision est prise conformément aux dispositions de l'article 125 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 (LFI 2000) qui dispose que « *la charge budgétaire correspondant au coût représentatif de l'indexation des obligations et bons du Trésor, telle qu'autorisée par l'article 19 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 [...] et constatée à la date de détachement du coupon, est inscrite chaque année en loi de finances au titre premier des dépenses ordinaires des services civils du budget général* ».

En exécution sur 2022, le déficit à financer représente 54 % du besoin de financement. Le déficit tient une part prépondérant dans le besoin de financement, devant l'amortissement des titres venus à échéance, depuis le début de la crise sanitaire : en 2019, le déficit à financer ne représentait que 42 % du besoin de financement. Cette évolution est liée à la persistance de déficits budgétaires élevés au cours des trois dernières années.

L'amortissement de la dette de l'État liée à la covid : un circuit complexe qui nuit à la lisibilité du budget général

La loi de finances initiale pour 2022 a créé, au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, un nouveau programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* destiné à retracer l'amortissement de 165 Md€ de dette de l'État correspondant au surcroît de dette issu de la crise sanitaire. La création du programme 369 répond au double objectif de traçabilité comptable et d'affichage d'une trajectoire de traitement de cette dette sur 20 ans, entre 2022 et 2042.

L'amortissement progressif du surcroît de dette est réalisé grâce à l'affectation annuelle d'une fraction de 5,9 % des recettes fiscales nettes dégagées au-delà de leur niveau de 2020, retracées sous forme de crédits budgétaires du programme 369¹⁷. Ce montant a été évalué à 1,885 Md€ en LFI et n'a pas été revu par la suite, bien que les recettes fiscales nettes se soient révélées plus importantes que prévu en 2022. Si la part de 5,9 % du surcroît de recettes effectivement constatée avait été appliquée, c'est un montant de 2,477 Md€ qui aurait été affecté au remboursement de la dette covid. Les crédits de ce programme abondent, via le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, la Caisse de la dette publique qui assure le remboursement de la dette.

La création de ce programme 369 a une portée réelle réduite et nuit à la lisibilité du budget général :

- les 165 Md€ ont été entièrement inscrits en AE pour 2022, ce qui provoque un écart majeur entre les AE et CP de la mission *Engagements financiers de l'État* et en réduit la lisibilité budgétaire ;

¹⁷ Ce chiffre de 5,9 % est issu d'un calcul analytique qui permet, avec les hypothèses de trajectoire de croissance définies lors du PLF 2022 d'amortir 165 Md€ de principal de dette entre 2022 et 2042.

- l'amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie au sens de l'article 25 de la Lolf et ne relève pas des charges budgétaires de l'État au sens de son article 5. Une telle opération ne devrait donc pas être retracée dans le budget de l'État et, inversement, le tableau de financement, réservé aux opérations de trésorerie de l'État, fait apparaître cet abondement budgétaire ;
- cette opération est en elle-même dépourvue d'une réelle signification, puisqu'il s'agit d'un mécanisme ne modifiant pas la trajectoire de remboursement de la dette publique et qui reste sans effet sur l'endettement de l'État et sur son évolution ; son inscription budgétaire a pour effet de grever le déficit, et revient donc à émettre une nouvelle dette du même montant.

2 - Des volumes d'émission qui ne se sont pas réduits malgré la sortie de crise

En 2020, l'émission de titres de dette de court terme avait été partiellement utilisée pour pallier la hausse du besoin de financement, mais le montant des émissions de moyen et long termes (nettes des rachats) avait tout de même fortement augmenté, passant de 200 Md€ en 2019 à 260 Md€ en 2020. Ce niveau élevé s'est maintenu en 2021 et 2022¹⁸ malgré la dynamique de sortie de crise.

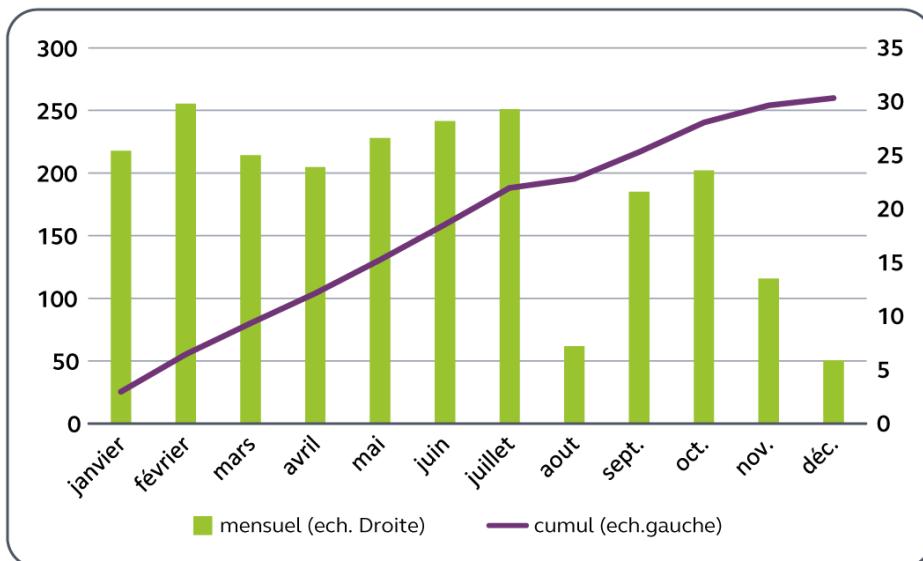
La couverture du besoin de financement en cours d'exercice a été principalement ajustée, du côté des ressources de financement, non par l'émission de titres à moyen et long termes, mais par la mobilisation des disponibilités du Trésor à la Banque de France. En effet, en 2020, du fait d'un déficit et d'une sollicitation des dispositifs d'urgence moins élevés qu'attendu, un fort surplus de trésorerie, de plus de 63 Md€, avait été accumulé sur le compte du Trésor, auquel s'était ajouté en 2021 un montant supplémentaire de 4,4 Md€ du fait d'un moindre déficit à financer que prévu en LFR. La LFI 2022 prévoyait l'utilisation de ce surplus hérité des exercices 2020 et 2021 à hauteur de 32,2 Md€. Les LFR avaient remonté ces prévisions à respectivement 52,2 et 50,5 Md€. Finalement, 35,2 Md€ auront été utilisés sur l'exercice.

L'agence France Trésor cherche à sécuriser son programme d'émissions et à en limiter le risque d'exécution en suivant la demande des investisseurs. Or, ces derniers exécutent en général leurs achats de titres

¹⁸ La prévision d'émissions nettes augmente de 10 Md€ dans la loi de finances initiale (LFI) 2023 (270 Md€).

entre janvier et le milieu de l'automne, la liquidité étant ainsi meilleure sur une large première partie de l'année et plus faible en août et en fin d'année. En conséquence, le rythme mensuel d'émission diffère traditionnellement du rythme de référence que pourrait être 1/12^{ème} de la cible annuelle. Ainsi, 83 % du volume de la cible d'émission avait été réalisé en septembre 2022 (217 Md€, nets des rachats).

Graphique n° 6 : achats mensuels et cumulés (Md€)



Source : AFT

3 - Un encours de dette qui continue de croître

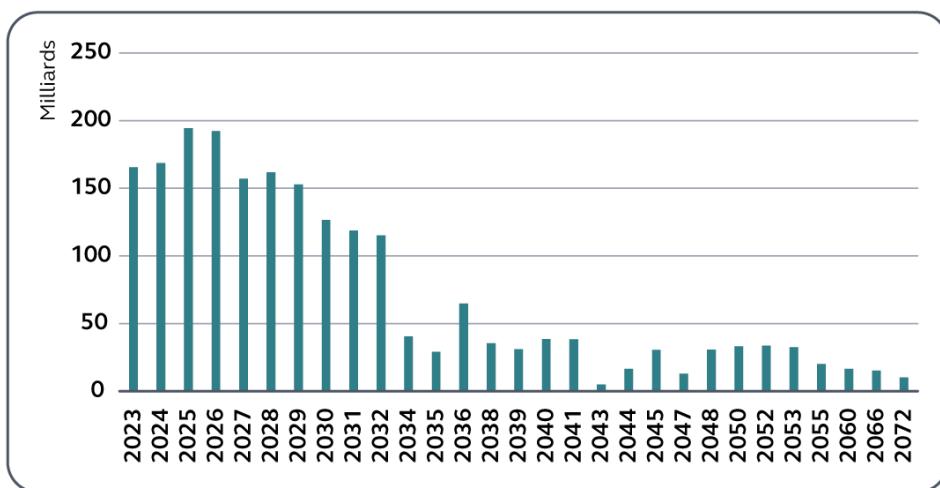
En tenant compte du volume de titres arrivés à maturité en 2022, l'encours de dette négociable de l'État a continué sa progression, passant de 1 822,9 Md€ fin 2019 à 2 001,0 Md€ fin 2020, puis 2 145,1 Md€ fin 2021 et 2 277,8 Md€ fin 2022, soit une augmentation en volume de 24 % en trois ans. La dette négociable de l'État représentait 74,7 % du PIB en 2019, 86,6 % en 2020, 85,8 % en 2021 et 86,3 % en 2022 ; la progression est donc de plus de 11,5 points de pourcentage en trois ans.

Tableau n° 9 : encours de dette de 2019 à 2022 (Md€)

Md€	2019	2020	2021	2022
Encours de dette	1 822,9	2 001,0	2 145,1	2 277,8
Dont titres de moyen et long termes	1 715,9	1 839,4	1 989,7	2 129,3
Incluant les titres indexés	226,4	220,1	236,4	262,2
Dont titres de court terme	106,9	161,6	155,4	148,5

Source : AFT

Une partie importante de la dette actuelle arrivera à maturité dans les prochaines années : environ 50 % de la dette de moyen et long termes de l'État doit avoir été remboursée avant 2028, plus de 74 % avant 2032 (échéance de 10 ans) et près de 81 % avant 2037 (échéance de 15 ans).

Graphique n° 7 : horizon d'arrivée à maturité de la dette de moyen et long termes de l'État (Md€)

Source : AFT

Cet échéancier a pour conséquence un volume de nouvelles émissions très important dans les neuf années à venir, rendant le coût en intérêts de l'encours total de plus en plus dépendant des nouvelles émissions et de moins en moins des anciennes.

B - Des politiques monétaires qui exposent davantage l'État à un risque d'accroissement de la charge de la dette

1 - Une hausse des taux bien plus importante qu'anticipé

La hausse de l'inflation observée au dernier trimestre 2021 s'est confirmée en 2022. L'inflation française est ainsi passée de 3,4 % en septembre 2021 à 7,1 % en octobre 2022 pour redescendre légèrement à 6,7 % en fin d'année. Elle a atteint au total 5,2 % sur l'année.

Les taux d'intérêt souverains, restés relativement stables en 2021, ont fortement augmenté en 2022 du fait du resserrement de la politique monétaire des banques centrales destiné à freiner l'inflation. Le taux des titres de maturité à cinq ans est passé de - 0,3 % début 2022 à 2,8 % en fin d'exercice ; le taux à 10 ans de 0,23 % à 2,98 % sur la même période.

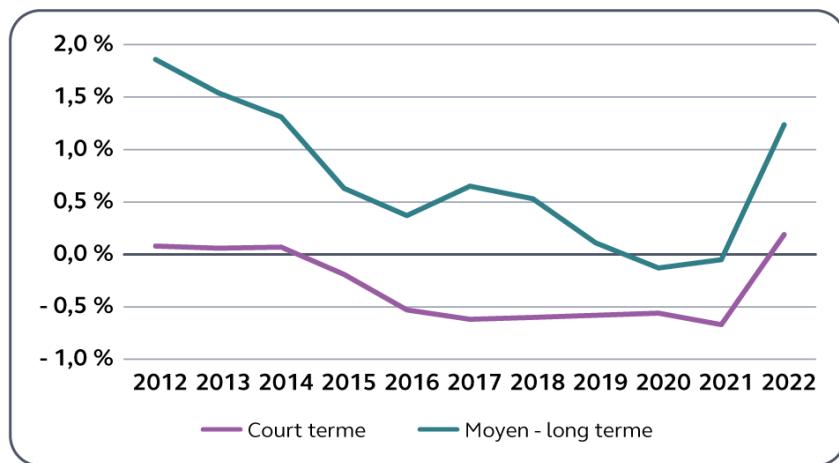
Les conditions de marché ainsi observées ont été très éloignées des scénarios anticipés lors de la rédaction du PLF 2022. En effet, celui-ci retenait l'hypothèse d'un taux à 10 ans à 0,75 % fin 2022, tandis que les prévisions d'inflation se situaient à + 1,5 % en moyenne annuelle pour la France et pour la zone euro.

La réalité des taux et de l'inflation a modifié les dynamiques de la demande pour les titres de dette, notamment en occasionnant un resserrement des politiques monétaires et une sortie progressive des programmes d'achats non conventionnels mis en place par les plus grandes banques centrales. En zone euro, le taux directeur est passé de 0 à 2,5 % sur l'exercice¹⁹ et les achats nets du programme mis en place lors de la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme- PEPP*) ont été stoppés en mars 2022²⁰. La hausse des taux a également entraîné un repositionnement de certains investisseurs en quête d'un rendement positif. En effet, alors que la baisse des taux les avait entraînés vers des titres de maturité longue, ils peuvent désormais trouver des rendements positifs sur des maturités plus courtes.

En conséquence, les émissions ont été réalisées par l'Agence France Trésor dans un contexte plus tendu qu'en 2021. Les taux d'émissions, que ce soit à court terme ou à moyen et long termes, ont augmenté nettement en 2022, inversant la tendance baissière sur le taux à l'émission observée depuis 2007.

¹⁹ Ayant augmenté encore de 50 points de base à 3 % début février 2023.

²⁰ Le principal des titres arrivant à maturité et achetés au titre du PEPP sont toutefois réinvestis au moins jusqu'en fin 2024 pour permettre une sortie progressive et éviter un effet de « falaise ».

Graphique n° 8 : taux moyen pondéré à l'émission

Source : AFT

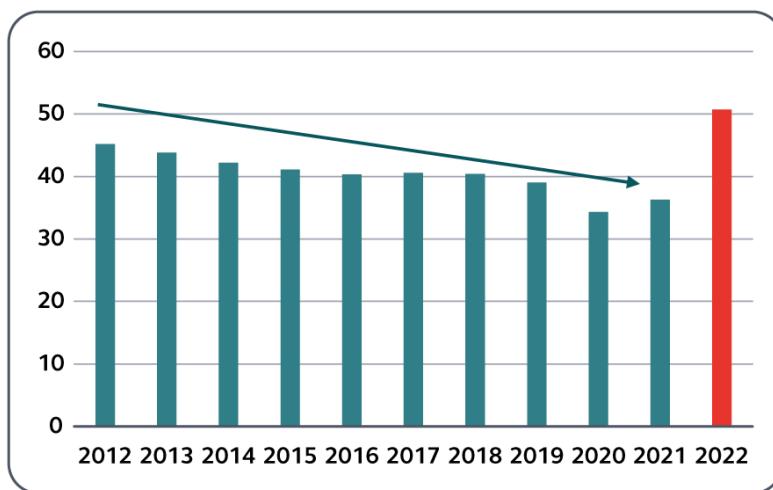
2 - Une charge de la dette en très forte hausse du fait de l'inflation

La charge de la dette a été très fortement supérieure au montant prévu : selon la LFI 2022, elle devait atteindre 38,7 Md€ en 2022 ; elle est finalement de 50,7 Md€ en exécution²¹.

Alors que la charge de la dette était en baisse tendancielle depuis une dizaine d'années du fait de la diminution des taux, 2022 marque une nette inversion de tendance.

²¹ Dont 49,5 Md€ pour la dette de moyen et long termes et 1,2 Md€ pour la trésorerie.

Graphique n° 9 : charge de la dette de l'État, Md€



Source : AFT

Ainsi, la charge de la dette augmente très nettement, de 13,2 Md€²² entre 2021 et 2022, après avoir augmenté de 2,0 Md€ entre 2020 et 2021.

Cette hausse peut se décomposer analytiquement en la conjugaison de trois effets :

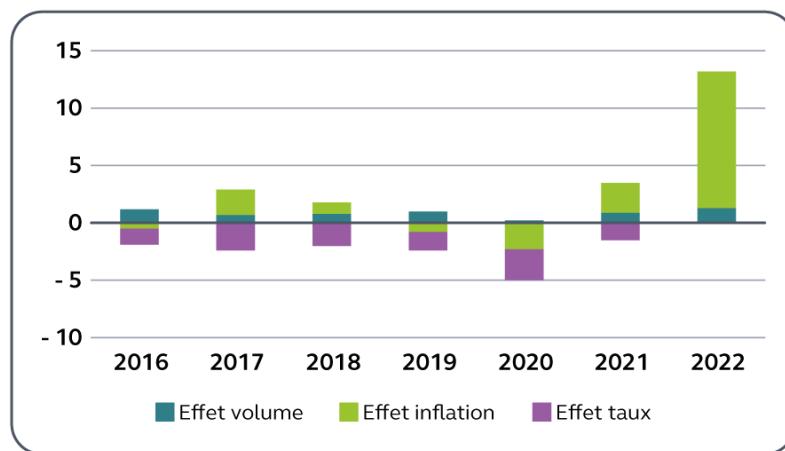
- l'augmentation de l'encours de dette, pour 1,3 Md€ (« effet volume ») ;
- l'inflation, qui explique, *via* notamment la provision pour charge d'indexation, la hausse de la charge de la dette pour 11,9 Md€ ;
- l'évolution des taux d'intérêts, dont l'effet est nul sur l'exercice par combinaison de deux éléments de sens inverse et d'ampleur équivalente. Le premier de ces deux éléments est l'impact immédiatement visible de la remontée des taux *via* les titres courts (BTF) émis sur l'exercice²³, entraînant une augmentation de la charge de la dette d'environ 1,5 Md€. La deuxième partie de l'effet taux concerne les titres de moyen et long termes. Il s'agit de mesurer l'effet de du remplacement des titres arrivant à maturité par les titres nouvellement émis qui fait baisser la charge de la

²² En incluant la variation de la charge liée aux opérations de trésorerie (- 0,3 Md€), la variation de la charge de la dette est de 12,9 Md€.

²³ Les BTF sont à « intérêts précomptés », les intérêts sont donc payés par l'acheteur à l'émission du titre et directement intégrés à la comptabilité budgétaire. Le taux d'émission des BTF était en moyenne de - 0,67 % en 2021 ; il est de 0,19 % en 2022.

dette de 1,5 Md€, compensant l'augmentation liée aux BTF²⁴. Du fait des modalités de calcul de cet effet de remplacement, la hausse des taux observable en 2022 n'est pas encore pleinement traduite dans le coût de l'année et l'impact lié au remplacement des titres devrait être moins favorable, voire négatif, en 2023.

Graphique n° 10 : effets conjugués du volume, des taux et de l'inflation sur la charge de la dette



Source : AFT

En 2022, la charge de la dette correspond à des dépenses d'intérêts d'OAT à long terme (35,3 Md€, dont 2,76 Md€ sur les OAT indexées, 31,7 Md€ pour les OAT nominales et 857 M€ pour les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF), redevenus une charge du fait des taux positifs) et à la charge d'indexation du capital des obligations indexées, pour 15,5 Md€. Cette dernière est une provision n'occasionnant pas de décaissement budgétaire immédiat mais reflétant l'impact théorique de l'inflation sur la charge relative à l'ensemble du portefeuille de titres indexés.

Le montant de cette dernière, de 15,5 Md€ en 2022, est bien supérieur à celui des années précédentes (3,0 Md€ en 2021, 0,5 Md€ en 2020). Sur la base d'une prévision d'inflation de + 1,5 % sur l'exercice, la

²⁴ Cet impact se calcule via l'écart entre le coupon moyen de titres amortis en 2021 (1,94 %) et le coupon moyen des titres émis cette même année (0,46 %), sur le montant amorti cette année-là (117,5 Md€). Le calcul est réalisé sur 2021 puisque, les intérêts des titres de moyen et longs termes étant versés annuellement, les intérêts des titres émis en 2022 ne seront payés qu'à partir de 2023.

provision établie dans le PLF 2022 était de 4,1 Md€, soit un écart de 11,4 Md€ avec l'exécution²⁵. Enfin, ce montant de 15,5 Md€ ne reflète qu'une partie de l'inflation observée sur l'exercice : le complément sera visible sur l'exercice 2023, car le mouvement d'inflation de juin à décembre 2022 n'est pas encore intégré au calcul de la provision pour 2022, qui est fondée sur l'inflation observée entre les mois de mai N-1 et N, mais sera pris en compte dans celle de 2023²⁶.

3 - Le poids spécifique des titres indexés : un pilotage à affiner

Début 2022, la Cour des comptes avait rappelé que le marché des titres indexés appelait une vigilance particulière compte tenu des incertitudes sur l'évolution du niveau de l'inflation²⁷.

L'AFT a émis pour 25,4 Md€ de titres indexés en 2022²⁸ (soit 8,9 % des émissions brutes), contre 23,6 Md€ en 2021 (8,2 %). Le niveau de la demande pour les titres indexés évolue avec le temps et les conditions de marché : après un intérêt moindre en 2020, la reprise de l'inflation a ravivé cet intérêt courant 2021, confirmé par l'accélération de la hausse des prix en 2022.

Selon l'AFT, ces titres, en plus d'être demandés par les investisseurs, permettent de diversifier la dette française. Pourtant, leur apport financier à la gestion de la dette ne fait pas l'objet d'une évaluation régulière. Des analyses permettant de suivre les gains et pertes réalisés sur

²⁵ Dans le projet de loi de finances rectificative pour 2022 (LFR 1), le supplément d'indexation versé à l'échéance (titres indexés) a abouti à augmenter le besoin de financement de 5,0 Md€.

²⁶ En effet, la comptabilité budgétaire prend en compte les références d'inflation relatives aux coupons des titres indexés (l'inflation environ deux mois avant les dates de paiement des coupons situées) qui tombent soit en mars soit en juillet selon le titre. L'inflation observée entre ces dates et la fin de l'exercice est prise dans l'exercice budgétaire suivant. La comptabilité générale prend en compte le mouvement sur l'ensemble de l'exercice ; il existe donc un décalage entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale sur ce point. En 2021, la charge d'indexation était de 3 Md€ en comptabilité budgétaire et 8 Md€ en comptabilité générale, le décalage de prise en compte expliquant cet écart.

²⁷ Cour des comptes, *La gestion de la dette publique et l'efficience du financement de l'État par l'Agence France Trésor*, février 2022.

²⁸ Les obligations indexées sur l'inflation européenne représentent environ 80 % des volumes de titres indexés émis en 2022.

ces instruments ont pu être menées par le passé²⁹ et plus récemment³⁰, mais de façon *ad hoc*. Pour l'AFT, en plus d'être complexe à réaliser, un tel exercice ne doit pas faire oublier que l'agence ne prend pas de position active mais qu'elle suit une stratégie d'adaptation continue à la demande des investisseurs.

En termes opérationnels, l'émission de titres indexés obéit à deux éléments de cadrage de la part de l'AFT, qui ne constituent pas des cibles ou des plafonds impératifs mais l'équivalent de recommandations (« *guidelines* »). Le premier concerne les émissions annuelles : l'AFT s'est en effet donné pour cible indicative d'émettre annuellement environ 10 % de ses volumes sous forme indexée. Le second résulte d'une note de 2006³¹ qui modélise différentes stratégies d'endettement pour arriver à la conclusion « *qu'une augmentation de la partie indexée de la dette dans l'encours total jusqu'à 20 % pourrait diminuer à la fois le coût et la variabilité budgétaires* ». C'est sur l'encours de titres indexés que l'AFT fonde son analyse de risques, plus que sur le volume annuel d'émission, puisque la charge de la dette dépend de l'encours et non des émissions annuelles.

Dans leur ensemble, et alors que la charge d'intérêts relative aux obligations indexées augmente, la documentation publique autour des cibles et des bornes appliquées par l'AFT concernant ces titres pourrait être davantage développée et actualisée. La Cour formule ci-dessous une recommandation en ce sens.

4 - Des impacts visibles sur d'autres caractéristiques de la dette

La hausse des taux a aussi des conséquences sur d'autres caractéristiques de la dette française en 2022.

²⁹ Diagnostics Prévisions et Analyses Économiques, n° 89, Nov. 2005, « *Un bilan de l'émission des obligations françaises indexées sur l'inflation* » qui précise par exemple que : « [...] l'AFT s'est livrée à une évaluation financière du programme des OATi/OATÉi sur la période 1998-2004, consistant à comparer le coût de ces émissions avec celui du programme nominal qui aurait été mis en œuvre si la décision d'émettre des obligations indexées sur l'inflation n'avait pas été prise. [...] le programme aurait procuré un gain cumulé de 120 M€ sur la période considérée [...] Le résultat est donc positif, mais limité par rapport à la taille du programme ».

³⁰ Impact budgétaire mesuré par l'AFT à la demande du rapporteur spécial du Sénat (rapport n° 115 enregistré le 17 novembre 2022) sur la mission *Engagements financiers de l'État* dans le cadre de l'établissement du PLF 2023 aboutissant au résultat cumulé de 1999 à fin 2022, que « *l'impact budgétaire cumulé pour le budget de l'État revient à une économie d'environ deux milliards d'euros* ».

³¹ DGTPE, « *Une modélisation analytique des stratégies d'endettement de l'État* », Diagnostics prévisions et analyses économiques n° 99, février 2006.

a) Une maturité à l'émission qui baisse, sans effet encore sur la maturité de l'encours

La maturité moyenne des titres émis a légèrement baissé en 2022. 75 % des titres émis en 2022 (hors titres de court terme) arriveront à maturité d'ici 10 ans (2032) et à l'inverse, 10 % des volumes émis ont une maturité supérieure à 30 ans. La maturité moyenne à l'émission était poussée à la hausse ces dernières années par les investisseurs en quête de taux et de rendements positifs. Ce mouvement s'est arrêté en 2022 du fait de la hausse des taux qui conduit les investisseurs à privilégier des maturités plus courtes. En conséquence, alors que la maturité moyenne à l'émission était de 12,4 ans en 2021, elle est redescendue à 11,1 ans en 2022.

Toutefois, du fait de la baisse continue de la proportion de la dette de court terme dans l'encours total (passée de 12 % en 2012 à 6,5 % en 2022) et malgré la baisse de la maturité moyenne à l'émission, la maturité moyenne de l'encours de dette continue de progresser, passant de 5,81 ans en moyenne en 2004 à 8,42 ans en 2021 puis 8,50 ans en 2022.

b) L'inversion de la tendance sur les primes et décotes

En 2022, au total, 6,28 Md€ de primes et 19,84 Md€ de décotes³² ont été enregistrés pour l'émission des titres de moyen et long termes, soit un montant net de décotes de 13,56 Md€.

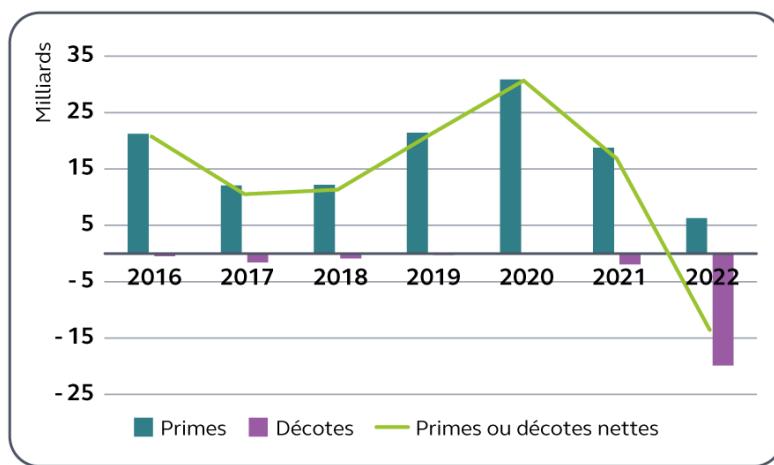
L'agence France Trésor a pour principe directeur de suivre la demande du marché et adapte son offre de titres en fonction des investisseurs. Cette demande peut porter sur des titres de maturité diverse. Or, l'ensemble des maturités n'est pas couvert par de nouveaux titres chaque année et l'AFT peut réabonder des souches anciennes, dont les niveaux de coupons diffèrent avec les taux actuels de marché, pour en assurer une liquidité suffisante.

Après des primes nettes pouvant atteindre près de 31,0 Md€ en 2020 puis 16,9 Md€ en 2021, l'augmentation des taux et le retrait progressif de

³² Si le coupon du titre est supérieur au taux de marché, les coupons versés cumulés seront supérieurs à ceux qui l'auraient été dans le cadre d'une émission à taux de marché. Ce surplus de versements à venir pour l'investisseur doit être compensé par un surplus de prix initial versé par ce dernier. Il paie donc une « prime à l'émission ». Inversement, lorsque le coupon du titre est inférieur au taux de marché, l'investisseur se prépare à recevoir moins que ce qu'il aurait reçu pour une émission au taux de marché. Cette différence est compensée par le fait que l'investisseur va payer moins cher le titre à l'émission, ce dernier est donc émis avec une décote.

la BCE³³ en 2022 ont provoqué une inversion de tendance. En effet, en 2022, du fait de l'augmentation de l'inflation et des taux, les taux de marché ont dépassé les taux de coupon, aboutissant à l'enregistrement de décotes à l'émission.

Graphique n° 11 : primes et décotes depuis 2016, Md€



Source : AFT

**

L'année 2022 aura été marquée par des évolutions fortes sur le champ de la dette et de la charge y afférant. Le contexte géopolitique, l'inflation et le resserrement de la politique monétaire ont modifié les dynamiques de demande et engendré un fort ressaut du coût de la dette qui devrait continuer de se matérialiser au moins en 2023. En parallèle, le volume de titres émis sur le marché n'a pas baissé en 2022, compte tenu du maintien à un niveau élevé du déficit annuel à financer, et devrait encore augmenter en 2023, renforçant la question du coût d'opportunité que représente une charge de la dette croissante et de près de 50 Md€.

Dans le contexte de reprise de l'inflation, il apparaît nécessaire d'actualiser les conditions et limites des émissions de titres indexés.

³³ Dans le cadre de ses programmes d'achat d'actifs, la BCE avait soutenu la demande sur l'ensemble des maturités sur le marché secondaire et donc, indirectement, la réémission de souches anciennes.

III - De nouvelles atteintes au principe d'annualité budgétaire, des interrogations sur le respect du principe de spécialité

En 2020 et 2021, la gestion des crédits budgétaires avait suivi des procédures inhabituelles qui soulevaient plusieurs interrogations au regard des principes de la Lolf. La Cour constate que ces procédures ont perduré en 2022, portant atteinte au respect du principe d'annualité et suscitant des interrogations sur le respect du principe de spécialité et, partant, de l'autorisation parlementaire.

1 - Des reports de crédits pour des montants inédits qui affectent le respect de l'annualité budgétaire

Aux termes de l'article 1^{er} de la Lolf, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Selon l'article 6, le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État.

Ces dispositions constituent le fondement organique du principe de l'annualité budgétaire, qui conduit à fixer en loi de finances une autorisation annuelle de lever l'impôt et de dépenser, sous réserve d'aménagements (autorisations d'engagement pouvant engendrer des dépenses sur plusieurs années, report possible de crédits³⁴⁾). Ces aménagements n'ont pas d'impact significatif sur le respect du principe de l'annualité si les montants concernés sont comparables d'une année à l'autre. Il en va différemment si leur ampleur vient modifier significativement le niveau autorisé des dépenses et du déficit.

³⁴ L'article 15 de la Lolf autorise le report de crédits non consommés en fin d'année sur l'année suivante dans la limite de 3 % des crédits initiaux du programme concerné (sauf dérogation dûment motivée en loi de finances) avec la condition que le total des reports n'excède pas 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Il peut être dérogé à ce second plafond par une disposition en loi de finances en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

a) Des sous-consommations de crédits significatives depuis 2020

En 2020, les crédits non consommés³⁵ en fin d'année sur le budget général (37,5 Md€) représentaient 8,8 % de l'ensemble des crédits ouverts. Cette proportion était particulièrement élevée : au cours des dix années précédentes, les crédits non consommés avaient représenté au plus 1,2 % des crédits ouverts.

En 2021, le montant des crédits non consommés en fin d'année (24,6 Md€, soit 5,5 % des crédits ouverts) avait diminué par rapport à 2020, mais demeurait à un niveau très élevé par rapport aux années antérieures.

L'exercice 2022 n'a pas permis de revenir aux niveaux de sous-consommation constatés avant la crise sanitaire : le montant des crédits non-consommés en fin d'année est en effet demeuré stable (24,6 Md€ à nouveau), et représente 5,2 % des crédits disponibles sur l'exercice.

b) Des reports massifs sur l'exercice suivant non pris en compte dans les articles d'équilibre des lois de finances

Ces sous-consommations significatives de crédits ont conduit à des reports massifs sur l'exercice suivant. Alors qu'ils représentaient un montant de 1,5 Md€ à 3,5 Md€ sur la période 2010-2019, 36,7 Md€ de crédits de paiement (y compris fonds de concours) avaient été reportés de 2020 sur 2021³⁶ sur le champ du budget général.

Le même procédé avait été utilisé l'année suivante, puisque 23,2 Md€ de crédits de paiement ont été reportés de 2021 sur 2022. Il se répète à nouveau : 18,7 Md€ de crédits de paiement sont reportés de 2022 sur 2023. De plus, une attention particulière doit être portée aux reports d'autorisations d'engagement (53,2 Md€ sont reportés sur 2023, contre 56,9 Md€ sur l'année précédente), et notamment des « autorisations d'engagement affectées non engagées », d'un montant de 29,2 Md€ sur 2023 (contre 27,3 Md€ l'année précédente). Ces dernières correspondent généralement à des opérations d'investissement pluriannuelles, sans que l'engagement juridique de la dépense ne soit encore formalisé, ce qui peut justifier en théorie le report de ces crédits. Compte tenu des montants en cause, il apparaît néanmoins nécessaire de vérifier la nécessité de ces reports, et d'apurer les autorisations d'engagement devenues sans objet.

³⁵ Y compris fonds de concours.

³⁶ Sur de nombreux programmes, les reports dépassent le plafond de droit commun de 3 % des crédits initiaux. En application de la Lolf, ce dépassement a été autorisé par une disposition spécifique dans la loi de finances initiale pour 2021 (article 102). Une disposition comparable figure en LFI pour 2022 (article 65) et en LFI pour 2023 (article 140).

Le choix de reporter les crédits non consommés et de limiter les ouvertures dans la LFI 2022 a eu pour conséquence de présenter dans les tableaux d'équilibre des lois des finances des montants de dépenses et de soldes en décalage avec les prévisions réelles du Gouvernement. En effet, les montants de dépenses figurant dans ces tableaux correspondent aux seuls crédits ouverts dans les lois de finances³⁷ qui, en temps normal, peuvent être considérés comme des prévisions de consommations de l'année eu égard au montant négligeable en proportion des reports³⁸.

Sur les années 2021 et 2022, compte tenu du montant très élevé de reports, les crédits ouverts dans les lois de finances de l'année (LFI et LFR) ne reflétaient qu'imparfaitement la prévision de dépenses de l'année, même si les exposés des motifs des LFR présentaient des prévisions tenant compte des reports de crédit et mentionnaient donc des montants de dépenses plus élevés et des soldes plus dégradés.

Le Parlement s'est donc prononcé, lors de l'examen des projets de lois de finances des années 2021 et 2022, sur un article d'équilibre qui ne correspondait pas à la réalité des prévisions de dépenses et de solde.

2 - Des interrogations sur le respect de la spécialité des crédits

Aux termes de l'article 7 de la Lolf, les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par mission. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Enfin, les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

La gestion 2022 débouche sur plusieurs interrogations quant au respect du principe de spécialité.

En premier lieu, les boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité ont été mis en place pour plafonner la hausse des tarifs régulés de vente pour un coût budgétaire respectif de 1,3 Md€ et 0,1 Md€. Ces sommes ont été financées sans ouverture de crédit, d'une part à partir des financements destinés au paiement des charges de service public de l'énergie, d'autre part au prix d'un report de charge important sur 2023 et sur les exercices suivants, comme le montrent les montants correspondants en comptabilité nationale, fondés sur des règles différentes de rattachement à l'exercice (25 Md€ au total), et enfin d'une suspension provisoire des paiements des montants dus à EDF durant un trimestre.

³⁷ Dans les lois de finances rectificatives, les tableaux d'équilibre présentent les variations par rapport à la précédente loi de finances.

³⁸ Ce qui revient implicitement à supposer que les consommations de reports de crédits de l'année antérieure seront compensées par des sous-consommations de crédits de l'année.

Le rattachement à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* des dispositifs visant à atténuer pour les ménages le coût de la hausse du prix des énergies peut se discuter. S'agissant de mécanismes ne contribuant pas à atteindre les objectifs environnementaux de la France mais visant à compenser une partie de la hausse du coût de l'énergie, ils pourraient être rattachés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

En deuxième lieu, les dons de vaccins effectués à des pays tiers ainsi que le versement des recettes du plan de relance européen finançant l'investissement dans le système de santé ont abouti à ouvrir 1,4 Md€ sur la mission *Santé*. Les crédits relatifs à la compensation du coût des vaccins auraient dû relever de la mission *Aide publique au développement* tandis que le versement des recettes du plan de relance européen aurait dû être rattaché à la mission *Plan de relance*.

De même, une partie des crédits votés pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* au titre de l'année 2021 a été reportée sur 2022 puis annulée par le décret d'avance du 7 avril 2022, pour un montant de 3,5 Md€, le montant correspondant étant affecté à d'autres missions. Cette réaffectation de crédits, si elle est permise par la procédure du décret d'avance, apparaît toutefois critiquable au regard du principe de spécialité dès lors que le report de crédits sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a, pour la fraction annulée, immédiatement bénéficié à d'autres missions.

L'ensemble de ces éléments relatifs au principe de spécialité budgétaire compromet la lisibilité des lois de finances et interroge sur la portée de l'autorisation parlementaire.

3 - Une utilisation de la nomenclature budgétaire par nature de dépenses peu lisible

La Lolf dispose (article 5) que « *les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :* »

- 1° Les dotations des pouvoirs publics ;*
- 2° Les dépenses de personnel ;*
- 3° Les dépenses de fonctionnement ;*
- 4° Les charges de la dette de l'État ;*
- 5° Les dépenses d'investissement ;*
- 6° Les dépenses d'intervention ;*
- 7° Les dépenses d'opérations financières ».*

Cette nomenclature dite « par nature » présente pour l'essentiel un caractère indicatif dans la loi de finances initiale, les crédits étant fongibles au sein du même programme, à l'exception des dépenses de personnel, qui ne peuvent être abondées par des crédits en provenance d'autres titres.

Toutefois, cette nomenclature doit être respectée en exécution, les dépenses devant être imputées sur le bon titre. La Cour relève plusieurs anomalies concernant la répartition des crédits et des dépenses entre les titres, qui portent atteinte à la lisibilité des lois de finances :

- 165 Md€ d'autorisations d'engagement ont été comptabilisés au titre des crédits de fonctionnement sur le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* de la mission *Engagements financiers de l'État*, alors qu'il s'agit de montants destinés à amortir la dette, et ne relèvent donc pas du budget général mais de la trésorerie de l'État au sens de l'article 25 de la Lolf ;
- au sein de la mission *Plan de relance*, le détail du financement des mesures n'est affiché que par répartition entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, sans distinction systématique selon la catégorie des crédits affectés à l'action (titres), voire avec des imprécisions. Même si leur présentation s'est améliorée à partir du projet annuel de performance pour 2022, elle ne permet pas une traçabilité satisfaisante des crédits ni une compréhension juste des financements accordés. À titre d'illustration, des dépenses de titre 3 (fonctionnement) apparaissent ainsi au sein de la brique « *Investissement* (titre 5) – *Intérieur* » du programme 363 – *Compétitivité* ;
- sur le programme 367 – *Opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » de la mission Économie*, 11,4 Md€ sont comptabilisés en crédits de fonctionnement alors qu'il s'agit de crédits destinés à financer des opérations patrimoniales qui relèvent par nature de dépenses d'opérations financières ;
- enfin, l'imputation des subventions d'équilibre versées à France compétences a varié ces deux dernières années, une partie d'entre elles (0,75 Md€) ayant été imputée au titre 6 (transferts aux autres collectivités) en LFI 2021, et le reste (pour un cumul de 7,6 Md€ en 2022 et en LFI 2023) étant imputé au titre 3, au titre des subventions pour charge de service public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 151,4 Md€ en 2022, en recul par rapport à 2021 (170,7 Md€). Les recettes de l'exercice couvrent un peu moins de 65 % des dépenses. Ainsi, à compter du mois d'août, l'État a financé ses dépenses par un accroissement de sa dette.

Le déficit constaté est in fine proche de la prévision de la loi de finances initiale pour 2022, mais éloigné de celles des deux lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2022, ce qui souligne la nécessité d'améliorer les prévisions de recettes et de dépenses, notamment pour la seconde loi de finances rectificative surtout lorsqu'elle est adoptée en décembre.

Le faible écart entre l'exécution et la loi de finances initiale recouvre deux écarts de prévisions importants mais d'ampleur comparable en recettes et en dépenses.

Les recettes fiscales ont en effet été très supérieures à la prévision, principalement du fait d'une forte sous-estimation de l'évolution spontanée des recettes fiscales. En intégrant les plus-values de recettes non fiscales, et de moindres prélèvements sur recettes, les recettes nettes de l'État ont été supérieures de 43,1 Md€ à la prévision initiale.

Ce gain en recettes est plus que compensé par une exécution des dépenses du budget général elle-même très supérieure à la prévision initiale (+ 47,5 Md€). Cet écart considérable résulte d'importants reports de crédits de 2021 et d'ouvertures massives votés dans les deux collectifs, dont une partie minoritaire (15,8 Md€ de dépenses in fine) concerne les dispositifs de soutien pour faire face au choc inflationniste, dont la hausse des prix de l'énergie. Hors événements exceptionnels, la dépense de l'État a progressé de 31,0 Md€ entre 2021 et 2022.

En 2022, le besoin de financement s'est élevé à 280,0 Md€, en baisse de 5,2 Md€ par rapport à 2021 et de près de 30 Md€ par rapport à 2020, mais néanmoins à un niveau largement supérieur à celui constaté sur la décennie 2010-2019 (191 Md€ en moyenne).

La charge de la dette a été fortement supérieure au montant prévu : selon la LFI 2022, elle devait atteindre 38,7 Md€ en 2022. Elle est finalement de 50,7 Md€ en exécution. Elle a augmenté de 13,2 Md€ entre 2021 et 2022, après avoir augmenté de 2,0 Md€ entre 2020 et 2021. Cette forte hausse résulte principalement de la charge concernant les OAT indexées sur l'inflation et devrait se poursuivre sur 2023.

Enfin la gestion 2022, comme celle de 2021, s'est caractérisée par plusieurs entorses aux principes budgétaires.

Sur les trois dernières années, elle constate des reports massifs de crédits sur l'exercice suivant. Alors qu'ils représentaient un montant de 1,5 Md€ à 3,5 Md€ sur la période 2010-2019, 36,7 Md€ de crédits de paiement (y compris fonds de concours) avaient été reportés de 2020 sur 2021³⁹ sur le champ du budget général.

Le même procédé avait été utilisé l'année suivante, puisque 23,2 Md€ ont été reportés de 2021 sur 2022. Il se répète, puisque 18,7 Md€ de crédits de paiement sont reportés de 2022 sur 2023.

Le choix de reporter les crédits non consommés et de limiter les ouvertures dans la LFI 2022 a pour conséquence de présenter dans les tableaux d'équilibre des lois des finances des montants de dépenses et de soldes en décalage avec les prévisions réelles du Gouvernement. En effet, les montants de dépenses figurant dans ces tableaux correspondent aux seuls crédits ouverts dans les lois de finances⁴⁰ qui, en temps normal, peuvent être considérés comme des prévisions de consommations de l'année eu égard au montant négligeable en proportion des reports.

De manière plus générale, la Cour relève une tendance affirmée à la constitution d'enveloppes budgétaires globales mobilisables à tout moment. Cette tendance, déjà observée en 2020 et 2021, se confirme en 2022 malgré le net recul des dépenses liées à la pandémie de covid 19 et au plan de relance.

De plus, ces enveloppes ne sont désormais plus identifiées au sein de missions budgétaires spécifiques (Plan d'urgence face à la crise sanitaire, supprimée en 2023, et Plan de relance, non dotée d'autorisations d'engagement à compter de 2023), mais sont diffuses au sein de l'ensemble

³⁹ Sur de nombreux programmes, les reports dépassent le plafond de droit commun de 3 % des crédits initiaux. En application de la Lolf, ce dépassement a été autorisé par une disposition spécifique dans la loi de finances initiale pour 2021 (article 102). Une disposition comparable figure en LFI pour 2022 (article 65) et en LFI pour 2023 (article 140).

⁴⁰ Dans les lois de finances rectificatives, les tableaux d'équilibre présentent les variations par rapport à la précédente loi de finances.

du budget général, voire de certains comptes spéciaux (Participations financières de l'État). Ce constat interroge sur la portée de l'autorisation parlementaire et le respect des principes d'annualité et de spécialité des crédits.

Concernant les emprunts indexés sur l'inflation, la Cour formule la recommandation suivante :

1. *dans le contexte de reprise de l'inflation, actualiser rapidement les conditions et limites des émissions de titres indexés (recommandation figurant dans la note d'analyse de l'exécution du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État) ;*

Au titre du respect du principe d'annualité, la Cour formule les recommandations suivantes :

2. *conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours (recommandation reformulée) ;*
 3. *conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation reformulée) ;*
 4. *apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation nouvelle).*
-

Chapitre II

Les recettes du budget général de l'État

En 2022, les recettes nettes du budget général de l'État se sont élevées à 287,5 Md€. Elles sont constituées des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements (323,3 Md€) auxquelles s'ajoutent les recettes non fiscales (23,9 Md€). Enfin, les fonds de concours et attributions de produits sont rattachés en cours d'année aux recettes de l'État (7,5 Md€). Sont déduits de ce montant les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (24,2 Md€) et au profit des collectivités territoriales (43,0 Md€).

Tableau n° 10 : recettes du budget général de l'État en 2022 (Md€)

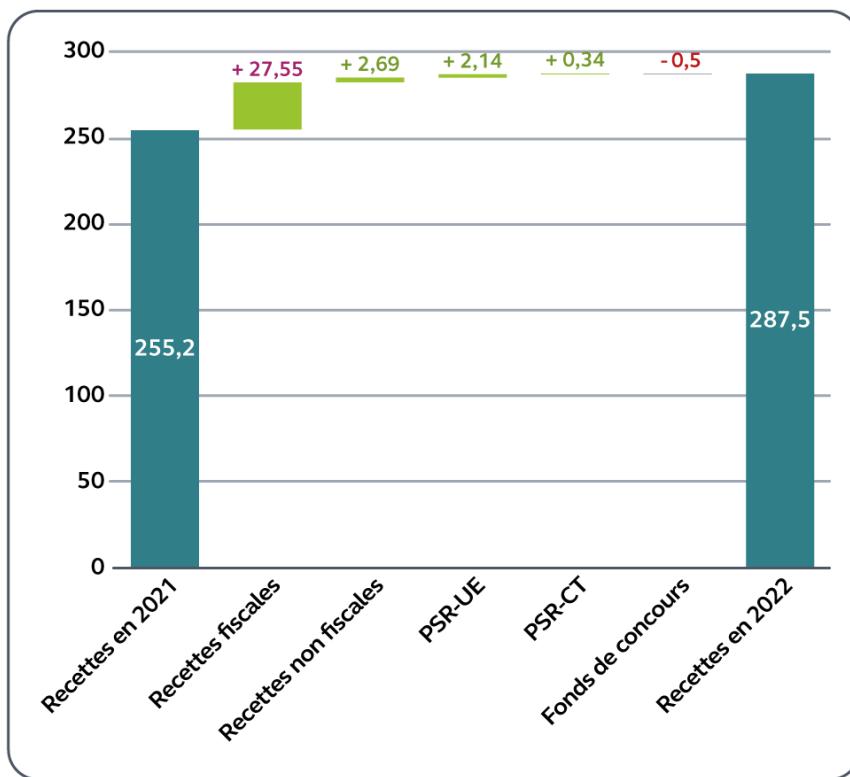
	Exéc. 2021	LFI 2022	LFR1 2022	LFR2 2022	Exéc. 2022
Recettes fiscales nettes	295,7	287,6	311,6	315,8	323,3
Recettes non fiscales	21,3	20,2	23,7	24,7	23,9
Recettes fiscales et non fiscales	317,0	307,7	335,3	340,5	347,2
PSR au profit de l'Union européenne	- 26,4	- 26,4	- 26,4	- 24,3	- 24,2
PSR au profit des collectivités territoriales	- 43,4	- 43,2	- 43,8	- 43,6	- 43,0
Fonds de concours et attributions de produits	8,0	6,3	6,3	6,3	7,5
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	255,2	244,4	271,4	278,9	287,5

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les recettes du budget général de l'État ont augmenté en 2022 de 32,3 Md€ par rapport à 2021, année au cours de laquelle elles avaient déjà augmenté de 38,2 Md€.

Cette augmentation provient pour l'essentiel des recettes fiscales (+ 27,5 Md€) et non fiscales (+ 2,7 Md€), ainsi que d'une diminution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 2,1 Md€) et de ceux au profit des collectivités territoriales (- 0,3 Md€).

Graphique n° 12 : variation des recettes du budget général entre 2021 et 2022 (Md€)



Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les relations financières entre l'État et l'Union européenne d'une part, et l'État et les collectivités territoriales d'autre part, sont examinées plus précisément au chapitre IV du présent rapport.

Dans ce chapitre sont successivement examinés les recettes fiscales (I), les recettes non fiscales et les fonds de concours et attributions de produits (II) et les taxes affectées (III).

I - Des recettes fiscales de l'État encore en progression, après le rebond de 2021

Après un rebond exceptionnel en 2021 (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 % par rapport à 2020), les recettes fiscales nettes⁴¹ de l'État ont encore progressé en 2022 pour atteindre un niveau historique de 323,8 Md€ (+ 27,5 Md€, soit + 9,3 %) sous l'effet de l'inflation et compte tenu de la mécanique de l'IS. En 2021 et 2022, le rebond est plus rapide et supérieur à celui qui avait été observé à la sortie de la crise financière de 2008-2009.

Graphique n° 13 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



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

Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

⁴¹ Les recettes fiscales nettes se calculent en déduisant des recettes fiscales brutes les remboursements et dégrèvements.

La quasi-totalité des lignes de recettes augmente en 2022, à l'exception de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), qui pâtit de la contraction de la consommation des carburants consécutive à la hausse de leurs prix, et de certains impôts patrimoniaux pour lesquels un phénomène de rattrapage avait été observé en 2021 et s'est tassé en 2022.

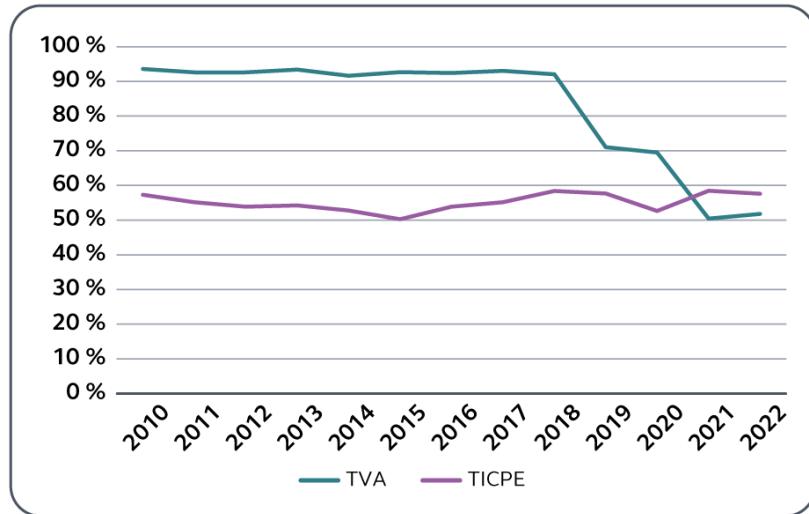
La TVA, qui fait depuis 2021 l'objet de transferts importants aux collectivités territoriales pour compenser la baisse des impôts de production et la réforme de la taxe d'habitation, est affectée par un transfert supplémentaire pour compenser la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Désormais seule la moitié des recettes de TVA revient à l'État. Cette taxe ne représente plus qu'un tiers de ses recettes en 2022. À cet égard, le Conseil des prélèvements obligatoires a estimé qu'il convenait d'« éviter les affectations de TVA en dehors du champ des organismes de protection sociale et des collectivités territoriales »⁴².

Par ailleurs, le transfert de TVA au profit de l'audiovisuel public correspond à un schéma que la Lolf interdira à compter de 2025, date à laquelle une imposition de toute nature ne pourra être affectée à un opérateur que si les ressources correspondantes sont en lien direct avec les missions de service public exercées par ce dernier, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il est donc regrettable qu'une solution transitoire et déjà proscrite dans son principe se soit imposée pour financer l'audiovisuel public en lieu et place d'un dispositif pérenne.

Deux grands impôts, TVA et TICPE, sont donc désormais partagés, avec les collectivités territoriales d'une part et avec la sécurité sociale d'autre part, en compensation d'allégements de charges et de remboursements divers.

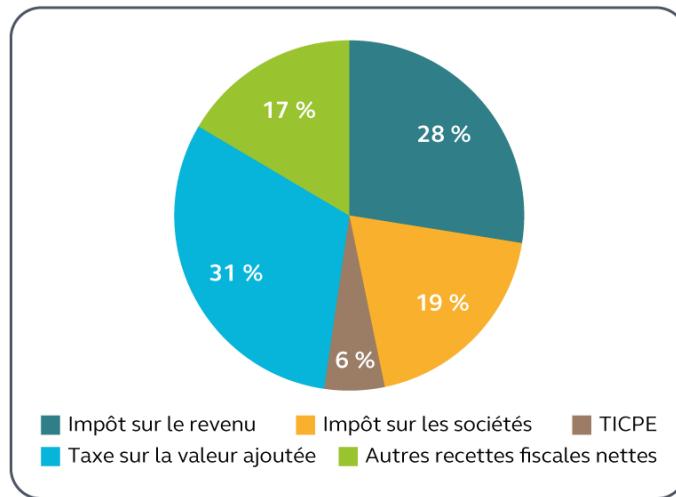
⁴² Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, février 2023.

Graphique n° 14 : part État dans les recettes de TVA et de TICPE



Note : la part reçue par l'État est calculée sur les montants nets des remboursements et dégrèvements.
Source : comptabilité nationale.

Graphique n° 15 : ventilation des recettes fiscales nettes en 2022



Source : direction du budget

L'année 2022 a été marquée par de grandes incertitudes au plan international et macroéconomique, qui ont conduit à revoir sensiblement les prévisions de recettes fiscales (A). Très supérieure aux estimations, la croissance des recettes fiscales nettes de l'État est élevée mais moindre

qu'en 2021, année de rebond exceptionnel (B). Cette croissance résulte notamment de l'impact de l'inflation et de la mécanique de paiement de l'impôt sur les sociétés (C).

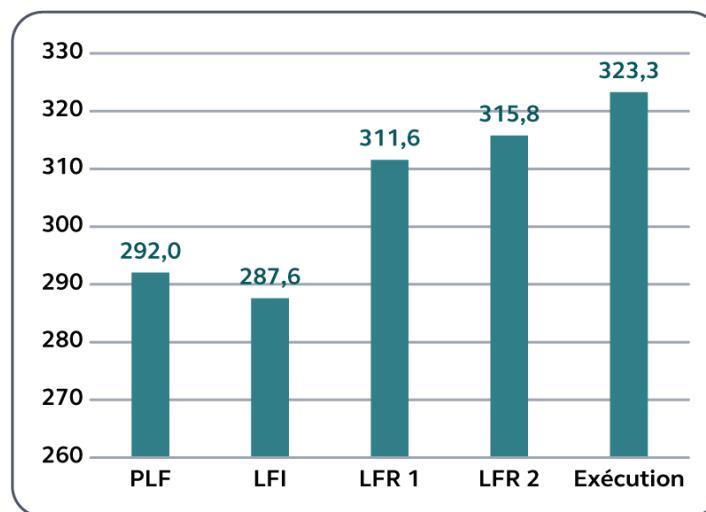
A - Des écarts encore importants entre prévisions et exécution

Les incertitudes au plan international et économique ont conduit le Gouvernement à modifier plusieurs fois ses prévisions de recettes fiscales, dès les débats du PLF 2022 à l'automne 2021 et à l'occasion des deux lois de finances rectificatives. En exécution, les recettes fiscales sont bien supérieures aux prévisions initiales (+ 35,7 Md€) et aux prévisions de la loi de finances rectificative de fin de gestion (+ 7,5 Md€). Cet écart de fin de gestion est inférieur à celui de 2021 qui était exceptionnel (+ 18,2 Md€) mais, à l'exception de 2020, dépasse très nettement ceux des 15 dernières années.

1 - Des recettes fiscales bien supérieures aux prévisions, malgré des révisions successives

Les prévisions de recettes fiscales ont fait l'objet de révisions significatives tout au long de l'année 2022.

Graphique n° 16 : révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes (Md€)



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

Au cours des débats parlementaires sur le PLF 2022, d'importantes modifications ont été apportées aux prévisions macroéconomiques afin de tenir compte de comptes trimestriels 2021 meilleurs qu'anticipé (avec un effet mécanique sur 2022 de + 1,0 Md€), et surtout d'intégrer l'impact du bouclier tarifaire, adopté par voie d'amendement, sur les recettes de taxe intérieure de consommation finale d'électricité (estimé alors à - 5,1 Md€). Au total, les prévisions de recettes fiscales du projet de loi de finances (292,0 Md€) ont ainsi été abaissées de plus de 4 Md€ en loi de finances initiale (287,6 Md€).

Elles ont ensuite été fortement relevées (+ 24,0 Md€) en LFR 1, sous l'effet de la révision des hypothèses de profitabilité des entreprises consécutive aux remontées comptables constatées dans les paiements de solde d'IS au titre de 2021 (+ 16,8 Md€ sur l'IS). Malgré le nouveau transfert de 3,6 Md€ pour financer l'audiovisuel public, la prévision de TVA a été également relevée, pour tenir compte du dynamisme des encaissements (+ 2,9 Md€ résultant de + 6,5 Md€ liés au scénario macroéconomique et - 3,6 Md€ de transferts).

La LFR 2 a révisé de nouveau à la hausse les recettes fiscales nettes (+ 4,2 Md€), car la conjoncture économique s'est révélée moins dégradée que prévu : les recettes d'IR ont été relevées de 2,1 Md€ et celles d'IS de 2,2 Md€.

Ces révisions à la hausse se sont cependant révélées insuffisantes, avec un écart final de 7,5 Md€ entre cette dernière prévision et l'exécution. Bien que très inférieur à ce qui avait été constaté en 2021, cet écart reste plus élevé que la moyenne historique, ce qui appelle à améliorer la qualité des prévisions et de l'information budgétaire en fin d'année, au moment de la préparation et du vote de la dernière LFR.

Les écarts à la prévision sont particulièrement importants pour l'impôt sur les sociétés, + 3,2 Md€ entre la LFR 2 et l'exécution et + 22,1 Md€ entre la LFI et l'exécution, bien que les prévisions aient été fortement relevées à l'occasion de la LFR 1 (+ 16,8 Md€ entre la LFI et la LFR 1) pour prendre en compte l'évolution du bénéfice fiscal des entreprises entre 2020 et 2021, calculée à partir des données de solde d'IS.

Les recettes d'impôt sur le revenu sont également bien supérieures aux montants inscrits dans les lois de finances, pourtant rehaussées en cours d'année : + 1,6 Md€ entre la LFR 2 et l'exécution, et + 6,6 Md€ entre la LFI et l'exécution.

2 - Un écart entre prévision et exécution principalement lié au rebond de l'impôt sur les sociétés

La prévision des recettes fiscales pour un exercice donné repose sur trois éléments :

- la « base », c'est-à-dire le montant des recettes perçues au cours de l'année précédente, qui n'est connue définitivement que dans le courant de l'année suivante ;
- l'évolution spontanée à législation constante ;
- l'impact des mesures législatives antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts.

En 2022, l'écart entre la LFI et l'exécution (+ 35,7 Md€) relève pour l'essentiel de la deuxième composante, mais l'impact des mesures nouvelles et de transfert a aussi été revu en cours d'année, pour des montants moins importants.

L'exécution de 2021 (295,7 Md€), avait été supérieure de 18,2 Md€ à la prévision retenue dans la LFR 2 (277,6 Md€) : ceci engendre un « effet base » positif du même montant sur les recettes de 2022. Les principaux écarts concernaient l'IS (+ 9,9 Md€) et la TVA (+ 3,5 Md€).

L'effet des mesures nouvelles en exécution est conforme à celui prévu par la LFI 2022 (- 8,6 Md€), qui intégrait déjà la baisse de la TICFE dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire. Des révisions à la baisse sont intervenues en cours d'année pour prendre notamment en compte le transfert de TVA aux organismes de l'audiovisuel public (- 3,6 Md€). Cet impact négatif a cependant été compensé par un coût moindre qu'anticipé du bouclier tarifaire (- 4,9 Md€ contre - 5,1 Md€ prévu en LFI), ainsi que par des décaissements plus faibles que prévu au titre des contentieux (diminution du coût de 1,0 Md€ en exécution, contre des prévisions de coûts supplémentaires de 1,5 Md€ anticipés en LFI).

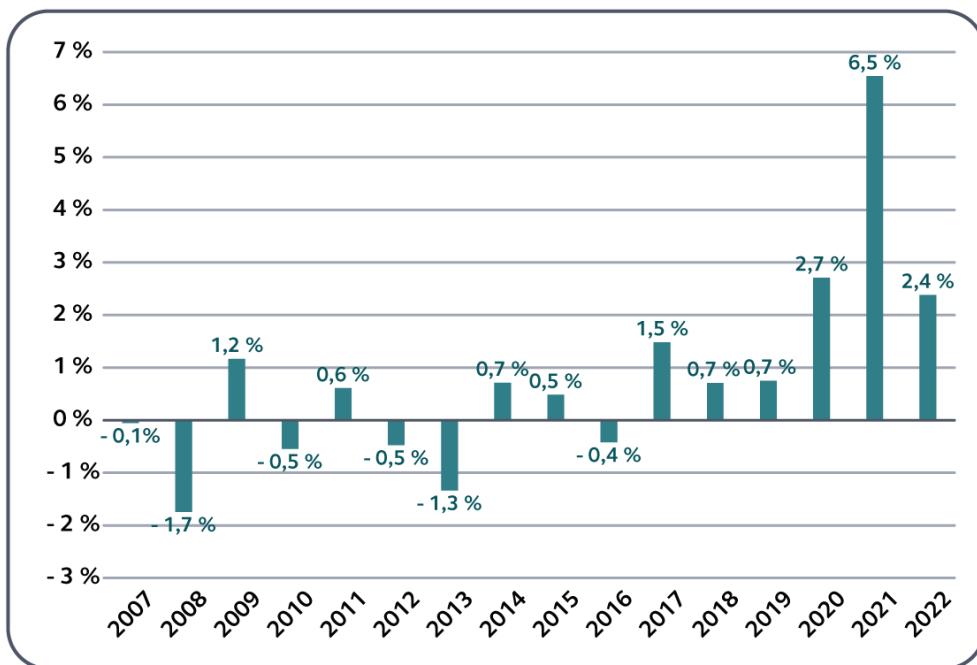
Outre ces deux effets, l'écart entre les prévisions initiales et l'exécution est principalement imputable à une évolution spontanée particulièrement dynamique. Estimée à + 6,0 % dans le PLF 2022 (soit + 16,7 Md€), elle a été relevée à + 6,7% (soit + 18,6 Md€) en LFI 2022 pour tenir compte d'un scénario macroéconomique meilleur qu'initiallement envisagé. Elle a été de nouveau relevée en LFR 1 2022 (+ 10,2 % soit + 30,2 Md€) notamment sous l'effet du relèvement de la prévision d'IS, puis de nouveau en LFR 2 à + 11,0 % (soit + 32,5 Md€) afin de tenir compte du maintien de l'activité économique malgré les incertitudes au plan international. À compter de la LFR 1, le Gouvernement avait donc anticipé une élasticité sous-jacente un peu supérieure à 2, très supérieure à sa valeur de long terme (1).

Cette prévision s'est révélée pertinente, comme expliqué au B. ci-dessous.

3 - Un écart de nouveau important par rapport à la dernière loi de finances rectificative

Bien que l'écart soit plus réduit qu'en 2021 (+ 18,2 Md€ d'écart entre LFR 2 et exécution), l'exécution en 2022 s'est encore révélée nettement supérieure à la dernière prévision (+ 7,5 Md€, soit + 2,4 %). Cet écart entre la loi de finances rectificative de fin d'année et l'exécution est sensiblement supérieur à la moyenne historique.

Graphique n° 17 : écart entre l'exécution des recettes fiscales nettes et la prévision de LFR de fin d'année (en %)



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

Même si la LFR 2 a été publiée au début du mois de décembre 2022, la prévision de recettes fiscales du projet de loi, présenté par le Gouvernement un mois plus tôt et préparé au cours du mois d'octobre, reposait sur les montants de recettes encaissées au plus tard à fin septembre 2022.

Plusieurs événements postérieurs sont susceptibles d'être à l'origine de l'écart de + 7,5 Md€ constaté entre l'exécution et la LFR 2.

Il est tout d'abord partiellement imputable à l'évolution spontanée des impôts. Les recettes d'IS ont bénéficié d'un cinquième acompte plus élevé que prévu et de moindres restitutions d'excédents d'acomptes auprès des entreprises clôturant leur exercice comptable en cours d'année. Le rendement de l'IR, porté tout au long de l'année par le dynamisme des salaires en 2022⁴³, est plus haut que prévu en LFR 2. Alors que les déclarations de solde d'IR sur revenus 2021 étaient en grande majorité disponibles dès l'été 2022, son niveau a, *in fine*, excédé de 1,6 Md€ les prévisions de LFR 2 : le taux de recouvrement constaté est supérieur à celui des années précédentes, utilisé en prévision.

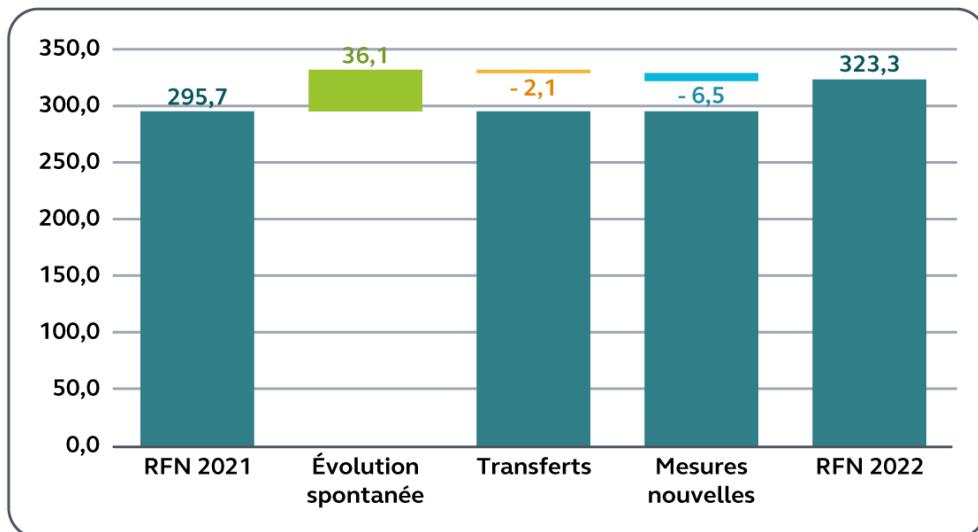
Le reste de l'écart entre exécution et LFR 2 s'explique par des mesures nouvelles moins coûteuses que prévu sur les autres recettes fiscales nettes (bouclier tarifaire et contentieux notamment).

B - Un nouveau rebond des recettes fiscales après une année 2021 exceptionnelle

Après un recul très marqué en 2020 (- 25,3 Md€, soit - 9,0 % par rapport à 2019), puis un rebond exceptionnel en 2021 (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 %), les recettes fiscales nettes de l'État ont de nouveau fortement progressé en 2022 (+ 27,5 Md€, soit + 9,3 %). Sur deux ans, le rebond est supérieur à ce qui avait été observé en 2010 et 2011, en sortie de crise financière (+ 19,0 % entre 2009 et 2011 contre + 26 % entre 2020 et 2022).

⁴³ Les recettes de prélèvement à la source sont donc très dynamiques en 2022 mais la revalorisation de 5,4 % du barème de l'IR prévue par la LFI 2023 permettra de rendre cohérent le barème avec la dynamique des salaires en 2022 et pourrait conduire, lors de la liquidation du solde d'IR sur revenus 2022 à l'été 2023, à des restitutions sur d'éventuels trop-perçus de prélèvement à la source en 2022.

Graphique n° 18 : décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2021 et 2022 (Md€)



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

De nombreuses mesures nouvelles sont intervenues en 2022, avec une incidence globale négative sur le montant des recettes fiscales (- 8,6 Md€).

La première en montant est le gel des tarifs de TICFE dans le cadre du bouclier tarifaire énergétique, qui induit une baisse de recettes de 4,9 Md€⁴⁴. Le deuxième est le transfert de TVA aux organismes de l'audiovisuel public, déjà évoqué, pour 3,6 Md€.

Les effets des autres mesures sont plus contenus et se compensent globalement. Les recettes d'IR pâtissent de la décision de rendre le crédit d'impôt « services à la personne » contemporain aux revenus des contribuables (- 0,3 Md€), ainsi que de la revalorisation du barème kilométrique (- 0,4 Md€). Si les recettes d'IS sont encore affectées par la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition (- 2,9 Md€), elles bénéficient des effets positifs de la suppression du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE, impact de + 1,7 Md€), de la réforme des

⁴⁴ Le dispositif du bouclier tarifaire pour l'électricité et le gaz naturel, adopté en LFI 2022, permettait au Gouvernement de réduire les tarifs de la TICFE si les prix de l'électricité dépassaient un seuil de référence : cette possibilité a été utilisée dès le 1^{er} février 2022, et les tarifs de TICFE ont été ramenés par décret aux seuils minimaux prévus par la directive européenne sur l'énergie, entraînant une baisse du rendement de la taxe de 4,9 Md€.

impôts de production (+ 1,3 Md€) ainsi que du contrecoup des assouplissements de 2020 et 2021 des dispositifs de reports en arrière de déficit (+ 0,5 Md€).

Tableau n° 11 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes en 2022 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Mesures de périmètre et de transfert	TVA	Transfert de TVA pour financer l'audiovisuel public	- 3,6
	R&D	Suppression du versement de subvention pour service public aux opérateurs de l'audiovisuel	+ 0,6
	TVA	Ajustement des transferts de TVA à la Sécurité Sociale	+ 0,8
	TVA	Ajustement des transferts aux collectivités locales	+ 0,4
	TICPE	Recentralisation du RSA	+ 0,3
	TICPE	Transferts aux collectivités	- 0,6
Mesures nouvelles	IS	Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	- 2,9
	Autres	Suppression de la TH	- 2,8
	IR	Transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain	- 0,3
	IR	Revalorisation du barème kilométrique	- 0,4
	Autres	Bouclier tarifaire	- 4,9
	TVA	Effet sur la TVA du bouclier tarifaire ⁴⁵	- 0,9
	IR/IS	Suppression du CICE	1,7
	IR/IS	Effet retour IS de la baisse des impôts de production	1,3
	IS	Effet retour du bouclier tarifaire sur la TICFE ⁴⁶	0,7
	IS	Assouplissements des reports en arrière des déficits ("carry back")	0,5
	Autres	Baisse du coût des contentieux	1,0
	Autres	Baisse des impôts de production : baisse du plafonnement de la CET	0,4
Total			- 8,6

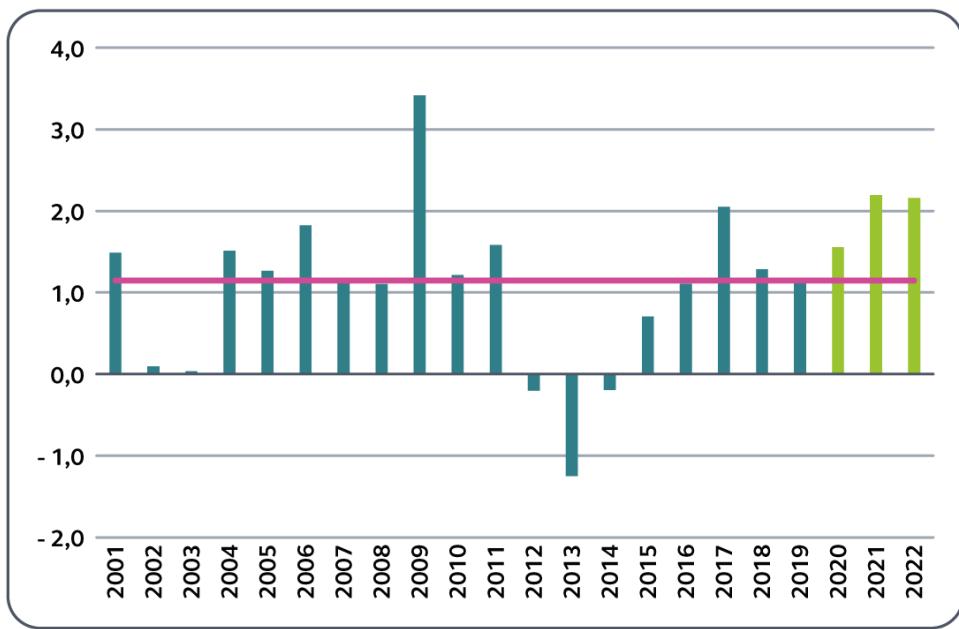
Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

⁴⁵ L'effet du bouclier tarifaire sur la TVA est négatif car le bouclier implique une baisse de la part assise sur l'accise.

⁴⁶ La baisse de la TICFE constitue une diminution des charges pesant sur les entreprises.

En neutralisant ces mesures nouvelles, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes en 2022 ressort à + 12,2 %. À part en 2021, année exceptionnelle (+ 18,0 % d'évolution spontanée), un tel taux de croissance n'a pas été atteint au cours des quinze dernières années, même en sortie de crise financière. L'élasticité des recettes fiscales nettes s'élèverait ainsi à 2,2 en 2022 et atteindrait, comme en 2021, un niveau exceptionnel par rapport à sa valeur de long terme, proche de 1.

Graphique n° 19 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2022)



Note de lecture : l'élasticité très élevée en 2009 et en 2020 ne traduit pas une croissance spontanée des recettes supérieure à celle du PIB mais au contraire une chute de leur rendement plus marquée que la dégradation de la croissance au cours de ces deux années de crise. Le trait rouge représente l'élasticité moyenne sur 2001-2021 (1,1).

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

C - Des recettes fiscales peu affectées par la crise énergétique

1 - Une baisse des recettes de TICFE et de TICPE

La hausse des prix de l'énergie a conduit à une baisse des recettes des taxes intérieures sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et, dans une moindre mesure, de produits énergétiques (TICPE).

Le rendement de la TICFE a tout d'abord été affecté par la mise en place du bouclier tarifaire sur l'énergie : les recettes de la taxe ont ainsi baissé de - 4,9 Md€.

En parallèle, les recettes de TICPE se sont contractées, sous l'effet des transferts aux collectivités territoriales et d'un net ralentissement de la consommation de certains carburants, induit par la hausse des prix.

L'évolution spontanée de la TICPE perçue par l'État est ainsi de - 0,2 %. La baisse est cependant plus contenue que ce que suggèrent les études économiques⁴⁷ réalisées dans le passé : d'une part les mesures du plan de résilience et notamment de la « remise carburant » ont limité l'effet des hausses, d'autre part, l'activité économique n'a pas baissé en 2022.

2 - Un rendement des autres impôts dynamique

a) L'évolution spontanée de la TVA soutenue par l'inflation

Après un repli spontané de 6,5 % en 2020, puis un rebond de 14,4 % en 2021, l'évolution spontanée de la TVA a de nouveau progressé fortement en 2022, de 9,4 % pour la part revenant à l'État, soit environ 1,6 fois la croissance du PIB en valeur.

⁴⁷ Insee, *Consommation de carburant : effets des prix à court terme à long terme par type de population* ; OEST, « Élasticités prix de la consommation de carburants ».

En revanche, l'élasticité de la taxe à son assiette est proche de 1 : les emplois taxables ont en effet crû de 9,4 % en 2022, portés par un investissement solide des sociétés non financières et par une consommation des ménages bien orientée en volume. De plus, la déformation de la consommation en faveur de produits fortement taxés a eu un impact à la hausse sur les recettes de TVA⁴⁸.

Alors qu'en 2021 d'autres facteurs liés aux comportements des entreprises et aux rythmes de traitement par les services de la DGFiP des remboursements de créances avaient joué positivement sur la TVA, en 2022, ces effets sont limités et n'ont pas d'influence notable sur le rendement de la taxe.

*b) Des recettes d'IR portées par la croissance des revenus
et une amélioration du taux de recouvrement*

L'impôt sur le revenu net a rapporté 89,0 Md€ en 2022. La croissance spontanée de l'IR, qui traditionnellement réagit avec retard aux chocs macroéconomiques, a bénéficié de l'effet de la hausse de l'inflation dès 2022 : elle s'établit à 14,2 % (+ 11,2 Md€) et est bien plus élevée que les années passées.

S'agissant des revenus 2022 prélevés à la source, l'effet de l'inflation sur les salaires est classiquement retardé mais dans le contexte de tensions sur le marché du travail, l'évolution des salaires 2022 est dynamique. L'évolution spontanée de l'IR a aussi été tirée par la forte progression en 2022 des dividendes (+ 20 %) et des plus-values immobilières⁴⁹ (+ 23 %).

Le dynamisme de l'impôt s'explique aussi par un taux de recouvrement en hausse du solde d'IR, mais également par des traitements et salaires et des pensions 2021 en progression (respectivement + 3,9 % et + 2,0 %). À l'inverse de 2021, l'évolution des salaires déclarés à l'IR est cependant moins forte que l'évolution de la masse salariale telle que recensée par l'Acoss. Ces écarts sont en partie liés à des différences de champs, l'assiette de l'IR recouvrant également les salaires des branches agricoles et surtout des branches non marchandes qui ont peu bénéficié

⁴⁸ Ces effets sont appelés « effets de structure ». En 2022, ces effets de structure sont dynamiques comme en 2021, conséquence du dynamisme de la TVA collectée sur les carburants ainsi que de la reprise de l'activité dans l'hébergement et la restauration et dans les transports après des années de pandémie.

⁴⁹ Les plus-values immobilières sont taxées à un taux forfaitaire et non pas au barème de l'IR, mais elles rentrent bien dans le champ de l'impôt sur le revenu.

d'activité partielle. Au-delà des différences de champ, des écarts supplémentaires semblent structurels et doivent encore être expertisés.

Enfin, en contrepartie, le coût des crédits d'impôt a beaucoup augmenté entre 2021 et 2022 (+ 1,9 Md€, essentiellement imputés sur l'IR brut), sous l'effet principalement de la hausse des remboursements de prélèvement forfaitaire obligatoire, dont le rendement avait été élevé en 2021, porté par des dividendes très dynamiques.

c) Des recettes d'IS soutenues par la croissance du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021

L'impôt net sur les sociétés, qui représente 62,1 Md€ en 2022, avait augmenté spontanément de 31,5 % en 2021, sous l'effet de la hausse du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021 (+ 41 %). L'effet de cette hausse, qui joue très positivement, pour environ 20 Md€, sur les acomptes et le solde versés par les entreprises en 2022, a été pris en compte dès la LFR 1.

Par ailleurs, alors que les incertitudes pesant sur le contexte économique auraient pu justifier des versements de cinquième acompte brut très inférieurs à l'autolimitation⁵⁰, cela n'a pas été le cas, ce qui suggère un bénéfice fiscal en croissance ou quasi-stable en 2022.

Il n'existe pas d'indicateur macroéconomique directement corrélé à la croissance du bénéfice fiscal et il est difficile d'anticiper le comportement des entreprises dans le versement de leurs acomptes. Or, les prévisions d'IS sont très sensibles à ces éléments

d) En dehors de la TICFE, la plupart des autres recettes fiscales progressent

L'évolution spontanée des autres recettes fiscales nettes s'établit à + 1,8 Md€, soit + 3,1 %, portée par la progression du prélèvement de solidarité ainsi que par le dynamisme des droits de succession et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Les produits sur les jeux sont également en hausse, notamment le produit des jeux dans les casinos, dont l'activité revient à la normale après avoir été affectée par la crise sanitaire.

⁵⁰ Les entreprises qui anticipent une baisse de leurs résultats peuvent réduire leurs versements d'IS en fin d'année.

En revanche, les retenues à la source sur les revenus distribués ainsi que les droits de donation diminuent fortement (respectivement - 22,3 % et - 13,4 %), après une année 2021 exceptionnelle au cours de laquelle un phénomène de rattrapage avait été observé après la pandémie.

**

La progression encore marquée des recettes fiscales nettes en 2022, mais surtout les écarts très importants entre les prévisions de la dernière loi de finances rectificative et l'exécution montrent la nécessité d'améliorer les prévisions de recettes fiscales. Ils appellent des précisions relatives aux sources des écarts d'estimations de recettes fiscales pour les principaux impôts, qui devront figurer à l'appui des prochaines lois de finances rectificatives. Plus généralement, des analyses détaillées des écarts entre prévisions et exécution devraient être publiées chaque année, comme la Cour l'avait déjà recommandé dans un référendum de 2013.

II - Des recettes non fiscales en augmentation, des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en légère diminution

Les recettes non fiscales se composent principalement des produits des participations financières et du domaine de l'État, des remboursements et intérêts des prêts et du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite.

Elles se distinguent des fonds de concours, qui désignent les versements à caractère non fiscal réalisés par une personne morale ou physique pour concourir à des dépenses d'intérêt public réalisées par l'État, à l'exception des fonds structurels européens, ainsi que les dons et legs consentis à son profit. Les recettes de fonds de concours ont pour contrepartie une dépense identifiée.

Enfin, la procédure des attributions de produits correspond aux recettes tirées de la rémunération des prestations régulièrement fournies par certains services de l'État.

A - Des recettes non fiscales en augmentation

Après être restées stables pendant près de dix ans, les recettes non fiscales ont significativement progressé en 2021 puis en 2022, tant en montant qu'en part dans le total des recettes de l'État.

Graphique n° 20 : évolution des recettes non fiscales de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes

Les recettes non fiscales perçues par l'État, soit 23,9 Md€, ont été supérieures de 3,7 Md€ (+ 18 %) à la prévision initiale.

Pour toutes les catégories de recettes non fiscales, les prévisions ont évolué à la hausse en cours d'année, ainsi que le détaille le tableau suivant.

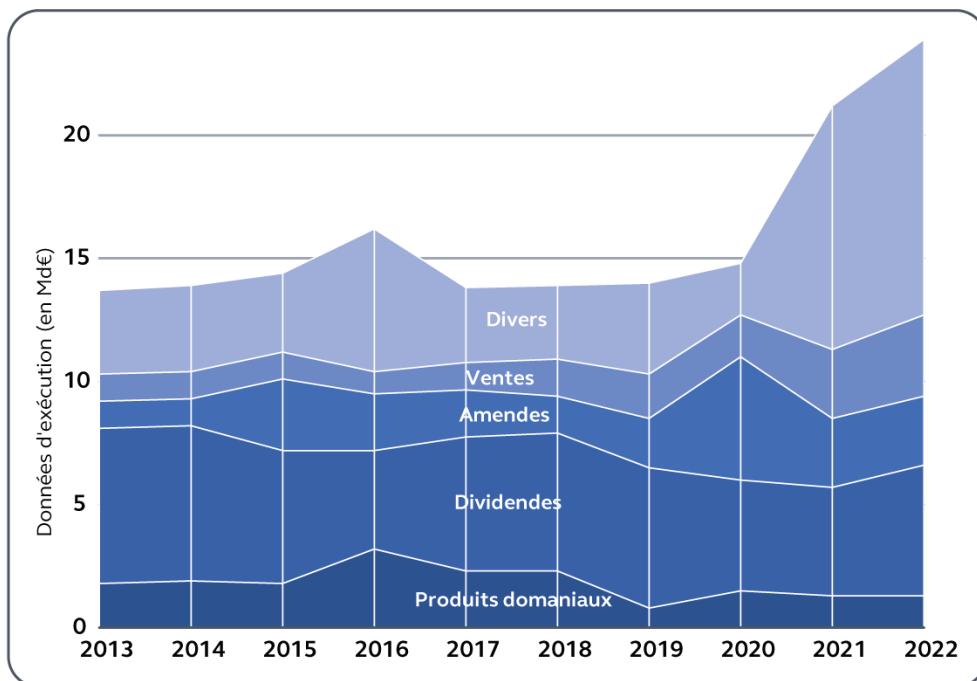
Tableau n° 12 : comparaison des prévisions de recettes non fiscales des différentes lois de finances et de l'exécution pour 2022

<i>En Md€</i>	LFI 2022	LFR 1 (août 2022)	LFR 2 (décembre 2022)	Exécution 2022
<i>Recettes non fiscales</i>	20,2	23,8	24,8	23,9
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	3,7	4,9	5,5	5,3
<i>Produits du domaine de l'État</i>	1,1	1,1	1,4	1,3
<i>Produits de la vente de biens et services</i>	2,7	3,0	3,3	3,3
<i>Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</i>	0,4	0,4	0,8	0,6
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite</i>	2,3	2,9	2,9	2,8
<i>Divers</i>	10,0	11,3	10,8	10,6

Source : Cour des comptes

L'écart constaté entre l'exécution et la prévision initiale, soit + 3,7 Md€ (18 %), tient principalement aux dividendes et recettes assimilées. Cette prévision a été corrigée en LFR 1 (+ 1,2 Md€), puis en LFR 2 (+ 0,6 Md€), en lien avec le dynamisme du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le montant de l'excédent de la caisse des retraites des agents de la Banque de France versé à l'État.

Après s'être maintenues à un niveau relativement stable depuis 2013, les recettes non fiscales ont connu une forte augmentation en 2021 (+ 43,2 %), qui s'est poursuivie en 2022 (+ 2,7 Md€, soit + 12,7 %), ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 21 : évolution des recettes non fiscales depuis 2013

Source : Cour des comptes

L'évolution des recettes diverses (+ 1,1 Md€) résulte de plusieurs variations qui se compensent. Elle s'explique principalement par les éléments suivants :

- l'augmentation du montant versé par l'UE au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 2,3 Md€) ;
- la rémunération de la garantie que l'État apporte au Fonds d'épargne (+ 0,3 Md€) ;
- les versements constatés dans le budget au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (+ 0,3 Md€) ;
- des reliquats perçus de la part du Fonds européen de développement régional (Feder) au titre d'anciennes programmations (+ 0,3 Md€) ;
- l'absence de recette au titre de versements prévus en loi de finances (- 1,0 Md€) ;
- et la diminution des recettes encaissées au titre des commissions des prêts garantis par l'État (PGE) par l'État (- 1,2 Md€).

Les dividendes, qui représentent habituellement la première catégorie de recettes, ont progressé en 2022 (+ 1,0 Md€). À l'exception de ceux de la Banque de France, qui ont connu une baisse importante (- 1,2 Md€), partiellement compensée par un versement à l'État de l'excédent de la caisse de réserve des employés de la Banque de France (CRE) qui s'accroît en 2022 (1,1 Md€ en 2022 contre 0,7 Md€ en 2021), ceux de toutes les autres entités ont augmenté du fait d'un retour à une situation économique plus favorable.

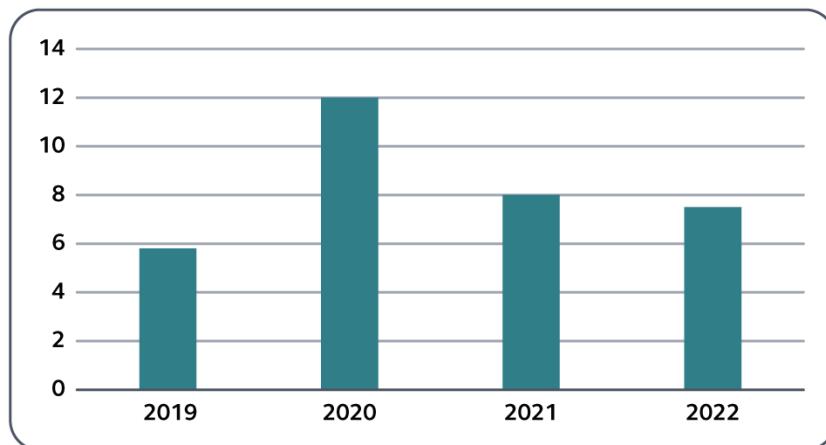
B - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en légère diminution

En 2022, le montant des recettes des fonds de concours et attributions de produits s'est élevé à 7,5 Md€, soit un montant inférieur à celui de 2021 (8,0 Md€) mais supérieur de 1,2 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Cet écart s'explique par des recettes supplémentaires rattachées aux programmes suivants :

- le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* (+ 0,4 Md€), en particulier au titre des participations au financement d'études et d'infrastructures dans le domaine des transports ;
- le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense* (+ 0,2 Md€ avec notamment la vente d'avions Rafale) ;
- le programme 204 – *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé* (+ 0,2 Md€ attribuables à la participation de Santé publique France au financement de la lutte contre la Covid-19) ;
- le programme 175 – *Patrimoine* de la mission *Culture* (+ 0,1 Md€ du fait des dons pour la restauration et la conservation de Notre-Dame de Paris).

Graphique n° 22 : exécution des fonds de concours et attributions de produits (Md€)



Source : direction du budget

Le niveau exceptionnel de fonds de concours et d'attributions de produits constaté en 2020 était lié à l'opération de recapitalisation du groupe SNCF (4,1 Md€ imputés au budget de l'État en décembre 2020 et donnant lieu depuis à des versements progressifs)⁵¹. Le montant constaté en 2022 est légèrement inférieur à celui de 2021, mais supérieur à celui de 2019.

La recapitalisation de SNCF réseau

L'État a procédé en décembre 2020 à la recapitalisation, à hauteur de 4,1 Md€, du groupe SNCF. Ce dernier a intégralement reversé à l'État le même montant sous la forme d'un fonds de concours qui a donné lieu à l'ouverture à due concurrence d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* en 2020.

Cette opération a suivi le circuit budgétaire suivant :

- le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État a bénéficié d'un versement de 4,1 Md€ depuis le programme 358 – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire du budget général ;

⁵¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021.

- une fois l'augmentation de capital réalisée, le groupe SNCF a intégralement reversé à l'État le montant précité, qui a constitué une recette de fonds de concours du programme 203 – Infrastructures et services de transports de la mission Écologie, développement et mobilité durables ;
- les crédits ouverts par l'État à cette occasion ont été reportés sur 2021, puis sur 2022, et sont consommés au fur et à mesure des transferts à SNCF Réseau, tels que prévus sur ces deux années.

III - Des dépenses fiscales en nette hausse malgré le reflux du CICE

Sous l'effet de la forte hausse du coût du régime de taxation forfaitaire au tonnage des entreprises de transport maritime⁵², le coût des dépenses fiscales connaît une augmentation de 4,6 Md€ en 2022, pour atteindre 94,2 Md€ selon la dernière estimation produite à l'appui du PLF 2023.

Pour maîtriser le coût de ces nombreux dispositifs (465 mesures recensées en PLF 2023), les lois de programmation des finances publiques successives ont tenté de les plafonner en s'appuyant sur plusieurs méthodes.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, qui ne retient plus le principe de plafonnement des dépenses fiscales, prévoit des évaluations de la « *qualité de l'action publique* », portant notamment sur les dépenses fiscales, transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année. Dans ce contexte, la Cour produira prochainement une note thématique sur les dépenses fiscales.

A - Une diminution du coût du CICE qui se poursuit en 2022

Selon le PLF 2023, le coût des dépenses fiscales a augmenté de 4,6 Md€ entre 2021 (89,6 Md€) et 2022 (94,2 Md€), soit une hausse de 5,2 % en un an à périmètre courant. Le coût estimé des dépenses fiscales s'établit à 3,6 % du PIB en 2022, le montant des dépenses fiscales en pourcentage des recettes fiscales nettes (RFN) s'établissant à 29,1 %. La baisse de plus de sept points de ce ratio entre 2020 et 2022 s'explique essentiellement par la forte hausse des recettes fiscales (due à un effet de rattrapage en sortie de crise), les dépenses fiscales augmentant moins vite.

⁵² Dépense fiscale n° 320119.

Tableau n° 13 : coût des dépenses fiscales depuis 2013

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	99,0	99,9	92,7	89,6	94,2
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,2	4,1	4,0	3,6	3,6
Coût (% RFN)	25,4	28,6	30,4	30,8	31,6	33,5	35,5	36,2	30,3	29,1

Source : *PIB courant, PLF pour 2014 à 2023*

* estimation PLF pour 2023 – RFN : *Recettes fiscales nettes*

L’extinction progressive du CICE se poursuit, à un rythme toutefois plus modéré qu’en 2021, son coût diminuant de 0,7 Md€ pour s’établir à 6,2 Md€ en 2022. L’essentiel des créances non consommées de CICE devait être remboursé en 2022 et le contrecoup serait important en 2023, avec un coût du CICE ramené à 1,0 Md€ selon le PLF pour 2023.

B - Des dépenses fiscales qui augmentent nettement en 2022 dans un contexte de tensions inflationnistes

Hors CICE, les dépenses fiscales progressent de 5,4 Md€ en 2022. Après une relative stabilité en 2014 et 2015, la hausse du coût des dépenses fiscales hors CICE a eu tendance à accélérer en 2016 et 2017, avant de ralentir en 2018 et 2019 (+ 2,4 % en 2018 et + 1,4 % 2019), et d’accélérer à nouveau en 2020 (+ 4,2 %). Cette évolution par à-coup s’accentue en 2021 (- 1,7 %) et en 2022 (+ 6,5 %). Entre 2014 et 2022, les dépenses fiscales hors CICE ont progressé de 16,1 Md€⁵³, soit 22,5 % en valeur nominale sur la période.

⁵³ Cette variation ne tient pas compte des absences de chiffrage ou des éventuels effets de périmètre.

Graphique n° 23 : chiffrage du coût des dépenses fiscales 2013 – 2022 (Md€)



Source : PLF 2014 à 2023, retraitement Cour des comptes, en Md€ courants
 * estimations PLF pour 2023

Tableau n° 14 : évolution du coût des dépenses fiscales depuis 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Taux de croissance annuel du coût des dépenses fiscales hors CICE	- 0,3 %	1,1 %	2,8 %	4,0 %	2,4 %	1,4 %	4,2 %	- 1,7 %	6,5 %

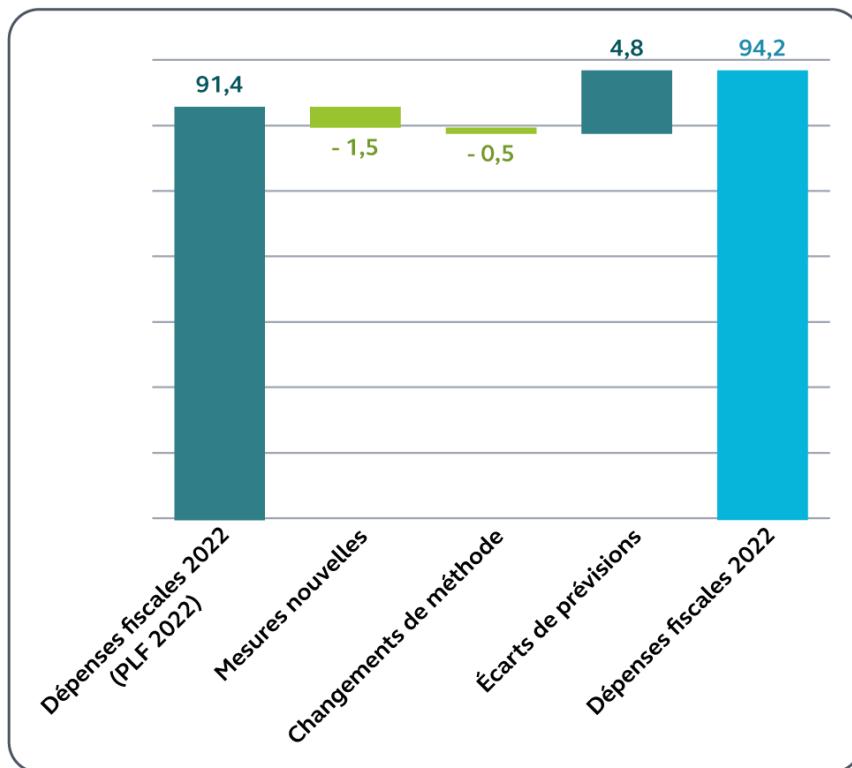
Source : PLF 2014 à 2023, retraitement Cour des comptes
 * estimation PLF pour 2023

La hausse globale de 5,4 Md€ du coût des dépenses fiscales hors CICE entre 2021 et 2022 s'explique par un ensemble de mouvements à la baisse (pour 4,0 Md€) et à la hausse (pour 9,4 Md€). Le PLF pour 2022 estimait à 91,4 Md€ le coût total des dépenses fiscales cette année-là. Dans le PLF pour 2023, ce coût pour 2022 est réévalué à 94,2 Md€, soit une hausse de 2,8 Md€. Cette révision à la hausse résulte de trois facteurs⁵⁴ :

⁵⁴ Le chiffrage définitif ne sera connu qu'en PLF pour 2024.

- des écarts de prévisions à hauteur de + 4,8 Md€, dont + 3,4 Md€ du fait de la très forte hausse du coût du régime de taxation forfaitaire au tonnage des entreprises de transport maritime ;
- des mesures nouvelles adoptées depuis 2021, à hauteur de - 1,5 Md€, avec des mouvements contradictoires : baisse au titre de l'incidence de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP ; - 0,6 Md€) et de la diminution du tarif normal de l'accise sur l'électricité sur les dépenses fiscales associées à ces impôts (- 1,5 Md€) ; augmentation découlant de la mise en œuvre immédiate du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (+ 0,3 Md€) et au titre de la prorogation de l'exonération des aides versées au fonds de solidarité (+ 0,2 Md€) ;
- des changements de méthode, à hauteur de - 0,5 Md€ qui ont concerné 18 dépenses fiscales.

Graphique n° 24 : décomposition de la révision du chiffrage du coût des dépenses fiscales pour l'exercice 2022 (Md€)



Source : PLF pour 2022 et 2023 et DLF, retraitement Cour des comptes

C - Un plafonnement inopérant

La LPFP pour 2014-2019 prévoyait un double plafonnement indicatif, en montants, du coût total des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Au cours des trois exercices d'application, de 2015 à 2017, ce plafonnement a été systématiquement dépassé, sans qu'aucune mesure correctrice n'ait été adoptée.

La LPFP 2018-2022 rompt avec cette logique : son article 20 fixe aussi un plafond annuel, mais exprimé en pourcentage, défini comme le rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et des dépenses fiscales. Ce rapport ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour 2020, 26 % pour 2021 et 25 % pour 2022.

Tableau n° 15 : évolution des dépenses fiscales au regard des plafonds inscrits dans la LPFP 2018-2022 (en %)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond (%)	28 %	28 %	27 %	26 %	25 %
Coût (%)	25,1 %	26,2 %	26,6 %	23,2 %	22,6 %
Coût (Md€)	99	99,9	92,7	89,6	94,2

Source : PLF 2018 à 2023, retraitement Cour des comptes

Au titre de l'année 2022, le rapport entre les dépenses fiscales dont le coût global est évalué à 94,2 Md€ et la somme des recettes fiscales nettes et des dépenses fiscales établie à 417,5 Md€ est de 22,6 %, ce qui respecte le plafond fixé dans la LPFP comme les années précédentes depuis 2018. Toutefois, cet indicateur est quasi inopérant pour un pilotage des dépenses fiscales. En effet, son calcul fait intervenir le montant des dépenses fiscales à la fois au numérateur et au dénominateur, ce qui introduit un mécanisme de frein au ratio utilisé comme plafond.

En l'absence de nouvelle LPFP pour la période 2023-2027, dont le projet actuel ne prévoit d'ailleurs aucun plafonnement ni en taux ni en montant, plus aucune contrainte ne pèse sur l'adoption des prochaines mesures de dépenses fiscales. Cela est d'autant plus regrettable qu'un tel dispositif est quant à lui introduit pour les « niches sociales ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recettes nettes du budget général de l'État, de 287,5 Md€ après déduction des prélèvements sur recettes, ont augmenté en 2022 de 32,3 Md€ par rapport à 2021, année au cours de laquelle elles avaient déjà augmenté de 38,2 Md€.

Les recettes fiscales se sont établies à 323,3 Md€. Ce montant est nettement supérieur à la prévision initiale et, surtout, à la prévision de la loi de finances rectificative de fin de gestion. L'écart final de 7,5 Md€ est concentré sur quelques postes sur lesquels des études pourraient être menées afin de renforcer la qualité des prévisions. Il s'agit notamment du dernier acompte et des versements de solde d'impôt sur les sociétés (IS) des entreprises clôturant en cours d'année, ainsi que du taux de recouvrement du solde d'impôt sur le revenu (IR) et de la cohérence des revenus déclarés à l'IR avec la masse salariale enregistrée par les Urssaf.

Avec un rendement de 23,9 Md€ en 2022, les recettes non fiscales ont encore progressé par rapport à 2022 (+ 2,7 Md€), après une augmentation marquée de 6,5 Md€ en 2021. Elles dépassent désormais leur niveau de 2019 de 71 %.

Les prélèvements sur recettes de l'État se sont élevés globalement à 67,2 Md€, montant inférieur à la prévision de la loi de finances initiale (- 2,1 Md€) et à celui de 2021 (- 2,6 Md€).

Enfin, le coût des dépenses fiscales connaît une augmentation de 4,6 Md€ en 2022, pour atteindre 94,2 Md€, principalement sous l'effet de la forte hausse du coût du régime de taxation forfaitaire du tonnage des entreprises de transport maritime. La Cour constate à nouveau le caractère insuffisant des outils de pilotage destinés à stabiliser le nombre et le coût des dépenses fiscales, ainsi qu'à les évaluer. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, que le Parlement n'a pas encore adopté, ne retient plus le principe de plafonnement des dépenses fiscales, mais des évaluations de la « qualité de l'action publique », portant notamment sur les dépenses fiscales, transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année. La Cour attachera en tout état de cause une attention particulière à la réalisation d'évaluations.

Au regard de l'importance des écarts de recettes constatés en 2022 entre prévisions et exécution, la Cour formule la recommandation suivante :

5. *Présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale (recommandation reformulée, liée à celle figurant dans la note d'analyse de l'exécution des recettes fiscales).*
-

Chapitre III

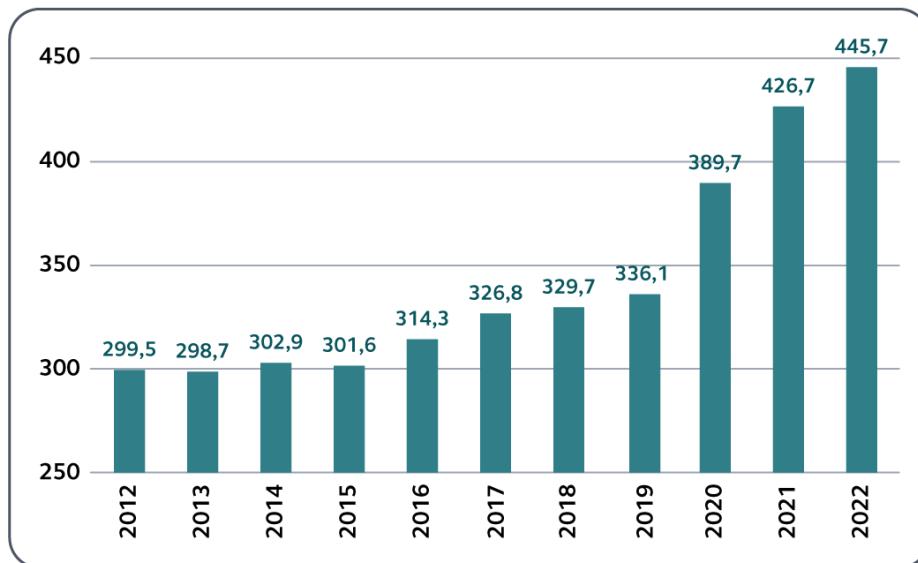
Les dépenses du budget général de l’État

Les dépenses de l’État ont été en forte croissance en 2022, malgré le net reflux des dépenses d’urgence sanitaire et de relance (I). Cette progression est particulièrement marquée sur les dépenses de fonctionnement, y compris de masse salariale, et sur la charge de la dette (II). Malgré ce niveau élevé de dépenses, ces dernières n’ont pas épuisé les crédits ouverts, l’exercice 2022 se caractérisant, comme en 2021, par de fortes sous-consommations, entraînant des reports sur l’exercice suivant (III) et contribuant à accentuer les risques sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle (IV).

I - Une dépense de l’État en forte croissance en 2022

Après avoir atteint 426,7 Md€ en 2021, les dépenses nettes⁵⁵ du budget général se sont établies à 445,7 Md€ en 2022 soit un accroissement de 19,0 Md€ (+ 4,4 %). En trois ans, la progression a atteint près de 110 Md€ (+ 32,6 %). Alors que les dépenses d’urgence et de relance liées à la crise sanitaire ont quasiment disparu pour les premières et fortement diminué pour les secondes en 2022, les dépenses du budget général n’ont en réalité pas reflué et ont même augmenté en euros courants.

⁵⁵ Ces dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements. Ce périmètre est celui retenu pour l’ensemble du chapitre III.

Graphique n° 25 : dépenses nettes de l'État (Md€ courants)

Source : Cour des comptes

Ce phénomène de croissance continue de la dépense ne devrait pas s'interrompre en 2023 puisqu'à champ comparable⁵⁶ les dépenses budgétaires ont été votées en LFI pour 2023 à 450,6 Md€. À ces crédits s'ajouteront les reports de crédits non consommés de 2022 (18,7 Md€), si bien que l'exécution 2023 devrait excéder celle de 2022 pourtant historiquement élevée.

La dépense de l'État a évolué un peu moins rapidement que les prix (+ 5,2 %) en 2022, compte tenu notamment de la forte baisse des dépenses d'urgence sanitaire et de relance.

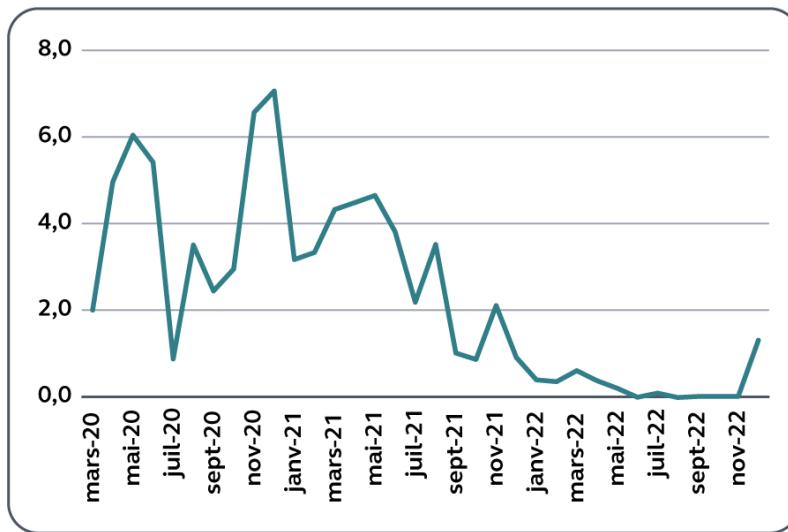
La dépense a été marquée en 2022 par le fort recul des aides de soutien et de relance liées à la crise sanitaire (A) et la mise en place de mesures pour soutenir les entreprises et les ménages face à la hausse des prix de l'énergie (B), ainsi que par d'autres dispositifs visant à atténuer la hausse générale des prix (C). Même en la corrigeant de ces diverses mesures, la progression de la dépense est restée soutenue (D). L'expansion de la dépense transparaît également dans le champ de la norme de dépenses pilotables (E).

⁵⁶ Dépenses du budget général incluant les dépenses financées par fonds de concours et minorées des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux.

A - Un fort repli des dépenses de soutien et de relance après la crise sanitaire

Comme il était attendu, l'année 2022 a été celle du repli des dépenses d'urgence et de relance liées à la crise sanitaire. En particulier, les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* se sont établies à 3,3 Md€ en 2022 après avoir atteint 41,8 Md€ en 2020 puis 34,4 M€ en 2021.

Graphique n° 26 : dépenses mensuelles de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Le reflux a été régulier durant l'année 2022 avec des dépenses quasi nulles à partir de l'été, à l'exception d'un versement exceptionnel de 1,3 Md€ à la sécurité sociale en compensation des exonérations et aides au paiement des cotisations, principalement au titre des mois de janvier et février 2022 dans le cadre de la cinquième vague épidémique et au titre de périodes d'emploi se rattachant à 2020 et 2021, les employeurs disposant de deux ans pour faire leur déclaration. La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été supprimée par la LFI pour 2023.

Les dépenses de la mission *Plan de relance* se sont également réduites (- 7,3 Md€) en raison du fort repli des décaissements du programme 364 – *Cohésion* (- 7,5 Md€).

Tableau n° 16 : dépenses de la mission *Plan de relance* (Md€)

	2021	2022	Évolution (Md€)	Évolution (%)
362 – Écologie	3,8	5,0	1,2	31,6 %
363 – Compétitivité	2,9	1,9	-1,0	-33,9 %
364 – Cohésion	12,1	4,6	-7,5	-61,7 %
Total	18,8	11,6	-7,3	-38,5 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Le recul des dépenses portées par le programme 364 – *Cohésion* (- 7,5 Md€) s'explique principalement par la fin de l'imputation sur le programme du financement de l'activité partielle de crise⁵⁷ (3,7 Md€ en 2021) et de dotations exceptionnelles à France compétences (0,75 Md€ en 2021) et Pôle emploi (0,25 Md€ en 2021) ainsi que par la baisse des aides relatives à l'emploi des jeunes (- 2,1 Md€).

Une mission *Plan de relance* dont l'exécution demeure peu lisible

Constituée de trois programmes, la mission *Plan de relance* a été créée par la LFI pour 2021 pour regrouper la plus grande part des crédits budgétaires de l'État finançant les mesures du plan « France relance ».

La mission a été marquée, aussi bien en 2021 qu'en 2022, par une forte sous-consommation de crédits (respectivement 24,9 % et 34,1 %) en raison de dispositifs au financement plus complexe que prévu ou qui ne trouvent pas leur public.

L'ensemble des crédits non consommés en 2021 (6,0 Md€) et 2022 (6,0 Md€ à nouveau) a fait l'objet de reports sur l'année suivante affaiblissant ainsi la portée de l'autorisation parlementaire. Une présentation des sous-consommations connues au moment de la dernière loi de finances rectificative aurait pu être l'occasion de procéder à des annulations de crédits.

⁵⁷ En 2021, un volume important (3,7 Md€) de dépenses d'activité partielle de crise avait été porté par le programme 364 – *Cohésion* en lieu et place du programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*, qui n'a financé en 2021 que 1,1 Md€ de dépenses d'activité partielle de crise par manque de ressources. En 2022, ces dépenses, en fort repli, ont, à juste titre, été rattachées dans leur ensemble au programme 356.

La documentation budgétaire relative à la nature des dépenses financées par les programmes de la mission apparaît incomplète. Notamment, les mouvements en gestion de crédits vers d'autres missions devront être davantage documentés dans le prochain rapport annuel de performance.

Enfin, la dépense budgétaire de la mission ne renseigne pas sur le rythme de décaissements au profit des bénéficiaires finaux. La mission délègue en effet des crédits à des organismes tiers chargés de les attribuer. Le financement effectif des mesures « sur le terrain » n'étant pas suivi, l'impact macroéconomique du plan de relance ne peut pas encore être évalué.

B - D'importants dispositifs de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie

Dans un contexte de forte hausse des prix des produits énergétiques, le Gouvernement a fait le choix de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et les entreprises dont les coûts de production avaient fortement augmenté, pour un coût budgétaire de 11,1 Md€ en 2022.

Tableau n° 17 : mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (Md€)

	2021	2022
Remise sur les carburants	0,0	7,7
Aides aux éleveurs	0,0	0,4
Chèque énergie exceptionnel	0,5	0,9
Chèque chauffage au fioul	0,0	0,1
Chèque chauffage au bois	0,0	0,1
Bouclier tarifaire gaz	0,0	1,3
Bouclier tarifaire électricité	0,0	0,1
Aide aux entreprises électro-intensives	0,0	0,1
Aide aux transporteurs routiers	0,0	0,4
Aide pour les entreprises des travaux publics	0,0	< 0,1
Aide aux pêcheurs	0,0	< 0,1
Total	0,5	11,1

Source : Cour des comptes

Ainsi, le Gouvernement a décidé une remise du prix des carburants de 0,18 €⁵⁸ par litre à partir du 1^{er} avril, puis l'a augmentée à partir du 1^{er} septembre (0,3 €) avant de la réduire à 0,1 € à partir du 16 novembre. Sur l'ensemble de l'année, cette aide aura pesé à hauteur de 7,7 Md€ sur le budget de l'État. Cette mesure a été remplacée en 2023 par une aide ciblée de 100 € attribuée aux 10 millions de travailleurs les plus modestes qui utilisent leur véhicule pour aller travailler.

Cette aide s'est traduite par une dépense budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Toutefois, le programme qui a porté cette dépense a changé en cours d'année. Des crédits d'un montant de 3,0 Md€ ont été ouverts par le décret d'avance du 7 avril 2022 sur le programme 345 – *Service public de l'énergie*. Des crédits supplémentaires (4,6 Md€) ont été inscrits en LFR 1 sur un autre programme de la mission, le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*. Le recours initial au programme 345 s'explique vraisemblablement par l'existence, dans ce programme, de marges de trésorerie permettant d'absorber un surcoût non anticipé. Ce choix constitue une entorse au principe de spécialité des crédits qui nuit à la bonne lisibilité des dépenses, même si les deux programmes concernés relèvent de la même mission budgétaire.

Les ménages ont également été bénéficiaires d'aides exceptionnelles pour les aider à payer leurs factures d'énergie. D'une part, les bénéficiaires du chèque énergie en 2022 ont reçu un chèque énergie exceptionnel complémentaire de 200 €. D'autre part, la somme de 100 € a été allouée aux ménages dont le revenu fiscal de référence par unité de consommation était compris entre 10 800 € et 17 400 €. Ce dispositif a représenté 0,9 Md€ de dépense en 2022. Un chèque exceptionnel de 200 € a également été versé aux ménages se chauffant au fioul domestique pour un coût de 0,1 Md€. Enfin, le versement d'un chèque énergie variant de 50 € à 200 € pour les ménages se chauffant au bois a également atteint 0,1 M€.

Des boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité ont par ailleurs été mis en place pour plafonner la hausse des tarifs régulés de vente pour un coût budgétaire respectif de 1,3 Md€ et 0,1 Md€. Ces sommes ont été financées sans ouverture de crédit, à partir des financements destinés au paiement des charges de service public de l'énergie et au prix d'un report de charge important sur 2023 et d'une suspension provisoire des paiements dus à EDF durant un trimestre.

Le coût des boucliers tarifaires est toutefois sensiblement plus élevé en comptabilité générale et en comptabilité nationale, qui ne fonctionnent pas sur la base des encaissements et décaissements mais sur le principe de

⁵⁸ Toutes taxes comprises en métropole.

la constatation des droits et obligations. Les décaissements apparaissent encore modestes en 2022 dans le budget de l'État avec un montant de 1,4 Md€. L'essentiel de la dépense budgétaire interviendra donc ultérieurement étant donné l'écart élevé (près de 25 Md€) entre le coût des boucliers tarifaires établi en droits constatés en comptabilité nationale et les décaissements intervenus en 2022.

Le rattachement à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* des dispositifs visant à atténuer pour les ménages le coût de la hausse du prix des énergies peut se discuter. S'agissant de mécanismes ne contribuant pas à atteindre les objectifs environnementaux de la France mais visant à compenser une partie de la hausse du coût de l'énergie, ils pourraient être rattachés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Des aides générales aux entreprises frappées par une forte hausse de leurs coûts ont aussi été mises en place mais ont très peu été sollicitées. L'aide aux entreprises électro-intensives qui bénéficiait pourtant de 2,9 Md€ de crédits, n'a été décaissée qu'à hauteur de 61 M€ soit un taux d'exécution de 2,1 %. Des aides sectorielles ont aussi été versées aux professionnels touchés par la hausse du prix de l'énergie (transporteurs routiers de marchandises et de personnes pour 0,4 Md€, entreprises de travaux publics pour 0,02 Md€, pêcheurs pour 0,01 Md€) et de l'alimentation animale dans les élevages (0,4 M€ au profit des agriculteurs).

C - Des mesures visant à atténuer la hausse générale des prix

En complément des aides visant à compenser le surcoût des produits énergétiques, d'autres dispositifs ont été mis en place pour soutenir les ménages face à la hausse générale des prix pour un coût, pour le budget général de l'État, de 4,7 Md€ en 2022.

Tableau n° 18 : mesures de soutien des ménages face à la hausse générale des prix

	2021	2022
Indemnité inflation	3,3	0,5
Aides exceptionnelles de solidarité	0,0	1,1
Hausse du point fonction publique	0	2,2
Revalorisation des prestations sociales	0	0,9
Total	3,3	4,7

Source : Cour des comptes

Annoncée en octobre 2021 et destinée aux personnes percevant moins de 2 000 € nets par mois, l’indemnité inflation a pesé à hauteur 3,3 Md€ sur le budget de l’État en 2021 et de manière plus résiduelle en 2022 (0,5 Md€).

Dans le contexte d’inflation persistante, des aides exceptionnelles (« prime de rentrée ») ont été versées, la première de 100 €, majorés de 50 € par enfant à charge, à destination de certains bénéficiaires de prestations sociales, la seconde (28 € par ménage majorés de 14 € par enfant à charge) au profit de ménages non éligibles à la première, mais dont au moins un des membres perçoit la prime d’activité. Le coût de ces deux allocations a atteint 1,1 Md€ en 2022.

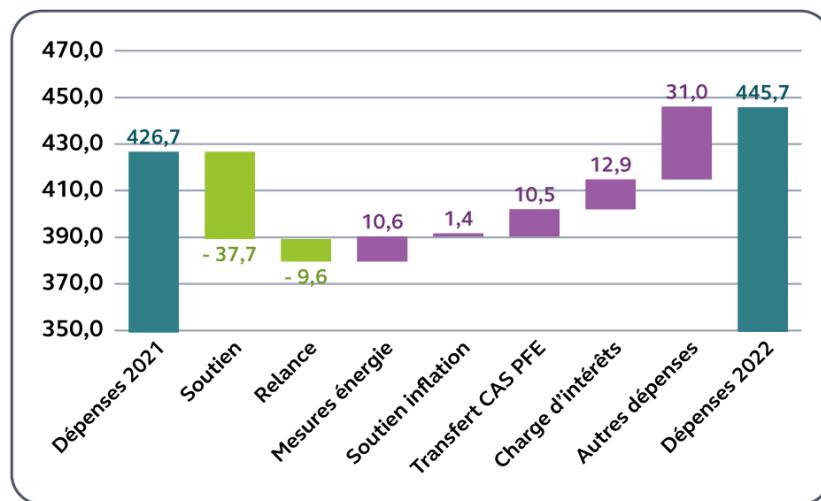
Afin de préserver le pouvoir d’achat des agents publics et bénéficiaires de prestations sociales, le Gouvernement a décidé de mesures exceptionnelles en 2022. Le point d’indice de la fonction publique a ainsi été relevé de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 pour un coût budgétaire de 2,2 Md€ (y compris cotisations employeurs au CAS *Pensions*). Dans le même temps, les prestations sociales ont fait l’objet d’une revalorisation exceptionnelle de 4 %⁵⁹ pour un coût de 0,9 Md€ pour le budget général de l’État. À cela s’ajoute l’effet sur les pensions de retraite et d’invalidité des agents de l’État, de 1,1 Md€, porté par le CAS *Pensions*. Même si elles sont inférieures à l’inflation, ces mesures de revalorisations sont pérennes et pèsent durablement sur la dépense de l’État.

⁵⁹ La revalorisation des aides personnelles au logement a été fixée à 3,5 %.

D - Hors évènements exceptionnels, une croissance des dépenses encore vive

Corrigées du surcoût des dépenses non pilotables (charge d'intérêts) ou liées aux crises sanitaire et énergétique, les dépenses du budget général de l'État se sont accrues de 31,0 Md€ entre 2021 et 2022, soit plus de deux points au-delà de l'inflation (7,3 % contre 5,2 %).

Graphique n° 27 : décomposition de l'évolution des dépenses du budget général de l'État entre 2021 et 2022



Source : Cour des comptes

Note : il a été considéré que, contrairement à 2021, il n'y a pas de dépense de relance et de soutien hors des missions dédiées Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

La dépense de 2022 a été freinée par le recul des mesures de soutien et de relance en lien avec la crise sanitaire (- 47,3 Md€ au total par rapport à 2021). Cet effet à la baisse n'a pas été compensé par d'autres dépenses nouvelles ou en progression. Le surcoût, par rapport à l'année 2021, des mesures de soutien des agents économiques dans un contexte de hausse des prix, notamment énergétiques, a en effet pesé à hauteur de 12,0 Md€ (dont 10,6 Md€ pour les mesures ciblées sur les prix de l'énergie et 1,4 Md€ pour les mesures visant la hausse de l'inflation). La hausse des transferts au CAS *Participations financières de l'État* a grecé le budget général de 10,5 Md€.

La charge d'intérêts, dépense non pilotable, a excédé de 12,9 Md€⁶⁰ celle de 2021 notamment en raison de la hausse de la charge d'indexation.

La croissance des autres dépenses (31,0 Md€) traduit une progression forte de la dynamique sous-jacente de la dépense de l'État. Une fraction, non chiffrable, est toutefois due à la hausse des prix en 2022 (dépenses de fournitures, de fluides, de carburants, de loyers).

E - Des dépenses sous norme pilotable particulièrement dynamiques

1 - Une expansion des dépenses plus rapide dans le champ de la norme pilotable en 2022

Les dépenses sous norme pilotables ont atteint 321,7 Md€, soit 28,4 Md€ de plus qu'en 2021 (+ 9,7 %, soit 4,5 points de plus que l'inflation). Elles ont excédé de 17,1 Md€ le niveau attendu en LFI, essentiellement en raison des dispositifs de soutien face à la hausse des prix décidés en cours d'année.

Les normes de dépenses de l'État applicables jusqu'en 2022

Jusqu'en 2022, les dépenses de l'État ont été suivies selon deux périmètres :

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprenait les dépenses nettes du budget général de l'État (hors missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance*, *Investissements d'avenir*, *Remboursements et dégrèvements*, hors charges d'intérêts de la dette et contributions au CAS Pensions) auxquelles s'ajoutaient les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » ainsi que les plafonds des taxes affectées plafonnées (soit au total 321,7 Md€ en 2022) ;
- l'« objectif de dépenses totales de l'État » (Odete) ajoutait aux dépenses pilotables les dépenses des missions consacrées à l'urgence, à la relance et aux investissements d'avenir, certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, la charge de la dette et les dépenses de pension (soit au total 542,7 Md€ en 2022).

⁶⁰ Ce chiffre représente la variation de la charge des opérations de dette (13,2 Md€) et de trésorerie (- 0,3 Md€).

À partir de 2023, une norme de dépenses rénovée permettra d'évaluer l'orientation de la politique budgétaire à travers un agrégat plus global comprenant la quasi-totalité des dépenses du budget général hors charge de la dette et hors pensions.

En ajoutant les révisions par rapport à la LFI des dépenses exclues de la norme de dépenses pilotables et notamment celles sur la charge de la dette (+ 12,1 Md€) et des dépenses de financement du CAS *Participations financières de l'État* (+ 10,7 Md€), l'écart, par rapport à la LFI, dans le champ des dépenses totales atteint 45,2 Md€.

Tableau n° 19 : dépenses de l'État dans le champ des normes pilotable et totale (en Md€ hors fonds de concours et attributions de produits)

	2021 exécuté	2022 LFI	2022 exécuté
Norme de dépenses pilotable	293,3	304,6	321,7
Norme de dépenses totales	529,1	497,5	542,7

Source : direction du budget

Le champ de la norme de dépenses totales est considérablement plus large, si bien qu'il excède de 221,0 Md€ celui de la norme de dépenses pilotables. De nombreuses dépenses sont ainsi comptabilisées dans le champ de la norme élargie sans figurer dans celui de la norme de dépenses pilotables. Il s'agit notamment des prélèvements sur recettes, des dépenses de pensions, des intérêts de la dette mais aussi, de manière moins explicable, de dépenses discrétionnaires comme, par exemple, des dépenses de relance (11,6 Md€), d'investissement du plan France 2030 (6,9 Md€) ou d'un versement à SNCF Réseau (1,8 Md€).

Le constat, déjà formulé par la Cour⁶¹, de la complexité, de l'instabilité et de l'insuffisante lisibilité de la norme de dépenses a conduit le Gouvernement à présenter un instrument de pilotage rénové, prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027, mais qui s'appliquerait en tout état de cause.

Le nouvel agrégat, nommé « Périmètre des dépenses de l'État », est plus large que celui de l'ancienne norme de dépenses pilotables. Il inclut en effet les dépenses de relance, l'abondement du CAS *Participations*

⁶¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, Résultats et gestion, juillet 2022.

financières de l'État, les dépenses de la mission *Investir pour la France de 2030*. Il inclut également les prélèvements sur recettes et les pensions. La charge d'intérêt de la dette reste toutefois en dehors de ce périmètre rénové, dont le montant atteint 496,1 Md€ en LFI pour 2023⁶².

Pour que ce nouvel outil soit pleinement efficace et joue tout son rôle dans le pilotage de la politique budgétaire, il conviendra de ne pas en exclure à l'avenir de nouvelles dépenses, de nature plus ou moins exceptionnelle, comme cela a pu être le cas par le passé⁶³.

2 - Un écart considérable avec la programmation pluriannuelle

La LPFP⁶⁴ pour les années 2018 à 2022, arrivée à son terme en 2022, avait défini pour chaque année de la programmation une norme de dépenses pilotables de l'État ainsi qu'un objectif de dépenses totales de l'État.

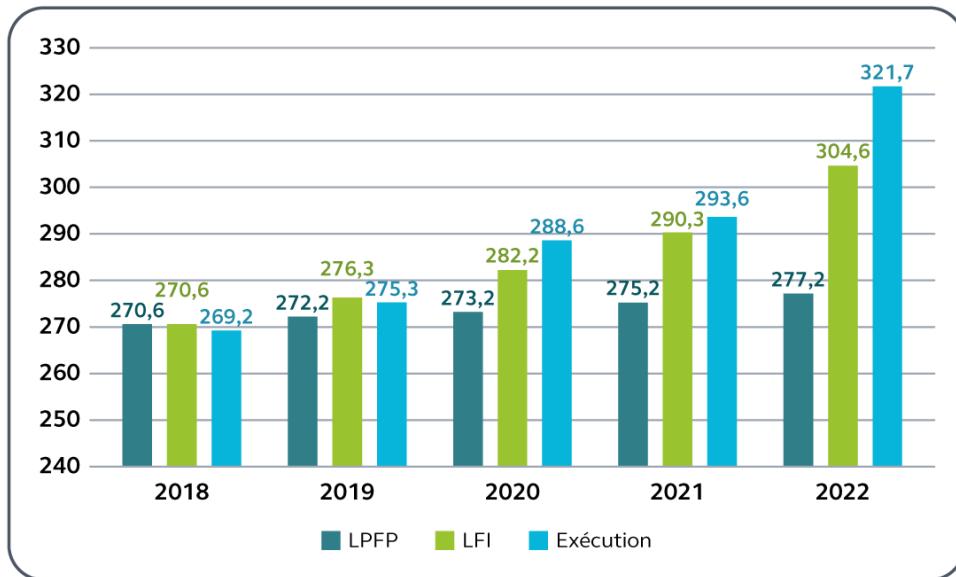
La dépense pilotable s'était peu éloignée de l'objectif défini en LPFP durant les deux premières années de la programmation. L'écart est allé croissant pour atteindre 44,5 Md€ en 2022 (16,0 % de l'objectif).

⁶² La différence avec les 450 Md€ de dépenses budgétaires votées avec la LFI 2023, évoqués *supra* correspond pour l'essentiel à la charge d'intérêt (qui n'y figure pas) et aux prélèvements sur recettes (qui y figurent).

⁶³ À l'image des dépenses d'investissements d'avenir qui n'étaient pas comptabilisées dans le champ de la norme de dépenses pilotables mais qui ne peuvent plus être qualifiées d'exceptionnelles.

⁶⁴ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique n° 28 : programmation et exécution de la dépense pilotable à périmètre constant 2022 (Md€)



Source : Cour des comptes, direction du budget

Ce dépassement n'est pas imputable à la crise sanitaire, les dépenses de soutien et de relance étant portées par des missions en dehors du périmètre des dépenses pilotables. En revanche, le niveau des dépenses décidées en réaction aux prix de l'énergie (11,1 Md€ en 2022) explique une partie de l'écart.

Sur le champ de l'objectif des dépenses totales de l'État, le dépassement atteint près de 80 Md€. Il s'explique, outre par l'écart sur les dépenses pilotables, par les dépenses des missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (3,3 Md€) et *Plan de relance* (11,6 Md€), mais également par le niveau des charges d'intérêt, supérieures aux projections de la LPFP, en particulier après le ressaut enregistré par rapport à 2021 (+ 13 Md€).

La France doit disposer d'un pilotage pluriannuel serré des dépenses de l'État, ce qui suppose que le PLPFP pour la période 2023-2027 soit rapidement adopté.

II - Outre la charge d'intérêts de la dette, une progression tirée par les dépenses de fonctionnement

La progression des dépenses en 2022 est principalement due à une charge d'intérêt alourdie (+ 13,0 Md€⁶⁵), exposée au chapitre I, et à une augmentation des dépenses de fonctionnement, y compris de masse salariale (+ 15,5 Md€), qui n'ont été qu'en partie compensées par un recul des dépenses d'intervention (- 15,0 Md€).

Tableau n° 20 : dépenses du budget général par nature

<i>En Md€</i>	Exéc. 2021	2021 format 2022	Exéc. 2022	2021-2022	
				en Md€	en %
<i>Titre 1 : Pouvoirs publics</i>	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0 %
<i>Titre 2 : Personnel</i>	134,7	134,6	138,8	4,2	3,1 %
<i>Titre 3 : Fonctionnement</i>	64,8	64,9	80,4	15,5	23,9 %
<i>Titre 4 : Charges de la dette</i>	38,5	38,5	51,5	13,0	33,8 %
<i>Titre 5 : Investissement</i>	16,1	16,1	17,0	0,9	5,6 %
<i>Titre 6 : Intervention</i>	168,6	169,1	154,1	- 15,0	- 8,9 %
<i>Titre 7 : Opérations financières</i>	3,0	3,0	2,7	- 0,3	- 10,0 %
Total	426,7	427,1	445,7	18,6	4,4 %

Source : direction du budget

A - Des dépenses de fonctionnement en hausse

Les dépenses de fonctionnement sont celles qui ont le plus progressé entre 2021 et 2022 (+ 15,5 Md€, soit + 23,9 %). La hausse du versement au CAS *Participation financières de l'État* pour la renationalisation d'EDF, classé dans les dépenses de fonctionnement de l'État même si son objet est plus proche d'une dépense d'opération financière, explique près des deux tiers de cette augmentation. En excluant cet événement exceptionnel, ces dépenses progressent encore sensiblement (+ 7,9 %), sous l'effet de la hausse des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale).

⁶⁵ Par différence avec le chiffre cité plus haut (12,9 Md€), cette valeur prend en compte les dépenses de la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'Etat (programme 355 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*).

Tableau n° 21 : missions dont les dépenses de fonctionnement ont le plus varié entre 2021 et 2022 (en Md€)

	2021	2022	Évolution (Md€)	Évolution (%)
<i>Économie</i>	1,5	12,0	10,5	693,4 %
<i>Travail et emploi</i>	3,7	5,7	2,0	54,7 %
<i>Engagements financiers de l'État</i>	0,1	2,0	1,9	2502,4 %
<i>Défense</i>	15,4	17,2	1,8	11,4 %
<i>Investir pour la France de 2030</i>	1,1	1,8	0,7	66,4 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	21,8	22,2	0,4	2,0 %
<i>Sécurité</i>	2,3	2,7	0,4	19,0 %
<i>Plan de relance</i>	1,3	0,5	- 0,8	- 59,8 %
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	1,0	0,2	- 0,8	- 81,3 %
<i>Aide publique au développement</i>	1,5	0,2	- 1,2	- 84,7 %
<i>Autres</i>	15,2	15,8	0,7	4,4 %
Total	64,8	80,4	15,6	24,1 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Le versement d'une subvention exceptionnelle de 4,0 Md€ à France compétences pour compenser son sous-financement structurel explique la progression des dépenses de fonctionnement de la mission *Travail et emploi* (2,0 Md€). Par ailleurs, le mécanisme destiné à retracer, à partir de 2022, l'amortissement de 165 Md€ de dette de l'État correspondant au surcroît de dette issu de la crise en 2020 et 2021 a accru de 1,9 Md€ les dépenses de la mission *Engagements financiers de l'État*. Atteignant 17,2 Md€ en 2022, les dépenses de fonctionnement de la mission *Défense* (+ 1,8 Md€) ont été tirées par les dépenses de maintien en condition opérationnelle des matériels.

La hausse des dépenses de fonctionnement de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,4 Md€) résulte principalement de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (LPR), votée en 2020. La LPR prévoit en effet une augmentation graduelle des crédits des programmes 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, 193 – *Recherche spatiale* et 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire* d'ici 2030, ces crédits étant versés aux opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur. La forte hausse des dépenses de fonctionnement de la mission *Sécurité* (+ 19,0 %) s'explique notamment par la hausse des loyers ainsi que par l'augmentation des dépenses de carburant, transports et déplacement de la police et de la gendarmerie.

À l'inverse, le repli des dépenses d'urgence (- 0,8 Md€) et de relance (- 0,8 Md€) a freiné la progression des dépenses de fonctionnement entre 2021 et 2022. De même, le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), bien moindre en 2022 (0,2 Md€) qu'en 2021 (1,4 Md€), a également contribué à compenser la hausse des dépenses de fonctionnement des autres missions.

B - Une accélération de l'augmentation de la masse salariale portée par les mesures générales

En 2022, le nombre d'emplois occupés pour les programmes du budget général s'est établi à 1 903 930 ETP⁶⁶. Les dépenses de personnel (titre 2) s'élèvent à 138,8 Md€, dont 94,5 Md€ de dépenses de rémunération et 44,4 Md€ de contributions au CAS *Pensions*. Ces dépenses sont en hausse de 3,1 % à champ constant, dont 3,7 % hors CAS *Pensions* et 1,8 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2. Hors budgets annexes, elles représentent 31,1 % du budget général, en légère baisse par rapport à 2021 (- 0,5 %). Ce rythme d'évolution diminue progressivement depuis 2019 où elles représentaient 39,2 % des dépenses totales, en raison de la hausse continue des dépenses d'intervention depuis la crise sanitaire, le premier titre de dépenses depuis 2020.

Alors qu'il était prévu une légère hausse des effectifs de l'État, la sous-exécution des schémas d'emplois (- 5 765 ETP) a peu pesé sur la dynamique de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions*, qui est en hausse de 3,7 % (+ 1,9 % en 2021) en raison des mesures salariales.

1 - Une diminution notable des effectifs en 2022

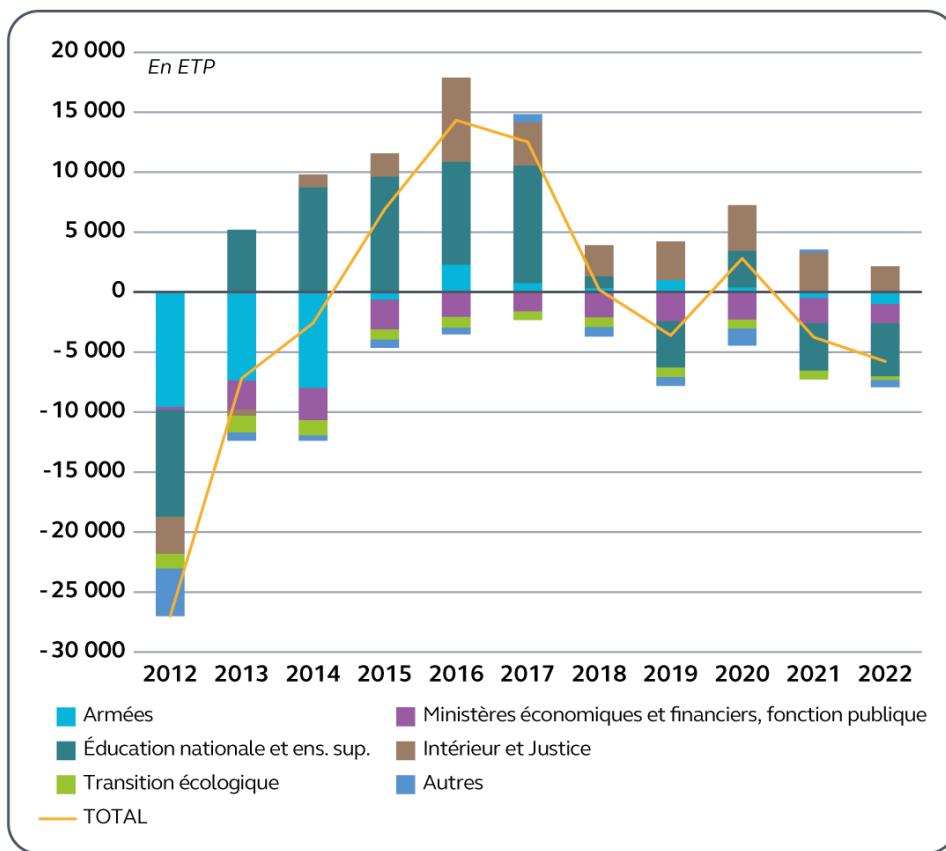
L'exercice 2022 est marqué par une diminution des effectifs plus forte qu'en 2021. Alors que la LFI 2021, qui prévoyait pourtant une stabilisation des effectifs, s'était finalement traduite par une diminution de 3 750 ETP sur l'exercice, la LFI pour 2022 prévoyait un renforcement des effectifs avec 850 créations nettes de poste pour les programmes du budget général, compensées par une diminution des emplois au sein des opérateurs de l'État (- 1 276 ETP). Les différences étaient importantes selon les ministères : conformément aux priorités gouvernementales, les missions régaliennes poursuivaient leur renforcement avec des effectifs en hausse au sein du ministère de la justice (+ 720 ETP sur un effectif de 89 489 emplois), de l'intérieur (+ 847 ETP sur un effectif total de

⁶⁶ ETP : équivalent temps plein travaillé, soit une personne qui travaille à temps plein toute l'année.

249 839 emplois) et des armées (+ 450 dans le seul champ du ministère, hors service industriel de l'aéronautique).

Au contraire de la trajectoire croissante de la loi de programmation militaire 2018-2025, les prévisions de créations nettes au ministère de la justice et de l'intérieur diminuaient par rapport à 2021, conformément à l'extinction de certains plans de recrutement. Les suppressions nettes de postes se poursuivaient mais diminuaient dans les ministères contribuant à la réduction de l'emploi public. Seul le ministère de l'économie et des finances contribuait fortement à la réduction des emplois, dont la plus grande part relevait de la direction générale des finances publiques (DGFiP ; - 1 506 ETP).

Graphique n° 29 : évolution du nombre de postes en exécution entre 2012 et 2021



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

En exécution, les effectifs ont diminué de 5 765 ETP en 2022 (- 0,3 %). Ces diminutions se concentrent essentiellement sur le ministère de l'éducation nationale (- 4 424 ETP, alors que la LFI prévoyait la création de 50 emplois), le ministère de l'économie (- 1 624 ETP) et le ministère des armées (où les effectifs ont diminué de - 1 018 ETP alors que 492 créations de postes étaient prévues, en intégrant le service industriel des armées). À l'inverse et comme en 2021, le ministère de la justice connaît une hausse de ses effectifs, non prévue en LFI (cf. *infra*).

Entre 2018 et 2022, le budget de l'État a connu trois années de baisse des emplois publics se traduisant par la suppression de 10 286 emplois. Ces diminutions se concentrent essentiellement sur les ministères de l'éducation nationale, de l'économie et des finances, des armées et de la transition écologique. Ils traduisent, plus qu'avant, une forte sous-exécution du schéma d'emplois (défini comme la différence entre les recrutements réalisés et les départs constatés) en 2022 du fait notamment de difficultés de recrutement.

La sous-exécution du schéma d'emplois en 2022

Malgré l'objectif de créations nettes de postes en 2022, les différents schémas d'emplois des ministères ont été exécutés à hauteur de - 5 765 ETP. Dans le détail, les écarts les plus importants à la prévision sont recensés au ministère de l'éducation nationale (- 4 474 emplois) et au ministère des armées (- 1 510). La mission *Outre-mer* se caractérise également par une forte sous-exécution : le schéma d'emplois voté de 202 créations nettes a finalement été exécuté à hauteur de 908 suppressions nettes d'emplois, soit un écart de 1 110 emplois.

L'exécution 2022 traduit un phénomène de sorties importantes et imprévues des effectifs de l'État, qui doivent en conséquence être compensées par des entrées supérieures aux besoins initialement estimés. De nombreux ministères sont confrontés à ces sorties imprévues comme celui de l'éducation nationale (+ 7 690 sorties), celui de l'intérieur (+ 5 732 sorties⁶⁷), celui des armées (+ 3 413 sorties) et celui de la justice (+ 1 645 sorties). Les sorties pour retraite imprévues ne représentant qu'une faible part de l'écart à la prévision, ces flux peuvent témoigner d'une faible pérennisation ou fidélisation des emplois de l'État et suggère une perte d'attractivité de la fonction publique d'État dans un contexte d'amélioration globale du marché du travail.

⁶⁷ Pour la seule mission *Sécurités*.

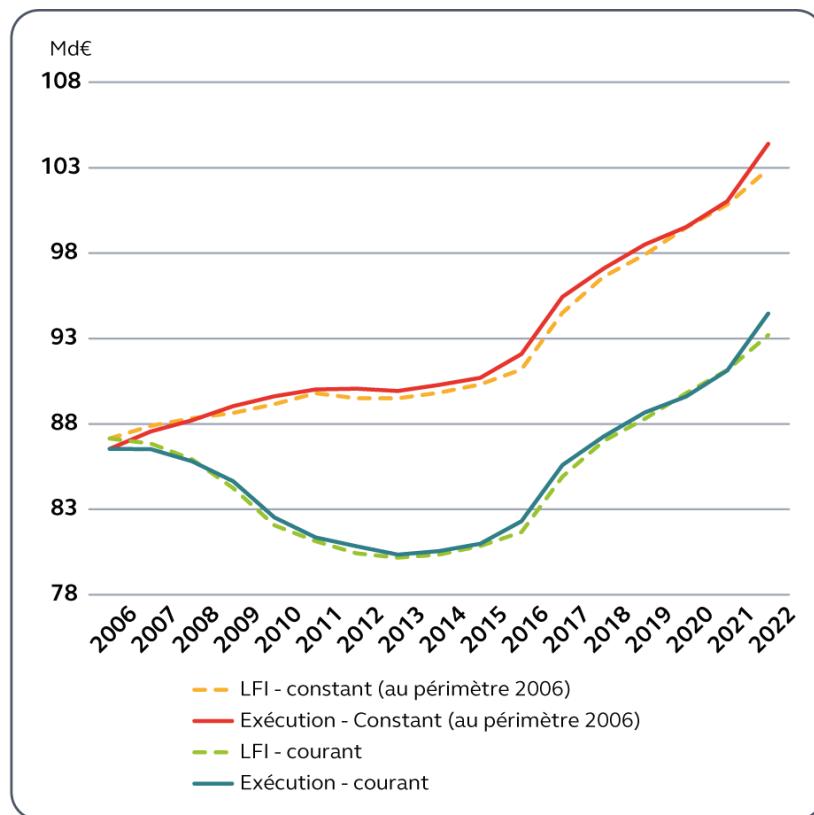
La LPFP 2018-2022 prévoyait des suppressions à hauteur de 50 000 emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour l'État et ses opérateurs. Sur cette période, le nombre d'emplois de l'État, dont ceux inscrits sur les budgets annexes, a finalement augmenté de 3 825 ETPT et ceux des opérateurs de 14 672 ETPT sous plafond législatif jusqu'en 2021⁶⁸.

2 - Une masse salariale hors CAS *Pensions* tirée par les mesures générales et catégorielles

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale sur le périmètre de l'année précédente est de 3,7 %. Cette hausse de + 3 341 M€ à périmètre constant atteint un niveau record depuis 2010, supérieur à celui de 2017 (+ 3,4 %). Cette situation résulte notamment des mesures générales et catégorielles.

⁶⁸ Les chiffres 2022 n'ont pas encore été obtenus à ce stade pour les opérateurs.

Graphique n° 30 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS Pensions à périmètre courant et constant (Md€)⁶⁹

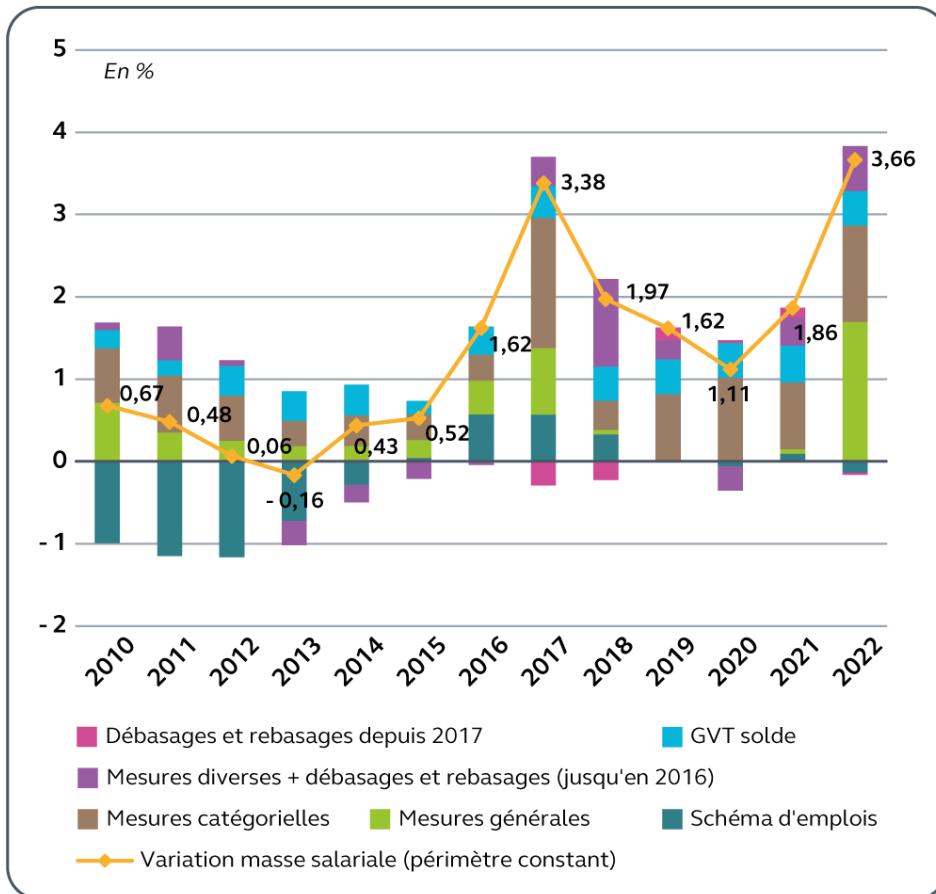


Source : Cour des comptes, données direction du budget

L'évolution de la masse salariale résulte de plusieurs facteurs, les principaux étant la variation des effectifs (schéma d'emplois), les mesures générales (notamment *via* la valeur du point d'indice), les mesures catégorielles et le glissement vieillesse-technicité (GVT).

⁶⁹ L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2007 et 2011, du fait des transferts de personnels en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités (2009 à 2011) et des mesures de décentralisation, qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales (2008 et 2009).

Graphique n° 31 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État, au périmètre de l'année précédente



Source : Cour des comptes, données direction du budget

Près de la moitié (46,3 %) de la hausse de la masse salariale en 2022 s'explique par les mesures générales (+ 1 545 M€) dont la quasi-totalité découle de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique pour 1 347 M€ sur les missions du budget général, et 1 356 M€ en ajoutant les budgets annexes.

La revalorisation du point d'indice en juillet 2022

La valeur du point d'indice de la fonction publique a été augmentée de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022 par le décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022, passant en valeur annuelle de 56,2323 € à 58,2004 €. Le Gouvernement justifiait cette hausse par l'impact de l'inflation sur le pouvoir d'achat des agents publics.

Ainsi, LFR 1 a abondé à hauteur de 2 Md€ le programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publiques* de la mission *Crédits non répartis* pour financer cette revalorisation. Seuls 931 M€ ont toutefois été répartis à ce titre sur les budgets ministériels, qui ont pris à leur charge plus de la moitié de la hausse du point d'indice (1,27 Md€). Même en intégrant le relèvement du minimum de traitement à l'indice majoré, la sous-exécution de 1 Md€ du programme 551 conduit à s'interroger sur les modalités de calcul de l'estimation initiale par l'administration.

Au total, en intégrant les budgets annexes, la revalorisation du point d'indice s'est traduite par une augmentation des rémunérations de 1 356 M€, dont 120 M€ ont servi à abonder les cotisations salariales retraite des agents de l'État. Il convient d'y associer les 845 M€ de recettes nouvelles du CAS *Pensions* issues des contributions employeurs, soit un total de 2,2 Md€. En année pleine, la direction du budget estime le coût de la revalorisation à 4,4 Md€, dont 2,8 Md€ hors CAS *Pensions*.

Une autre part importante (32 %) de la hausse de la masse salariale s'explique par les mesures catégorielles (+ 1 070 M€). Ces dernières concernent majoritairement l'éducation nationale (+ 564 M€) en raison notamment de l'exécution de la deuxième tranche de revalorisation issue du Grenelle de l'éducation (+ 230 M€) et de l'effet en année pleine de la première tranche de revalorisation (+ 82 M€). Des mesures ciblées ont également été mises en œuvre au sein du ministère des armées avec la deuxième marche de la « nouvelle politique de rémunération des militaires » (+ 62 M€).

Le glissement vieillesse technicité (GVT) « solde » traduit l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis à la retraite par des agents plus jeunes (GVT négatif⁷⁰, ou effet de noria) et des progressions individuelles des agents en place hors mesures générales et catégorielles (GVT positif, ou effet des mesures individuelles). En 2022, le GVT solde conduit à accroître de 378 M€ la masse salariale de l'État, en

⁷⁰ Le calcul du GVT négatif suppose un remplacement systématique des départs en retraite, là où le nombre des départs et celui des recrutements est mesuré par l'effet sur la masse salariale induits par la réalisation des schémas d'emplois.

légère diminution par rapport à 2021. Cette valeur positive du GVT solde est notamment due à une augmentation des mesures individuelles, malgré l'accroissement perceptible des départs en retraite. En 2022, le GVT solde représente 11 % de l'évolution de la masse salariale, en forte diminution au regard des autres mesures.

L'effet sur la masse salariale du schéma d'emplois est négatif (- 127 M€) comme en 2019 et 2020. Il est négatif pour le ministère de l'économie et des finances (- 109 M€), mais l'est également cette année pour le ministère des armées (- 50 M€) et pour celui de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (- 35 M€). L'effet des suppressions d'emplois en 2021, poursuivies en 2022, se fait sentir.

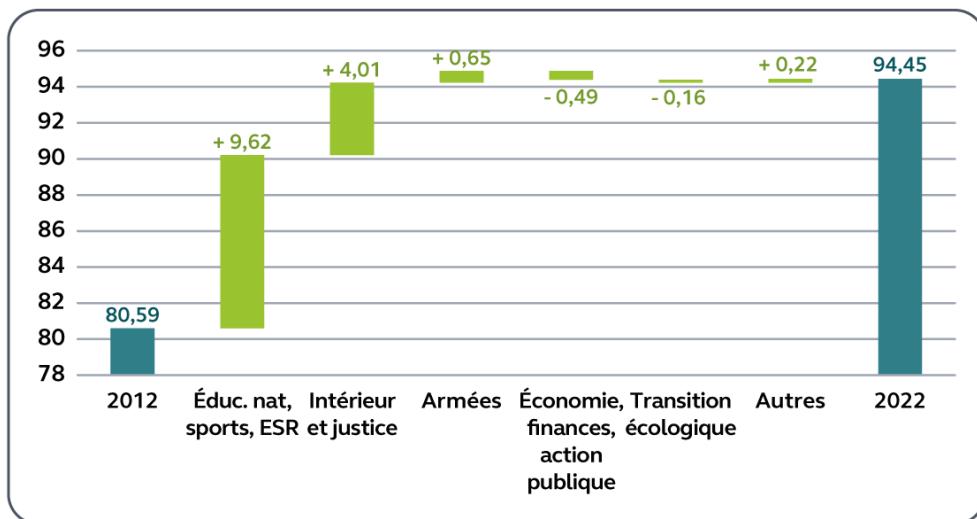
Le reste de l'évolution de la masse salariale en 2022 s'explique par des mesures diverses, des dépenses atypiques ou des rebasages, dont le niveau est en forte hausse (1 286 M€, après 884 M€ en 2021) mais qui sont compensés par un montant également croissant de débasages (- 810 M€, après - 472 M€ en 2021). Au total, les mesures salariales ont porté la hausse de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) à 4,1 % en 2022, après 2,2 % en 2021, soit un niveau légèrement inférieur à l'inflation constatée en 2022 (+ 5,2 %).

3 - Des différences significatives entre ministères

L'évolution de la masse salariale en 2022 n'est pas uniforme selon les ministères. Pour autant, les mesures générales ont contribué à la hausse de la masse salariale pour tous les ministères.

Les principales disparités entre ministères s'expliquent par des évolutions sur la période 2012-2022, l'augmentation de la masse salariale ayant été portée principalement par les ministères de l'éducation nationale (+ 9,6 Md€), de l'intérieur (+ 2,7 Md€) et de la justice (+ 1,3 Md€). Des difficultés de recrutement sont toutefois apparues dans plusieurs ministères.

Graphique n° 32 : évolution de la masse salariale par ministère entre 2012 et 2022 (en Md€)



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

a) Ministère de l'éducation nationale

En 2022, les effectifs du ministère de l'éducation nationale (hors jeunesse, sports et enseignement supérieur) diminuent à nouveau (- 4 424 ETP, après - 3 987 ETP en 2021 et + 3 048 ETP en 2020) alors que la création de 50 emplois supplémentaires était prévue en LFI. Les difficultés de recrutement se poursuivent (baisse des candidats aux concours et des admis) en partie compensées par l'intensification du recours aux contractuels.

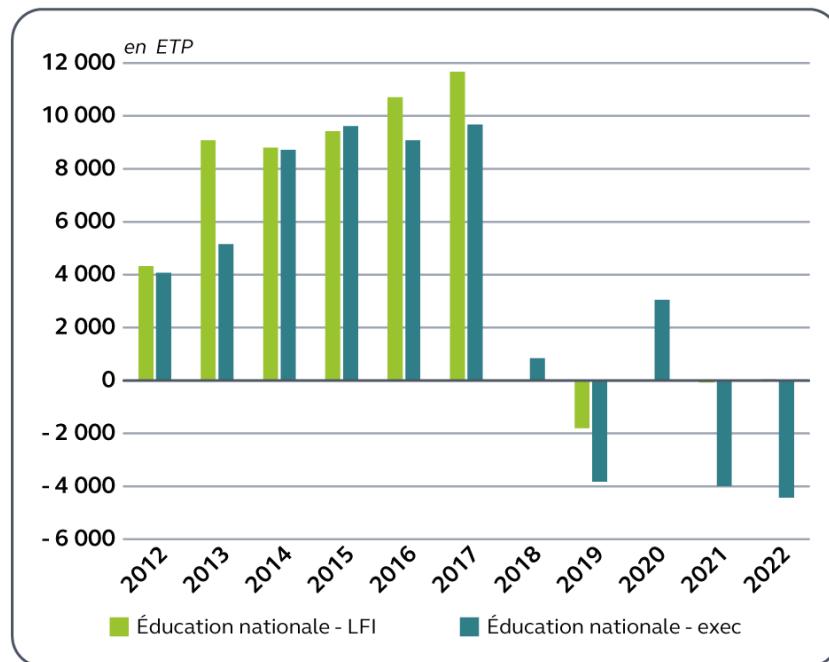
L'année 2022 se caractérise surtout par un nombre de sorties très supérieur aux prévisions initiales. Avec 7 690 départs définitifs supplémentaires, ce nombre a atteint un niveau record de 59 264 en 2022. Parmi ces départs, les sorties pour retraite progressent (22 346, + 7,4 % par rapport à 2021), toutefois moins fortement que les autres sorties (36 918, + 9,3 % par rapport à 2021). Ces autres sorties sont également très éloignées de la prévision en LFI pour 2022 (30 233, soit 6 685 autres sorties imprévues), occasionnant un fort roulement des effectifs.

La trajectoire de maîtrise des effectifs engagée depuis 2018 doit prendre en compte les questions relatives à l'attractivité du métier d'enseignant. Alors que la LFI 2018 prévoyait la suppression de 1 830 emplois entre 2018 et 2022, 8 340 emplois n'auront finalement pas été occupés dans ce ministère. Les crédits prévus en LFI ont en revanche été augmentés en cours d'année, afin de financer la revalorisation du point d'indice, traduisant une masse salariale encore en hausse. Par ailleurs, cette hausse n'inclut pas certains emplois du ministère financés par des crédits ne relevant pas des dépenses de personnel, notamment les assistants d'éducation (AED) et une partie des assistant d'élèves en situation de handicap (AESH) rémunérés sur des crédits d'intervention (titre 6)⁷¹. Ces derniers représentent 93 406 ETPT, en progression (+ 2 438), et 2,82 Md€⁷².

La masse salariale des ministères de l'éducation nationale, des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche a augmenté de 23,5 % entre 2012 et 2022. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs du ministère de l'éducation nationale entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en cinq ans), mais également aux mesures salariales. La progression de la masse salariale a ralenti entre 2018 et 2020, avant de repartir à la hausse en 2021 (+ 2,5 %) et en 2022 (+ 3,8 %). Cette hausse est principalement liée aux mesures générales dont la hausse du point d'indice (790 M€ hors CAS), ainsi que la poursuite des mesures issues du Grenelle de l'éducation en 2021 : 357,4 M€ en mesures nouvelles en 2022, et 144,1 M€ correspondant à l'extension en année pleine des mesures engagées en 2021. De nouvelles mesures catégorielles sont déjà annoncées en 2023. La loi de finances pour 2023 prévoit ainsi 935 M€ pour revaloriser les salaires des enseignants sur la période de septembre à décembre 2023.

⁷¹ 35 266 AESH sont rémunérés en dépenses de titre 2 et 41 056 en dépenses de titre 6.

⁷² La Cour a recommandé à plusieurs reprises de budgérer ces dépenses à l'avenir en titre 2. À partir de 2023 et jusqu'en 2025, les AESH antérieurement rémunérés sur le hors titre 2 seront rémunérés par des dépenses de personnel. En revanche, les AED recrutés en contrat à durée déterminée demeureront rémunérés sur des crédits d'intervention.

Graphique n° 33 : schémas d'emplois de l'éducation nationale⁷³

Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère. Pour les années 2018 et 2020 à 2022, les chiffres de la LFI sont proches de 0.

b) Ministère des armées

Les crédits de masse salariale du ministère des armées représentent 13,7 % des dépenses de personnel de l'État hors CAS Pensions.

Entre 2015 et 2021, les dépenses de personnel du ministère des armées ont crû de 10,8 %. Entre 2018 et 2022, elles ont augmenté de 5,8 %. La majeure partie de cette hausse est due à des mesures catégorielles. En 2022, les mesures générales ont également eu des effets importants sur les dépenses de personnel, notamment la revalorisation du point d'indice (147 M€ hors CAS Pensions). En 2021 et en 2022, la hausse des dépenses est portée par la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération

⁷³ La mission *Enseignement scolaire* comprend quatre programmes portant les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale, et un programme portant les dépenses de personnel de l'enseignement technique agricole, rattaché au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

des militaires (NPRM), 146,5 M€ sur deux ans, dont la dernière « marche » est prévue en 2023.

Le ministère des armées a perdu 63 250 emplois entre 2008 et 2019, soit 20 % de ses effectifs⁷⁴. La tendance à la baisse des effectifs du ministère des armées a été progressivement inversée à partir de 2015. Durant la période, l'effet du schéma d'emplois sur la masse salariale reste toutefois limité. Le ministère connaît des difficultés de recrutement et de fidélisation. En 2022, alors que le volume de recrutements, (27 705 personnes) était le plus important de la période 2017-2022, le nombre de sorties s'est encore accéléré. Le schéma d'emplois (+ 492 ETP, hors mécanisme dit d'avance-retard⁷⁵) demeure sous-exécuté à hauteur de 1 018 ETP. L'augmentation nette des effectifs entre 2019 et 2021 a été de 1 028 ETP, au lieu des 1 050 programmés. En 2022, alors que les effectifs devaient progresser de 450 ETP, ils ont finalement baissé de 979 ETP sur le champ de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025. La quasi-totalité des recrutements supplémentaires autorisés par la LPM ont donc été compensés par les sorties constatées en 2022.

Alors que la LPM prévoit la création de 6 000 emplois⁷⁶, dont 4 500 sur la période 2023 à 2025, les recrutements nets au titre des années 2019 à 2022 (1 500) n'ont pas été réalisés. Le ministère des armées a accru le recours au personnel civil sous contrat, couvrant près de la moitié des recrutements annuels, bien au-delà de leur proportion au sein du ministère.

c) Ministères de la justice et de l'intérieur

En 2022, les créations de postes ont à nouveau contribué significativement à l'accroissement de la masse salariale des ministères de la justice et de l'intérieur.

Au ministère de la justice, les créations nettes d'emplois représentaient la moitié de l'augmentation des dépenses de personnel en 2020 et 2021. En 2022, en raison de la forte hausse des mesures générales et catégorielles qui représentent à elles seules plus de la moitié de la

⁷⁴ Cour des comptes, *La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*, mai 2022.

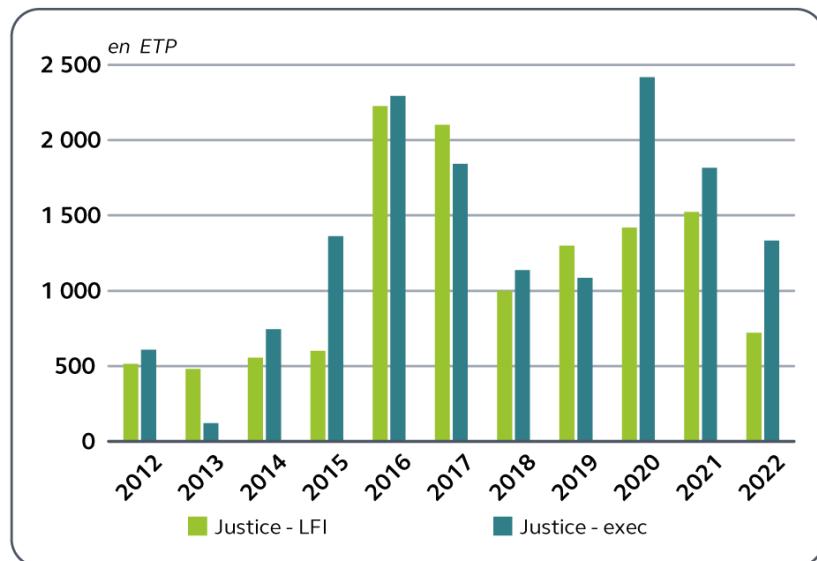
⁷⁵ Certains employeurs du ministère des armées ont été autorisés à recruter plus que la trajectoire des effectifs prévus en loi de programmation militaire, et devront rembourser ces « avances » au profit des employeurs qui cumulaient des « retards » de recrutement.

⁷⁶ Le périmètre de la loi de programmation militaire 2019-2025 ne couvre pas intégralement le périmètre du ministère des armées, celui-ci associant également le service industriel de l'aéronautique.

croissance de la masse salariale, le schéma d'emplois n'explique plus que 18 % de la hausse des dépenses. Le point d'indice a représenté à lui seul un coût de 63 M€ pour le ministère de la justice, hors CAS *Pensions*.

Les recrutements demeurent importants en 2022 et dépassent de 614 ETP le schéma d'emplois voté en LFI, en raison de deux arbitrages ayant conduit notamment à la pérennisation de 605 agents contractuels, 500 au titre de la justice de proximité et 105 dans le cadre de la lutte contre les violences intrafamiliales⁷⁷. Les créations nettes d'emplois ont atteint 1 314 ETP, soit 614 emplois de plus que prévu. L'équivalent de 239 emplois ont toutefois pu être redéployés, en raison de la moindre attractivité du concours de surveillant pénitentiaire. 217 emplois ont également été redéployés au titre des économies induites par la dématérialisation des procédures et la simplification des procédures civiles réglementaires. L'annonce du recrutement de 10 000 fonctionnaires de justice, dont 1 500 magistrats et 1 500 greffiers, à horizon 2027, devrait se traduire par la poursuite de la tendance haussière du schéma d'emplois.

Graphique n° 34 : schémas d'emplois de la mission Justice

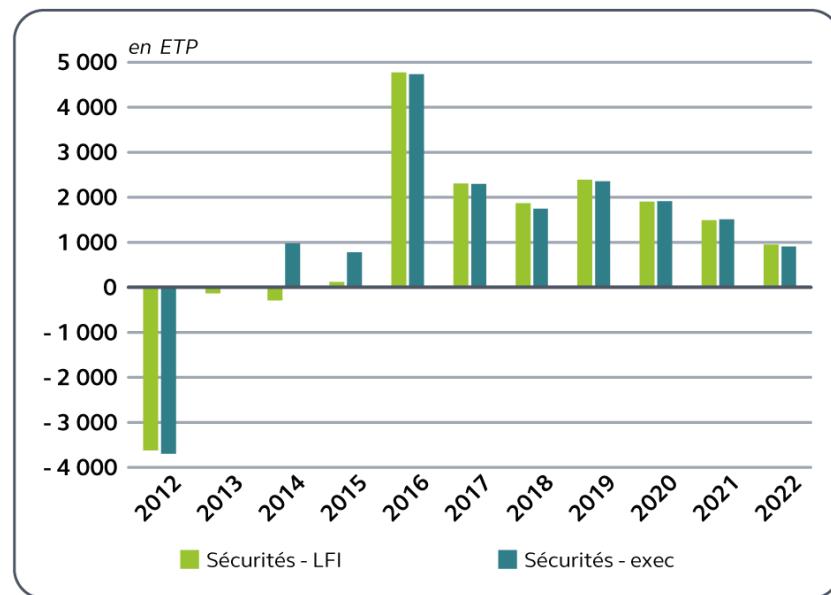


Source : Cour des comptes, données direction du budget. Note : la mission Justice porte la totalité des effectifs du ministère éponyme

⁷⁷ En LFR 2 pour 2022, le plafond d'emplois du ministère a été relevé de 691 ETPT.

Au ministère de l'intérieur, les créations nettes d'emplois au sein de la mission *Sécurités* ont à nouveau baissé, en raison de l'achèvement du plan de recrutement « 10 000 jeunes » dans la police et la gendarmerie nationale. Au total, de 2018 à 2022, les recrutements se sont élevés à 2 060 ETP pour la Gendarmerie nationale et 6 410 ETP pour la Police nationale. Les sorties sont en revanche plus importantes que prévu, non expliquées par les départs en retraite dont le nombre est stable sur la période, mais plutôt par une concurrence avec les polices municipales, les démissions en école et l'augmentation des détachements. En complément des 910 créations nettes d'emploi, plus de 26 000 recrutements ont été effectués en 2022 pour la seule compensation des départs, contre 20 230 sorties initialement prévues en LFI pour 2022.

Graphique n° 35 : schémas d'emplois de la mission *Sécurités*



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

d) Ministères économiques et financiers

Pour la première fois depuis 2017, les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* des ministères économiques et financiers⁷⁸ ont augmenté (+ 0,8 %) en 2022, après plusieurs années de diminution (- 1,0 % en 2021, - 0,9 % en 2020). Cette hausse s'explique notamment par les mesures générales (+ 105 M€) et individuelles (+ 98 M€), alors que la réduction des effectifs est insuffisante pour réduire la dépense (- 109 M€).

En 2022, les suppressions nettes d'emplois au sein des ministères économiques et financiers se sont élevées à - 1 596 ETP, soit leur niveau le plus bas depuis 2012. Elles sont cependant plus importantes que celles prévues en LFI (- 144 ETP d'écart, contre + 52 en 2021). Ces ministères contribuent encore pour une part importante à la réduction de l'emploi public, tout en connaissant une hausse de leur masse salariale en 2022. Sur la période 2018-2022, les ministères économiques et financiers ont contribué à la réduction de 10 500 postes et les dépenses de personnel, hors CAS *Pensions*, ont été réduites de 3,0 %.

e) Ministère de la transition écologique

Le ministère de la transition écologique contribue également à la réduction des effectifs de l'État. En 2022, les suppressions nettes d'emploi se sont élevées à 307 ETP.

Entre 2012 et 2022, 9 749 emplois ont été supprimés dans ce ministère. Des suppressions sont intervenues chaque année. Les 307 emplois supprimés en 2022 sont cependant en deçà des suppressions constatées depuis 2018 (- 744 emplois en 2021, - 775 emplois en 2020, - 811 emplois en 2019 et - 801 emplois en 2018). Entre 2018 et 2022, 3 438 postes auront été supprimés contre 5 089 entre 2013 et 2017.

En dépit des suppressions nettes d'emploi, les dépenses de personnel ont fortement augmenté en 2022 (+ 6 %). Selon les responsables de programme, 82 % de cette hausse s'expliquerait par le rebasage de dépenses au profil atypique. Cette augmentation est revenue sur les efforts menés par le ministère entre 2018 et 2021, qui avaient permis de réduire ces dépenses de 3,8 %.

⁷⁸ Entendu comme le ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle numérique et celui de la transformation et de la fonction publique.

4 - Une hausse des contributions au CAS *Pensions* insuffisante pour couvrir le surcroît de dépenses en 2022

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. En recettes, il comptabilise notamment les cotisations des employeurs, acquittées par les administrations et organismes employant des fonctionnaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite et les cotisations salariales. Ce compte est principalement constitué des contributions des ministères à travers les versements de titre ⁷⁹. Il retrace également les contributions versées par certains établissements publics, collectivités territoriales et opérateurs.

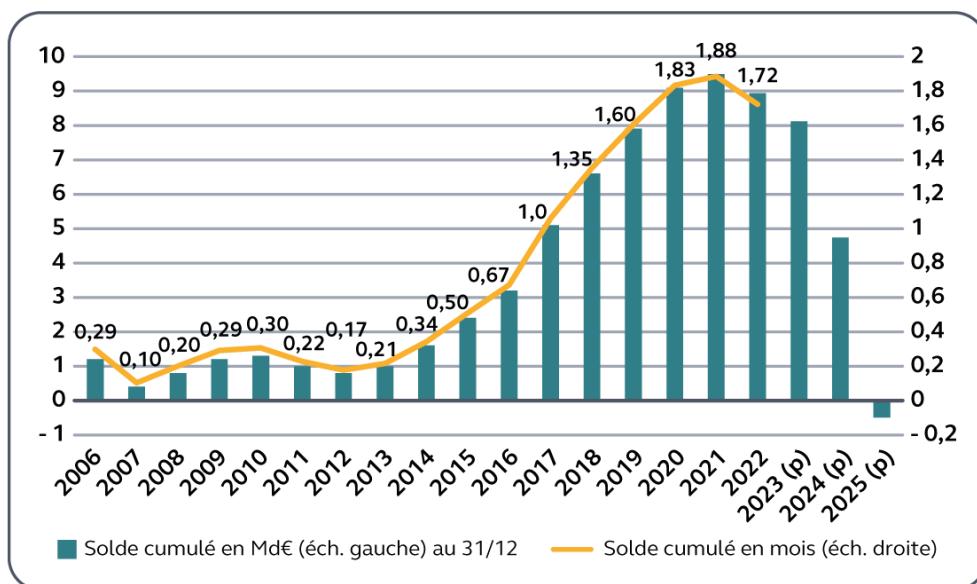
Le rythme de progression des contributions versées en fonction de la masse salariale a atteint + 1,9 % en 2022 à périmètre courant, en forte hausse par rapport à 2021 (+ 0,4 %) et 2020 (+ 1,1 %). Cette hausse s'explique par le fait que les cotisations sont assises sur la part indiciaire du traitement, qui a bénéficié en 2022 d'une revalorisation du point d'indice à hauteur de 3,5 % en juillet 2022. À elle seule, cette revalorisation s'est traduite par un surcroît de recettes de 966 M€.

Les dépenses ont fortement progressé en 2022, de 3,1 %, au-delà de la hausse constatée en 2021 (+ 1,4 %), 2020 et 2019 (+ 0,9 % à chaque fois). Cette augmentation, qui résulte notamment de la revalorisation de 4 % des pensions de retraite, s'élève à 1,1 Md€.

En 2022, pour la première fois depuis 2013, le solde annuel du CAS *Pensions* a connu un déficit (- 0,6 Md€) conduisant à un solde cumulé de 8,9 Md€ au 31 décembre 2022, soit 1,7 mois de prestations. Ce déficit est intervenu plus tôt que ne le prévoyait la direction du budget (2023) et devrait s'accroître régulièrement jusqu'en 2025. À cette échéance, le CAS risque d'avoir consommé l'intégralité de son solde cumulé. Sans changement des règles de recettes ou de dépenses, les prévisions font apparaître un solde cumulé virtuellement⁸⁰ négatif de 500 M€ au 31 décembre 2025.

⁷⁹ Cette situation explique l'écart entre les chiffres de la NEB CAS *Pensions* et ceux du rapport sur le budget de l'État.

⁸⁰ La Lolf interdit qu'un CAS présente un solde cumulé négatif.

Graphique n° 36 : évolution du solde cumulé du CAS Pensions

Source : Cour des comptes, données direction du budget

Alors que les trajectoires présentées par la direction du budget font état d'une croissance des dépenses de 9 % entre 2023 et 2025, partiellement compensée par l'augmentation des recettes de 2 % sur la période, le déficit se creuserait fortement à partir de 2024 et 2025. Cette forte hausse des besoins de financement, qui ne tient pas compte de l'obligation d'équilibre du CAS, nécessite une remise à plat des recettes dès les prochaines années. Il convient donc de préciser les hypothèses de construction du CAS *Pensions* et sa trajectoire d'évolution à plus long terme.

C - Des dépenses d'intervention en repli en raison du recul de la crise sanitaire

Le repli des dépenses d'intervention résulte essentiellement du recul des dépenses de soutien face à la crise sanitaire (- 30,3 Md€) et notamment du fonds de solidarité (- 25,0 Md€) et, à un degré moindre, des dépenses de relance (- 7,0 Md€) portées par la mission *Plan de relance*.

Tableau n° 22 : missions dont les dépenses d'intervention ont le plus varié entre 2021 et 2022 (en Md€)

	2021	2022	Évolution (Md€)	Évolution (%)
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	18,0	28,6	10,6	59,0 %
<i>Investir pour la France de 2030</i>	2,5	5,0	2,5	102,1 %
<i>Santé</i>	1,1	2,5	1,3	118,4 %
<i>Économie</i>	1,1	2,4	1,3	115,5 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	1,4	2,6	1,2	87,2 %
<i>Engagements financiers de l'État</i>	0,5	1,7	1,1	206,1 %
<i>Travail et emploi</i>	13,4	14,5	1,1	8,0 %
<i>Plan de relance</i>	16,6	9,6	- 7,0	- 42,0 %
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	33,4	3,1	- 30,3	- 90,7 %
<i>Autres</i>	80,6	84,2	3,6	4,4 %
Total	168,6	154,1	- 14,5	- 8,6 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

À l'inverse, les dépenses du plan de résilience ont dopé les dépenses d'intervention de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 10,6 Md€). La montée en charge du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4) ainsi que le lancement du plan France 2030 expliquent la forte expansion de la consommation de crédits d'intervention de la mission *Investir pour la France de 2030* (+ 2,5 Md€).

La compensation à la sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers ainsi que le versement des recettes du plan de relance européen au titre des dépenses d'investissement dans le système de santé ont tiré la dépense d'intervention de la mission *Santé* de 1,4 Md€.

Les dispositifs du plan de résilience à destination du secteur agricole (soutien aux éleveurs pour faire face à la hausse du coût de l'alimentation animale (0,4 Md€) et la prise en charge de cotisations sociales patronales (0,2 Md€)) ont conduit à accroître les dépenses d'intervention de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (+ 1,2 Md€).

Les dépenses d'intervention versées par la mission *Économie* ont plus que doublé (+ 1,3 Md€) sous l'effet du versement d'aides auparavant prises en charge par le fonds de solidarité (0,7 Md€) et de la forte

augmentation des compensations versées à La Poste (0,6 Md€) principalement en raison de l'instauration d'une compensation du déficit de l'entreprise lié au service universel postal.

La hausse de la sinistralité liée aux appels en garantie sur les prêts garantis par l'État (PGE) a conduit à une forte augmentation des dépenses d'intervention de la mission *Engagements financiers de l'État* (+ 1,1 Md€). Enfin, la prise en charge des aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants à partir du 1^{er} juillet 2022⁸¹ par le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (1,2 Md€) explique la hausse des dépenses d'intervention de la mission Travail et emploi (+ 1,1 Md€).

Cette analyse des dépenses d'intervention est restreinte aux dépenses directes d'intervention financées par le budget de l'État. S'y ajoutent les dépenses d'interventions prises en charge par des opérateurs (établissements publics, agences, gestionnaires de fonds) qui reçoivent les financements correspondants de l'État sous forme de subventions pour charges de service public, lesquelles sont comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement de l'État.

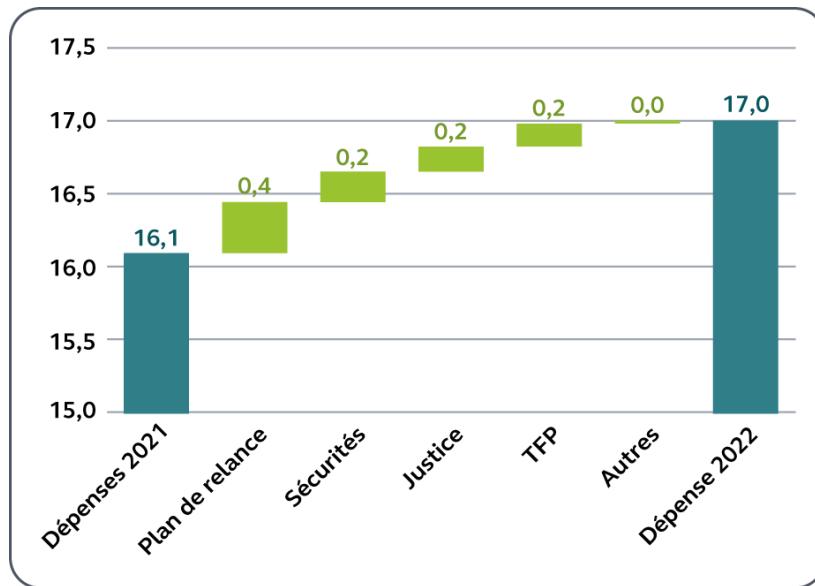
D - Des dépenses d'investissement toujours faibles

Après avoir fortement progressé en 2021 (+ 18,4 %), la dépense d'investissement du budget général de l'État a poursuivi sa croissance (+ 5,8 %) pour atteindre 17,0 Md€ en 2022. Elle ne représente toutefois qu'une part particulièrement faible (3,8 %) des dépenses du budget général, surtout au regard des enjeux liés à la transition climatique. Près des trois quarts de l'investissement financé par le budget général de l'État est constitué par des dépenses militaires.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* elle-même présente une part de dépenses d'investissement (3,4 %) plus réduite que celle de l'ensemble du budget de l'État (3,8 %), cette situation paradoxale s'expliquant en partie par le mécanisme évoqué ci-dessus au terme duquel certaines dépenses correspondant *in fine* à des investissements sont considérées au plan budgétaire comme des dépenses de fonctionnement ou d'intervention selon les conventions juridiques qui unissent l'État-financeur à un opérateur-gestionnaire.

⁸¹ Auparavant, ces dépenses étaient portées par le programme 364 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Graphique n° 37 : décomposition de la hausse des dépenses d'investissement entre 2021 et 2022 (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Note : la mission TFP est la mission Transformation et fonction publiques.

Les dépenses de la mission *Plan de relance* ont accru les investissements de l'État de 0,4 Md€ tandis que les dépenses des missions régaliennes *Sécurités* et *Justice* ont fortement progressé (respectivement 45,6 % et 26,7 %). La construction de places de prison dans le cadre du plan visant à construire 15 000 places supplémentaires d'ici 2027 a ainsi stimulé les investissements de la mission *Justice* (+ 0,2 Md€) tandis que la poursuite des investissements immobiliers et le renouvellement des véhicules de la police nationale ont soutenu les investissements de la mission *Sécurités* (+ 0,2 Md€).

Par ailleurs, l'accélération de la rénovation de cités administratives a accru les investissements de la mission *Transformation et fonction publiques* (+ 0,2 Md€).

Dans le même temps, les investissements militaires n'ont que peu varié en 2022 (+ 0,2 %).

E - Le « budget vert », une démarche inaboutie

Le Gouvernement publie depuis 2020 une annexe au projet de loi de finances portant sur l'impact environnemental du budget de l'État, dont une partie est communément appelée « budget vert ». Ce document doit permettre de mesurer les efforts budgétaires de l'État pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de la France en matière environnementale, en particulier l'Accord de Paris de 2015, dans le cadre duquel la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990, pour viser la neutralité carbone en 2050.

La démarche consiste à attribuer une cotation (favorable, défavorable, neutre, mixte, non coté) aux dépenses de l'État et aux taxes affectées plafonnées⁸², ainsi qu'à certaines dépenses fiscales. Cette cotation porte sur six axes (« atténuation climat », « adaptation climat », « eau », « déchets », « pollutions », « biodiversité ») et est effectuée au niveau de l'action (ou de la sous-action), au sein de la nomenclature budgétaire.

La répartition des cotations pour le PLF 2023 est indiquée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 23 : impact des dépenses de l'État sur l'environnement
(montants inscrits au PLF 2023)**

Md€	Favorable	Mixte	Défavorable	Neutre	Non coté	Total
Crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées	33,8	1,7	12,5	338,4	93,9	480,3
Dépenses fiscales ⁸³	3,7	0,6	7,1	77,7	0,0	89,1
Total	37,5	2,3	19,6	416,1	93,9	569,4

Source : Cour des comptes à partir du « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au PLF 2023

Les dépenses et taxes affectées cotées comme favorables à l'environnement concernent notamment :

- le dispositif « MaPrimeRénov' » (2,3 Md€) et le soutien à la rénovation énergétique associé au Plan de relance (1,0 Md€) ;
- les taxes affectées aux agences de l'eau (2,2 Md€) ;
- une partie de l'aide publique au développement (2,1 Md€) ;

⁸² Sur le « périmètre de l'État » au sens de la définition contenue dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, soit 480,3 Md€ pour 2023.

⁸³ Celle ligne est davantage détaillée dans la partie du présent rapport relative aux dépenses fiscales.

- la recherche scientifique et technologique en matière d'environnement et d'énergie (2,1 Md€) ;
- les crédits de la mission *Investir pour la France de 2030* au titre des PIA 3 et 4, et de France 2030 (1,5 Md€) ;
- le développement des technologies, énergies, infrastructures et mobilités vertes (1,2 Md€) ;
- les dépenses de personnel du ministère chargé de l'écologie (1,2 Md€).

Les dépenses défavorables à l'environnement concernent prioritairement en 2023 les mesures de protection du pouvoir d'achat face à la hausse des prix de l'énergie (8,9 Md€⁸⁴), ainsi que la dépense fiscale induite par les tarifs réduits et particuliers de l'accise sur les énergies (5,9 Md€), dont bénéficient notamment certains utilisateurs de gazole non routier.

Les dépenses fiscales défavorables à l'environnement

En 2016, la Cour des comptes avait dressé un panorama des dépenses fiscales relatives au développement durable⁸⁵, en proposant une typologie de classement entre dépenses favorables et défavorables. Elle y notait que 14 des dépenses fiscales relevant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* généraient des effets défavorables au développement durable.

Le rapport sur le *Green Budgeting* publié le 25 septembre 2019 par la mission IGF-CGEDD⁸⁶ recensait 2,9 Md€ de dépenses fiscales ayant un impact défavorable à l'environnement, essentiellement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Il s'agit principalement d'exonérations de taxes intérieures sur la consommation (TIC) des produits énergétiques bénéficiant aux secteurs industriels et de la production d'énergie. Dans le même sens, dans son rapport de septembre 2019 sur la fiscalité environnementale⁸⁷, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) considérait que la majorité des dépenses fiscales attachées à la TICPE « sont défavorables à l'environnement et peuvent être considérées comme des soutiens à la consommation d'énergies fossiles ».

⁸⁴ La cotation ne porte que sur le solde du coût du bouclier tarifaire et des recettes attendues au titre des moindres charges de soutien aux énergies renouvelables. Ce montant est inférieur au seul bouclier tarifaire gaz, estimé à 11 Md€ pour 2023.

⁸⁵ Cour des comptes, *L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016.

⁸⁶ IGF-CGEDD, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, septembre 2019.

⁸⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au service de l'urgence climatique*, septembre 2019.

Ces constats sont réitérés dans l'annexe au PLF 2023 intitulée *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*. Ce dernier recense 120 dépenses fiscales ayant un impact sur l'environnement, représentant 11,35 Md€ en PLF 2023. Deux tiers (en montant) de ces dépenses fiscales sont cotées comme défavorables à l'environnement. S'agissant plus spécifiquement de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, un peu moins de 40 % (en montant) des dépenses fiscales relatives à cette mission sont considérées comme ayant un impact défavorable sur l'environnement et presque 50 % sont considérées comme neutres.

Ainsi, faute de vision d'ensemble quant à leur impact, une part significative de ces dispositifs s'avère inefficace voire génère des effets contraires aux objectifs de la mission. L'empilement des dépenses fiscales, opéré sans cohérence, peut en effet conduire à une multiplication des coûts, alors même que les effets des différents dispositifs peuvent s'avérer contradictoires entre eux. Des efforts d'évaluation et de coordination pourraient être effectués dans ce domaine.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire qui accompagnent le présent rapport détaillent ces éléments par mission budgétaire.

Cette démarche appelle plusieurs observations d'ordre général.

En premier lieu, cet exercice, engagé en 2020, constitue une avancée importante, tant du point de vue du périmètre budgétaire couvert que de la référence aux six axes environnementaux traités. En particulier, la France se range parmi les tout premiers États qui appliquent une cotation sur l'ensemble de leur budget, y compris les dépenses fiscales⁸⁸, et parmi les seuls qui affichent une cotation des dépenses défavorables, gage de transparence.

Ensuite, la démarche est enrichie chaque année : en 2022, ont été cotées de nouvelles dépenses, comme celles du PIA 4 et du plan France 2030, la dotation de soutien à l'investissement local, les aides liées à l'augmentation des prix de l'énergie et à l'inflation, ou, selon une méthode distincte, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

Le « budget vert » n'a toutefois pas atteint sa phase de maturité et connaît plusieurs limites.

Sa principale faiblesse a trait à ses résultats modestes en matière de cotation : 10 % des dépenses sont cotées favorables ou défavorables⁸⁹, ce

⁸⁸ OCDE, *Green Budgeting in OECD countries*, 2020.

⁸⁹ Hors mission *Plan de relance* et mesures de soutien liées à l'inflation, cette part demeure stable depuis le premier exercice.

qui affaiblit la portée de l'exercice, présenté dans les documents budgétaires comme un « *support d'aide à la décision, en cohérence avec l'objectif d'un verdissement du budget de l'État* ». De plus, les recettes fiscales de l'État échappent à l'exercice de cotation.

La cotation des dépenses est effectuée par un groupe de travail central qui associe peu les ministères, même si certains opérateurs ont été sollicités. Une participation plus large des ministères permettrait de centrer davantage la méthode de cotation sur la destination des dépenses, plutôt que sur leur nature budgétaire, dans l'objectif de réduire la part des dépenses neutres ou non cotées.

Enfin, la démarche ne permet pas, à l'heure actuelle, de rapprocher les cotations du PLF des mêmes crédits votés en LFI et de leur exécution, ni des mouvements intervenus en cours d'année (lois de finances rectificatives, mouvements réglementaires). En particulier, les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement n'intègrent pas de développements relatifs à l'exécution du « budget vert ». Ce chaînage interrompu affaiblit la portée de la démarche.

F - Les fonds sans personnalité juridique, des instruments à mieux encadrer

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers. Les ressources qui leur sont attribuées ne figurent pas au budget de l'État, hormis leur abondement initial, et leurs dépenses sont effectuées hors du budget de l'État. Les dépenses annuelles des FSPJ sont également décorrélées des montants figurant dans les lois de finances. Leur suivi est plus complexe et l'information donnée au Parlement à leur sujet est souvent trop limitée.

Depuis 2017, la Cour souligne que ces fonds contribuent à la fragmentation du pilotage des finances publiques et préconise leur remise en ordre⁹⁰. La rationalisation du recours aux FSPJ fait partie depuis cette date des objectifs généraux de la préparation des lois de finances.

Quelques fonds ont été supprimés en 2022 conformément aux recommandations de la Cour des comptes :

⁹⁰ Cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017, résultats et gestion*, mai 2018 et *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, Rapport public thématique, novembre 2020.

- le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), dont la Cour avait souligné depuis 2018⁹¹ le caractère inadapté, est mis en extinction à compter de 2023 ; sa dotation en numéraire (3,5 Md€) et ses dotations en actions d'EDF et de Thalès seront transférées au CAS PFE, et ses engagements (262,5 M€) seront intégrés au sein de la mission *Investir pour la France de 2030* ;
- le fonds « Enveloppe spéciale transition énergétique » (FESTE), dont la Cour avait critiqué en 2020 et 2021 l'utilisation, sera clôturé le 30 juin 2023.

De nouveaux fonds⁹² ont cependant été créés, notamment au sein de la mission *Investir pour la France de 2023*. L'administration recense ainsi 116 FSPJ en 2022, contre 114 en 2021.

1 - Des fonds dont l'exécution budgétaire est souvent très en-deçà des attentes

Les travaux de la Cour confirment à nouveau en 2022 les limites qui affectent le fonctionnement des FSPJ et leur suivi par les services de l'État.

En 2022, les décaissements relatifs aux projets d'investissements d'avenir (PIA 3) mis en œuvre à travers des FSPJ⁹³ représentent ainsi 28,9 % (491,2 M€) des crédits prévus (1,7 Md€), bien que ceux-ci aient été ouverts pour la plupart en 2017. Par ailleurs, la Cour constate que l'information donnée au Parlement concernant les dépenses de ces FSPJ n'a pas été améliorée en 2022⁹⁴.

De même, le fonds « Outre-mer » présente une forte sous-consommation de ses crédits. Créé en 2019 pour financer l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de certaines collectivités territoriales, ce fonds a versé 2,3 M€ en 2021 et 2022 pour 25,5 M€ de dépenses autorisées⁹⁵.

⁹¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018, résultats et gestion, mai 2019*, p 160 et Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019, résultats et gestion, avril 2020*, p 160.

⁹² Il s'agit des fonds « écotechnologies 2 », le « fonds national de venture industriel » et le fonds « Multicap croissance n° 3 ».

⁹³ Fonds *French Tech accélération 2*, *French tech seed* et *French tech bridge*, fonds national d'amorçage n° 2 et fonds « multicap croissance n°2 » rattachés au programme 422 – *Valorisation de la recherche* de la mission *Investir dans la France de 2030*.

⁹⁴ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Investir pour la France de 2030 en 2022*, avril 2023.

⁹⁵ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer en 2022*, avril 2023.

Le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) n'a pour sa part réalisé aucune dépense depuis 2019 au titre de la prise en charge des mineurs non-accompagnés⁹⁶. En effet, ces dépenses ne reposent plus sur ce fonds depuis l'adoption de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, qui prévoit le financement de la contractualisation entre l'État et les départements par le biais de dépenses budgétaires. La Cour avait recommandé dès 2019 sa suppression. Un amendement proposé en ce sens lors de l'examen de la loi relative à la protection des enfants⁹⁷ n'a pas été retenu.

De même, le second fonds social pour l'innovation (Fiso 2) n'a réalisé aucun versement depuis qu'il a été créé en 2019 pour accorder des aides aux entreprises portant des projets socialement innovants⁹⁸. Les instances de pilotage de ce fonds, composées de représentants de la direction générale du Trésor, des régions et de Bpifrance, ne se sont réunies ni en 2021 ni en 2022, contrairement aux dispositions de la convention de gestion⁹⁹.

Enfin, le fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire (FGATC) destinée aux ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne fournit un autre exemple des limites affectant le suivi des FSPJ. En effet, l'administration n'a pas été en mesure de préciser à la Cour les dépenses qu'il a réalisées en 2021 et en 2022. Par ailleurs, aucune convention n'a été conclue entre l'État et la CDC, gestionnaire du fonds, alors que celle-ci ne peut être habilitée à manier des fonds pour compte de tiers sans la conclusion d'une convention de mandat de gestion¹⁰⁰. La Cour réitère¹⁰¹ ainsi en 2022 sa recommandation qu'une telle convention soit conclue.

2 - Des fonds dont la clôture doit être prévue à brève échéance

La clôture de plusieurs fonds doit être mise en œuvre ou étudiée à brève échéance.

⁹⁶ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances en 2022*, avril 2023.

⁹⁷ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

⁹⁸ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Économie en 2022*, avril 2023.

⁹⁹ Convention du 1^{er} août 2019 entre l'État et Bpifrance Financement relative au fonds d'innovation sociale 2.

¹⁰⁰ Art. L. 518-24-1, D. 518-43 et suivants du Code monétaire et financier.

¹⁰¹ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » en 2022*, avril 2023.

Ainsi, la faiblesse des décaissements du fonds « Outre-mer », son cumul avec d'autres dispositifs¹⁰² et sa faible appropriation par les principaux concernés plaident pour sa suppression. Le Fiso 2 étant pour sa part inactif, il convient de le clore et de restituer au budget de l'État l'abondement réalisé en 2019 (1 M€).

Par ailleurs, les FSPJ ne pourront plus être financés par l'affectation d'impôts ou de taxes à compter de 2025¹⁰³. La réintroduction au sein du budget de l'État des fonds financés par affectation de taxes doit dès lors être étudiée dès 2023 afin de garantir en 2025 la continuité des dispositifs qu'ils mettent en œuvre.

Cette évolution concerne notamment le fonds national d'aide au logement (Fnal), dont les taxes affectées (cotisations des employeurs et taxe sur les bureaux) ne représentent plus que 17,5 % des ressources en 2022, soit 2,8 Md€ complétées par 13 Md€ issus du budget de l'État.

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires convient que les normes relatives à l'organisation du Fnal ne font pas obstacle à sa réintroduction au sein du budget de l'État, tout en indiquant que les coûts et les avantages de cette réintroduction doivent être étudiés au préalable¹⁰⁴.

III - Une nouvelle sous-consommation des crédits marquée sur certains programmes

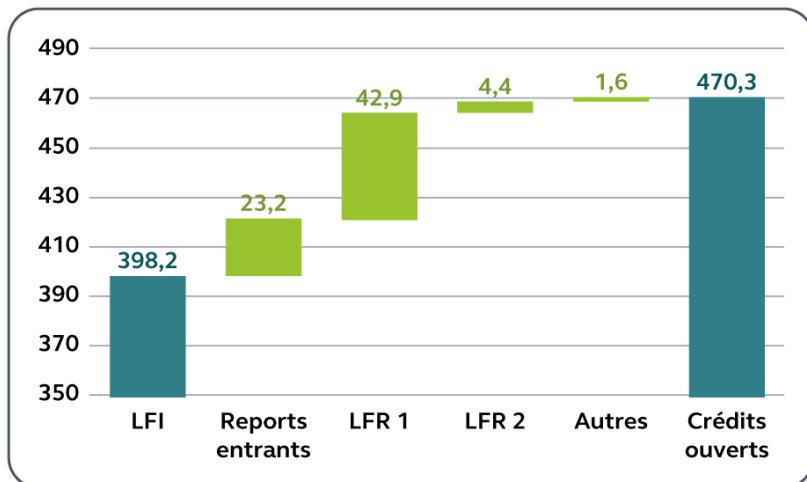
A - Des ouvertures de crédits massives en cours d'année

Les crédits ouverts sur le budget général de l'État ont atteint 470,3 Md€ (y compris fonds de concours et attributions de produits), soit un niveau excédant de 72,1 Md€ celui voté en LFI. Cet écart considérable résulte d'importants reports de crédits de 2021 (23,2 Md€) et d'ouvertures massives votés dans les deux lois de finances rectificatives (42,9 Md€ en LFR 1 et 4,4 Md€ en LFR 2).

¹⁰² Tels que les dispositifs de l'agence nationale de la cohésion des territoires et du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

¹⁰³ Art. 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Cohésion des territoires*, avril 2023.

Graphique n° 38 : ouvertures de crédits successives en 2022 (Md€)

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Note : le montant en LFI inclut la prévision pour les fonds de concours et attributions de produits (6,3 Md€).

1 - Des reports de crédits à nouveau très élevés

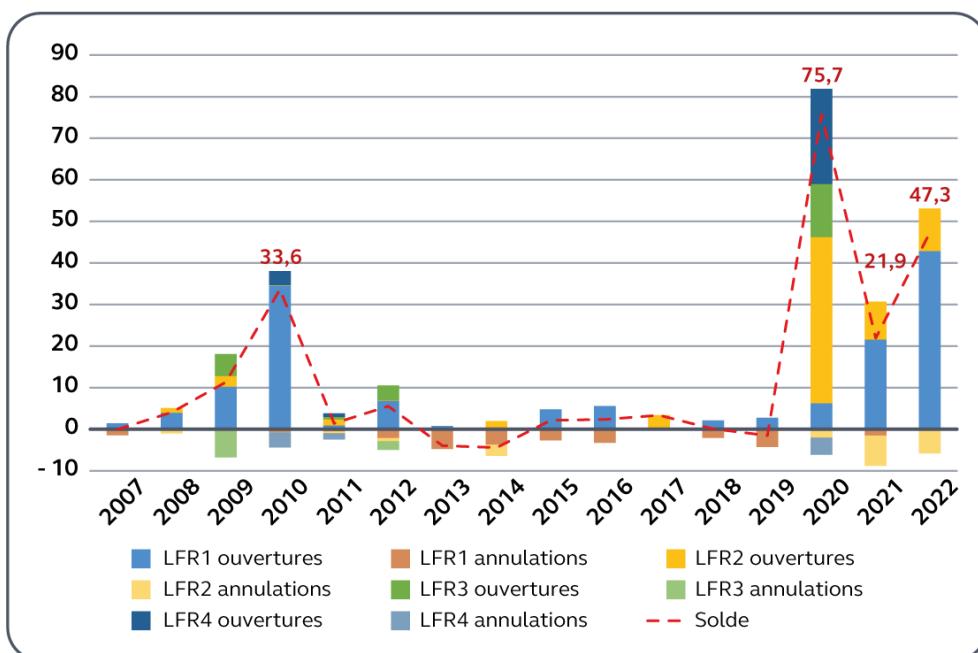
Sans atteindre le pic atteint en 2021 (36,7 Md€), les reports de crédits ont atteint un niveau très important en 2022 (23,2 Md€) correspondant à la quasi-totalité des crédits de 2021 non consommés (24,6 Md€). Les reports ont été particulièrement importants sur les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (6,6 Md€), *Plan de relance* (6,2 Md€) et *Économie* (2,3 Md€). Comme la Cour l'a déjà relevé¹⁰⁵ une part non négligeable de reports de crédits (presque 4 Md€) a eu pour seul objectif d'assurer formellement l'équilibre du décret d'avance du 7 avril 2022. En particulier, sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, 5,2 Md€ de crédits ont été reportés par arrêtés en date des 24 et 25 mars 2022, c'est-à-dire concomitamment à la transmission aux commissions des finances du Parlement du projet de décret d'avance prévoyant l'annulation de 3,5 Md€ sur cette mission.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, juillet 2022.

2 - Des ouvertures considérables en lois de finances rectificatives

Des sommes très significatives (47,3 Md€, soit 12,1 % des crédits votés en LFI) ont été ouvertes lors des deux collectifs budgétaires. En particulier, 42,9 Md€ ont été ouverts dans la première loi de finances rectificative, un niveau jamais atteint pour un collectif budgétaire depuis 2007.

Graphique n° 39 : ouvertures et annulations de crédits en lois de finances rectificatives (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

En LFR 1, ont ainsi été ouverts 15,1 Md€ sur la mission *Économie* pour financer des opérations patrimoniales (12,7 Md€) ainsi que des aides aux entreprises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (1,4 Md€). La mission *Écologie, développement et mobilités durables* a bénéficié de 6,1 Md€ de crédits supplémentaires notamment pour financer la prolongation de la remise à la pompe (4,6 Md€), la sécurisation du stockage du gaz (0,7 Md€), la mise en place d'un chèque pour les ménages se chauffant au fioul (0,2 Md€) et la majoration du bonus automobile (0,4 Md€). En raison de l'inflation et des taux d'intérêt, 11,9 Md€ ont dû être ouverts sur la mission *Engagements financiers de l'État*.

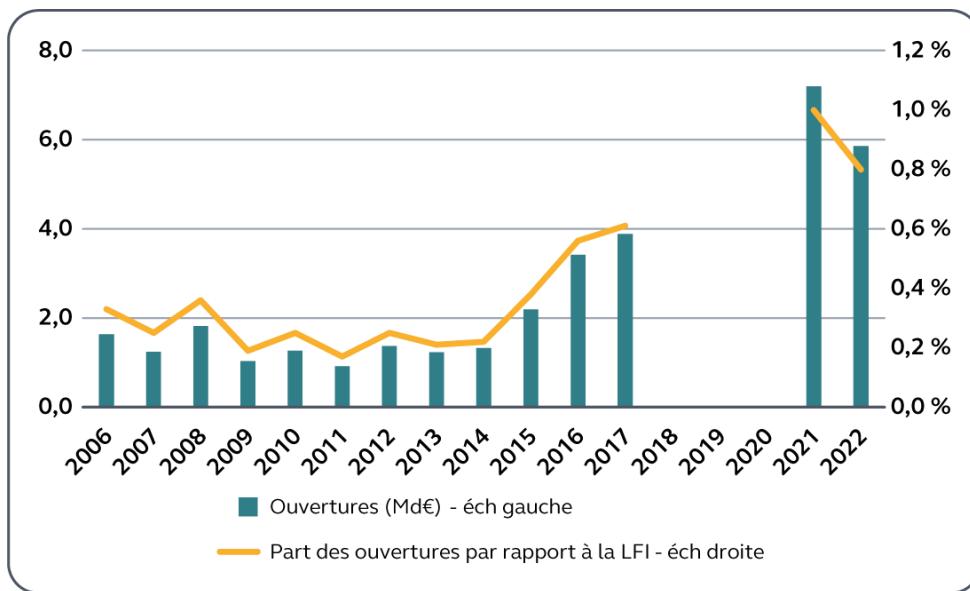
Le collectif budgétaire a également ouvert 1,8 Md€ de crédits sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour financer les aides exceptionnelles de solidarité (1,1 Md€) et l'effet de la revalorisation exceptionnelle de 4 % des prestations au 1^{er} juillet 2022 sur les dépenses d'allocation adulte handicapé, la prime d'activité et le revenu de solidarité activité (0,5 Md€). La mission *Travail et emploi* a bénéficié de 2,7 Md€ de crédits pour financer une subvention exceptionnelle à France compétences (2,0 Md€) et la prolongation au second semestre des primes exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants (0,7 Md€). Enfin, la LFR 1 couvre également l'effet de la hausse du point fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 (2,0 Md€).

Les ouvertures ont été plus faibles en LFR 2 mais sont restées d'un montant significatif (4,4 Md€). Les dispositifs de soutien face à la hausse des prix de l'énergie (attribution d'un chèque énergie exceptionnel, d'un chèque pour les ménages se chauffant au bois, prolongation de 15 jours de la remise sur le carburant à 0,3 € par litre) ont conduit à ouvrir 1,7 Md€ de crédits sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*. La compensation à la sécurité sociale des dons de vaccins effectués à des pays tiers ainsi que le versement des recettes du plan de relance européen finançant l'investissement dans le système de santé ont abouti à ouvrir 1,4 Md€ sur la mission *Santé* tandis qu'un montant de 2,0 Md€ a été ouvert pour renforcer la dotation exceptionnelle à France compétences. La hausse du prix des carburants des forces armées ainsi que les surcoûts liés à leurs activités opérationnelles (opérations extérieures et missions intérieures) ont conduit à ouvrir 1,2 Md€ de crédits sur la mission *Défense*. À l'inverse, la sinistralité moindre qu'attendu sur les PGE a permis d'annuler 2,0 Md€ de crédits.

L'ouverture de crédits sur la mission *Santé* est critiquable en ce qu'elle ne respecte pas le principe de spécialité des crédits. S'agissant de la compensation à la sécurité sociale du coût des dons de vaccins, les crédits devraient relever de la mission *Aide publique au développement*.

3 - Un décret d'avance significatif et précoce

Le Gouvernement a ouvert, par décret d'avance du 7 avril 2022, un montant important de crédits (5,9 Md€) gagé par des annulations de crédit de montants équivalents. Ces nouveaux crédits ont financé le plan de résilience économique et sociale mis en place pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et des carburants ainsi qu'à l'accueil de populations ayant fui la guerre en Ukraine.

Graphique n° 40 : ouvertures par décret d'avance

Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits ont porté sur les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (3,5 Md€) et *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (0,5 Md€), le solde étant constitué d'annulations transverses de crédits mis en réserve sur tous les budgets ministériels (2,0 Md€).

Une part importante de ces annulations transverses a donné lieu à des réouverture ultérieure en LFR 1 pour les mêmes montants sans analyse réelle des besoins des missions, ce qui a pu conduire à annuler ensuite en LFR 2 des crédits rouverts en LFR 1. On recense ainsi dix missions du budget général qui ont fait l'objet de réouvertures en LFR 1 à due concurrence des montants annulés en décret d'avance puis ont donné lieu à annulation de crédits en LFR 2.

Une partie significative de l'annulation de crédits à laquelle le décret d'avance a procédé répond ainsi au besoin formel d'équilibre de ce décret. Comme la Cour l'a déjà indiqué dans son rapport sur le décret d'avance, certains ministères avaient d'ailleurs reçu l'assurance que les réserves ponctionnées seraient reconstituées.

B - Une part importante de crédits non consommés

Après deux années de sous-consommations massives de crédits (37,5 Md€ en 2020 et 24,6 Md€ en 2021) qui pouvaient s'expliquer par la forte incertitude prévalant dans le contexte de crise sanitaire, l'exécution 2022 s'est conclue par une sous exécution au même niveau que celle de 2021 (24,6 Md€). Ce niveau élevé ne peut plus désormais s'expliquer par le caractère exceptionnel du contexte épidémique et il excède très sensiblement le niveau qui prévalait avant la crise sanitaire (sous-consommation de 2 à 3 Md€ selon les années).

Tableau n° 24 : principales sous-consommations de crédits par mission en 2022

	Crédits disponibles	Crédits consommés	Sous consommation (Md€)	Sous consommation (%)
<i>Économie</i>	22,7	15,3	7,4	32,6 %
<i>Plan de relance</i>	17,6	11,6	6,0	34,1 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	38,6	36,0	2,6	6,7 %
<i>Travail et emploi</i>	23,2	20,8	2,4	10,4 %
<i>Crédits non répartis</i>	1,6	0,0	1,6	100,0 %
<i>Cohésion des territoires</i>	18,8	17,9	0,9	5,0 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	30,0	29,4	0,5	1,8 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	5,1	4,7	0,4	8,0 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	4,6	4,3	0,3	7,5 %
<i>Autres</i>	308,1	305,8	2,3	0,8 %
Total	470,3	445,7	24,6	5,2 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

La sous-consommation de crédits de la mission *Économie* (7,4 Md€) s'explique, à hauteur de 3,2 Md€, par celle du programme 134 – *Développement des entreprises et régulations* provenant de la très faible utilisation de l'aide au profit des entreprises électro

intensives. Par ailleurs, 4,1 Md€ ouverts sur le programme 367¹⁰⁶ finançant les opérations patrimoniales de l'État n'ont pas été versés au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Pour la deuxième année consécutive, la sous-consommation a été forte sur la mission *Plan de relance* (6,0 Md€, soit 34,1 % des crédits ouverts après 24,9 % en 2021), particulièrement sur le programme 363 – *Compétitivité* (47,8 %) en raison d'une chronique de besoins des entreprises et d'un rythme de décaissement optimistes. Les délais nécessaires à l'organisation pratique, technique et budgétaires des projets apparaissent ainsi sous-estimés.

La plus grande partie de la sous consommation de crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (2,6 Md€) résulte de la sous-consommation des différents chèques à destination des ménages (chèques énergie, fioul, bois) pour 0,9 Md€ ainsi que du report en 2023 du versement à SNCF Réseau de la dernière tranche (0,6 Md€) du concours financier exceptionnel de 4,05 Md€ apporté par l'État au gestionnaire du réseau ferré national.

Les 2,4 Md€ de crédits ouverts mais non consommés sur la mission *Travail et emploi* proviennent essentiellement de la sous-exécution des actions de formation des demandeurs d'emploi de longue durée et de remobilisation et d'accompagnement des jeunes éloignés du marché du travail mises en œuvre dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Le financement par l'État des pactes régionaux d'investissement dans les compétences provient d'une dotation de France compétences rattachée par voie de fonds de concours pour un montant de 1,7 Md€ en 2022 à laquelle s'est ajouté 1,2 Md€ de reports de crédits du fonds de concours 2021, pour seulement 1,0 Md€ de dépenses en 2022.

La sous-consommation récurrente des crédits de fonds de concours versés par le fonds national des aides à la pierre (Fnap) explique la sous consommation des crédits de la mission *Cohésion des territoires* (0,9 Md€). En effet, le montant annuel du fonds de concours versé à l'État est déterminé à partir d'agréments de logements délivrés au cours de l'exercice et non des besoins de crédits de paiement (« règle d'or du Fnap »).

¹⁰⁶ Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* .

C - Les crédits mis en réserve

La mise en œuvre du dispositif de réserve de précaution prévu par la Lolf a conduit à mettre en réserve 5,7 Md€ de crédits de paiement (dont 5,5 Md€ résultant du gel initial et 0,2 Md€ de surgels). Le taux de mise en réserve a été fixé à 4 % hors crédits de personnel (titre 2) ; un taux réduit de 0,5 % a été appliqué aux crédits de masse salariale¹⁰⁷ et aux programmes portant majoritairement des dépenses de prestations sociales¹⁰⁸. Certains programmes ont, par ailleurs, été exonérés de mises en réserve (programmes portant des crédits finançant la charge de la dette, programmes des missions *Crédits non répartis*, *Pouvoirs publics*, *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance* et *Investir pour la France de 2030*). La dispense de mise en réserve de crédits sur les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance* apparaît paradoxale dans la mesure où ces missions ont été dotées d'enveloppes larges comportant une dimension prudentielle, comme en témoignent les sous-consommations importantes observées depuis leur création.

Tableau n° 25 : mises en réserve de crédits (Md€)

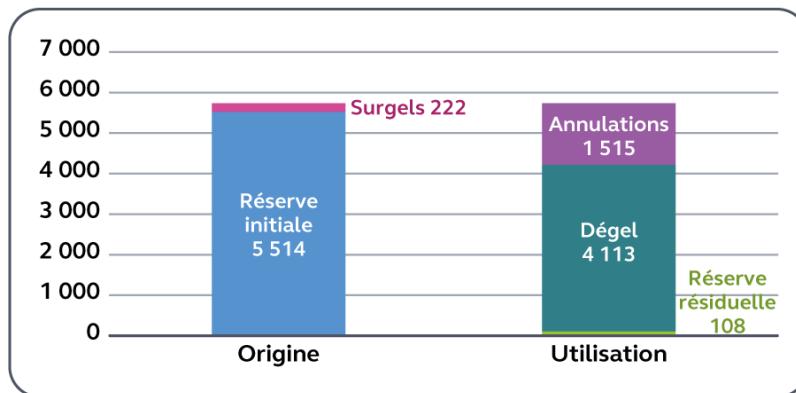
	Crédits de personnel (T2)	Crédits Hors T2	Total
<i>Gel initial</i>	0,7	4,8	5,5
<i>Surgels</i>	0,0	0,2	0,2
<i>Total</i>	0,7	5,0	5,7

Source : direction du budget

Près des trois quarts (71,7 %) des crédits mis en réserve ont été dégelés (4,1 Md€), le solde (1,6 Md€) étant annulé.

¹⁰⁷ Ce même taux a été appliqué à la part de crédits versés par l'État à divers organismes (dont des opérateurs de l'État) qui finance leur masse salariale.

¹⁰⁸ Programmes 109 – *Aide à l'accès au logement*, 157 – *Handicap et dépendance* et 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*.

Graphique n° 41 : utilisation de la réserve de précaution

Source : direction du budget

D - Des réserves transversales de crédits excessives à la fin de l'année

Constituant une réserve transversale de crédits, la mission *Crédits non répartis* comprend deux programmes appelés dotations : la *dotation pour mesures générales en matière de rémunérations* et la *dotation pour dépenses accidentnelles et imprévisibles*. Toutes deux ont été abondées en LFI et en collectifs budgétaires mais n'ont été que partiellement mobilisées.

Bénéficiant d'une ouverture de crédits de 0,4 Md€ en LFI, la *dotation pour mesures générales en matière de rémunérations* a fait l'objet d'une ouverture complémentaire par la première loi de finances rectificative à hauteur de 2,0 Md€ pour financer la revalorisation de 3,5 % du point fonction publique au 1^{er} juillet 2022. Sur ces 2,4 Md€ de crédits ouverts, 1,4 Md€ ont ensuite été répartis selon les différents programmes bénéficiaires, si bien qu'à la fin de l'année 2022, 1,0 Md€ de crédits ouverts n'ont pas été utilisés. Selon la direction du budget, les besoins budgétaires des ministères n'ont été connus que tardivement, de sorte qu'aucun crédit n'a pu être annulé à l'occasion du collectif budgétaire de fin d'année. Toutefois, face au montant important de crédits non utilisés en fin d'année, il aurait dû être possible de mieux anticiper l'ordre de grandeurs des crédits à mobiliser et d'annuler les crédits inutiles.

La *dotation pour dépenses accidentnelles et imprévisibles* faiblement dotée en LFI (0,1 Md€) a fait l'objet d'une ouverture complémentaire lors de la première loi de finances rectificatives (1,0 Md€). Cette réserve étant inutilisée, une annulation partielle, à hauteur de 0,5 Md€, l'a réduite en fin

d'année en LFR2. Là encore, face à l'incertitude plus faible à cette période de l'année, une annulation d'un montant supérieur aurait dû être réalisée.

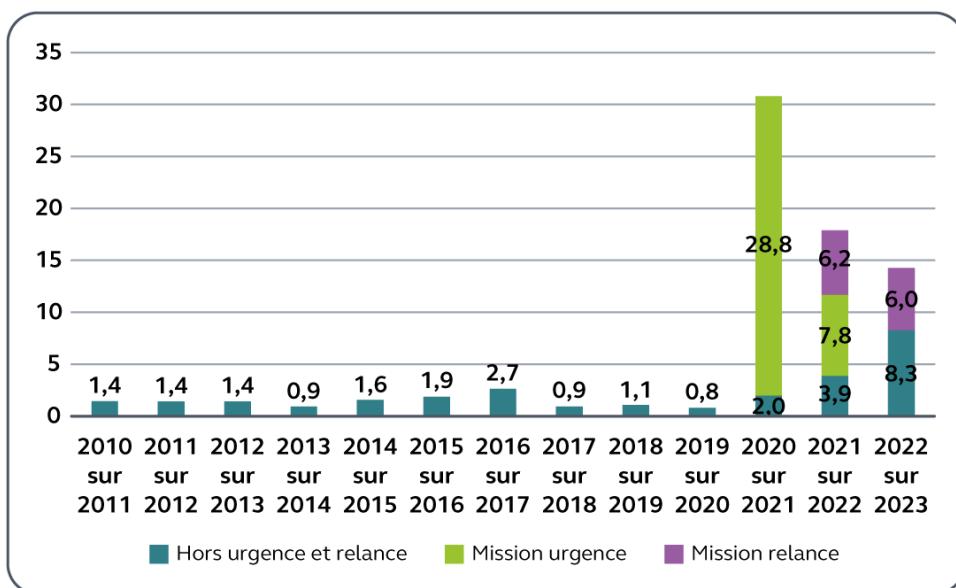
Au total, le montant de crédits inutilisés à la fin de l'année atteint le niveau excessif de 1,6 Md€.

IV - Des risques significatifs sur la trajectoire budgétaire

A - Des reports de crédits vers 2023 encore importants

Pour la troisième année consécutive, un montant très important de crédits de paiement non consommés (18,7 Md€ dont 14,3 Md€ hors fonds de concours et attributions de produits) a été reporté sur la gestion de l'année suivante.

**Graphique n° 42 : reports de crédits
(en Md€, hors fonds de concours et attributions de produits)**



Source : Cour des comptes, direction du budget

Au cours des deux exercices précédents, les reports étaient très largement concentrés sur deux missions créées à la suite de la crise sanitaire (missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et mission *Plan de relance*). Les reports de crédits non consommés de 2022 vers l'exercice 2023 sur les autres missions du budget général sont particulièrement importants (8,3 Md€ hors fonds de concours et attributions de produits contre 1 Md€ à 2 Md€ sur la décennie 2010). En particulier, 5,2 Md€ de crédits non consommés sur la mission *Économie* ont été reportés en lien avec la sous-consommation forte sur cette mission.

Ces reports élevés ont été autorisés par l'article 140 de la LFI pour 2023 qui permet de s'affranchir du plafond de droit commun de 3 %. 40 programmes sont ainsi concernés par le déplafonnement soit un niveau très élevé par rapport aux dérogations habituellement votées en loi de finances avant le déclenchement de la crise sanitaire (24 en moyenne entre 2015 et 2020). Ce nombre important d'exemptions ne peut plus se justifier, comme pour les deux années précédentes, par l'incertitude découlant de la crise sanitaire.

Le même article 140 prévoit toutefois que, pour ces 40 programmes, les reports ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts en LFI pour 2022. Cette condition n'a pas été respectée puisque les reports généraux (hors fonds de concours) sur quatre programmes particulièrement abondés en cours d'exercice ont excédé les crédits ouverts en LFI pour 2022.

Tableau n° 26 : programmes dont les reports en 2023 excèdent le plafond défini par l'article 140 de la LFI pour 2023

Programme	Reports de crédits 2022 vers 2023 (en €)	Crédits LFI 2022 (en €)
134 - Développement des entreprises et régulations	3 151 385 824	1 795 130 850
367 - Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale "Participations financières de l'Etat"	2 000 000 000	748 000 000
862 - Prêts pour le développement économique et social	483 133 552	75 000 000
877 - Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19	138 486 798	0

Source : Cour des comptes

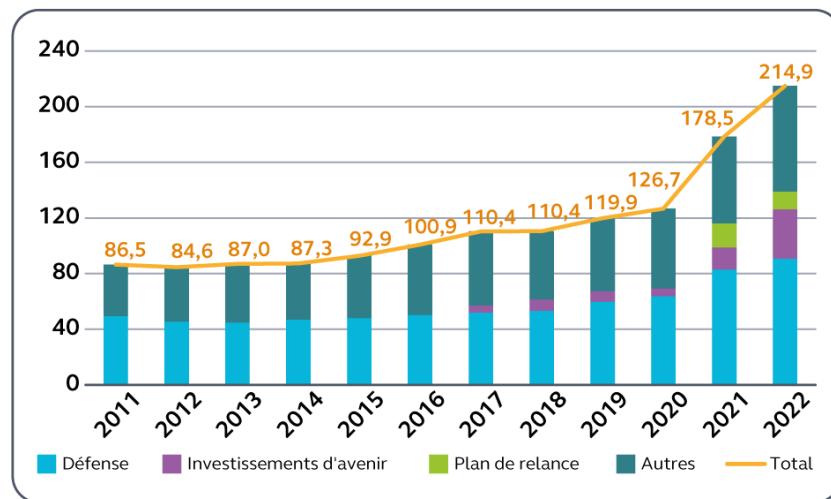
Le recours important aux reports de crédits apparaît contraire au principe d'annualité budgétaire¹⁰⁹ et affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire.

B - Une nouvelle forte progression des restes à payer

Les restes à payer, c'est-à-dire les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice, correspondent en comptabilité budgétaire aux autorisations d'engagement consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement, c'est-à-dire à des dépenses futures certaines. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière à moyen terme.

Après avoir déjà très fortement progressé en 2021 (+ 51,8 Md€), les restes à payer se sont de nouveau nettement accrus (+ 36,4 Md€, soit + 20,4 %)¹¹⁰ pour atteindre 214,9 Md€ à la fin de l'année 2022.

Graphique n° 43 : restes à payer sur le budget général de l'État (Md€)



Source : direction du budget

¹⁰⁹ La valeur constitutionnelle de ce principe a été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

¹¹⁰ Le montant des restes à payer atteint 378,1 Md€ à la fin de l'année 2022, mais dans toute l'analyse, les restes à payer du programme 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 (163,1 Md€) ne sont pas comptabilisées, car ils ne représentent pas des charges supplémentaires futures.

L'essentiel de la hausse est porté par la mission *Investir pour la France de 2030* dont les restes à payer ont augmenté de près de 20 Md€. Cela provient de la consommation d'autorisations d'engagement au titre de France 2030 (26,6 Md€) qui a fortement excédé celle des crédits de paiement (6,9 Md€). Les crédits de ces projets d'investissement sont engagés en début de période alors que les décaissements doivent s'étaler dans le temps.

La poursuite des engagements des contrats de maintenance militaires dits verticalisés (engagements de contrats sur longues périodes) ainsi que la mise en place du contrat « Ambition logement » consistant en un contrat de modernisation et d'augmentation du parc de logements des militaires explique l'essentiel de la progression des restes à payer de la mission *Défense* (+ 7,7 Md€).

La hausse des restes à payer de la mission *Énergie, développement et mobilités durables* a pour origine une augmentation des restes à payer pour les chèques d'aide aux ménages (énergie, bois fioul ; 0,9 Md€) et le dispositif MaPrimRénov' (0,9 Md€) ainsi que la mise en place de la convention d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET ; 1,3 Md€).

Le rattachement, au 1^{er} juillet 2022, des aides exceptionnelles pour les alternants à la mission *Travail et emploi* ainsi que le retard pris dans la consommation des crédits du PIC expliquent la forte croissance des restes à payer de cette mission (+ 4,0 Md€).

À l'inverse, les moindres consommations d'autorisation d'engagement que de crédits de paiement expliquent le recul des restes à payer de la mission *Plan de relance* (- 4,4 Md€). Sur cette mission, en effet, les AE ont déjà été largement consommées en 2021, donnant lieu à des consommations importantes de CP les années suivantes.

Ces restes à payer exercent une forte pression sur la dépense de l'État dans les années à venir. Ils contraindront les prochaines lois de finances et réduiront les marges budgétaires dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle exigeante de dépenses de l'État. Ils constituent un point de préoccupation important et appellent à la plus grande vigilance.

C - Des lois de programmation sectorielles contraignant la dépense de l'État

Des lois de programmation sectorielles actuellement en vigueur, sur l'aide au développement¹¹¹, l'Intérieur¹¹², la Défense¹¹³ et la Recherche¹¹⁴, et elles à venir, vont exercer une pression significative sur la trajectoire de dépenses de l'État.

En 2022, les dépenses sur le champ des lois de programmation en vigueur ont atteint 70,3 Md€, soit près de 16 % des dépenses du budget général.

Tableau n° 27 : dépenses exécutées en 2022 dans le champ des lois de programmations sectorielles (Md€)

<i>Loi de programmation</i>	Exécution 2022 (Md€)
Défense	43,1
Justice	8,7
Recherche	13,6
Aide publique au développement	4,9
Total	70,3

Source : direction du budget

La promulgation, en janvier 2023, de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur augmente encore le montant des dépenses de l'État dans le champ des lois de programmation sectorielles d'environ 22 Md€ (soit 5 % des dépenses du budget général). À partir de 2023, plus de 20 % des dépenses du budget général sont couvertes par une loi de programmation sectorielle.

Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 présenté en Conseil des ministres en avril 2023, prévoit une croissance significative des crédits alloués au ministère des armées.

¹¹¹ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

¹¹² Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Pour la première fois, selon la disposition introduite par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques a émis un avis sur ce projet de loi.

Il a relevé que le projet de loi conjointement aux lois de programmations sectorielles déjà votées constraint fortement les autres dépenses de l'État. Celles-ci devraient baisser en volume chaque année entre 2023 et 2027, de 1,4 % en moyenne, pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques, ce qui impliquerait, selon le Haut Conseil des finances publiques, « un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté de la dépense ».

Toujours dans le domaine régalien, un projet de loi de programmation de la justice devrait être présenté en conseil des ministres au printemps 2023 et prévoir également des moyens supplémentaires renforçant la pression pesant sur les autres dépenses.

Par ailleurs, la future loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), partie intégrante de la stratégie française énergie-climat (SFEC), sera, selon la loi, présentée au Parlement avant le 1^{er} juillet 2023¹¹⁵. Elle fixera les moyens requis pour mettre en œuvre les objectifs énergétiques et climatiques. Pour la période 2024-2028, le besoin d'investissement supplémentaire augmenterait fortement.

D'autres objectifs gouvernementaux assortis de moyens budgétaires peuvent également rigidifier la dépense en dehors de toute loi de programmation sectorielle. Par exemple, les politiques en faveur de l'insertion professionnelle ont conduit à la définition de plans (PIC, doté de près de 15 Md€ sur cinq ans, pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique de 2019, plan « un jeune, une solution » ayant pesé près de 12 Md€ sur la période 2020-2022, plan de réduction des tensions de recrutement doté de 1,4 Md€) ou d'objectifs quantitatifs (un million d'entrées en apprentissage par an en 2027).

Le développement d'instruments permettant une vision pluriannuelle des dépenses constitue une démarche utile. Il devrait avoir pour corollaire celui des outils de suivi et d'évaluation afin de s'assurer que les enveloppes prévues sont conformes aux besoins et produisent les résultats attendus.

¹¹⁵ Article L100-1A du code de l'énergie : « Avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En 2022, les dépenses du budget général de l'État se sont accrues de 19,0 Md€ par rapport à l'exercice 2021 pourtant déjà marqué par un niveau exceptionnel de dépenses. Les dépenses du budget général ont été, en 2022, supérieures de près de 110 Md€ (+ 33 %) à leur niveau de 2019, avant la crise.

La pandémie de covid 19, qui avait expliqué la forte croissance des dépenses en 2020, s'est considérablement atténuée en 2022, les dépenses correspondantes de soutien et de relance reculant de près de 48 Md€ au total.

Toutefois, dans un contexte de forte inflation, et plus particulièrement sur les produits énergétiques, le soutien au pouvoir d'achat des ménages et aux entreprises a représenté un coût de 11,1 Md€. Par ailleurs, la charge d'intérêts de la dette a augmenté de 12,9 Md€.

Les mesures salariales au bénéfice des agents publics (notamment la revalorisation du point d'indice) et l'amélioration de leurs retraites infléchissent les perspectives financières du CAS Pensions. Celui-ci affiche désormais des perspectives fortement dégradées pour les années 2023 à 2025 qui, sans réformes nouvelles, ne lui permettraient pas de respecter l'obligation d'équilibre imposée par la Lolf.

Corrigées de ces dépenses exceptionnelles, les dépenses du budget général de l'État se sont accrues de 31,0 Md€ (+ 7,3 %) entre 2021 et 2022, soit deux points au-delà de l'inflation.

Les instruments de pilotage que constituent la norme de dépense et la trajectoire pluriannuelle de la loi de programmation des finances publiques n'ont pas joué leur rôle en 2022, pas plus que l'année précédente. À partir de 2023, un nouvel agrégat de suivi des dépenses de l'État, calculé sur un champ sensiblement plus large que celui de la norme de dépenses pilotables, permettra d'évaluer le pilotage de la politique budgétaire. Pour qu'il soit pleinement efficace, il ne devra pas exclure de nouvelles dépenses dites exceptionnelles.

L'année 2022 a, comme la précédente, été marquée par des ouvertures de crédits à l'occasion de deux lois de finances rectificatives et du report de crédits non consommés en 2021. Les crédits ouverts ont ainsi excédé de plus de 72 Md€ les crédits votés en LFI. Pour la seconde année consécutive, une partie importante de ces crédits n'a pas été consommée.

La forte progression des restes à payer conduira à de futures dépenses qui réduiront les marges de manœuvre des prochains exercices

budgétaires. L'évolution de l'agrégat des restes à payer, qui constitue un indicateur de soutenabilité des dépenses de l'État et dont le montant total a été multiplié par 2,5 depuis 2011, appelle une attention particulière. De même, l'adoption de plusieurs lois de programmation sectorielles contraindra davantage les prochaines lois de finances.

En raison des perspectives financières du CAS Pensions, la Cour formule la recommandation suivante :

6. *préciser, dans le projet annuel de performance du CAS Pensions, les hypothèses sous-jacentes à la prévision triennale d'évolution des dépenses, des recettes et du solde du CAS et présenter une trajectoire d'évolution à plus long terme (recommandation nouvelle, figurant dans les observations définitives de 2023 de la Cour relatives au service des retraites de l'État).*
-

Chapitre IV

Les relations financières entre l'État, les autres administrations publiques et l'Union européenne

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale et l'Union européenne ont connu des évolutions significatives ces dernières années, du fait, notamment pour les deux premières, de réformes de financement.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par une fragmentation des circuits financiers, fiscaux et budgétaires qui nuit à leur lisibilité d'ensemble (I). Les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale empruntent également plusieurs modalités, dont certaines doivent être clarifiées à court terme (II). Enfin, en dépit d'une diminution conjoncturelle en 2022, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait connaître une augmentation de son montant à moyen terme du fait du Brexit et des engagements souscrits par l'Union depuis trois ans en réponse aux crises (III).

I - Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

A - Une fragmentation préjudiciable à la lisibilité du financement des collectivités territoriales par l'État

1 - Des circuits de financement nombreux, complexes et changeants

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont plusieurs finalités : soutien financier permanent ou ponctuel à leur fonctionnement ou à leur investissement, compensation de transferts de compétences intervenus à l'occasion de lois de décentralisation, compensation de pertes de recettes liées à des allègements d'impositions ou à des réformes de la fiscalité locale, motivées par des objectifs de compétitivité des entreprises et de pouvoir d'achat des ménages.

Les instruments de ces concours sont également variés :

- des prélèvements sur des recettes de l'État (PSR)¹¹⁶ regroupent notamment les principaux soutiens de l'État au fonctionnement (dotation globale de fonctionnement – DGF) et à l'investissement (fonds de compensation de la TVA – FCTVA) des collectivités ; ils financent aussi une partie des compensations des pertes de recettes liées à la réforme de la fiscalité locale de 2010 (suppression de la taxe professionnelle) et à celle des impôts de production en 2021 (réduction de 50 % des valeurs locatives de la taxe sur le foncier bâti et de la cotisation foncière des entreprises pour les locaux industriels) ;
- des dépenses du budget général de l'État sont retracées dans une mission spécifique (« *Relations avec les collectivités territoriales* »), qui intègre la dotation générale de décentralisation (DGD), des dotations de soutien à l'investissement et des aides diverses, ou bien dans des missions budgétaires ministérielles ;

¹¹⁶ Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR) sont une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. À la différence de la fiscalité transférée et des affectations d'impositions, les prélèvements sur recettes portent sur la masse des recettes, et non sur une recette particulière de l'État.

- de la fiscalité transférée a pour objet de compenser des transferts de compétences (droits de mutation à titre onéreux pour les départements, carte grise pour les régions, quotes-parts de TICPE pour les régions et les départements notamment) ;
- d'autres affectations d'impositions compensent les incidences de réformes fiscales portant sur des impôts locaux (affectation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux départements dans le cadre de la réforme de 2010 et de fractions de TVA aux diverses collectivités par la loi de finances pour 2021).

Contrairement à la situation des concours de l'État aux administrations de sécurité sociale (voir *infra*), plusieurs instruments distincts concourent ainsi à la mise en œuvre des mêmes finalités, suivant des lignes de partage dont la clarté s'estompe avec le temps, notamment lorsque les compétences ainsi financées ont été transférées aux collectivités il y a plusieurs décennies.

2 - Des concours de l'État plus larges et dynamiques que les seuls transferts financiers

L'ensemble des concours de l'État aux collectivités peut être estimé à 143,1 Md€ en 2022, alors que les « transferts » identifiés comme tels par les documents budgétaires sont évalués pour cette même année à 107,7 Md€. Cet écart illustre une difficulté signalée par la Cour depuis plusieurs années.

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020¹¹⁷, celle-ci préconisait de rassembler dans une nouvelle mission du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature aux collectivités territoriales et de procéder à l'examen de cette mission dans le cadre ainsi renouvelé de la discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a pour partie répondu à cette recommandation. Elle a ainsi prévu qu'un rapport portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales est joint au projet de loi de finances. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ces dispositions ont été appliquées pour la première fois pour l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

¹¹⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020.

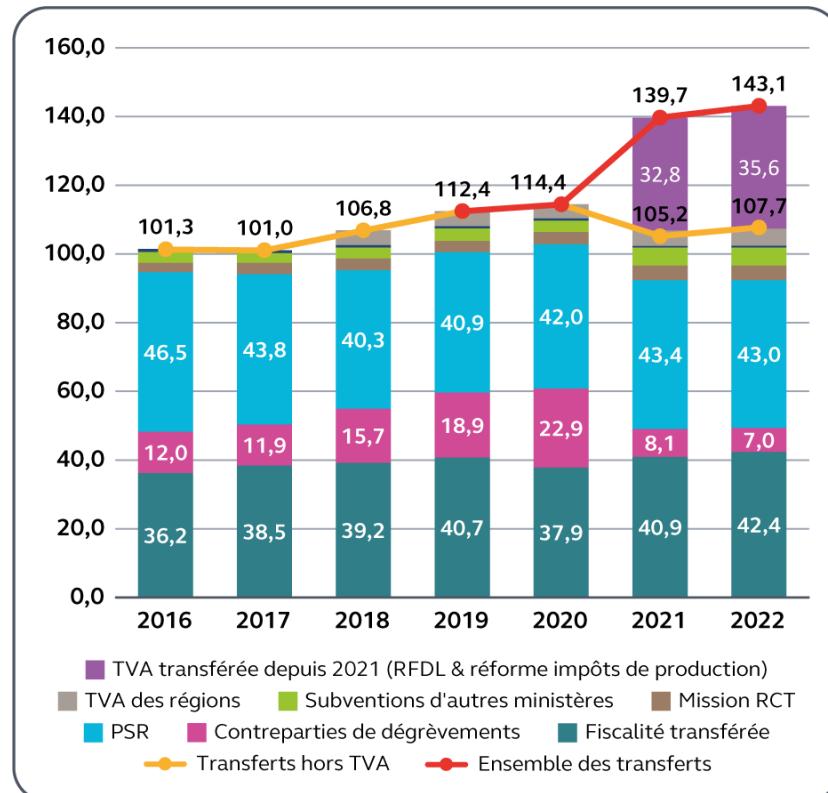
Dans le rapport sur la situation des finances publiques locales présenté à l'appui du PLF 2023, les transferts de l'État sont estimés à 107,7 Md€ en 2022, soit une augmentation de 2,5 Md€ (+ 2,4 %) par rapport à 2021, mais une baisse de 7 Md€ (-5,8 %) par rapport à 2020.

Le périmètre des transferts de l'État aux collectivités intègre la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la suppression de la DGF, mais pas les trois autres fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 35,6 Md€ en 2022, après 32,8 Md€ en 2021 : compensation de l'incidence de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements ; compensation de la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme des impôts de production ; soutien aux départements répondant à des critères de fragilité sociale de leur population.

Cette présentation soulève plusieurs difficultés. Selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales ou à soutenir financièrement des collectivités sont retracés ou non parmi les transferts financiers. En outre, les transferts financiers de l'État aux collectivités intègrent la compensation de dégrèvements accordés à une partie des redevables de la taxe d'habitation, dont le montant a chuté en 2021 sous l'effet du début de la suppression de cet impôt local, mais pas la TVA affectée à la compensation de cette suppression.

Afin de remédier à ces biais de présentation, le graphique ci-après présente l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris l'ensemble des fractions de TVA qui leur sont affectées. Cette présentation fait apparaître une sensible progression des concours de l'État en 2021 (+ 22,1 %) et dans une moindre mesure en 2022 (+ 2,4 %). Cette forte progression n'a pas pour corollaire une progression de même niveau des recettes des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour principal objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

**Graphique n° 44 : ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales, y compris les transferts financiers
(montants exécutés 2016-2022, en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

B - Une transformation de la composition des concours de l'État

1 - Des dépenses budgétaires minoritaires

Dans l'ensemble des concours de l'État, les dépenses du budget général, rassemblées dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et dans

des missions ministérielles, représentent une part très faible (9,5 Md€, soit 6,6 % du total en 2022¹¹⁸, contre 7 Md€, soit 6,2 % en 2019).

En 2022, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a poursuivi sa progression, avec 4,26 Md€ exécutés (soit + 72 M€ ou + 2 %), après des années 2020 (+ 180 M€) et 2021 (+ 570 M€) marquées par l'instauration de mesures de soutien et de relance, faisant suite à la crise sanitaire, ainsi que par l'incidence des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production. Les subventions des ministères se sont élevées à 5 Md€ en 2022, soit + 1,7 Md€ (+ 47 %) par rapport à 2019.

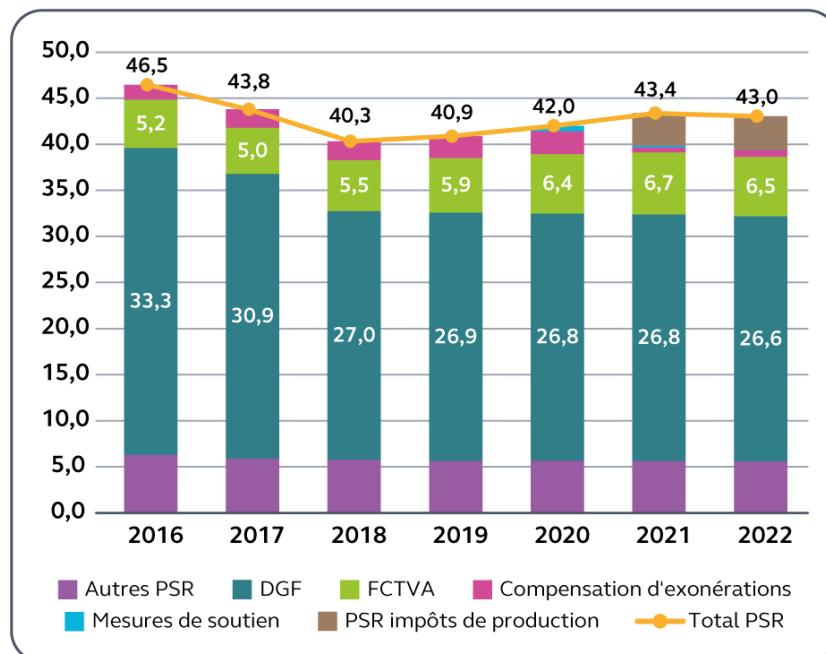
2 - Le déclin relatif des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes (PSR) ont augmenté entre 2019 et 2021 (+ 2,5 Md€ en cumul, soit + 6,1 %) sous l'effet d'une hausse du FCTVA, d'une montée en puissance des PSR visant à soutenir les collectivités dans le contexte de crise sanitaire et, pour l'année 2021, de l'effet globalement favorable des réformes fiscales (création d'un nouveau prélèvement dans le cadre de la réforme des impôts de production et chute du montant de celui ayant pour objet la compensation d'exonérations), tandis que la DGF s'est stabilisée aux alentours de 27 Md€.

En 2022, les PSR ont baissé pour la première fois depuis 2018 (à hauteur de 335 M€) pour atteindre 43 Md€. Ils ont ainsi représenté 30 % de l'ensemble des concours financiers de l'État, contre 36,4 % en 2019.

¹¹⁸ Pour 2022, le montant de référence correspond au total des transferts y compris TVA du graphique 40.

**Graphique n° 45 : prélèvements sur recettes
en faveur des collectivités territoriales (2016-2022, en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Hors effets de périmètre (477 Md€¹¹⁹), le montant des PSR a légèrement augmenté en 2022 (+ 142 Md€, soit + 0,3 %).

Trois facteurs expliquent l'évolution des PSR en 2022. Tout d'abord, la dotation globale de fonctionnement (DGF, 26,6 Md€ en 2022) a légèrement augmenté à périmètre constant de dépenses (+ 45 Md€). Ensuite, le FCTVA (6,5 Md€ en 2022) est en retrait par rapport à 2021 (- 248 Md€), tout en continuant à s'inscrire à un niveau élevé par rapport aux années antérieures à 2020. Après s'être tassé en 2020, l'investissement local a augmenté en 2021 puis à nouveau en 2022. Enfin, les PSR exceptionnels visant à compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales de certaines collectivités ont chuté (- 383 Md€), ces pertes ayant été moins élevées qu'anticipé. La création par la LFR 1 pour 2022 de trois

¹¹⁹ Dont 193 Md€ au titre de la recentralisation du RSA dans deux nouveaux départements (Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Atlantiques) et 284 Md€ de reprises de trop-versés de soutiens exceptionnels liés à la crise sanitaire, notamment à Ile-de-France Mobilités.

PSR visant à soutenir financièrement les collectivités face aux conséquences de l'inflation (voir *infra*) n'atténue qu'en partie¹²⁰ cette diminution. Le montant agrégé de l'ensemble des PSR de soutien exceptionnel a diminué (- 151 M€).

3 - Une place moins affirmée de la fiscalité transférée, malgré la dynamique des recettes départementales

À titre principal, le dynamisme de la fiscalité transférée¹²¹ aux collectivités territoriales, soit 42,4 Md€ en 2022 (+ 1,7 Md€ par rapport à 2019, soit + 4,2 %), est attribuable aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) affectés aux départements par les premières lois de décentralisation de 1982-86. En effet, les DMTO et la taxe de publicité foncière ont dépassé 17 Md€ en 2022, contre 13 Md€ en 2019, soit une hausse de 33 %. Les recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), affectées aux départements, ont aussi fortement augmenté (8,6 Md€ en 2022, contre 7,5 Md€ en 2019, soit + 14,6 %).

À l'inverse, la TICPE, imposition partagée entre l'État, les régions et les départements, a baissé au cours de la même période (9,8 Md€ en 2022 contre 10,8 Md€ en 2019, soit -9 %). Il en va de même des produits des cartes grises affectés aux régions (2 Md€ contre 2,3 Md€, soit -12 %).

En 2022, la fiscalité transférée a représenté 29,6 % de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités, contre 36,2 % en 2019.

4 - L'affectation croissante de recettes de TVA

Dans le cadre du plan de relance, la LFI pour 2021 a réduit de 10 Md€ les impôts locaux de production en faveur des entreprises. La suppression de la part régionale de la CVAE a été compensée par l'attribution d'une quote-part de TVA aux régions (10,7 Md€ en 2022), tandis qu'un nouveau PSR (3,6 Md€ en 2022) a compensé la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels au titre de la taxe sur le foncier bâti et de la cotisation foncière des entreprises.

En outre, la loi de finances pour 2021 a engagé la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ce qui a conduit à faire également disparaître les compensations d'exonérations correspondantes assurées par des prélèvements sur recettes. Cette double suppression a été

¹²⁰ Sur 568 M€ de crédits ouverts par la LFR2, 232 M€ ont été consommés en 2022.

¹²¹ Telle que décrite supra au A.1, c'est-à-dire hors fractions de TVA.

compensée, pour les communes, par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et, pour les départements, les EPCI et la Ville de Paris, par une fraction de TVA (25 Md€ en 2022).

Enfin, la LFI 2021 a attribué un complément de TVA (250 Md€ en 2022) aux départements caractérisés par la faiblesse des droits de mutation à titre onéreux par habitant et un taux de pauvreté élevé. À partir de 2022, cette affectation tient également compte des effectifs de bénéficiaires des prestations de solidarité (RSA, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap).

Au total, la TVA affectée à divers titres aux collectivités territoriales a atteint 40,6 Md€ en 2022, soit une augmentation de 36,3 Md€ par rapport à 2019. Pour 2022, elle a représenté 20 % du total des recettes de TVA (contre 2,5 % en 2019), 18,1 % du total des recettes réelles de fonctionnement des collectivités (2,1 % en 2019) et 28,3 % de l'ensemble des concours de l'État à ces dernières (3,8 % en 2019).

En 2023, une nouvelle fraction de TVA est affectée aux communes, aux EPCI et aux départements afin de compenser la suppression intégrale de la CVAE qui leur est affectée.

C - Un encadrement peu contraignant des concours de l'État aux collectivités

1 - Une norme pluriannuelle de dépenses de l'État couvrant un champ étroit et dont le plafond a été dépassé

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait prévu un plafonnement aux alentours de 38,1 Md€, à périmètre constant, de la somme des prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales (hors FCTVA) et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Afin de concilier l'augmentation d'autres postes de dépenses avec le respect de cette enveloppe, certains PSR (« variables d'ajustement ») font l'objet d'une minoration en LFI. L'annexe au PLF relative aux transferts de l'État aux collectivités territoriales ne précise cependant pas le mode de calcul de cette minoration (50 Md€ en LFI 2022, après 51 Md€ en LFI 2021, 120 Md€ en LFI 2020 et 159 Md€ en LFI 2019).

En neutralisant les effets de périmètre positifs (11 PSR exceptionnels créés depuis 2020) comme négatifs (moindres compensations d'exonérations d'impôts locaux du fait de la suppression de

la taxe d'habitation), la norme de dépenses a été dépassée en exécution à hauteur de 1 Md€ en cumul entre 2019 et 2022 (dont 0,2 Md€ pour 2022).

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 reconduit un encadrement des dépenses de l'État aux collectivités. La norme de dépenses proposée intègre logiquement la TVA des régions, cette affectation ayant remplacé un PSR (la DGF). À périmètre constant, le plafond de dépenses doit augmenter légèrement entre 2023 (46,45 Md€) et 2027 (47,17 Md€). Ce montant représente moins de la moitié du total des transferts de l'État. En effet, il n'intègre ni les subventions des ministères, pourtant dépenses du budget général de l'État, ni la fiscalité transférée ou les fractions de TVA, ces ressources, qui compensent des transferts de compétences ou des suppressions d'impôts locaux, étant considérées comme acquises pour les collectivités.

2 - Des dispositifs protecteurs pour les collectivités en-dehors ou au sein de la norme de dépenses

Le financement prépondérant des collectivités par l'État par la voie d'affectations d'impôts et de prélèvements sur recettes (93,4 % du total en 2022) limite les possibilités de régulation budgétaire alors que la TVA constitue une recette particulièrement dynamique.

En application de l'article 72-2 de la Constitution, « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Le montant du droit à compensation des collectivités est donc fondé sur le coût historique pour l'État et ne tient pas compte de l'évolution ultérieure des dépenses. Néanmoins, la fiscalité transférée, principal vecteur de financement des transferts de compétence, procure des recettes dynamiques aux collectivités, sous l'effet notamment de l'évolution des prix de l'immobilier.

Le financement des transferts de compétences postérieurs aux premières lois de décentralisation par des transferts de fiscalité repose sur un mécanisme de garantie favorable aux collectivités : lorsque le produit des impôts transférés ne permet pas de couvrir le montant du droit à compensation garanti par la Constitution, l'État doit verser une part supplémentaire du produit de TICPE qui lui revient, ce qui s'est produit en 2020 et 2021 dans le contexte de crise sanitaire ; les collectivités conservent en revanche le bénéfice des dépassements. Les aléas de la ressource fiscale sont ainsi uniquement supportés par l'État.

De la même manière, les collectivités bénéficient de garanties de financement concernant la TVA. Ainsi, la fraction affectée aux régions ne peut être inférieure au montant de la part régionale de la DGF en 2017 et les fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI, à la Ville de Paris et aux régions aux recettes de 2020 qu'elles ont compensées. L'État serait alors appelé à prendre en charge les écarts négatifs par rapport à ces seuils. En dehors de cette situation exceptionnelle, les collectivités bénéficient du dynamisme des recettes de TVA sur le long terme.

L'État a par ailleurs fait bénéficier les communes, les EPCI et les départements et régions d'outre-mer de PSR exceptionnels afin de compenser les pertes de recettes fiscales locales et domaniales imputables à la crise sanitaire (à hauteur de 0,55 Md€ en cumul entre 2020 et 2022).

Enfin, dans le contexte de l'accélération de l'inflation, la LFR 1 de 2022 a créé trois nouveaux PSR ayant notamment pour objet de procurer un soutien financier aux communes et aux EPCI pour faire face à l'augmentation des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, ainsi qu'aux départements pour la revalorisation exceptionnelle du RSA. Les dépenses correspondantes (soit 0,23 Md€) expliquent à elles seules le dépassement de la norme pluriannuelle de dépenses en 2022.

En 2023, les concours de l'État relatifs au prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice connaîtront une forte augmentation. La LFI 2023 a en effet prévu 1,93 Md€ de PSR à ce titre (dont 0,43 Md€ pour 2022 et 1,5 Md€ pour 2023). Ce soutien a été étendu des seules communes et EPCI à l'ensemble des collectivités. Les conditions d'éligibilité ont par ailleurs été assouplies. Les autres soutiens exceptionnels (Covid, revalorisation du RSA) n'ont pas été reconduits.

**

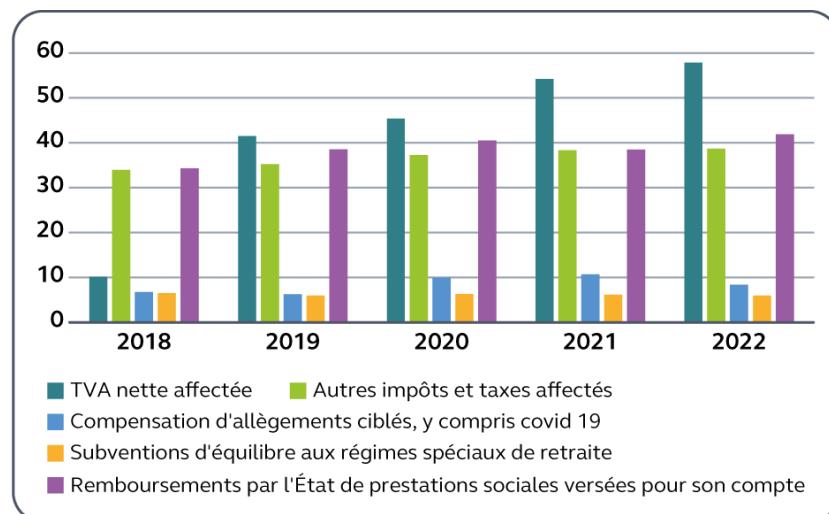
Dans son rapport public annuel de 2023 consacré à la décentralisation, la Cour a appelé à redéfinir le mode de financement des collectivités, qui apparaît inadapté à plusieurs titres (des produits fiscaux de moins en moins liés aux territoires et aux compétences exercées, des dotations de l'État complexes dont l'effet péréquateur entre collectivités est insuffisant). Dans cet objectif, elle a préconisé un recentrage de la totalité des impôts locaux sur les communes et leurs groupements afin d'en renforcer l'autonomie et la responsabilité, l'affectation aux départements d'une dotation d'action sociale et d'une part de la fiscalité nationale afin de leur permettre de mieux assumer leurs dépenses sociales et l'affectation aux régions d'une part accrue de la fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés), en phase avec leurs compétences.

II - Les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale (Asso)¹²² comprennent les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui font l'objet de lois de financements spécifiques (LFSS), les régimes de retraite complémentaire ou additionnelle, ainsi que le régime d'assurance chômage des salariés¹²³. Le présent titre examine l'évolution depuis 2018 des relations du budget général de l'État avec ces administrations, à l'exception du financement par l'État employeur de la protection sociale de ses propres agents.

Les régimes de protection sociale bénéficient de concours de l'État qui prennent la forme soit d'affectations d'impôts, soit de dépenses budgétaires : compensation d'allègements ciblés de cotisations, subventions aux régimes spéciaux de retraite, remboursement par l'État des prestations versées par les organismes sociaux pour son compte. Le graphique ci-après fournit une représentation synthétique de l'évolution des concours financiers de toute nature de l'État à la protection sociale.

Graphique n° 46 : concours financiers de l'État aux organismes de protection sociale (2018 à 2022, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et analyse de l'exécution 2022

¹²² Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996, et article 50 de la Lolf.

¹²³ Les comptes consolidés de la protection sociale entendue dans le sens le plus large sont publiés par la Drees. Les comptes 2021 ont été publiés le 15 décembre 2022.

A - Des financements fiscaux et budgétaires visant à assurer l'équilibre des régimes de protection sociale

1 - La TVA, ressource déterminante de la protection sociale à la suite de la poursuite des allègements généraux de cotisations

Le financement des Asso est historiquement fondé sur des cotisations prélevées sur les revenus d'activité. De manière croissante, il est aussi assuré par deux natures d'impositions :

- d'une part, des contributions sociales créées afin d'élargir le financement des prestations sociales à d'autres revenus que ceux du travail, au premier rang desquelles figure la contribution sociale généralisée (CSG), instituée en 1990 ;
- d'autre part des recettes fiscales qui contribuent au financement de la sécurité sociale et, depuis 2000, compensent des allègements généraux de cotisations accordés aux entreprises dans un objectif de réduction du coût du travail.

Dans ces conditions, les cotisations représentent depuis 2020 un peu moins de la moitié des ressources de la sécurité sociale.

Selon le principe posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale (issu de la loi du 27 juillet 1994 dite « loi Veil »), les allègements de cotisations et de contributions décidés par l'État doivent être compensés par ce dernier. La loi organique a donné aux LFSS compétence exclusive pour déroger à ce principe¹²⁴ : ainsi, l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (2,2 Md€ en 2022), instaurée par la LFSS pour 2019, n'est pas compensée. Les modalités de compensation varient selon les mesures. Pour leur part, les allègements généraux de cotisations sont compensés par des affectations d'impôts ou, plus rarement, par d'autres modalités¹²⁵. Ces compensations par des impôts affectés sont effectuées pour solde de tout compte.

En 2022, les impôts et taxes affectés à la protection sociale ont atteint 95,2 Md€, dont 60 % pour la TVA, 17 % pour la taxe sur les salaires et 14 % pour les droits de consommation sur les tabacs. Depuis 2018, ils ont augmenté de 51 Md€, principalement sous l'effet de l'accroissement de la part de la TVA affectée à la protection sociale. À titre principal, cette

¹²⁴ Article LO. 111-3-16 du code de la sécurité sociale.

¹²⁵ Transfert au budget de l'État du financement de l'ensemble des aides personnelles au logement en 2015.

évolution résulte de la transformation en 2019 du CICE et du CITS¹²⁶ en une réduction pérenne de cotisations patronales et de la réaffectation à l'État entre 2018 et 2019 des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et des produits de placement¹²⁷. En 2022, 57 Md€ de TVA ont été affectés au financement de la protection sociale, dont 46,5 Md€ à l'assurance maladie et 10,6 Md€ à l'Acoss à destination d'Agirc-Arrco et de l'Unédic. La protection sociale est ainsi devenue un bénéficiaire majeur de la TVA (28 % du total en 2022 contre 5 % en 2018) et la TVA une recette déterminante de l'assurance maladie (21 % en 2022).

La TVA procure à la protection sociale une ressource dynamique, dont l'assiette s'étend aux biens et services importés. De 2018 à 2022, les recettes de TVA, affectées par la crise sanitaire puis soutenues par la reprise de l'activité économique et l'inflation, ont crû de 20 %. Dans le même temps, la masse salariale assujettie aux cotisations sociales a connu une moindre progression (+ 15 %).

Constatant que l'affectation, même ancienne, de certaines impositions (taxe sur les salaires, contribution sociale de solidarité des sociétés et diverses taxes à faible rendement¹²⁸) ne répond pas, ou plus, à des finalités claires, la Cour¹²⁹ a recommandé de les réaffecter à l'État en contrepartie de l'attribution à la sécurité sociale d'une part accrue de TVA.

2 - Des compensations d'exonérations ciblées en augmentation

La compensation des exonérations ciblées de cotisations patronales en faveur de certains publics, types d'entreprises ou zones géographiques est assurée par des crédits budgétaires à hauteur du montant effectif de la perte brute de cotisations sociales. En 2022, 7,1 Md€ de crédits ont été consommés au titre de ces compensations¹³⁰, contre 6,2 Md€ en 2019, principalement au titre des missions *Travail et emploi* (4,8 Md€ dont 1,8 Md€ pour les aides à domicile, 1,3 Md€ pour l'apprentissage en alternance, 0,7 Md€ pour les

¹²⁶ Entré en vigueur en 2013, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) avait un coût de 20 Md€ en 2018. Le crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS, 0,5 Md€) bénéficiait à partir de 2017 aux associations et organismes sans but lucratif.

¹²⁷ Soit un peu plus de 8 Md€.

¹²⁸ Taxe sur les véhicules de société, prélèvements sur les jeux et paris en ligne hors CSG, redevances sur les licences.

¹²⁹ Cour des comptes, « *Le financement de la sécurité sociale : des règles à clarifier et à stabiliser* », Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022.

¹³⁰ Le montant brut des pertes non compensées de recettes sociales liées à des exonérations ciblées a atteint 2,5 Md€ en 2022.

heures supplémentaires de la loi Tepa¹³¹ et 0,5 Md€ pour les créateurs et repreneurs d'entreprises, Acre), Outre-mer (1,7 Md€) et Enseignement supérieur et recherche pour les jeunes entreprises innovantes (JEI). Les postes les plus dynamiques sont le recours à l'apprentissage (+ 0,7 Md€ depuis 2019) et l'outre-mer (+ 0,3 Md€), tandis que la dépense relative à l'emploi d'aides à domicile a baissé (- 0,2 Md€).

Dans le cadre de la l'épidémie de covid 19, les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants les plus touchés ont bénéficié d'allègements spécifiques de prélèvements sociaux. Les pertes de recettes correspondantes pour les organismes sociaux ont été compensées par l'État dans le cadre du programme 360 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. L'État a ainsi versé 9,15 Md€ aux organismes sociaux, dont 1,25 Md€ en 2022.

3 - Des subventions stables aux régimes spéciaux de retraite

La plupart des régimes spéciaux de retraite connaissent un déficit structurel, lié à d'une part à un déséquilibre démographique entre les actifs et les pensionnés et d'autre part à des droits à prestation plus favorables que ceux accordés par les régimes de droit commun des salariés. Sauf exception¹³², l'équilibre de ces régimes est assuré par une subvention du budget général de l'État.

En 2022, la mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite* a supporté à ce titre une dépense agrégée de 6 Md€ (dont 3,2 Md€ pour le régime de la SNCF, 1 Md€ pour celui des Mines, 0,8 Md€ pour ceux de la RATP et des Marins et 0,1 Md€ pour celui de la Seita). Elle a par ailleurs financé le congé de fin d'activité des chauffeurs routiers (0,2 Md€).

Le montant de ces dépenses est globalement stable depuis 2018. La fermeture du régime de la SNCF aux salariés recrutés depuis 2020 et la suppression du régime spécial de la RATP pour les nouveaux embauchés, prévus dans le cadre de la réforme des retraites de 2023, vont accroître le besoin de financement de ces régimes par le budget de l'État. Ces évolutions appellent la mise en place de mécanismes compensatoires pérennes à la charge des régimes de droit commun, qui bénéficieront de cotisants supplémentaires.

¹³¹ La loi *Travail emploi pouvoir d'achat* prévoit une déduction forfaitaire de cotisations patronales par heure supplémentaire pour les employeurs de moins de 20 salariés.

¹³² La contribution tarifaire d'acheminement (CTA) concourt à l'équilibre financier du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières.

B - Des organismes de protection sociale opérateurs des prestations de solidarité pour le compte de l'État

1 - Des dynamiques financières contrastées selon les prestations

Le budget général de l'État finance des prestations sociales, principalement versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), dans le cadre des missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Cohésion des territoires, Travail et Emploi et Santé*. En 2022, leur montant atteint 41,9 Md€, en 2022, en augmentation de 22 % depuis 2018 et de 9 % depuis 2021. La revalorisation de 4 % du montant des prestations sociales au 1^{er} juillet 2022, adoptée dans le contexte d'inflation, concourt à expliquer la hausse globale des dépenses. Celle-ci recouvre des évolutions différencierées selon les prestations, traduisant l'incidence de réformes récentes.

Entre 2018 et 2022, le montant des dépenses relatives à la prime d'activité a pratiquement doublé, atteignant 10,3 Md€. Le nombre de foyers bénéficiaires est passé de 2,8 à 4,5 millions sous l'effet principal du relèvement du plafond de ressources de cette prestation en 2019.

En 2022, les aides personnelles au logement (APL)¹³³ ont représenté 13 Md€ de dépenses. Ce montant a baissé par rapport à 2019 (- 8 %). En 2021, six millions de ménages ont bénéficié de ces prestations, contre 6,3 millions en 2019. Ces évolutions traduisent notamment l'appréciation depuis 2021 des ressources (salaires et prestations sociales) sur le dernier trimestre glissant et non plus sur l'avant-dernière année.

Les dépenses relatives à l'allocation pour adulte handicapé (AAH) se sont élevées à 11,8 Md€ en 2022. Leur forte augmentation par rapport à 2019 (+ 15 %) traduit l'incidence des revalorisations successives de ce minimum social. Depuis 2019, son montant a augmenté de 31 % pour atteindre 956,60 € par mois, tandis que le nombre de ses bénéficiaires a légèrement progressé (1,25 million fin 2022 contre 1,2 million fin 2019).

Les dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA), soit 1,5 Md€ en 2022 (+ 0,9 Md€ par rapport à 2021), traduisent l'incidence de la recentralisation du financement de ce minimum social dans un nombre croissant de départements (Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales en 2022), en contrepartie d'une réduction des transferts financiers de l'État qui leur sont versés.

¹³³ Ainsi que les autres dispositifs subventionnés par le programme 109 *Aide à l'accès au logement* au Fonds national d'aide au logement (Fnal).

Les allocations de solidarité chômage ont occasionné en 2022 une dépense de 1,9 Md€, en forte baisse par rapport à 2019 (- 13 %), grâce à une conjoncture économique favorable. En 2022, en moyenne, 280 000 chômeurs en fin de droits d'indemnisation ont été allocataires de l'allocation de solidarité spécifique, contre 375 000 en 2019.

Les dépenses relatives à l'aide médicale de l'État (AME) ont atteint 1 Md€ depuis 2021, en croissance de 7,9 % depuis 2019. L'augmentation de 20 % du nombre de titulaires de ce droit depuis la crise sanitaire s'accompagne d'une difficulté à identifier les dépenses, en partie incluses dans la garantie de financement des hôpitaux.

2 - Le coût pour l'État du versement de prestations à tort

Les prestations versées par les CAF sont affectées par de fréquentes erreurs, en grande partie imputables à une fiabilisation insuffisante des données déclarées par leurs bénéficiaires (ressources, reprise d'emploi, composition du foyer, etc.). Ces erreurs se traduisent par des indus non détectés et des rappels non versés et affectent particulièrement les prestations versées pour le compte de l'État. Pour ces prestations, la Cnaf estime à 2,6 Md€ le montant des indus non constatés et donc non mis en recouvrement et à 0,9 Md€ celui des rappels non versés. Il en résulte un surcroît de dépenses nettes pour le budget de l'État pouvant être estimé à 1,7 Md€ pour l'année 2022.

En 2021 et 2022, le budget de l'État a supporté une dépense cumulée de 3,8 Md€ au titre de l'indemnité inflation de 100 € créée par la LFR de fin d'année 2021. En dépit de modalités de versement et de contrôle précisées par décret du 11 décembre 2021 et de précautions prises par les organismes de protection sociale, les croisements de données effectuées par le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) font apparaître que 1,7 million de personnes ont perçu la prime plus d'une fois, sur 38,7 millions de personnes en ayant bénéficié.

C - Une clarification nécessaire de certains circuits de financement entre l'État et la sécurité sociale

1 - Un mode dual de financement des opérateurs de santé

À partir de 2015, le financement des opérateurs de la politique de santé publique¹³⁴ a été progressivement transféré à l'assurance maladie. Ce mouvement reste cependant incomplet puisque l'Institut national du cancer (Inca) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire et alimentaire (Anses), dont la subvention est répartie entre plusieurs ministères, restent financés par le budget de l'État. Il conviendrait de déterminer les critères qui justifient un financement des opérateurs de santé soit par le budget de l'État, soit par l'assurance maladie.

2 - Un fonds de concours à fermer sans délai

Lors de la crise sanitaire, un fonds de concours a été ouvert sur la mission Santé afin de financer des achats de matériels sanitaires et de services (prestations informatiques et de conseil notamment). Alimenté par l'opérateur Santé publique France (SPF), lui-même financé par des dotations exceptionnelles de l'assurance maladie, ce fonds a reçu un total de 1,1 Md€, dont 160 M€ en 2022. Le reliquat de crédits non engagés s'élevait à 46 M€ au 31 décembre 2022. Compte tenu de la confusion ainsi créée entre les dépenses relevant du budget de l'État et celles relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), la Cour a recommandé à de nombreuses reprises de clore le fonds de concours *Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins* et d'ouvrir dans une loi de finances les crédits nécessaires au ministère de la santé. Toujours ouvert en 2023, ce fonds de concours devrait être supprimé dans la plus prochaine loi de finances.

3 - Un programme composite à supprimer

La LFR 2 pour 2022 a créé au sein de la mission Santé un programme 379 – *Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et versement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience européenne au titre du volet « Ségur investissement » du Plan national de relance et de résilience (PNRR)*, doté de 1,36 Md€.

¹³⁴ HAS, CNG, ARS (fonds d'intervention régional), ATIH, ABM, EHESP, ANSM et, en dernier lieu, Santé publique France en 2020.

Ce programme contrevient au principe de spécialité budgétaire en combinant des objectifs et des dépenses relevant de plusieurs ministères. Il devrait donc être supprimé, les crédits correspondants étant à rattacher à la mission *Aide publique au développement* pour la compensation des dons de vaccins et à la mission *Plan de relance*, pour le versement des recettes procurées par la *Facilité pour la relance et la résilience européenne*¹³⁵ au volet « investissement » du Ségur de la santé.

D - Un excès de versement de l'État à la sécurité sociale depuis la crise sanitaire, à régulariser

En comptabilité budgétaire, l'État accusait fin 2006 un solde débiteur net de près de 7 Md€ à l'égard de la sécurité sociale, qui minorait le montant du déficit de son budget¹³⁶. Depuis lors, plusieurs opérations d'apurement sont intervenues (2007, 2010, 2015). À la veille de la crise sanitaire, la dette de l'État s'était de nouveau accrue, tout en restant inférieure à 1 Md€.

Fin 2020, à l'inverse, une situation nette excédentaire en faveur de la sécurité sociale s'était constituée à hauteur de 0,4 Md€. Elle résultait d'une compensation anticipée, par le programme 360, d'allègements de prélèvements sociaux pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire, qui ne devaient être constatés qu'en 2021.

Fin 2021, le solde net s'était encore accru en faveur de la sécurité sociale, à 2,9 Md€. Le programme 371 avait versé 3 Md€ de compensation à l'Acoss par anticipation au titre de la prime inflation, alors que les pertes de recettes et les dépenses supportées par les organismes de protection sociale au titre de cette aide ont été principalement constatées en 2022. La créance précitée a été régularisée en 2022.

En revanche, en 2022, le programme 360 a surcompensé à hauteur de 0,6 Md€ les allègements de prélèvements sociaux applicables aux trois années de la crise sanitaire. Il convient de régulariser en 2023 ce trop-versé et d'arrêter les modalités d'une compensation annuelle des allègements qui pourront être déclarés à titre rectificatif par les entreprises jusqu'en 2025.

¹³⁵ Ces financements européens, d'un montant total de 6 Md€, sont appelés à couvrir des projets engagés au titre des années 2021 à 2026 en faveur des hôpitaux publics et privés, des établissements et services médicaux-sociaux et du numérique en santé.

¹³⁶ Les retards ou les excès de versement de l'État n'ont en revanche aucune incidence sur le solde annuel des Asso. En effet, ces dernières tiennent leur comptabilité en droits constatés en rattachant les dettes et les créances aux exercices qui les ont vu naître.

En application de la réforme organique des lois de financement de la sécurité sociale du 14 mars 2022, la situation nette des créances de la sécurité sociale au 31 décembre 2022 ne fera plus en 2023 l'objet de deux états semestriels, mais d'un seul état annuel. Ce dernier sera transmis au Parlement avant le 1^{er} juin, concomitamment au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale au titre du dernier exercice clos.

III - À moyen terme, une hausse attendue du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) représente la contribution de l'État au budget européen, lequel bénéficie par ailleurs des ressources propres (droits de douane pour l'essentiel) que les traités attribuent directement à l'UE.

Le PSR-UE est lui-même constitué de trois composantes : une ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États membres ; une contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) et une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés. Ce PSR-UE est désormais intégré dans la nouvelle norme de dépenses définie par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, même si les crédits sont votés à titre évaluatif en loi de finances initiale, les appels de fonds de l'Union européenne étant ensuite adressés à l'État en cours d'année¹³⁷.

A - Une baisse conjoncturelle liée au dynamisme des autres recettes européennes, un taux de retour susceptible d'être amélioré

En 2022, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne s'est élevé à 24,23 Md€, soit une baisse de 8 % (- 2,1 Md€) par rapport à l'exécution 2021. Cette baisse fait suite à plusieurs années de forte hausse, notamment en 2021, lorsque ce prélèvement sur recettes avait augmenté de 11 % par rapport à 2020 pour atteindre 26,37 Md€. C'est la première fois depuis 2017 que le PSR-UE baisse d'une année sur l'autre.

¹³⁷ Additionné aux droits de douane collectés en France, dont le montant est estimé à 1,7 Md€, le PSR-UE constitue la contribution totale de la France au budget de l'UE.

Graphique n° 47 : prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2021 et 2022 (M€)



Source : direction du budget

Cette diminution est conjoncturelle : les recettes de l'UE constatées en fin d'année 2022 se sont avérées plus importantes que ce qui était prévu au budget prévisionnel (+ 32 % pour les droits de douane et + 25 % pour les recettes diverses, notamment les amendes). De plus, les retards pris dans la programmation 2014-2020 se sont traduits par un report du solde de dépenses non exécutées en 2021 supérieur à la prévision. Enfin, le Royaume-Uni a continué de verser en 2022 une contribution à laquelle il s'est engagé, mais le Brexit a eu pour effet mécanique d'augmenter le PSR dû par la France de manière pérenne, d'un montant d'environ 2 Md€.

En exécution 2022, le PSR-UE est inférieur de 2,2 Md€ à la prévision en LFI 2022. Cette sous-exécution est plus importante que la moyenne des écarts d'exécution de ces 12 dernières années où ils s'étaient limités à plus ou moins 1 Md€ en moyenne. L'actualisation du montant estimé du PSR-UE a été intégrée en cours d'année, à l'occasion de la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022.

Le montant des dépenses de la Commission européenne réalisées vers la France en 2022, qui permettent de calculer le « taux de retour », n'est pas encore disponible. En 2021, ces dépenses se sont élevées à 15,73 Md€, ce qui représentait cette année-là 10,6 % du total des dépenses réparties du budget européen (147,9 Md€). La Commission européenne est seule responsable de l'exécution des dépenses, mais celles-ci s'effectuent selon trois modes de gestion bien distincts.

Les modes de gestion des fonds européens

On distingue trois modes de gestion :

- l'exécution des dépenses « en gestion partagée » est confiée par la Commission aux États, qui se chargent d'allouer les financements aux bénéficiaires finaux. Ce mode de gestion concerne les dix programmes européens dénommés « fonds européen » et près de 75 % du budget européen ;
- l'exécution des dépenses « en gestion directe » est réalisée par la Commission européenne qui se charge d'allouer les fonds aux bénéficiaires finaux, sans répartition préalable entre les États. Ce mode de gestion concerne notamment les programmes pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020, Euratom, Iter), pour les investissements stratégiques européens (Invest EU, réseaux transeuropéens), pour le marché unique, pour l'environnement (LIFE) et le Fonds européen de développement (FED). Les dépenses en gestion directe représentent environ 18 % du budget européen.
- l'exécution des dépenses « en gestion indirecte » est confiée par la Commission européenne à des pays tiers, des organisations internationales, des agences de développement des États membres ou encore des organismes divers de droit public ou de droit privé, sans répartition préalable entre les États. Ce mode de gestion concerne notamment le programme européen Erasmus+ dont 80 % des fonds sont exécutés par les agences nationales dans les États. Les dépenses en gestion indirecte représentent environ 8 % budget européen

L'État a une responsabilité importante dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale efficace de mobilisation des fonds européens en lien avec les régions pour les fonds qui les concernent. Les dépenses consacrées aux programmes en gestion directe pour la recherche et l'innovation, les réseaux transeuropéens, les investissements stratégiques et la défense, domaines d'intervention du budget de l'État, sont en augmentation, mais restent dans certains cas en retrait par rapport au poids de la France.

À titre d'exemple, selon les données du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, alors que le poids de la France dans la recherche publique et privée en Europe s'est établi en moyenne entre 2014 et 2017 à 16,4 %, la France bénéficie de 11,2 % des financements obtenus, en légère progression depuis 2015 et en troisième position derrière l'Allemagne (14,8 %) et le Royaume-Uni (11,8 %). La France se situe nettement derrière l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie pour le nombre de dossiers déposés et de projets collaboratifs retenus.

Les plans d'actions ministériels pour la mobilisation des fonds européens annoncés à l'été 2022 et la feuille de route du secrétariat général aux affaires européennes au sein duquel une cellule dédiée a été créée doivent encore être finalisés. Ces plans d'action ministériels devraient préciser la stratégie de la France pour mieux anticiper les appels à projets européens, ainsi que les actions de sensibilisation et d'accompagnement des porteurs de projets.

B - Le redéploiement du budget européen provoqué par la crise ukrainienne

Le budget annuel de l'Union européenne est encadré par un cadre financier pluriannuel (le CFP). Pour la période 2021-2027, ce cadre financier prévoyait un plafond de 1 212 Md€¹³⁸ en crédits d'engagement (CE) et 1 196 Md€²⁰²⁰ en crédits de paiement (CP) sur la période¹³⁸. Un plafond annuel est également fixé dans ce cadre, qui s'élevait à 174 Md€ de CE et 176 Md€ pour 2022. Après discussions entre les États membres, la Commission et le Parlement, un budget de 169,5 Md€ en CE et 170,6 Md€ en CP avait été adopté. Une partie des crédits de paiement ouverts chaque année sert à couvrir des engagements pris les années précédentes, y compris à l'occasion d'un cadre financier antérieur (le CFP précédent couvrait la période 2014-2020).

S'agissant des dépenses, en cours d'exécution, le budget 2022 de l'UE a été modifié par cinq budgets rectificatifs, qui ont abouti à ouvrir un total de 182,3 Md€ en CE et 170 Md€ CP sous plafond, soit un montant supérieur de 12,8 Md€ en CE et inférieur de 0,6 Md€ en CP par rapport au budget initialement voté. La réduction des crédits de paiement est essentiellement imputable à des retards dans l'exécution des engagements pris dans le CFP 2014-2020.

La guerre en Ukraine a par ailleurs entraîné des dépenses exceptionnelles qui n'étaient pas intégrées dans le budget initial et ont majoritairement été financées par des redéploiements.

¹³⁸ Le CFP prévoit un déflateur pour tenir compte de l'inflation prévisionnelle sur la période couverte : dans le CFP 2021-2027, ce déflateur a été fixé à 2 %. Ce mécanisme est appliqué automatiquement chaque année, indépendamment de la réalité de l'inflation constatée.

Au total, l'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine est estimée à 11,6 Md€ en CE et 10,4 Md€ de CP en 2022¹³⁹. S'agissant des crédits de paiement, les dépenses se sont réparties entre une assistance sous la forme de prêts au gouvernement ukrainien à hauteur de 7,2 Md€, qui correspond à des redéploiements de prêts initialement prévus pour le plan de relance européen *Next Generation EU*, des garanties apportées à des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pour 1,8 Md€ et un soutien *via* divers programmes financés sur le budget européen pour 1,48 Md€. Ces derniers crédits inscrits au budget de l'UE ont principalement permis d'aider les États membres pour l'accueil des réfugiés. Ils ont été financés par un redéploiement de la programmation 2014-2020, par des virements entre les rubriques du budget 2022 et pour 314,6 M€ seulement par des crédits additionnels au budget européen en 2022. Des instruments hors budget européen ont également été mobilisés (la Facilité européenne pour la paix¹⁴⁰ a ainsi été utilisée pour un montant de 3,1 Md€).

Le montant prévisionnel des recettes attendu pour 2022 est proche de la prévision initiale (169,1 Md€ contre 170,5 Md€ soit - 1,4 Md€), mais les écarts par rapport à la prévision sont élevés pour plusieurs ressources.

Tableau n° 28 : écart entre prévision et exécution prévisionnelle des recettes européennes en 2022 (Md€)

	Budget initial 2022	Exécution prévisionnelle 2022	Écart
Ressources propres traditionnelles	17,9	23	+ 5,1
TVA	19	19,7	+ 0,7
Contribution RNB	114,7	104	- 10,7
Ressource plastique	6	6,3	+ 0,3
Recettes diverses	12,9	16,1	+ 3,2
Total	170,5	169,1	- 1,4

Source : Direction du budget

¹³⁹ Le montant des dépenses en faveur de l'Ukraine pour l'année 2022 reste difficile à estimer avec précision dans la mesure, notamment, où le montant effectif des dépenses de cohésion réorientées pour l'accueil des réfugiés dans les États membres n'est pas connu.

¹⁴⁰ La facilité européenne pour la paix (FEP) est un instrument financé par des contributions directes des États membres, en l'occurrence *via* le budget du ministère de la défense pour la France. Elle n'est pas comptabilisée dans le budget européen.

Le rebond de l'économie post crise covid 19 s'est traduit par des recettes propres traditionnelles¹⁴¹ très dynamiques en 2022 (+ 5,1 Md€ par rapport à la prévision initiale 2022) et à la toute fin 2021 (+ 1,2 Md€ par rapport à la prévision initiale 2021), ce qui n'avait pas été anticipé au moment de la construction du budget 2022. La sous-exécution des dépenses européennes en 2021 a également contribué à un report de solde plus important qu'attendu. Les contributions RNB des États membres, qui servent de variable d'ajustement en recettes, ont donc été revues sensiblement à la baisse (- 17,9 Md€, dont - 3,1 Md€ pour la France).

C - Une progression du PSR-UE anticipée à moyen terme

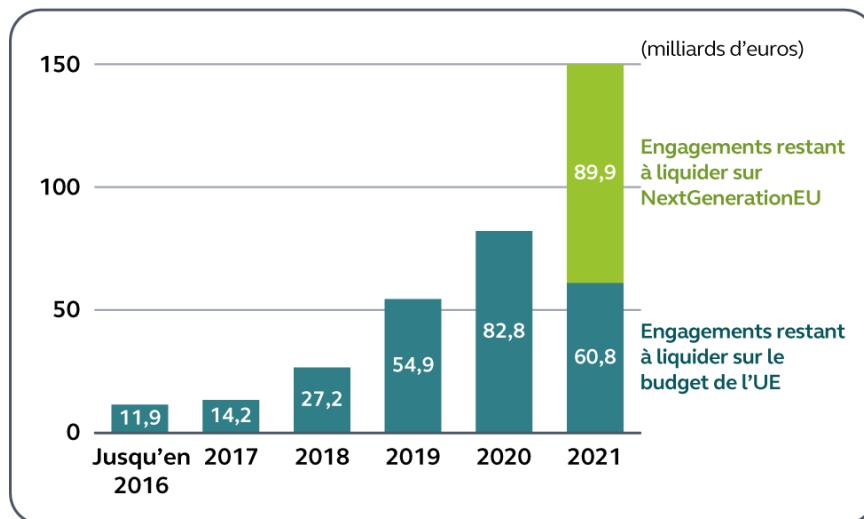
La diminution du PSR-UE en 2022 ne modifie pas pour les années à venir sa trajectoire prévisionnelle, qui a été intégrée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Une hausse moyenne annuelle de près de 1 Md€ est en effet prévue, pour atteindre un niveau de PSR-UE estimé à 28,5 Md€ en 2027.

Cette hausse de la contribution française est le résultat de la progression prévue dans le cadre financier pluriannuel européen et de la fin de la contribution britannique résiduelle négociée dans le cadre des accords de sortie.

L'évolution précise du PSR-UE dans les prochaines années sera dépendante du rythme de liquidation des dépenses engagées mais non payées : hors subventions versées au titre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR) dont le financement n'est pas à ce jour porté par le PSR-UE, les restes à liquider s'élèvent à 252 Md€ fin 2022, soit un niveau proche de celui constaté fin 2021.

¹⁴¹ Les ressources propres traditionnelles se composent des droits de douane, des droits agricoles et des cotisations sur le sucre.

Graphique n° 48 : engagements restant à liquider à la fin de 2021, par année d'origine



Source : Cour des comptes européenne

Par ailleurs, plusieurs incertitudes pèsent actuellement sur l'équilibre du budget européen, qui pourraient avoir des effets à la hausse sur le PSR-UE via la contribution calculée sur le revenu national brut (dite contribution RNB). Ainsi, l'assistance dont l'Ukraine a bénéficié à partir de 2022 se compose :

- d'une part, de prêts garantis de manière bilatérale à hauteur de 61 % par les États membres, dont la part de la France se monte à 17,24 % ;
- d'autre part, d'un nouveau programme (AMF+), qui occasionnera des dépenses en 2023 et est garanti par la mobilisation de crédits du budget européen au-delà des plafonds de dépenses du CFP. Ce nouveau programme pourrait avoir pour effet, si la garantie était appelée, de rehausser la contribution RNB de chaque État membre. Une partie de ces engagements vis-à-vis de l'Ukraine via l'Union doit encore trouver une transcription dans les comptes de l'État.

Par ailleurs, en vertu des décisions du Conseil européen de juin 2020, l'Union doit se doter de ressources propres nouvelles pour financer l'amortissement des emprunts du plan de relance européen *NextGenerationEU* et pour financer le fonds social pour le climat. La somme de ces deux fonds représente un total de 425 Md€ financés par des emprunts dont les remboursements commenceront en 2028. Un premier paquet de recettes a été proposé par la Commission au Conseil, dont le

montant est inférieur à ces dépenses. Un nouveau paquet est donc attendu pour la fin 2023.

Si les États membres n'arrivent pas à se mettre d'accord à l'unanimité sur ces recettes, les contributions nationales devront être mobilisées pour rembourser le volet subvention de ce plan. Dans cette hypothèse, la France aurait à supporter un surcoût annuel d'environ 2,5 Md€ courants pendant 30 ans selon la clef assise sur le revenu national brut (RNB) pour le remboursement de *NextGenerationEU*, et un surcoût total de 11 Md€ pour le fonds social climat. La prise en compte de ces engagements a été intégrée dans le compte général de l'État en 2021.

Les versements reçus par la France au titre du plan NextGenerationEU

Selon les dernières données disponibles, la France devrait être le troisième pays bénéficiaire du plan de relance européen, derrière l'Espagne et l'Italie, avec une enveloppe de subventions estimée à 37,5 Md€, contre 39,4 Md€ prévu initialement. Cette enveloppe a été ajustée le 30 juin 2022 au regard de l'évolution réelle du PIB des États membres sur 2020-2021.

Suite à l'évaluation positive par la Commission européenne de l'atteinte de 38 cibles et jalons conditionnant le versement pour 2022, la France a reçu 7,4 Md€ le 4 mars 2022.

Une seconde demande de paiement d'un montant de 12,7 Md€ est en cours de préparation. Elle concerne la réalisation de 65 cibles et jalons et devrait être déposée auprès de la Commission européenne courant 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales empruntent des circuits nombreux, complexes et changeants, dont certains concourent de manière distincte à la mise en œuvre des mêmes finalités.

Dans le rapport sur la situation des finances publiques locales présenté à l'appui du PLF 2023, les transferts de l'État ont atteint 107,7 Md€ en 2022, soit une augmentation de 2,5 Md€ par rapport à 2021, mais une baisse de 7 Md€ par rapport à 2020.

Ce montant intègre la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la suppression de la DGF, mais pas les trois autres fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 35,6 Md€ en 2022. Le financement prépondérant des collectivités par l'État par la voie d'affectations d'impôts et de prélèvements sur recettes (93,4 % du total en 2022) limite les possibilités d'application de mesures de régulation budgétaire (gels, annulations et limitation des reports de crédits). De la même manière, les collectivités bénéficient de garanties de financement concernant la TVA.

Dans son rapport public annuel de 2023 consacré à la décentralisation, la Cour a appelé à redéfinir le mode de financement des collectivités et a préconisé un recentrage de la totalité des impôts locaux sur les communes et leurs groupements afin d'en renforcer l'autonomie et la responsabilité, l'affectation aux départements d'une dotation d'action sociale et d'une part de la fiscalité nationale afin de leur permettre de mieux assumer leurs dépenses sociales et l'affectation aux régions d'une part accrue de la fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés), en phase avec leurs compétences.

Les régimes de protection sociale bénéficient de concours de l'État qui prennent la forme soit d'affectations d'impôts, soit de dépenses budgétaires.

Le financement des administrations de sécurité sociale est historiquement fondé sur des cotisations prélevées sur les revenus d'activité. De manière croissante, il est aussi assuré par deux natures d'impositions : d'une part, des contributions sociales créées afin d'élargir le financement des prestations sociales à d'autres revenus que ceux du travail, au premier rang desquelles figure la contribution sociale généralisée (CSG), instituée en 1990, et d'autre part des recettes fiscales qui contribuent au financement de la sécurité sociale.

En 2022, les impôts et taxes affectés à la protection sociale ont atteint 95,0 Md€, dont 60 % pour la TVA. Cette dernière procure à la protection sociale une ressource dynamique, dont l'assiette s'étend aux biens et services importés. De 2018 à 2022, les recettes de TVA, affectées par la crise sanitaire puis soutenues par la reprise de l'activité économique et l'inflation, ont crû de 20,7 %. Dans le même temps, la masse salariale assujettie aux cotisations sociales a connu une moindre progression (+ 14,7 %).

Les compensations d'exonérations ciblées, financées sur crédits budgétaires, sont en augmentation (7,1 Md€ en 2022 contre 6,2 Md€ en 2019), notamment à la suite de la pandémie de covid 19.

Par ailleurs, le budget général de l'État finance des prestations sociales, principalement versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), pour un montant de 41,9 Md€ en 2022, en augmentation de 22 % depuis 2018 et de 9 % depuis 2021. Les prestations versées par les CAF sont affectées par de fréquentes erreurs, en grande partie imputables à une fiabilisation insuffisante des données déclarées par leurs bénéficiaires (ressources, reprise d'emploi, composition du foyer, etc.). Il en résulte un surcroît de dépenses nettes pour le budget de l'État pouvant être estimé à 1,7 Md€ pour l'année 2022.

Certains circuits financiers entre l'État et les administrations de sécurité sociale doivent être clarifiés à brève échéance, et le trop-versé de 600 M€ constaté en 2022 au titre de des allégements de prélèvements sociaux applicables aux trois années de la crise sanitaire doit être régularisé.

En 2022, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne s'est élevé à 24,23 Md€, soit une baisse de 2,1 Md€ par rapport à l'exécution 2021. Cette diminution est conjoncturelle : les recettes de l'UE constatées en fin d'année 2022 sont plus importantes que ce qui était prévu au budget prévisionnel (+ 14 % pour les droits de douane notamment). De plus, les retards pris dans la programmation 2021-2027 se sont traduits par un report du solde de dépenses non exécutées en 2021 supérieur à la prévision. Enfin, le Royaume-Uni a continué de verser en 2022 une contribution à laquelle il s'est engagé.

En cours d'exécution, le budget 2022 de l'UE a été modifié par cinq budgets rectificatifs, qui ont abouti à ouvrir un total de 163,5 Md€ en crédits de paiement sous plafond, soit un montant inférieur de 7,1 Md€ en CP au budget initialement voté. La guerre en Ukraine a par ailleurs entraîné des dépenses exceptionnelles qui n'étaient pas intégrées dans le budget initial et ont majoritairement été financées par des redéploiements.

La diminution du PSR-UE en 2022 ne modifie pas pour les années à venir sa trajectoire prévisionnelle, qui a été intégrée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Une hausse moyenne annuelle de près de 1 Md€ est en effet prévue, pour atteindre un niveau de PSR-UE estimé à 28,5 Md€ en 2027.

Cette hausse de la contribution française est le résultat de la progression prévue dans le cadre financier pluriannuel européen et de la fin de la contribution britannique résiduelle négociée dans le cadre du Brexit.

Suivi des recommandations

Le suivi des recommandations du rapport annuel de la Cour sur le budget de l'État (RBDE) et des notes d'exécution budgétaire (NEB) s'inscrit dans le calendrier de préparation du RBDE et s'étend sur une durée qui varie en fonction de la typologie de publication : les recommandations des NEB sont suivies sur une année, celles du RBDE sur deux ans.

A - Le suivi des recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2020 et 2021

1. Les recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2020

Dans le rapport sur le budget de l'État en 2020, cinq recommandations avaient été formulées. Deux ont été totalement mises en œuvre.

Numéro	Recommandation du rapport sur le budget de l'État en 2020	Appréciation du degré de mise en œuvre
n° 1	Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et, sauf exception dûment justifiée, se conformer strictement à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts (article 15 de la LOLF) (recommandation nouvelle).	non mise en œuvre
n° 2	Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (recommandation reformulée)	totalement mise en œuvre
n° 3	Accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives sur la période restant à couvrir d'ici 2022, s'assurer que les résultats des évaluations donnent bien lieu, le cas échéant, à une rationalisation des dispositifs concernés et préparer le programme d'évaluation à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 4	À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (recommandation reconduite).	non mise en œuvre
n° 5	Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).	totalement mise en œuvre

2. *Les recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2021*

Quatre recommandations avaient été formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2021.

La recommandation n° 1 est relative au respect du principe d'annualité : elle invite à n'ouvrir dans les lois de finances initiales et rectificatives que les crédits nécessaires à l'exercice en cours, et à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant. La direction du budget indique partager cette recommandation. Elle relève que les modifications introduites à l'article 15 de la LOLF par la réforme organique de décembre 2021 permettent de mieux contrôler les reports de crédits, conformément au principe d'annualité, en ajoutant un plafond supplémentaire au montant total des crédits de paiement reportés, de 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Toutefois, compte tenu du niveau élevé des crédits non consommés à la fin de l'exercice 2022 et des reports de crédits massifs intervenus sur de 2021 sur 2022, et de ceux attendus sur 2023, force est de constater que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

La recommandation n° 2 invite à présenter, dans l'annexe Voies et moyens des projets de loi de finances initiale, l'origine des écarts entre les recettes fiscales encaissées pour le dernier exercice clos et les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives afférentes à cet exercice. L'annexe visée comporte déjà un retour sur l'exécution de l'année précédente. Toutefois, ces développements demeurent très succincts et surtout, des explications détaillées sur les sous-jacents macroéconomiques aux prévisions inscrites en lois de finances rectificatives font défaut. C'est pourquoi il est proposé de reprendre la formulation de la recommandation figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire, précisant l'ensemble des informations qu'il serait utile de publier à l'occasion de chaque loi de finances rectificative.

S'agissant de la définition d'une nouvelle norme de dépenses pilotables sur la durée de la prochaine loi de programmation des finances publiques (recommandation n° 3), la direction du budget, pour considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, fait référence à l'article 9 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui comporte une telle définition. Toutefois, ce projet de loi, déposé le 26 septembre 2022, n'a pas encore été adopté par le Parlement et la définition de la nouvelle norme de dépenses n'est donc pas ancrée dans un texte législatif.

Enfin, s'agissant du programme d'évaluation des dépenses fiscales (recommandation n° 4), que la Cour appelle de ses vœux depuis plusieurs années, la direction du budget indique que le projet de loi de finances pour 2023 comporte une liste de six dépenses fiscales qui devraient être évaluées dans l'année. Cette disposition est toutefois insuffisante, à ce stade, pour répondre à la recommandation de la Cour, qui vise à inscrire cette démarche annuelle dans une programmation pluriannuelle des évaluations fixée par la loi de programmation des finances publiques, et surtout à la réalisation effective de ces évaluations dans le calendrier imparti.

Numéro	Recommandation	Appréciation du degré de mise en œuvre
n° 1	Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et veiller à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 2	Présenter, dans l'annexe Voies et moyens des projets de loi de finances initiale, l'origine des écarts entre les recettes fiscales encaissées pour le dernier exercice clos et les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives afférentes à cet exercice (recommandation nouvelle).	non mise en œuvre
n° 3	Fixer, pour l'ensemble de la période couverte par la prochaine loi de programmation des finances publiques, une norme de dépenses pilotables de l'État n'excluant que les seuls crédits dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise (crédits évaluatifs, dépenses de pensions...) et présenter annuellement dans les documents budgétaires l'exécution et l'analyse des écarts éventuels à l'objectif (recommandation nouvelle).	non mise en œuvre
n° 4	Élaborer un programme d'évaluation des dépenses fiscales à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques, en vue d'en réduire le nombre et leur impact sur les recettes publiques (recommandation reformulée).	non mise en œuvre

B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2021

Lors de l'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2021, 165 recommandations ont été formulées au sein des 64 NEB, soit 2,6 recommandations par NEB. 61,8 % des recommandations formulées en 2021 font l'objet d'une mise en œuvre (12,1 % mises en œuvre totalement, 49,7 % partiellement). *A contrario*, 34,5 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Les recommandations devenues sans objet représentent 3,7 % du total.

Parmi les 165 recommandations formulées sur l'exécution 2021, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 119 d'entre elles au titre de l'exécution en 2022.

Tableau n° 29 : suivi des recommandations des NEB pour 2021

Recommandations des NEB	Suivi 2022	(en %)
<i>Totalement mises en œuvre</i>	20	12,1
<i>Mises en œuvre partiellement</i>	82	49,7
<i>Non mises en œuvre</i>	57	34,5
<i>Devenues sans objet</i>	6	3,7
<i>Total</i>	165	100 %

Source : Cour des comptes

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AFD.....	Agence française de développement
AFT	Agence France Trésor
Asso.....	Administrations publiques de sécurité sociale
BA	Budget annexe
BG.....	Budget général
BTF	Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CCF.....	Compte de concours financiers
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDP.....	Caisse de la dette publique
CE	Crédits d'engagement
CFP	Cadre financier pluriannuel
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CITS	Crédit d'impôt de taxe sur les salaires
CP.....	Crédit de paiement
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CS.....	Compte spécial
CSG.....	Contribution sociale généralisée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
EDF	Électricité de France
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FSPJ	Fonds sans personnalité juridique
GVT	Glissement vieillesse-technicité
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques

- IR Impôt sur le revenu
IS Impôt sur les sociétés
LFI Loi de finances initiale
LFR Loi de finances rectificative
LFSS Loi de financement de la sécurité sociale
Lolf Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP Loi de programmation des finances publiques
NEB Note d'exécution budgétaire
OAT Obligations assimilables du Trésor
Odete Objectif de dépenses totales de l'État
Ondam Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OPAS Offre publique d'achat simplifiée
PAP Projet annuel de performances
PGE Prêt garanti par l'État
PIA Programme d'investissements d'avenir
PIB Produit intérieur brut
PLF Projet de loi de finances
PLFSS Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLPFP projet de loi de programmation des finances publiques
PSR Prélèvements sur recettes
Ralfss Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
RAP Rapport annuel de performance
RBDE Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4^o de l'article 58 de la Lolf (présent rapport)
RNB Revenu national brut
RSPFP Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3^o de l'article 58 de la Lolf
T2 Titre 2 (dépenses de personnel)
TICPE Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TICFE Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
UE Union européenne
TVA Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes	196
--	-----

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». En 2022, 12 collectivités ont bénéficié d'une subvention exceptionnelle, dont 10 communes et deux établissements publics de coopération intercommunale (une communauté de communes et un syndicat intercommunal). L'article L. 2335-2 du CGCT est en effet applicable aux EPCI par renvoi à l'article L. 5211-36.

Tableau n° 30 : collectivités ayant reçu une subvention exceptionnelle (article L. 2335-2 CGCT, alinéa 1)

Collectivité	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
<i>Montcornet</i>	Ardennes	15 000 €
<i>Thiron-Gardais</i>	Eure-et-Loir	30 000 €
<i>Châtel-Guyon</i>	Puy-de-Dôme	400 000 €
<i>Saint-Nectaire</i>	Puy-de-Dôme	75 000 €
<i>Piffonds</i>	Yonne	30 000 €
<i>Anse-Bertrand</i>	Guadeloupe	70 000 €
<i>Grand-Bourg de Marie-Galante</i>	Guadeloupe	50 000 €
<i>Capesterre - Belle-Eau</i>	Guadeloupe	270 000 €
<i>Communauté de communes de Marie-Galante</i>	Guadeloupe	170 000 €
<i>Syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets (SMTVD)</i>	Martinique	500 000 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
<i>Sainte-Marie</i>	La Réunion	200 000 €
<i>Pamandzi</i>	Mayotte	190 000 €
<i>Total</i>		2 000 000 €

Source : Direction générale des collectivités locales

Le champ des subventions exceptionnelles a été étendu aux communes forestières, pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts, entraînent des difficultés financières particulières¹⁴². En 2022, les aides concernaient les communes frappées par l'invasion du scolyte.

Tableau n° 31 : communes forestières ayant reçu une subvention exceptionnelle (article L. 2335-2 CGCT, alinéa 2)

Commune	Département	Montant de la subvention
<i>Senuc</i>	Ardennes	3 614 €
<i>Allanche</i>	Cantal	2 119 €
<i>Champs-sur-Tarentaine-Marchal</i>	Cantal	3 339 €
<i>Fontanges</i>	Cantal	5 000 €
<i>Gourdièges</i>	Cantal	1 715 €
<i>Laveissière</i>	Cantal	2 736 €
<i>Lieutadès</i>	Cantal	1 524 €
<i>Pierrefort</i>	Cantal	2 736 €
<i>Riom-es-Montagnes</i>	Cantal	1 960 €
<i>Ségur-les-Villas</i>	Cantal	1 138 €
<i>Thiézac</i>	Cantal	5 000 €
<i>Champeau-en-Morvan</i>	Côte-d'Or	1 909 €
<i>Sombacour</i>	Doubs	19 580 €
<i>Malpas</i>	Doubs	11 919 €
<i>La Planée</i>	Doubs	9 798 €

¹⁴² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 194 (V).

Commune	Département	Montant de la subvention
<i>Montmahoux</i>	Doubs	9 577 €
<i>Plaimbois-du-Miroir</i>	Doubs	9 440 €
<i>Battenans-Varin</i>	Doubs	6 877 €
<i>Voires</i>	Doubs	5 947 €
<i>Les Pontets</i>	Doubs	4 980 €
<i>Ronchaux</i>	Doubs	4 419 €
<i>Les Alliés</i>	Doubs	3 715 €
<i>La Grange</i>	Doubs	3 083 €
<i>Les Hôpitaux-Vieux</i>	Doubs	985 €
<i>Septfontaines</i>	Doubs	664 €
<i>Châtillon-Guyotte</i>	Doubs	624 €
<i>Entre-Deux-Monts</i>	Jura	20 000 €
<i>Etival</i>	Jura	15 000 €
<i>La Chaux-du-Dombief</i>	Jura	10 000 €
<i>La Rixouse</i>	Jura	8 500 €
<i>Loulle</i>	Jura	6 000 €
<i>Chavéria</i>	Jura	6 500 €
<i>Cerniébaud</i>	Jura	4 000 €
<i>Saizenay</i>	Jura	4 000 €
<i>Les Planches-en-Montagne</i>	Jura	6 000 €
<i>Les Crozets</i>	Jura	2 500 €
<i>Vertamboz</i>	Jura	2 000 €
<i>Dournon</i>	Jura	554 €
<i>Châtelneuf</i>	Jura	5 000 €
<i>Lemuy</i>	Jura	3 500 €
<i>Andelot-en-Montagne</i>	Jura	3 000 €
<i>Leschères</i>	Jura	3 000 €
<i>Arsure-Arsurette</i>	Jura	3 000 €
<i>Les Hermaux</i>	Lozère	6 754 €
<i>Les Salces</i>	Lozère	3 990 €
<i>Arzenc-de-Randon</i>	Lozère	2 764 €
<i>Aubepierre-sur-Aube</i>	Haute-Marne	17 047 €

Commune	Département	Montant de la subvention
Bailly-aux-Forges	Haute-Marne	9 754 €
Larivière-Arnoncourt	Haute-Marne	6 565 €
Roches-Bettaincourt	Haute-Marne	1 809 €
Chambroncourt	Haute-Marne	1 525 €
Neuvilly-en-Argonne	Meuse	24 471 €
Merles-sur-Loison	Meuse	9 952 €
Lavallée	Meuse	9 390 €
Beaulieu-en-Argonne	Meuse	5 675 €
Mogeville	Meuse	5 622 €
Souilly	Meuse	3 960 €
Gercourt-et-Drillancourt	Meuse	1 439 €
Koeur-la-Grande	Meuse	500 €
Hestroff	Moselle	2 095 €
Burtoncourt	Moselle	1 985 €
Montdidier	Moselle	840 €
Saint-Just	Puy-de-Dôme	6 214 €
Tortebesse	Puy-de-Dôme	1 639 €
Saint-Romain	Puy-de-Dôme	2 930 €
Barembach	Bas-Rhin	49 896 €
Breitenbach	Bas-Rhin	43 880 €
Bourg-Bruche	Bas-Rhin	26 770 €
Blancherupt	Bas-Rhin	6 000 €
Wisches	Bas-Rhin	4 287 €
Oltingue	Haut-Rhin	50 001 €
Stosswihr	Haut-Rhin	37 081 €
Raedersdorf	Haut-Rhin	33 594 €
Freland	Haut-Rhin	25 246 €
Fellering	Haut-Rhin	20 223 €
Rombach-le-Franc	Haut-Rhin	15 506 €
Ligsdorf	Haut-Rhin	15 268 €
Soultzeren	Haut-Rhin	9 646 €
Murbach	Haut-Rhin	7 189 €

Commune	Département	Montant de la subvention
<i>Mühlbach-sur-Munster</i>	Haut-Rhin	3 985 €
<i>Storckensohn</i>	Haut-Rhin	2 737 €
<i>Quers</i>	Haute-Saône	36 324 €
<i>Cemboing</i>	Haute-Saône	22 929 €
<i>Mersuay</i>	Haute-Saône	19 171 €
<i>Bouligney</i>	Haute-Saône	17 822 €
<i>Fontaine-les-Luxeuil</i>	Haute-Saône	16 400 €
<i>Selles</i>	Haute-Saône	10 311 €
<i>Amblans-et-Velotte</i>	Haute-Saône	10 054 €
<i>Chavanne</i>	Haute-Saône	9 433 €
<i>La Roche-Morey</i>	Haute-Saône	9 073 €
<i>Cuve</i>	Haute-Saône	8 850 €
<i>Oigney</i>	Haute-Saône	7 169 €
<i>Cornot</i>	Haute-Saône	6 531 €
<i>Fondremand</i>	Haute-Saône	4 834 €
<i>Etobon</i>	Haute-Saône	2 158 €
<i>Villers-les-Luxeuil</i>	Haute-Saône	2 045 €
<i>Baulay</i>	Haute-Saône	1 747 €
<i>Noidans-le-Ferroux</i>	Haute-Saône	813 €
<i>Cromary</i>	Haute-Saône	437 €
<i>Bocquegney</i>	Vosges	2 949 €
<i>Ville-sur-Illon</i>	Vosges	2 618 €
<i>Lubine</i>	Vosges	4 363 €
<i>Hennecourt</i>	Vosges	8 500 €
<i>Taintrux</i>	Vosges	2 257 €
<i>Basse-sur-le-Rupt</i>	Vosges	10 801 €
<i>Harche champ</i>	Vosges	4 618 €
<i>Gerbamont</i>	Vosges	3 300 €
<i>Plombières-les-Bains</i>	Vosges	1 100 €
<i>La Forge</i>	Vosges	1 320 €
<i>Raon-aux-Bois</i>	Vosges	2 750 €

Commune	Département	Montant de la subvention
<i>Dommartin-les-Remiremont</i>	Vosges	1 100 €
<i>Ban-de-Sapt</i>	Vosges	2 145 €
<i>Thiéfosse</i>	Vosges	3 696 €
<i>Bru</i>	Vosges	1 144 €
<i>Bussang</i>	Vosges	2 409 €
<i>Grandrupt</i>	Vosges	2 640 €
<i>Madeleiney</i>	Vosges	2 090 €
<i>La Chapelle-aux-Bois</i>	Vosges	5 753 €
<i>La Haye</i>	Vosges	15 378 €
<i>Bouzemont</i>	Vosges	3 300 €
<i>Arches</i>	Vosges	1 397 €
<i>Bazien</i>	Vosges	1 980 €
<i>Dounoux</i>	Vosges	1 914 €
<i>Fontenoy-le-Château</i>	Vosges	5 170 €
<i>Saint-Gorgon</i>	Vosges	1 595 €
<i>Nossoncourt</i>	Vosges	4 224 €
<i>Bainville-aux-Saules</i>	Vosges	4 158 €
<i>Madonne-et-Lamerey</i>	Vosges	4 048 €
<i>Total</i>		1 000 000 €

Source : Direction générale des collectivités locales

En application de l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) a été institué. Destiné aux communes, le fonds constitue l'une des mesures complémentaires du dispositif d'accompagnement économique et territorial des restructurations de défense prévues par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008. Sont concernées de plein droit, les communes situées dans le périmètre d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD). La circulaire prévoit que l'aide est ponctuelle et que le lien de causalité avec la restructuration militaire doit être démontré.

**Tableau n° 32 : communes ayant reçu une subvention exceptionnelle
(article L. 2335-2-1 CGCT)**

<i>Commune</i>	Département	Montant de la subvention
<i>Marboué</i>	Eure-et-Loir	30 000 €
<i>Drachenbronn-Birlenbach</i>	Bas-Rhin	40 000 €

Source : Direction générale des collectivités locales