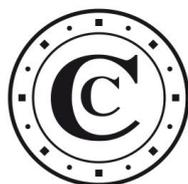


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2021

Résultats et gestion

Juin 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Les résultats de l'année	23
I - Un déficit élevé, à peine inférieur à celui de 2020	25
A - Un exercice budgétaire à nouveau perturbé par la crise sanitaire	25
B - Des recettes du budget général qui progressent significativement	34
C - La poursuite de l'augmentation des dépenses du budget général	37
D - Une nette amélioration du solde des comptes spéciaux	40
E - L'incidence des mesures d'urgence et de relance sur le déficit budgétaire	41
II - Une dette de l'État qui s'accroît fortement	45
A - Des émissions de dette à moyen et long terme au même niveau qu'en 2020	45
B - Pour la première fois depuis 2011, un ressaut de la charge de la dette dû à l'augmentation de l'inflation	54
III - Une gestion en 2021 qui soulève des questions quant au respect des principes budgétaires	58
A - Des reports de crédits pour des montants inédits qui affectent le respect de l'annualité budgétaire	58
B - Des entorses à la spécialité des crédits	62
Chapitre II Les recettes du budget général de l'État	67
I - Un net rebond des recettes fiscales de l'État	69
A - Des écarts importants entre prévisions et exécution	71
B - Le rebond exceptionnel des recettes fiscales par rapport à 2020	75
C - L'effet des mesures de crise et des modifications de comportement en partie à l'origine du rebond des recettes fiscales	78
II - Des recettes non fiscales qui bénéficient du premier versement de l'Union européenne au titre du plan de relance	83
A - Des recettes non fiscales inférieures à la prévision initiale	84
B - Une progression significative des recettes non fiscales en 2021	85
C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir	89
III - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits qui retrouvent leur niveau de 2019	90
IV - Les prélèvements sur recettes	91
A - Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	91
B - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	95

Chapitre III Les dépenses du budget général de l'État.....	103
I - Une forte hausse des dépenses de l'État	104
A - Des dépenses de soutien en réponse à la crise toujours élevées.....	104
B - Une montée en puissance des dépenses de relance	108
C - Une progression encore très soutenue des autres dépenses.....	110
D - Des outils de pilotage et de programmation inopérants	111
II - Une progression des dépenses de l'État portée par les dépenses d'intervention et d'investissement	115
A - Des dépenses d'intervention soutenues par le plan de relance.....	116
B - Un rebond des dépenses d'investissement	120
C - Une accélération de la masse salariale hors contributions aux pensions.....	121
D - Une stabilité des dépenses de fonctionnement.....	132
E - Le « budget vert », une démarche à consolider	134
III - Une sous-consommation marquée des crédits	137
A - D'importantes ouvertures de crédits durant l'année	137
B - Une nouvelle forte sous-consommation de crédits.....	139
C - Des mises en réserve réalistes, une majoration en cours d'année de la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles finalement inutilisée	145
D - Des risques significatifs sur la trajectoire budgétaire	147
Chapitre IV Les moyens financiers au-delà du budget général.....	155
I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : une rebudgétisation à poursuivre.....	158
II - Un encadrement des taxes affectées à renforcer	161
A - Des sommes considérables finançant les politiques publiques	161
B - Une meilleure maîtrise des taxes affectées par leur plafonnement.....	162
C - Une démarche de rationalisation à poursuivre	163
III - Les dépenses fiscales	164
A - Hors CICE, un montant des dépenses fiscales tout juste stabilisé	165
B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre.....	167
IV - Les fonds sans personnalité juridique.....	171
A - Le fonds de solidarité pour le développement	172
B - Les fonds sans personnalité juridique recensés au sein des PIA 3 et 4	174
Suivi des recommandations.....	179
A - Le suivi des recommandations des RBDE 2019 et 2020	179
B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2020	182
Liste des abréviations	183
Annexes	185
Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué chargé des comptes public	193

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° 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° 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° 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° 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, et composée de MM. Guibert, Viola, Laboureux, Glimet, Mme Périn, M. Rolland, Mme Soussia, MM. Giannesini, Bouvard, Boullanger, Mme Lignot-Leloup, M. Fourier, conseillers maîtres. Mme Bossière, avocat général, représentait la Procureure générale.

Les rapporteurs généraux étaient M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vareille, conseiller référendaire, assistés de Mme Aeberhardt et M. Vazeille, conseillers référendaires, rapporteurs, et de Mme Demagny et M. Brossard, vérificateurs, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mmes Chaffard, Clarens, Falzone, et MM. Borgy, Brodu, Clappier, Djebbari, Doumeix, conseillers référendaires en service extraordinaire.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 28 avril 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, et M. Bertucci présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, et Lejeune, présidents de chambre régionale des comptes, Mme Bossière, avocate générale, représentant la procureure générale, entendue 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 2021 : 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 relance et pour information au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, 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, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, Mme Moati, M. Terrien, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Barbé, Courtois, Lair, Mme Trupin, MM. Mousson, Viola, Le Mer, Glimet, Albertini, Aulin, Potton, Mmes de Coincy, Coudurier, Faugère, M. Appia, Mmes Hamayon, Mondolini, M. Allain, Mme Riou-Canals, MM. Sitbon, Savy, Lion, Hervio, Turenne, conseillers maîtres, M. Bouvier, Mme Prost, M. Baert, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Diringier, Serre, Mmes Daussin-Charpantier, Renet, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, de M. Vareille, conseiller référendaire, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Laboureux, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Barichard, premier avocat, général accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

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

Fait à la Cour, le 9 mai 2022.

Synthèse

Toujours marquée par la crise sanitaire, l'année 2021 s'est caractérisée par une grande incertitude sur l'évolution de l'épidémie de covid 19, qui a conduit à prolonger ou ajuster certaines mesures de soutien, ainsi que sur le rythme et l'ampleur de la reprise économique. En 2020, le développement très rapide d'une pandémie sans précédent récent avait conduit le Gouvernement à recourir à quatre lois de finances rectificatives pour disposer des crédits nécessaires aux mesures d'urgence. En 2021, la crise et les rebonds épidémiques ont rendu plus difficiles les prévisions de recettes et de dépenses et nécessité deux lois de finances rectificatives précédées d'un décret d'avance.

En définitive, les dépenses comme les recettes ont sensiblement progressé par rapport à 2020, laissant le déficit à un niveau très élevé.

Des dépenses du budget général en forte croissance, pas uniquement du fait des mesures d'urgence et de relance

En 2021, les dépenses nettes du budget général de l'État, y compris fonds de concours et attributions de produits, se sont établies à 426,7 Md€, en augmentation de 37,1 Md€ par rapport à 2020 (30,2 Md€ à périmètre constant). Cette augmentation fait suite à celle, encore plus forte, enregistrée en 2020 (+ 53,6 Md€ et + 52,3 Md€ à périmètre constant). Elle résulte du niveau élevé des mesures d'urgence auxquelles s'ajoutent en 2021 les mesures de relance et le dynamisme des autres dépenses sans lien avec la crise :

- du fait de la poursuite de la crise sanitaire en 2021, les dépenses d'urgence se sont maintenues à un niveau élevé, estimé par la Cour à 44,7 Md€, en retrait de seulement 5 Md€ par rapport à 2020 (49,7 Md€). Comme en 2020, ces dépenses sont en majorité portées par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dont les dépenses ont atteint 34,4 Md€¹, après 41,8 Md€ en 2020 (- 7,5 Md€) ;

¹ Le montant total de 44,7 Md€ tient compte de l'incidence de la crise sur les autres missions du budget général, au-delà de la seule mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Elle a été estimée par la Cour à 10,3 Md€.

- l'année 2021 a vu la montée en charge du plan de relance, engagé dès l'été 2020 mais qui n'avait donné lieu cette année-là qu'à un faible montant de décaissements (2,2 Md€). Elle s'est traduite en 2021 par une nette augmentation des dépenses de relance, qui s'élèvent à 19,6 Md€, en progression de 17,5 Md€ par rapport à 2020. Ces dépenses sont en grande partie portées par la nouvelle mission *Plan de relance* (15,1 Md€) ;
- les dépenses du budget général hors mesures de soutien et de relance ont connu en 2021 une progression rapide, de 17,6 Md€ (+ 5,1 %) à périmètre constant. Cette augmentation est nettement plus forte qu'en 2020, puisque les dépenses hors crise avaient alors progressé de 2,6 Md€ (6,7 Md€ hors baisse de la charge de la dette de 4,1 Md€). Elle s'explique par de multiples facteurs dont le coût de l'indemnité inflation (3,3 Md€), la montée en charge de la loi de programmation militaire (+ 2,7 Md€) ou la hausse de la charge d'intérêts de la dette (+ 2,0 Md€).

Enfin, les dépenses du budget général ont été accrues de 6,9 Md€ par des mesures de périmètre, essentiellement la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

Des recettes du budget général qui bénéficient du rebond de l'économie et dont les prévisions n'ont été que tardivement et partiellement ajustées

En 2021, les recettes du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) se sont élevées à 255,2 Md€ (après les prélèvements sur recettes de près de 70 Md€), en augmentation de 38,2 Md€ par rapport à 2020, et au-delà de leur montant de 2019 (239,2 Md€). Elles se sont avérées supérieures de 37,9 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Principale composante des recettes de l'État, les recettes fiscales se sont élevées à 295,7 Md€ en 2021, en hausse de 39,8 Md€ par rapport à 2020. Cette forte progression s'explique par une évolution spontanée extrêmement dynamique, de 46,0 Md€ (+ 18,0 %). Les recettes fiscales ont bénéficié de la forte croissance économique en 2021 avec, comme on l'observe dans ces circonstances, une croissance plus rapide que celle du PIB : en 2021, l'élasticité des recettes fiscales au PIB s'est établie à 2,2, soit un niveau très supérieur à la moyenne sur longue période, proche de 1.

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été très partiellement contrebalancée par un effet global à la baisse (- 6,3 Md€) des mesures nouvelles intervenant en 2021. Elles incluent notamment la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation et du taux de l'impôt sur les sociétés, et la baisse des impôts de production. En sens inverse, le budget de l'État a bénéficié d'un gain de TICPE du fait de la rebudgétisation du CAS *Transition énergétique*.

L'évolution spontanée des recettes fiscales, particulièrement dynamique en 2021, a été sous-estimée dans les prévisions des lois de finances tout au long de l'année. Les prévisions de recettes fiscales pour 2021 sont ainsi passées de 257,9 Md€ dans la loi de finances initiale à 259,0 Md€ dans la première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021, puis à 277,6 Md€ dans la seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021. Cette dernière révision, bien qu'en hausse significative, n'a toutefois pas été suffisante puisque l'exécution des recettes fiscales, à 295,7 Md€, l'a dépassée de 18,2 Md€, et se situe 37,9 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale. Une grande part de ces deux écarts (respectivement 55 % et 40 %) concerne l'impôt sur les sociétés.

Les recettes non fiscales ont atteint 21,3 Md€ en 2021, en forte progression par rapport à 2020 (+ 6,5 Md€). Elles ont néanmoins été inférieures à la prévision de la loi de finances initiale pour 2021 (- 4,1 Md€). Ces deux écarts résultent en grande partie d'une nouvelle recette perçue en 2021, en provenance de l'Union européenne, qui constitue une première contribution du budget européen au financement du plan de relance français (5,1 Md€ reçus, contre 10,0 Md€ prévus à titre provisionnel en LFI).

Enfin les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État se sont élevés globalement à 69,7 Md€, dont 26,4 Md€ pour le PSR au profit de l'Union européenne (en hausse de 2,7 Md€ sous l'effet de l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier pluriannuel) et 43,4 Md€ pour les PSR au profit des collectivités territoriales.

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

Le déficit budgétaire pour 2021 s'établit à 170,7 Md€, en légère baisse par rapport au niveau de 2020 (178,1 Md€), mais toujours très supérieur à celui de 2019 (92,7 Md€). La quasi-stabilité par rapport à 2020 résulte de l'augmentation simultanée des recettes et des dépenses. Comme en 2020, le déficit se situe à un niveau très élevé. Les recettes de l'exercice ne couvrent qu'à peine 60 % des dépenses. Ainsi, à compter du début du mois d'août 2021, l'État a financé ses dépenses par un accroissement de sa dette.

Le déficit constaté (170,7 Md€) est très proche de la prévision de la LFI (173,3 Md€), en dépit du niveau élevé des reports de crédits de l'année 2020 qui, avec les ouvertures de crédits en cours d'année, ont porté les dépenses du budget général très au-delà de la prévision initiale (+ 36,1 Md€). Ce surcroît de dépenses a été compensé par le dynamisme des recettes fiscales, qui ont nettement dépassé la prévision de la LFI (+ 37,9 Md€).

Le niveau très élevé du déficit en 2021 s'est traduit par une nouvelle augmentation significative de l'endettement de l'État. Le besoin de financement s'est élevé à 285 Md€, en baisse de seulement 24 Md€ par rapport au niveau très élevé constaté en 2020 (310 Md€).

À la fin de l'année 2021, la dette (à court et moyen-long terme) de l'État s'élevait à 2 145 Md€, en hausse de 144 Md€ en un an. Cette progression est moins forte que celle constatée en 2020 (+ 178 Md€), mais nettement supérieure à celles observées au cours des dix années antérieures, qui s'étaient situées entre 44 Md€ et 84 Md€.

Pour la première fois depuis 2011, la charge de la dette (36,3 Md€) a augmenté entre 2020 et 2021, de 2,0 Md€. Cette augmentation est la conséquence de l'accroissement du volume de dette de l'État (+ 0,9 Md€), reflétant essentiellement l'augmentation de l'encours de dette à moyen et long terme, et de l'augmentation de l'inflation² (+ 2,6 Md€). Ces effets défavorables ont plus que compensé l'impact en sens inverse de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt (- 1,5 Md€).

Le niveau élevé de la dette de l'État (2 145 Md€ pour la dette négociable, soit 85,8 % du PIB) rend la charge d'intérêts très sensible à une hausse des taux. La hausse de la dette constatée en 2021 a renforcé à nouveau cette sensibilité. L'Agence France Trésor estime qu'une hausse d'un point des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêts de 2,5 Md€ la première année, 6,1 Md€ la deuxième année et 29,5 Md€ à l'horizon de 10 ans. L'impact de ce choc à un horizon de 10 ans est ainsi nettement plus élevé que celui estimé fin 2019 (+ 21,2 Md€).

En 2021, des atteintes aux principes d'annualité et de spécialité qui affaiblissent la portée de l'autorisation parlementaire

La mise à disposition des crédits nécessaires au financement des mesures d'urgence en début d'année 2021 a donné lieu à un procédé critiqué par la Cour dans le rapport de l'année dernière : pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, au lieu d'inscrire des crédits dans le projet de loi de finances initiale pour 2021 à hauteur des besoins prévisibles, le Gouvernement a choisi de reporter, pour un montant massif (28,8 Md€), les crédits non consommés à la fin de l'année 2020. Sur l'ensemble du budget de l'État, le total des crédits reportés de 2020 sur 2021 a atteint 36,7 Md€ (y compris les fonds de concours), un montant très supérieur à ceux constatés habituellement³. Des ouvertures de crédits

² L'inflation influence la charge d'intérêts *via* les obligations indexées.

³ Sur la période 2010-2020, le montant des crédits reportés s'est situé entre 1,4 Md€ et 3,5 Md€ par an.

importantes avaient en effet été opérées dans la dernière loi de finances rectificative pour 2020, très au-delà des dépenses qui pouvaient être réalisées avant la fin de l'année. La Cour avait ainsi souligné dans le RBDE 2020 « *une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire* ».

Ce procédé constitue une atteinte au principe d'annualité budgétaire et affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire. Le choix de reporter les crédits non consommés en 2020 et de limiter les ouvertures dans la LFI 2021 a eu pour conséquence de présenter et faire voter dans les trois lois de finances de 2021 un article d'équilibre portant des montants de dépenses et de soldes différents des prévisions réelles du Gouvernement.

Une telle situation s'est reproduite à la fin de l'année 2021, avec un montant total de reports de crédits de 23,2 Md€ vers 2022. Comme en 2021, il aurait été plus conforme aux principes budgétaires d'ouvrir des crédits dans la LFI 2022. Les reports sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* apparaissent d'autant plus critiquables que le décret d'avance du mois d'avril 2022 en a annulé plus de la moitié (3,5 Md€).

En outre, la gestion budgétaire 2021 a été marquée par plusieurs cas d'utilisation de crédits de programmes budgétaires pour financer des dépenses relevant d'autres programmes, en contradiction avec le principe de spécialité :

- ainsi le programme 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a bénéficié de 2,3 Md€ en provenance du programme 356 – *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* et de 4,3 Md€ en provenance du programme 360 – *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*. Par la suite, faute de crédits pour financer l'activité partielle d'urgence sur le programme 356, ce dispositif a été temporairement financé par des crédits du programme 364 – *Cohésion de la mission Plan de relance*, dont ce n'était pas l'objet ;
- pour compenser l'insuffisance des recettes du CAS *Participations financières de l'État*, la première loi de finances rectificative a créé, au sein de la mission *Économie*, un nouveau programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021*, doté de 2 Md€ (en AE et CP), et visant à abonder les recettes du CAS. Dès lors qu'une seule opération a été financée à partir de ces crédits, il aurait été plus conforme au principe de spécialité budgétaire de les ouvrir non pas dans la mission *Économie* mais au sein de la mission portant la politique publique concernée, en l'occurrence la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Au total, ces entorses constatées aux principes d'annualité et de spécialité budgétaire affectent la portée de l'autorisation parlementaire et nuisent à la lisibilité des lois de finances.

Hors budget général, des moyens des politiques de l'État qui font encore l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants

Comme les années précédentes, la Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Cet ensemble inclut notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses représentaient 13,4 Md€ en 2021 (après déduction des doubles comptes), en baisse significative par rapport à 2020 (- 6,2 Md€) à la suite de la suppression de deux comptes spéciaux. Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

De la même façon, l'État a affecté 40,9 Md€ d'impôts et taxes en 2021 à des opérateurs ou à d'autres organismes (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) pour la mise en œuvre de politiques publiques sans qu'une information suffisante soit donnée au Parlement sur les actions que ces moyens importants financent.

La Cour fait cette année encore le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'est élevé à 90,3 Md€ (en baisse de près de 2,4 Md€ par rapport à 2020 du fait de la poursuite de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi). Si les plafonds prévus par les lois de programmation des finances publiques sont respectés, ils sont inopérants car fixés trop haut et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, échappent le plus souvent au contrôle de l'État, du Parlement et même parfois des instances de décision des organismes qui en sont pourtant gestionnaires. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre. Le Fonds de solidarité pour le développement illustre la porosité entre ces fonds et le budget de l'État, avec un risque croissant pour l'État de devoir prendre en charge une partie des dépenses lorsque le rendement des taxes affectées au fonds n'est pas à la hauteur attendue. Par ailleurs, l'insuffisance du suivi s'observe particulièrement dans le cas des fonds sans personnalité juridique (FSPJ) mobilisés pour la mise en œuvre des programmes d'investissement d'avenir, qui ne font l'objet que d'une information limitée.

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

Comme dans le RBDE 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre de ses recommandations et à renvoyer plus largement à celles figurant dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire.

Les recommandations qu'elle formule cette année visent à renforcer le respect du principe d'annualité budgétaire, à améliorer la qualité des prévisions de recettes fiscales et le pilotage des dépenses de l'État, et à engager, dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques un programme d'évaluation des dépenses fiscales.

Récapitulatif des recommandations

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).
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).
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).
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).

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001, examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année précédente⁴.

L'exercice budgétaire 2021 a été marqué, dans le prolongement de l'année 2020, par la poursuite de l'épidémie de covid 19, porteuse d'incertitudes sur la situation sanitaire et sur l'activité économique, et en conséquence sur les prévisions de recettes et sur le besoin d'intervention de l'État en dépenses pour y répondre.

Par ailleurs, en termes de procédure budgétaire, l'année 2021 présente une singularité, déjà relevée par la Cour dans son rapport sur le budget de l'État en 2020, avec un niveau exceptionnel de reports de crédits en provenance de 2020 sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et, en parallèle, une loi de finances initiale portant un montant très limité de crédits sur cette même mission, pourtant susceptible d'être fortement sollicitée.

Ces deux éléments ont contribué à rendre difficilement lisibles les prévisions budgétaires au cours de l'année 2021. Les nouvelles vagues de l'épidémie de covid 19 ont conduit le Gouvernement à prolonger les mesures de soutien, et les financements nécessaires à ces aides ont nécessité de nombreux mouvements de crédits, notamment un décret d'avance (pour la première fois depuis 2017) et deux lois de finances rectificatives.

En définitive, le déficit budgétaire de l'État s'est établi à 170,7 Md€ en 2021, un niveau presque aussi élevé qu'en 2020 (178,1 Md€), et toujours très supérieur à celui de 2019 (92,7 Md€). Cette quasi-stabilité par rapport à 2020 résulte d'augmentations importantes des recettes, qui ont profité du rebond de l'économie, et des dépenses, du fait notamment de la montée en charge du plan de relance, ainsi que du dynamisme des dépenses ordinaires.

Une analyse détaillée de l'exécution budgétaire en 2021 est présentée dans les quatre chapitres de ce rapport.

⁴ L'analyse d'ensemble des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2022 (le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques).

Le premier chapitre analyse les résultats de l'année. Il examine l'évolution du solde budgétaire et de ses grandes composantes, recettes et dépenses du budget général, budgets annexes et comptes spéciaux. Conséquence du niveau élevé du déficit budgétaire, la dette de l'État de nouveau progressé fortement en 2021. Ce chapitre souligne enfin les entorses constatées aux principes d'annualité et de spécialité que doivent respecter les lois de finances.

Le deuxième chapitre présente les recettes fiscales et non fiscales du budget général, les prélèvements sur recettes, ainsi que les fonds de concours. Les recettes fiscales ont fortement progressé en 2021 grâce à une évolution spontanée particulièrement dynamique. Les recettes non fiscales ont également augmenté, en bénéficiant d'un premier versement de l'Union européenne au titre du plan de relance. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales sont également en hausse.

Le troisième chapitre analyse les dépenses du budget général. Elles ont continué de progresser fortement, après leur croissance très marquée en 2020, sous l'effet du maintien des dépenses d'urgence et de soutien à un niveau élevé, des nouvelles dépenses du plan de relance et d'une dynamique toujours forte des autres dépenses. Comme en 2020, mais avec une ampleur moindre, un montant important de crédits non consommés à la fin de l'année 2021 a fait l'objet de reports sur l'année 2022.

Le quatrième chapitre examine, au-delà des crédits du budget général, les autres moyens qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques (budgets annexes, comptes spéciaux, dépenses fiscales, taxes affectées et fonds sans personnalité juridique). La Cour renouvelle ses constats sur le manque de lisibilité et de suivi de ces moyens en dépit des enjeux financiers qui s'y attachent.

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

Chapitre I

Les résultats de l'année

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 170,7 Md€ en 2021. Avec ce niveau encore très élevé, il demeure, après celui de 2020, supérieur à celui observé en 2009 à l'occasion de la crise financière (- 138,0 Md€).

Le maintien du déficit à un niveau proche de celui de 2020, malgré l'amélioration de la conjoncture économique et un net rebond des recettes, résulte d'une augmentation marquée des dépenses en 2021 par rapport à 2020 (I).

Si le besoin de financement est en léger recul en 2021, il demeure à un niveau historiquement élevé et un ressaut de la charge de la dette a été constaté en 2021 (II).

L'examen de la gestion budgétaire en 2021 conduit la Cour à constater plusieurs entorses aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité énoncés par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (III).

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire 2021 (en M€)

<i>En M€</i>	Exécution 2020	PLF 2021	LFR 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exécution 2021
<i>Recettes fiscales brutes</i>	406 975	397 296	387 204	388 329	408 330	426 124
<i>R & D sur impôts d'État</i>	- 128 093	- 119 231	- 122 443	- 122 245	- 122 978	- 122 287
<i>R & D sur impôts locaux</i>	- 22 929	- 6 891	- 6 891	- 7 094	- 7 771	- 8 099
<i>Recettes fiscales nettes (a)</i>	255 953	271 174	257 870	258 990	277 581	295 738
<i>Recettes non fiscales (b)</i>	14 769	24 948	25 308	26 468	22 352	21 257
<i>PSR au profit de l'Union européenne (c)</i>	- 23 691	- 26 864	- 27 200	- 26 421	- 26 485	- 26 368
<i>PSR au profit des collectivités territoriales (d)</i>	- 41 999	- 43 248	- 43 400	- 43 448	- 43 587	- 43 371
<i>Fonds de concours et att. De produits (e)</i>	11 968	5 674	5 674	5 674	5 674	7 960
<i>Recettes nettes (f= a + b + c + d + e) (après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits)</i>	217 000	231 684	218 252	221 263	235 535	255 215
<i>Dépenses brutes du budget général (g)</i>	540 699	510 478	519 943	568 894	566 189	557 119
<i>Remboursements et dégrèvements (h)</i>	- 151 021	- 126 122	- 129 334	- 129 339	- 130 749	- 130 386
<i>Dépenses nettes du budget général (i= g + h) (y compris fonds de concours et attributions de produits)</i>	389 678	384 356	390 610	439 556	435 440	426 732
<i>Solde du budget général (j = f-i)</i>	- 172 678	- 152 672	- 172 357	- 218 292	- 199 905	- 171 518
<i>Solde des budgets annexes (k)</i>	31	- 43	- 37	- 37	- 125	- 16
<i>Solde des comptes d'affectation spéciale</i>	118	370	370	370	- 1 875	- 363
<i>Solde des comptes de concours financiers</i>	- 5 613	- 491	- 1 345	- 2 145	- 3 373	648
<i>Solde des comptes de commerce</i>	51	- 19	- 19	- 19	80	407
<i>Solde comptes d'opérations monétaires</i>	23	51	51	51	51	94
<i>Solde comptes spéciaux (l)</i>	- 5 421	- 89	- 943	- 1 743	- 5 117	786
<i>Solde général (j + k + l)</i>	- 178 068	- 152 804	- 173 337	- 220 073	- 205 147	- 170 748

Source : Cour des comptes – données direction du budget et projet de loi de finances pour 2021

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 élevé, à peine inférieur à celui de 2020

Cette partie du rapport décrit les différentes lois de finances intervenues en 2021 ainsi que le solde constaté en exécution (A). Elle présente ensuite brièvement les résultats en exécution pour les recettes (B) et les dépenses (C) du budget général (qui seront examinées en détail dans les chapitres II et III), le solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (D), ainsi qu'une évaluation de l'incidence des dépenses d'urgence et de relance (E).

A - Un exercice budgétaire à nouveau perturbé par la crise sanitaire

1 - Une loi de finances initiale qui a connu d'importantes modifications en cours de procédure parlementaire

En septembre 2020, lors du dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, le déficit de l'État prévu pour 2021 était de 152,8 Md€.

La résurgence de l'épidémie de covid 19 observée à l'automne 2020 a conduit le Gouvernement à réviser cette prévision en ouvrant, par amendement, 6,0 Md€ de crédits supplémentaires sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en cours de procédure parlementaire. Au même moment, la dernière loi de finances rectificative (LFR) de l'année 2020 ouvrait 17,2 Md€ de crédits supplémentaires, soit près de trois fois plus, sur cette même mission pour renforcer le fonds de solidarité et le dispositif relatif à l'activité partielle.

Comme la Cour l'avait relevé, dans son précédent rapport sur le budget de l'État⁵, les ouvertures de crédit effectuées en LFR 4 pour 2020 étaient particulièrement élevées et un montant très important de crédits ouverts en 2020, resté inutilisé en fin d'année, a été reporté sur 2021.

Par ailleurs, d'importantes modifications ont été apportées aux prévisions macroéconomiques au cours du débat parlementaire de l'automne 2020. Les prévisions de recettes fiscales du projet de loi de finances pour 2021 (271,2 Md€) ont en conséquence été abaissées de plus de 13 Md€ dans la loi de finances initiale votée et promulguée.

⁵ Le budget de l'État en 2020, Résultats et gestion, avril 2021.

La prévision de déficit pour 2021 intégrait dès le PLF les dépenses liées au plan de relance présenté par le Gouvernement à l'automne 2020 : en particulier, sur les 100 Md€ prévus sur deux ans, 22 Md€ de crédits de paiement étaient prévus sur 2021 sur la nouvelle mission *Plan de relance*, et 10 Md€ de baisse des impôts de production étaient pris en compte sous la forme de moindres recettes.

Au total, la prévision de déficit a été dégradée de 20,5 Md€ entre le dépôt du PLF pour 2021 et le vote de la loi de finances initiale, conduisant finalement à un déficit prévisionnel de 173,3 Md€ pour 2021. Ce montant prévisionnel se comparait au déficit prévu de 223,3 Md€ pour l'exercice 2020, dernière prévision connue et intégrée dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, promulguée le 30 novembre 2020. Il était ainsi affiché une amélioration de 50,0 Md€ entre le déficit prévu pour 2020 et celui prévu pour 2021.

2 - Une programmation budgétaire à nouveau modifiée en cours d'année avec la crise sanitaire

Un décret d'avance et deux lois de finances rectificatives sont venus modifier la programmation budgétaire de la LFI pour 2021.

a) Le décret d'avance du 19 mai 2021

Les restrictions d'activité décidées au premier trimestre 2021 ont conduit le Gouvernement à prolonger plusieurs dispositifs d'aide aux ménages et aux entreprises. Les crédits disponibles en 2021 pour le financement de ces dispositifs ne suffisant pas pour couvrir les consommations de l'année, le Gouvernement a organisé des redéploiements de crédits au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Un décret d'avance publié le 19 mai 2021⁶ a ouvert 6,7 Md€ pour le fonds de solidarité et 0,5 Md€ pour la prise en charge du chômage partiel et annulé un montant équivalent sur le programme de renforcement exceptionnel des participations financières de l'État.

Depuis 2006, date de mise en œuvre de la Lolf, aucun décret d'avance n'avait porté sur plus de 3,0 Md€. Pour la première fois, le plafond annuel de crédits (1 % de la LFI) pouvant être ouverts par décret d'avance a été quasiment saturé.

⁶ Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Par construction, le décret d'avance n'a pas d'impact sur la prévision de déficit puisque les crédits ouverts sont compensés par une annulation de crédits de même montant.

En revanche, le montant élevé des annulations de crédits sur le programme de renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire (7,2 Md€) a été rendu possible par un report de crédits de 11,7 Md€ intervenu le 21 décembre 2020.

La Cour a estimé⁷ qu'il aurait été possible de ne pas reporter les crédits excédentaires pour l'exercice 2020 et que les crédits nécessaires en 2021 auraient dû être ouverts et justifiés en loi de finances initiale, ce qui aurait permis d'éviter une certaine confusion des exercices contraire au principe d'annualité budgétaire et d'affecter la portée de l'autorisation parlementaire.

b) La première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021

La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 (LFR 1) a ratifié les modifications apportées à la LFI par le décret d'avance du 19 mai 2021.

Elle a également ouvert 16,6 Md€ de crédits nouveaux pour des mesures d'urgence, qui se répartissent comme suit :

- 9,8 Md€ sur la mission *Plan d'urgence* face à la crise sanitaire, dont :
 - 4 Md€ sur le programme 360 – *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire* ;
 - 3,6 Md€ sur le programme 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* ;
 - 2,2 Md€ sur le 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* ;
 - 4,2 Md€ sur le programme 364 – *Cohésion de la mission Plan de relance*, notamment pour compenser les crédits consommés en début d'année afin de financer l'activité partielle d'urgence ;
 - 2,6 Md€ relatifs aux prêts et prises de participations :
 - 0,6 Md€ pour le « fonds de transition » sur le programme 862 – *Prêts pour le développement économique et social* du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ;

⁷ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance, juin 2021*.

- 2,0 Md€ sur le nouveau programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021* de la mission *Économie*.

Une ouverture de crédits pour 1,5 Md€ sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission *Crédits non répartis* s'ajoute à ces montants, ainsi que plusieurs redéploiements.

Compte tenu de la révision des prévisions de recettes (+ 1,1 Md€), le solde budgétaire prévu par la LFR 1 se dégradait de 17,9 Md€, pour atteindre - 191,2 Md€, ou - 220,1 Md€ en prenant en compte les crédits de 2020 reportés sur 2021.

c) La seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021

La LFR du 1^{er} décembre 2021 (LFR 2) prévoyait des plus-values sur les recettes de l'État (+ 14,5 Md€), en particulier sur l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, partiellement compensées par une hausse des dépenses prévues sur les crédits des ministères.

Les dépenses nouvelles comprenaient le versement de 2 Md€ à France compétences, et 0,6 Md€ à plusieurs autres organismes (opérateurs du ministère de la culture pour 0,2 Md€, Agence de financement des infrastructures de transport de France pour 0,3 Md€, et Fonds de solidarité pour le développement pour 0,1 Md€).

La LFR 2 ouvrait également 3,6 Md€ de crédits sur trois missions budgétaires pour financer l'« indemnité inflation » :

- 3,2 Md€ sur la mission *Solidarités, insertion et égalité des chances*, par le biais d'un nouveau programme destiné à compenser les pertes de recettes (crédits de cotisations en faveur des employeurs) ou les dépenses supplémentaires (versement direct de la prime aux retraités et aux bénéficiaires de minima sociaux notamment) des organismes de sécurité sociale ;
- 0,3 Md€ sur la mission *Travail et emploi*, pour compenser à Pôle emploi le versement de l'indemnité aux demandeurs d'emploi et assurer le financement de l'indemnité payée par l'État à divers publics relevant du champ du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ;
- 0,1 Md€ sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, pour transférer les fonds nécessaires aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), en vue d'assurer le versement de l'indemnité aux étudiants boursiers.

L'indemnité inflation

Face à la hausse des prix (notamment de l'énergie), le Premier ministre a annoncé en octobre 2021 la mise en place d'une « indemnité inflation ». Cette aide exceptionnelle d'un montant de 100 € est destinée à toutes les personnes percevant un revenu d'activité ou des prestations sociales ne dépassant pas 2 000 € par mois. Les différentes entités qui l'ont versée pour le compte de l'État ont reçu une compensation *via* une réduction de leurs cotisations sociales (employeurs pour les salariés) ou des dotations budgétaires (caisses de retraite, Pôle emploi, Cnaf).

Des crédits ont été ouverts en LFR 2 pour 3,6 Md€ sur les trois programmes du budget de l'État finançant le dispositif, le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi*, le programme 231 – *Vie étudiante pour les étudiants boursiers* et le nouveau programme 371 – *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* pour les autres publics hormis les agents et retraités de l'État et retraités des régimes spéciaux pour lesquels 0,2 Md€ de crédits ont été ouverts en 2022.

L'indemnité inflation a pesé sur le budget de l'État à hauteur de 3,3 Md€ en 2021, soit 0,3 Md€ de moins que les crédits ouverts en LFR 2.

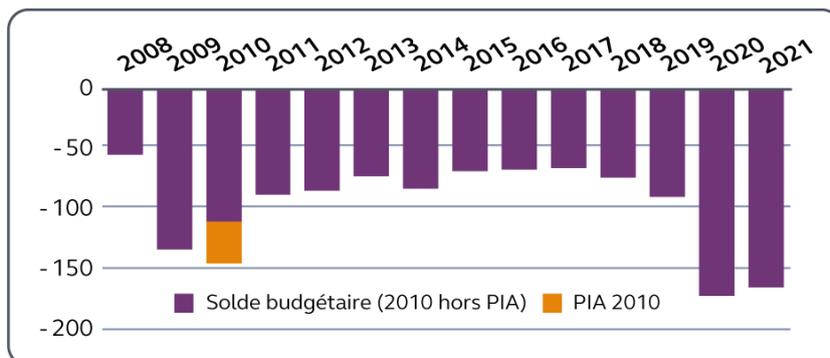
En prenant en compte la consommation prévisionnelle des crédits reportés de 2020 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le déficit prévisionnel pour 2021 s'établissait à 205,1 Md€, en amélioration de 14,9 Md€⁸ par rapport à la LFR 1 (220,1 Md€).

3 - Une exécution très éloignée des dernières prévisions budgétaires

a) Un déficit élevé, à peine inférieur à celui de 2020

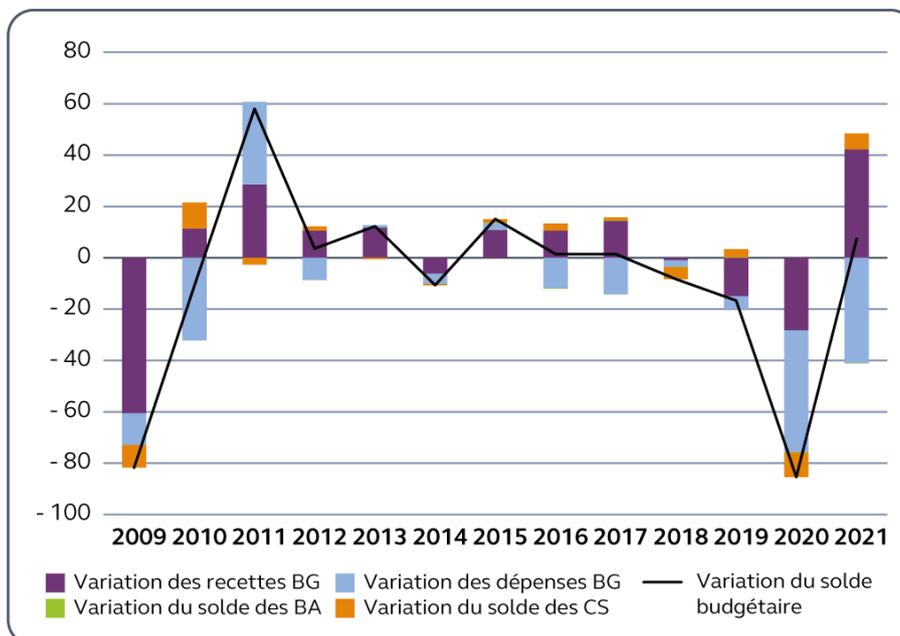
Le solde budgétaire de l'État en 2021 s'élève en exécution à - 170,7 Md€, en amélioration de 7,3 Md€ par rapport à 2020 (- 178,1 Md€). Avec ce niveau encore très élevé, le déficit de l'année 2021 rapporté au PIB (6,8 %) demeure très proche de celui de 2009 (7,1 %), mais en recul par rapport à 2020 (7,7 %).

⁸ L'amélioration hors prise en compte de la consommation prévisionnelle des reports était de 9,9 Md€.

Graphique n° 1 : solde budgétaire de l'État 2008-2021 (Md€)

Source : lois de règlement pour 2008 à 2020 ; direction du budget pour 2021

Le maintien du montant du déficit à un niveau proche de celui de 2020, malgré l'amélioration de la conjoncture économique et un net rebond des recettes, résulte d'une augmentation également marquée des dépenses en 2021.

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

Source : lois de règlement de 2009 à 2020 ; données direction du budget pour 2021

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 de dépenses ont un effet positif sur le solde.

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

En s'établissant à - 170,7 Md€ en exécution, le solde budgétaire de l'État est en définitive très proche de celui prévu dans la loi de finances initiale (- 173,3 Md€). Il est en revanche moins dégradé que ce que prévoyaient les deux lois de finances rectificatives : il est ainsi inférieur de 49,3 Md€ à la prévision de la première LFR publiée le 19 juillet 2021 et de 34,4 Md€ à la prévision de la seconde LFR publiée le 1^{er} décembre 2021.

Tableau n° 2 : solde budgétaire de l'État en 2021 dans les lois de finances et en exécution (Md€)

	LFI 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exéc. 2021	Écart exéc. - LFI	Écart exéc. - LFR 2
Recettes fiscales nettes	257,9	259,0	277,6	295,7	37,9	18,2
Recettes non fiscales	25,3	26,5	22,4	21,3	- 4,1	- 1,1
PSR au profit de l'Union européenne	- 27,2	- 26,4	- 26,5	- 26,4	0,8	0,1
PSR au profit des collectivités territoriales	- 43,4	- 43,4	- 43,6	- 43,4	0,0	0,2
Fonds de concours et att. de produits	5,7	5,7	5,7	8,0	2,3	2,3
Recettes nettes du budget général	218,3	221,3	235,5	255,2	37,0	19,7
Dépenses nettes du budget général	390,6	439,6	435,4	426,7	36,1	- 8,7
Solde du budget général	- 172,4	- 218,3	- 199,9	- 171,5	0,8	28,4
Solde des budgets annexes	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,1
Solde comptes spéciaux	- 0,9	- 1,7	- 5,1	0,8	1,7	5,9
Solde général	- 173,3	- 220,1	- 205,1	- 170,7	2,6	34,4

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

Le faible écart à la loi de finances initiale recouvre toutefois deux écarts de prévisions importants qui se compensent. Les recettes fiscales sont en effet très supérieures (+ 37,9 Md€) à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart est principalement lié à une forte sous-estimation de l'évolution spontanée des recettes fiscales. Ce gain en recettes est presque totalement compensé par une exécution des dépenses du budget général très supérieure à la prévision initiale (+ 36,1 Md€) : cette dernière ne tenait pas compte des reports de crédits de 2020 d'un niveau très élevé (28,8 Md€ pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*), auxquels se sont ajoutés des crédits supplémentaires votés dans les lois de finances rectificatives.

L'amélioration significative du solde par rapport à la seconde loi de finances rectificative (+ 34,4 Md€) s'explique principalement par trois effets qui jouent dans le même sens : un rendement des recettes fiscales supérieur à la prévision (+ 18,2 Md€), pour plus de la moitié du fait d'un cinquième acompte d'impôt sur les sociétés particulièrement élevé (10,1 Md€) ; des dépenses du budget général moins élevées que prévu (- 8,7 Md€), avec une sous-consommation importante sur la mission *Plan de relance* (6,2 Md€)⁹ ; un solde des comptes spéciaux légèrement positif alors que la seconde loi de finances rectificative prévoyait un solde fortement négatif (amélioration de 5,9 Md€).

4 - 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 »¹⁰ est commun à ces deux comptabilités, leurs référentiels diffèrent toutefois légèrement.

a) Le résultat de l'État en comptabilité nationale

En 2021, le déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale, utilisée notamment pour l'application des règles budgétaires européennes, s'établit à 143,8 Md€, soit un montant inférieur de 27,0 Md€ au déficit en comptabilité budgétaire¹¹.

En comptabilité nationale, le classement en opérations financières (sans influence sur le solde) de certaines opérations budgétaires améliore le solde de 4,4 Md€¹² par rapport au solde budgétaire.

⁹ S'agissant de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, l'écart entre la LFR 2 et l'exécution n'est que de 2,3 Md€. Il est inférieur à la sous-consommation des crédits sur cette mission parce la prévision de la LFR 2 intégrait déjà une part importante de cette sous-consommation.

¹⁰ 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.

¹¹ Insee, Complément à l'*Informations Rapides* n° 081 du 29 mars 2022.

¹² Il s'agit notamment de la plupart des prises de participations (3,0 Md€), et des prêts accordés par l'État (4,0 Md€) nets des remboursements (2,0 Md€).

Les « corrections en droits constatés » améliorent le solde en comptabilité nationale de 18,1 Md€, sous l'effet de plusieurs opérations de sens contraires¹³.

L'enregistrement en comptabilité nationale d'opérations qui n'ont pas de traduction dans le budget de l'État améliore le solde en comptabilité nationale de 5,3 Md€ par rapport au solde budgétaire¹⁴.

Enfin, l'absence de prise en compte du solde des budgets annexes dégrade le solde en comptabilité nationale pour un montant de 0,8 Md€.

b) Le résultat de l'État en comptabilité générale

Le résultat de l'État en 2021 en comptabilité générale qui, comme la comptabilité nationale, est en droits constatés, s'établit à - 142,1 Md€¹⁵. Il est moins dégradé que le solde budgétaire (- 170,7 Md€), la différence de 28,6 Md€ résultant d'écarts de sens contraires :

- certaines dépenses et recettes budgétaires ont une traduction comptable uniquement dans le bilan de l'État, pas dans le compte de résultat ; ces différences de comptabilisation améliorent le résultat comptable de 33,9 Md€¹⁶ par rapport au solde budgétaire ;
- certaines opérations sont prises en compte dans les deux résultats mais pas la même année (en raison d'un décalage de « fait générateur »)¹⁷ ; ces différences dégradent le résultat comptable de 8,1 Md€ par rapport au solde budgétaire ;

¹³ De nombreuses opérations relèvent de cette catégorie. Deux d'entre elles contribuent fortement à l'amélioration du solde en comptabilité nationale. Un effet positif de 9,3 Md€ résulte du traitement des recettes enregistrées au titre du financement européen du plan France relance, de 14,4 Md€ en comptabilité nationale (soit le montant des dépenses bénéficiant d'un financement par l'Union européenne), contre 5,1 Md€ en comptabilité budgétaire (soit le montant du versement reçu en 2021). Par ailleurs, l'enregistrement des dépenses de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au moment de la reconnaissance de la créance par l'administration, et non au moment de son utilisation par les entreprises, améliore le résultat en comptabilité nationale de 6,3 Md€ par rapport au solde budgétaire.

¹⁴ L'enregistrement des charges d'intérêts en droits constatés améliore le solde de 7,1 Md€. À l'inverse, la conversion du prêt de 3,0 Md€ accordé en 2020 à Air France en instrument de capital est comptabilisée en dépenses de l'année 2021 en comptabilité nationale.

¹⁵ Dans son acte de certification du compte général de l'État, la Cour a fait état de désaccords et d'insuffisances d'éléments probants affectant certains postes des états financiers.

¹⁶ Dont 13,8 Md€ au titre des acquisitions d'immobilisations incorporelles et corporelles, 9,2 Md€ au titre des opérations sur immobilisations financières et 11,0 Md€ pour les opérations sur comptes de tiers.

¹⁷ Ces opérations concernent notamment les produits/recettes, le compte général de l'État enregistrant en produits les restes à recouvrer sur les produits de l'année courante (15,3 Md€), mais pas les recettes sur les produits des années antérieures (10,7 Md€) ni les recouvrements des impôts et taxes par acomptes (9,1 Md€) qui constituent des recettes budgétaires en 2021.

- certaines opérations de comptabilité générale n'ont pas d'impact en comptabilité budgétaire : il s'agit des opérations d'inventaire qui améliorent le résultat comptable de 23,5 Md€¹⁸, et d'« autres opérations à impact patrimonial » qui pèsent sur le résultat comptable pour 20,6 Md€.

B - Des recettes du budget général qui progressent significativement

En 2021, les recettes du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) se sont élevées à 255,2 Md€, en augmentation de 38,2 Md€ par rapport à 2020, et supérieures de 37,0 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Tableau n° 3 : les recettes du budget général en 2021 (Md€)

	Exéc. 2019	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021	Écart exéc. 2021-2020	Écart exéc. - LFI 2021
Recettes fiscales nettes	281,3	256,0	257,9	295,7	39,8	37,9
Recettes non fiscales	14,0	14,8	25,3	21,3	6,5	- 4,1
Recettes fiscales et non fiscales	295,3	270,7	283,2	317,0	46,3	33,8
PSR au profit de l'Union européenne	- 21,0	- 23,7	- 27,2	- 26,4	- 2,7	0,8
PSR au profit des collectivités territoriales	- 40,9	- 42,0	- 43,4	- 43,4	- 1,4	0,0
Fonds de concours et att. de produits	5,8	12,0	5,7	8,0	- 4,0	2,3
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	239,2	217,0	218,3	255,2	38,2	37,0

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

1 - Des recettes fiscales qui bénéficient du rebond de l'économie

Les recettes fiscales de l'État se sont élevées à 295,7 Md€ en 2021, en hausse de 39,8 Md€ par rapport à 2020. Cette forte progression, qui porte les recettes fiscales au-delà de leur niveau de 2019 (281,3 Md€), s'explique par une évolution spontanée extrêmement dynamique, de 46,0 Md€ (+ 18,0 %).

¹⁸ Dont 10,1 Md€ pour les produits à recevoir, 7,6 Md€ pour les charges à payer et 5,7 Md€ pour les dotations et reprises sur provisions, amortissements et dépréciations.

Les recettes fiscales ont bénéficié du fort rebond de l'activité en 2021 avec, comme on l'observe dans ces circonstances, une progression plus rapide que celle du PIB : en 2021, l'élasticité¹⁹ des recettes fiscales s'établit à 2,2, un niveau très supérieur à la moyenne sur longue période, proche de 1.

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été très partiellement contrebalancée par un effet global à la baisse (- 6,3 Md€) des mesures nouvelles intervenant en 2021. Elles incluent notamment l'incidence (- 4,9 Md€²⁰) de la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, qui s'est accompagnée de la réintégration du reliquat de TH dans le budget de l'État et de la suppression de la compensation du dégrèvement avec, en contrepartie, l'affectation aux collectivités territoriales d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). De même, les recettes fiscales ont été diminuées par la baisse des impôts de production (- 6,8 Md€²¹) et la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (- 3,7 Md€). En sens inverse, le budget de l'État a notamment bénéficié d'un gain de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) de 6,8 Md€ du fait de la rebudgétisation du CAS *Transition énergétique*.

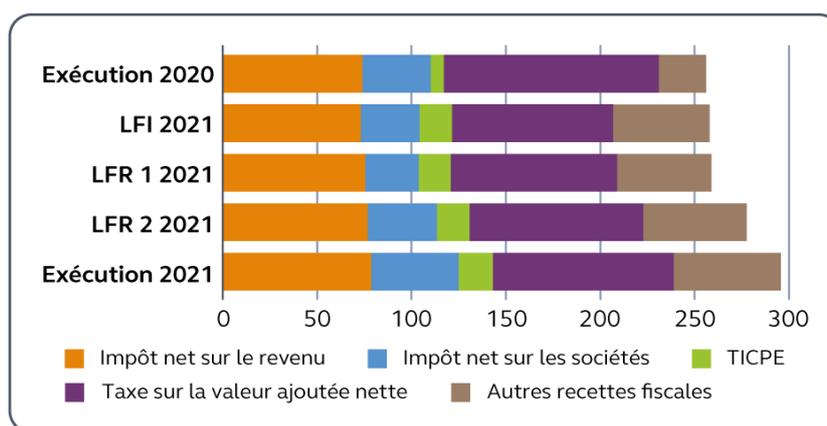
L'évolution spontanée des recettes fiscales, particulièrement dynamique en 2021, a été largement sous-estimée dans les prévisions des lois de finances tout au long de l'année. Les prévisions sont ainsi passées de 257,9 Md€ dans la loi de finances initiale à 259,0 Md€ dans la première loi de finances rectificative, puis 277,6 Md€ dans la seconde loi de finances rectificative. Cette dernière révision, bien que significative, n'a toutefois pas été suffisante puisque l'exécution des recettes fiscales, à 295,7 Md€, l'a dépassé de 18,2 Md€, et se situe 37,9 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale. Une grande part de ces deux écarts (respectivement 55 % et 40 %) concerne l'impôt sur les sociétés.

¹⁹ L'élasticité se calcule comme le rapport du taux de croissance des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur.

²⁰ Cet effet sur les seules recettes fiscales est en partie compensé par d'autres mouvements, notamment par la disparition d'un PSR compensant des exonérations de TH. L'incidence globale pour l'État de l'opération est de - 3,5 Md€ (cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 des recettes fiscales de l'État*, juin 2022).

²¹ Il s'agit de l'effet sur les seules recettes fiscales. La réforme des impôts de production se traduit également par la création de deux nouveaux PSR pour un coût de 3,5 Md€. Le coût total de la réforme pour l'État s'élève à 10,3 Md€ (cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 des recettes fiscales de l'État*, juin 2022).

Graphique n° 3 : prévisions et exécution des recettes fiscales en 2021 (Md€)



Source : lois de finances, direction du budget

2 - Des recettes non fiscales en progression par rapport à 2020

Avec un rendement de 21,3 Md€ en 2021, les recettes non fiscales progressent fortement par rapport à 2020 (+ 6,5 Md€), mais sont inférieures à la prévision de la loi de finances initiale pour 2021 (- 4,1 Md€).

Ces deux écarts résultent en grande partie d'une nouvelle recette reçue en 2021, en provenance de l'Union européenne, et qui constitue la première contribution de l'UE au financement du plan de relance français. Sur un montant total de 39 Md€ attendu sur la période 2021-2026, le versement reçu en 2021 s'élève à 5,1 Md€. Il est cependant inférieur de près de moitié au montant de 10 Md€ inscrit à titre de provision dans la loi de finances initiale.

Le rendement des recettes non fiscales en 2021 intègre également quelques opérations particulières : l'encaissement de primes dans le cadre du dispositif des prêts garantis par l'État (+ 1,8 Md€) ; des versements à l'État prévus en loi de finances, à la suite de la réintégration dans le budget général du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « Fonds Barnier », et d'une régularisation par EDF au titre de la contribution au service public de l'électricité (1,0 Md€ au total). En 2021, une forte baisse des recettes d'amendes est constatée par rapport à 2020 (- 1,8 Md€), année où plusieurs versements exceptionnels²² ont été encaissés par l'État. Le montant des dividendes, qui représentent habituellement la première catégorie de recettes, est resté stable en 2021.

²² Ces versements résultent notamment de la convention judiciaire d'intérêt public signée par Airbus et d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence.

3 - Des prélèvements sur recettes en hausse qui réduisent les ressources de l'État

Les prélèvements sur recettes de l'État se sont élevés globalement à 69,7 Md€, un montant légèrement inférieur à la prévision de la loi de finances initiale (- 0,9 Md€) mais nettement supérieur à celui de 2020 (+ 4,0 Md€).

En 2021, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (26,4 Md€) a augmenté de 2,7 Md€. Cette augmentation résulte principalement du nouveau cadre financier pluriannuel applicable au budget européen de 2021 à 2027 et de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, qui modifie les clefs de répartition des contributions des États membres et augmente la part de la France.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (43,4 Md€) ont progressé de 1,4 Md€. Cette augmentation résulte de plusieurs mouvements à la hausse et à la baisse, en lien avec la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, des mesures exceptionnelles de soutien et la progression tendancielle de certaines dépenses.

C - La poursuite de l'augmentation des dépenses du budget général

Les dépenses nettes²³ du budget général de l'État, y compris fonds de concours et attributions de produits, se sont établies à 426,7 Md€, en augmentation de 37,1 Md€ (30,2 Md€ à périmètre constant) par rapport à 2020. Cette augmentation fait suite à celle encore plus élevée enregistrée en 2020, + 53,6 Md€ (+ 52,3 Md€ à champ constant). Elle résulte du niveau élevé des mesures de soutien auxquelles s'ajoutent en 2021 les mesures de relance, mais aussi du dynamisme des autres dépenses.

1 - Des dépenses marquées par la poursuite des dépenses de soutien et la montée en charge du plan de relance

L'augmentation de 37,1 Md€ des dépenses du budget général en 2021 résulte de plusieurs effets.

Du fait de la poursuite de crise sanitaire en 2021, les dépenses de soutien (ou d'urgence) qui visent à apporter une réponse immédiate se sont maintenues à un niveau élevé, estimé par la Cour à 41,0 Md€, en retrait de seulement 8,7 Md€ par rapport à 2020 (49,7 Md€). Comme en 2020, ces dépenses sont

²³ Les dépenses nettes sont obtenues à partir des dépenses brutes, en déduisant les remboursements et dégrèvements.

en majorité portées par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dont les dépenses ont atteint 34,4 Md€, après 41,8 Md€ en 2020 (- 7,5 Md€).

La diminution des dépenses de soutien a été plus que compensée par deux facteurs d'augmentation :

- l'année 2021 a vu la montée en charge du plan de relance, engagé dès l'été 2020 mais qui n'avait donné lieu cette année-là qu'à un faible montant de décaissements (2,2 Md€). Elle s'est traduite par une nette augmentation des dépenses de relance en 2021, qui s'élèvent à 23,4 Md€, en progression de 21,2 Md€ par rapport à 2020. Ces dépenses sont en grande partie portées par la nouvelle mission *Plan de relance* (18,8 Md€) ;
- les dépenses du budget général hors mesures de soutien et de relance ont connu une progression rapide en 2021, de 17,6 Md€ (+ 5,1 %) à périmètre constant. Cette augmentation est nettement plus forte qu'en 2020, puisque les dépenses hors crise avaient alors progressé de 2,6 Md€ (6,7 Md€ hors baisse de la charge de la dette de 4,1 Md€).

Enfin, les dépenses du budget général ont été accrues de 6,9 Md€ par des mesures de périmètre, essentiellement la rebudgétisation CAS *Transition énergétique*²⁴.

2 - Une programmation budgétaire initiale sensiblement modifiée en cours d'année

Les dépenses du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits), qui s'élèvent à 426,7 Md€ en exécution, sont supérieures de 36,1 Md€ aux crédits de la loi de finances initiale mais inférieures de 8,7 Md€ à la prévision de la LFR 2.

L'écart à la loi de finances initiale provient en grande partie de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (+ 28,3 Md€). Ce surcroît de dépenses a été permis par les importants reports de crédits de 2020 (28,8 Md€) et par de nouvelles ouvertures dans les lois de finances rectificatives (+ 7,7 Md€ en net)²⁵, alors qu'un montant important de crédits non consommés a de nouveau été constaté en fin d'année sur cette mission (7,8 Md€). L'écart à la LFI s'explique également par de nouvelles dépenses décidées en cours d'année, notamment la prime inflation (3,6 Md€), une subvention à France compétences (2 Md€), et un versement du budget général au CAS *Participations financières de l'État* (1 Md€).

²⁴ Cette augmentation des dépenses est compensée par la réaffectation à l'État d'un montant équivalent de TICPE (cf. *supra*).

²⁵ La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a vu ses crédits réduits en cours d'année de 0,4 Md€ par des transferts et virements vers d'autres missions budgétaires.

Dans le courant de l'année 2021, les prévisions de dépenses des lois de finances rectificatives ont tenu compte de la consommation des reports de crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Cette présentation est inhabituelle : en temps normal, les tableaux présentés dans les projets de lois de finances indiquent non pas les prévisions de dépenses mais les montants de crédits ouverts, et ne tiennent pas compte des reports. La prévision de la première LFR a estimé les dépenses de la mission à 44,7 Md€²⁶, ce montant étant ajusté à la baisse dans la seconde LFR, à 36,7 Md€²⁷. L'exécution a finalement été assez proche de cette prévision, inférieure de 2,3 Md€.

Outre cet écart sur la mission *Plan d'urgence*, la différence entre la prévision de la LFR 2 et l'exécution résulte de deux éléments :

- sur les missions du budget général hors *Plan d'urgence*, les dépenses ont été inférieures de 8,7 Md€ aux crédits ouverts après la seconde LFR. Une grande partie de cet écart relève de la mission *Plan de relance* (- 7,9 Md€²⁸) ;
- en sens inverse, les rattachements de fonds de concours et attributions de produits ont été un peu plus élevés que prévu (+ 2,3 Md€).

Tableau n° 4 : prévisions et exécution des dépenses du budget général (Md€)

	LFI 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exéc. 2021	Exéc.- LFI	Exéc.- LFR 2
<i>Crédits des lois de finances hors mission Plan d'urgence</i>	378,9	389,2	393,1	384,4	5,5	- 8,7
<i>Dépenses (crédits + reports) de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	6,0	44,7	36,7	34,4	28,3	- 2,3
Dépenses hors fonds de concours et attributions de produits	384,9	433,9	429,8	418,8	+ 33,8	- 11,0
Fonds de concours et attributions de produits	5,7	5,7	5,7	8,0	+ 2,3	+ 2,3
Dépenses y compris fonds de concours et attributions de produits	390,6	439,6	435,4	426,7	+ 36,1	- 8,7

Source : Cour des comptes – données direction du budget

²⁶ soit la somme des crédits ouverts après la LFR 1 (15,8 Md€) et de la totalité des reports (28,8 Md€).

²⁷ soit la somme des crédits ouverts après la LFR 2 (13,7 Md€) et d'une partie des reports (22,9 Md€).

²⁸ Les crédits disponibles en fin d'année sur cette mission sont légèrement inférieurs (6,2 Md€), en raison d'une consommation de crédits pour un transfert (1,9 Md€) partiellement compensée par un report de crédits entrant (0,3 Md€).

D - Une nette amélioration du solde des comptes spéciaux

En 2021, le solde des budgets annexes est resté proche de l'équilibre (-16 M€) comme chaque année.

Celui des comptes spéciaux s'est établi à + 0,8 Md€, en amélioration de 1,7 Md€ par rapport à la prévision de loi de finances initiale, et de 6,2 Md€ par rapport à 2020.

Tableau n° 5 : solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (M€)

	Exéc. 2020	LFI 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exéc. 2021	Écart exéc. - LFI 2021	Écart exéc 2021 - 2020
<i>Budgets annexes</i>	31	- 37	- 37	- 125	-16	21	- 47
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	118	370	370	- 1 875	- 363	- 734	- 481
<i>Comptes de concours financiers</i>	- 5 613	- 1 345	- 2 145	- 3 373	648	1 992	6 261
<i>Comptes de commerce</i>	51	- 19	- 19	80	407	427	356
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	23	51	51	51	94	43	70
<i>Comptes spéciaux</i>	- 5 421	- 943	- 1 743	- 5 117	786	1 728	6 206

Source : Cour des comptes – données direction du budget

L'amélioration de 1,7 Md€ du solde des comptes spéciaux par rapport à la prévision de la loi de finances initiale est la résultante de différents écarts, dont deux relativement importants. Ainsi, le solde du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* s'est amélioré de 3,0 Md€ (1,6 Md€ en recettes sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture économique et 1,4 Md€ en dépenses du fait de moindres versements de fiscalité locale et d'avances remboursables au titre des droits de mutation à titre onéreux²⁹). En sens inverse le solde du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics* est dégradé de 1,4 Md€ par rapport à la LFI, en raison du versement d'avances non prévues à Île-de-France mobilité et aux autres autorités organisatrices de mobilité³⁰.

²⁹ La consommation de crédits est même négative, du fait de remboursements d'avances indues (cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales*, juin 2022).

³⁰ Dont 0,8 Md€ sur le programme 827 – *Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19*, et 0,6 Md€ sur le programme 828 – *Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid 19*.

En cours d'année, les prévisions de solde des comptes spéciaux ont été ajustées dans les lois de finances rectificatives, en les abaissant par rapport à la loi de finances initiale, de 0,8 Md€ dans la LFR 1, puis de 3,4 Md€ dans la LFR 2. Le solde en exécution (+ 0,8 Md€) est en définitive nettement moins dégradé que la prévision de la seconde loi de finances rectificative (- 5,1 Md€). Le principal écart vient du CAS *Participations financières de l'État* dont le solde a été nettement dégradé dans la LFR 2 (de 2,8 Md€³¹), cet ajustement se révélant injustifié puisque, en exécution, le solde du compte est supérieur de 2,5 Md€ à la prévision de la LFR 2.

Enfin, l'amélioration de 6,2 Md€ du solde des comptes spéciaux par rapport à 2020 est principalement liée au compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, dont le solde s'est amélioré de 5,3 Md€, essentiellement sous l'effet de la conjoncture économique sur les recettes (+ 4,6 Md€).

E - L'incidence des mesures d'urgence et de relance sur le déficit budgétaire

Les interventions de l'État en réponse à la crise sanitaire ont encore eu, en 2021, un effet majeur sur le budget de l'État. Aux mesures d'urgence déjà en vigueur en 2020 se sont ajoutées les mesures de relance qui ont connu une montée en charge en 2021. L'incidence globale de ces mesures sur le solde de l'État peut être estimée à près de 80 Md€.

1 - Un effet de la crise sanitaire encore très significatif en 2021

Les mesures d'urgence, mises en œuvre en 2020 pour apporter une aide immédiate aux ménages et aux entreprises en réponse à la crise sanitaire, ont été poursuivies en 2021 compte tenu de la prolongation de l'épidémie de covid 19.

Au sein des dépenses du budget général (cf. chapitre III), comme en 2020, ces mesures sont portées principalement par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (34,4 Md€), mais d'autres missions ont également financé des dépenses en lien avec la crise, pour un montant total estimé à 10,3 Md€ (dont 3,7 Md€ sur la mission *Plan de relance*).

³¹ Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* en 2021, la Cour s'interroge sur la faiblesse des annulations de crédits dans la LFR 2 (de 0,1 Md€) alors que simultanément les recettes font l'objet d'une forte révision à la baisse (- 2,9 Md€).

S'agissant des comptes spéciaux, l'incidence de la crise est évaluée à - 3,2 Md€. Cet effet résulte principalement (pour - 2,6 Md€) du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, qui a pris en charge d'importantes aides pour le secteur des transports (autorités organisatrices de la mobilité, aéroports) et de nouvelles aides au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. La crise a dans, une moindre mesure, pesé sur quelques autres comptes spéciaux, dont le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (- 0,4 Md€³²) ou le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* (- 0,3 Md€) du fait de moindres recettes. À l'inverse, la surmortalité constatée en 2020 s'est traduite par une diminution de 0,2 Md€ des dépenses du CAS *Pensions*.

L'incidence de la crise sanitaire sur les recettes est plus difficile à quantifier. Dans le rapport sur le budget de l'État de 2020, cette incidence avait, pour l'année 2020, été estimée par convention au niveau de la perte – significative – de recettes par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (qui par construction n'intégrait pas la crise sanitaire). En 2021, la situation est très différente : les recettes ont connu une forte progression (et sont nettement supérieures à la prévision initiale). Les recettes fiscales, en particulier, ont retrouvé un niveau supérieur de 5 % à celui de 2019. En l'absence de crise (dont certains effets sur l'activité économique peuvent être durables), les recettes auraient sans doute été encore plus élevées. Néanmoins, il est impossible d'estimer la perte de recettes par rapport à une situation sans crise. Aucun effet sur les recettes n'a donc été pris en compte dans l'évaluation de l'incidence de la crise en 2021.

L'incidence de la crise sur le solde budgétaire de l'État est ainsi évaluée à près de 48 Md€, un montant nettement inférieur à celui de 2020 (93 Md€) mais néanmoins toujours significatif.

³² notamment pour des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) à des entreprises touchées par la crise sanitaire.

Tableau n° 6 : estimation de l'incidence de la crise sanitaire sur le solde du budget général de l'État en 2020 et 2021 (Md€)

	2020	2021
Dépenses du budget général (CP)	49,7	44,7
dont :		
mission <i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	41,8	34,4
autres missions	7,9	10,3*
Recettes du BG	- 37,3	nd
dont :		
recettes fiscales	- 32,3	nd
recettes non fiscales	- 2,2	nd
à déduire : PSR-UE et PSR-CT	2,8	0,0
Solde du budget général	- 87,0	- 44,7
Solde des budgets annexes	0,0	0,0
Solde des comptes spéciaux	- 5,7	- 3,2
Solde budgétaire de l'État	- 92,7	- 47,9

* : ce montant inclut 3,7 Md€ de la mission Plan de relance pour l'activité partielle d'urgence.
Source : Cour des comptes

2 - Des mesures de relance qui pèsent sur le budget de l'État pour 23,6 Md€ en 2021

D'un montant total de 100 Md€, le plan de relance doit, selon la ventilation annoncée à son lancement en septembre 2020, être financé par l'État à hauteur de 86 Md€, les administrations de sécurité sociale pour 9 Md€, les autres actions relevant pour 3 Md€ de la Banque des territoires et 2 Md€ de Bpifrance. S'agissant de l'État, le montant de 86 Md€ inclut une baisse des impôts de production, dont le coût est évalué à 20 Md€ (soit 10 Md€ par an en 2021 et 2022). Les 66 Md€ restants sont pour un peu plus de moitié portés par la mission *Plan de relance* (36 Md€) créée en 2021. Le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 4), doté de 20 Md€, finance une partie des mesures de relance, pour 11 Md€. Enfin, les autres mesures de relance sont financées par d'autres missions du budget général, des comptes spéciaux, ou par des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Le plan de relance, initié à l'automne 2020, a connu une montée en charge progressive au cours de l'année 2021³³. Son incidence sur le budget général de l'État s'élève à 23,6 Md€. La moitié du coût du plan en 2021 (28,7 Md€) relève de la mission *Plan de relance* (15,1 Md€), et un tiers de la baisse des impôts de production (8,6 Md€³⁴). Ce coût est partiellement compensé par le premier versement de l'Union européenne (5,1 Md€) au titre du financement du plan national de relance et de résilience (PNRR) présenté par la France à l'été 2021.

Tableau n° 7 : incidence du plan de relance sur le solde budgétaire de l'État en 2021 (Md€)

	2021
Dépenses du budget général (CP)	19,6
dont :	
mission <i>Plan de relance</i>	15,1*
Programme d'investissements d'avenir	2,1
autres missions du budget général et hors dépenses PIA	2,4
Recettes du budget général	- 5,1
dont :	
baisse des impôts de production (net de l'effet retour positif sur l'impôt sur les sociétés)	- 8,6
versement de l'Union européenne	5,1
prélèvements sur recettes	- 0,2
Solde du budget général	- 23,3
Solde des comptes spéciaux	- 0,3
Solde budgétaire de l'État	- 23,6

* après déduction de 3,7 Md€ ayant financé l'activité partielle d'urgence, reportés dans les dépenses de crise

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les décaissements au titre du plan de relance se poursuivront en 2022. Sur la mission *Plan de relance*, la loi de finances initiale pour 2022 a ouvert 13 Md€ en crédits de paiement, auxquels s'ajouteront les reports de 6,2 Md€ en provenance de 2021. Les décaissements devraient toutefois se poursuivre au-delà de 2022, la mise en œuvre de certaines mesures étant étalée sur plusieurs années.

³³ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.*

³⁴ La diminution des impôts de production, d'un montant total de 10 Md€, a pour conséquence une augmentation du bénéfice fiscal des entreprises, et se traduit donc par une hausse du rendement de l'impôt sur les sociétés. L'incidence retenue ici pour la baisse des impôts de production (- 8,6 Md€ sur les recettes du budget général) intègre cet « effet retour » sur l'impôt sur les sociétés.

II - Une dette de l'État qui s'accroît fortement

Avec un déficit budgétaire presque aussi élevé qu'en 2020, l'État a dû procéder à des émissions de dette pour des montants encore très importants (A). S'agissant la charge d'intérêts, après une diminution régulière depuis dix ans, elle a connu une hausse en 2021, la baisse des taux d'intérêt ne suffisant pas à compenser l'augmentation de l'encours (B).

A - Des émissions de dette à moyen et long terme au même niveau qu'en 2020

1 - Un besoin de financement en léger recul en 2021, mais restant à un niveau historiquement élevé

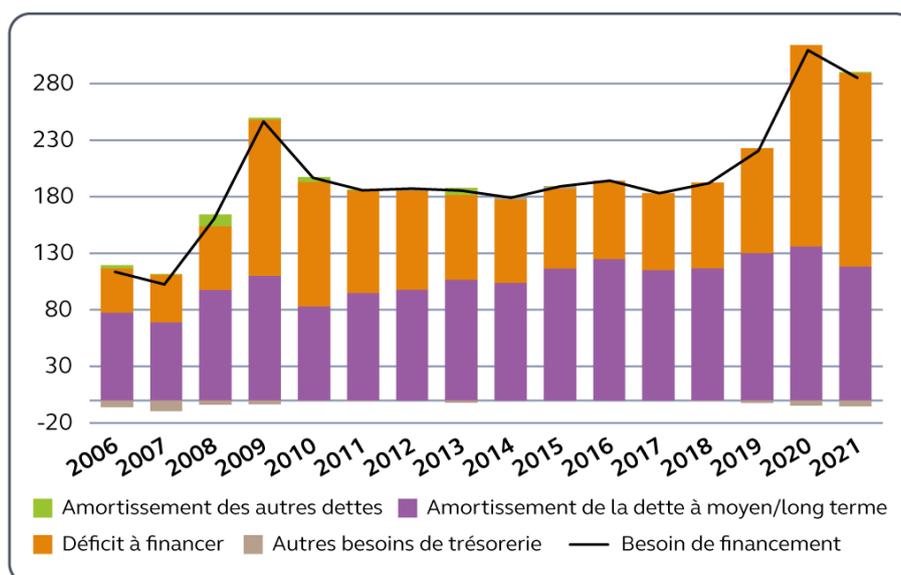
À la fin de l'année 2021, la dette négociable de l'État s'élève à 2 145 Md€, en hausse de 144 Md€ en un an. Cette progression est moins forte que celle constatée en 2020 (+ 178 Md€), mais nettement supérieure à celles observées au cours des dix années antérieures, qui s'étaient situées entre 44 Md€ et 84 Md€. Rapportée au PIB, la dette de l'État³⁵ n'augmente que très légèrement (de 88,3 à 88,8 points) en raison de la très forte progression du PIB en 2021.

En 2021, le besoin de financement de l'État³⁶, qui dépend essentiellement du montant de la dette arrivant à échéance au cours de l'année et du déficit budgétaire de l'exercice, s'est élevé à 285,2 Md€³⁷. Il est en diminution de 24,2 Md€ par rapport à 2020, mais se maintient à un niveau largement supérieur à celui constaté sur la décennie 2010-2019 (191 Md€ en moyenne), ainsi que lors du précédent pic relevé lors de la crise de 2009 (246,4 Md€).

³⁵ En comptabilité nationale.

³⁶ Le besoin de financement de l'État correspond à ses charges de trésorerie au cours de l'année. Il doit être financé par des ressources de trésorerie. Le tableau de financement de l'État, présenté en loi de finances conformément à l'article 34 de la Lolf, rend compte de l'équilibre entre les ressources et les charges de trésorerie.

³⁷ Il s'agit encore d'une version de travail du tableau de financement, susceptible d'être actualisée.

Graphique n° 4 : besoin de financement de l'État (en Md€)

Source : Agence France Trésor

Le besoin de financement constaté en exécution (285,2 Md€) est inférieur à celui prévu en LFI (293,0 Md€). En 2021, près de 60 % de ce besoin de financement découlent de la nécessité de financer le déficit courant, le remboursement de titres arrivés à échéance n'en représentant que 40 %. Ces ordres de grandeur, similaires à ceux constatés en 2020, marquent une rupture avec la tendance observée les années précédentes. En effet, du fait de la hausse de la dette publique, la part du refinancement de la dette avait progressivement augmenté pour devenir prépondérante, passant ainsi de 44 % en 2010 (soit 82,9 Md€) à 58 % en 2019 (soit 130,2 Md€).

La prévision de déficit à financer retenue en LFI 2021 a été fortement réévaluée en cours d'exercice, puisqu'elle a d'abord été révisée à 220,1 Md€ dans la LFR 1 (+ 46,8 Md€), avant d'être abaissée de 15 Md€, à 205,1 Md€, dans la LFR 2. Toutefois, le niveau de déficit finalement constaté en exécution s'est avéré significativement inférieur (170,7 Md€). Ces variations du déficit à financer expliquent quasiment à elles seules les évolutions du besoin de financement attendu en cours d'exercice.

Tableau n° 8 : Financement de l'État (Md€)

	Exéc. 2019	Exéc. 2020	LFI 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exéc. 2021
Besoin de financement						
Amortissement de la dette à moyen et long terme	130,2	136,1	118,3	118,3	118,3	118,3
Déficit à financer	92,7	178,1	173,3	220,1	205,1	170,7
Amortissement des autres dettes	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortissement de la dette SNCF Réseau	-	1,7	1,3	1,3	1,3	1,3
Autres besoins de trésorerie	- 2,4	- 6,9	0,1	- 1,4	- 3,7	- 5,1
Total	220,5	309,5	293,0	338,3	321,0	285,2
Ressources de financement						
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	200	260	260	260	260	260
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 6	54,7	19,5	19,5	5,0	- 6,2
Variation des dépôts des correspondants	11,5	27,8	7,0	3,9	8,9	18,7
Variation des disponibilités (1)	- 5,7	- 63,4	-	48,4	33,3	- 4,4
Primes et décotes	19,9	30,1	6,5	6,5	13,8	17,2
Autres ressources de trésorerie	0,8	0,3				
Total	220,5	309,5	293,0	338,3	321,0	285,2

Source : Agence France Trésor

Nota bene : (1) un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État

S'agissant des ressources de financement, le montant en exécution des émissions de dette à moyen et long terme, nettes des rachats, a été conforme à la prévision inscrite en LFI et identique au niveau de l'année précédente, soit 260 Md€. En revanche, la mobilisation des autres ressources de financement a connu des variations différentes des prévisions initiales.

D'une part, le faible niveau des taux de moyen-long terme et la réémission d'anciennes souches ont occasionné l'encaissement de 18,8 Md€ de primes à l'émission, contre 1,9 Md€ de décotes, soit un montant net de primes d'environ 16,9 Md€.

D'autre part, l'AFT a recouru à une diminution des émissions de titres d'État de court terme (baisse de 6,2 Md€ de l'encours net de BTF en 2021, après une augmentation de 54,7 Md€ en 2020) alors qu'une hausse de près de 20 Md€ était prévue en LFI.

Par ailleurs, la hausse des dépôts des correspondants du Trésor (+ 18,7 Md€), qui résulte de la poursuite de la politique de centralisation des trésoreries publiques³⁸, a constitué un autre apport de trésorerie mais dans une proportion moindre également que durant les exercices précédents.

En 2020, les émissions ayant été fixées en fonction de prévisions de déficit nettement supérieures au déficit constaté en exécution, un fort surplus de trésorerie (63,4 Md€) avait été accumulé à la fin de l'exercice. Alors que l'AFT envisageait encore, au stade de la LFR 2 pour 2021, la mobilisation de plus de la moitié (33 Md€) de ce surplus pour répondre au besoin de financement, la réduction du déficit budgétaire a finalement rendu cette option inutile, et l'encours de trésorerie s'est au contraire accru de 4,4 Md€.

En 2021, l'AFT a procédé à des rachats anticipés d'OAT à hauteur de 25,1 Md€ (dont 19,6 Md€ de titres à échéance 2022 et 5,5 Md€ de titres à échéance 2023).

Ce volume de rachat est inférieur à celui de 2020 (30,5 Md€) ainsi qu'à la moyenne de la décennie passée, y compris en faisant abstraction des deux années 2015 et 2019 où les rachats avaient atteint des niveaux exceptionnellement élevés³⁹. Pour rappel ces rachats, neutralisés dans le tableau de financement adopté en LFI, ne donnent pas lieu à un objectif en LFI⁴⁰.

En 2021, ces opérations de rachats ont par ailleurs été effectuées à un rythme relativement linéaire tout au long de l'année, à la différence de 2020 où ils avaient été réalisés pour l'essentiel au second semestre, et de 2019 où 45 % des rachats avaient à l'inverse déjà eu lieu dès la fin mars.

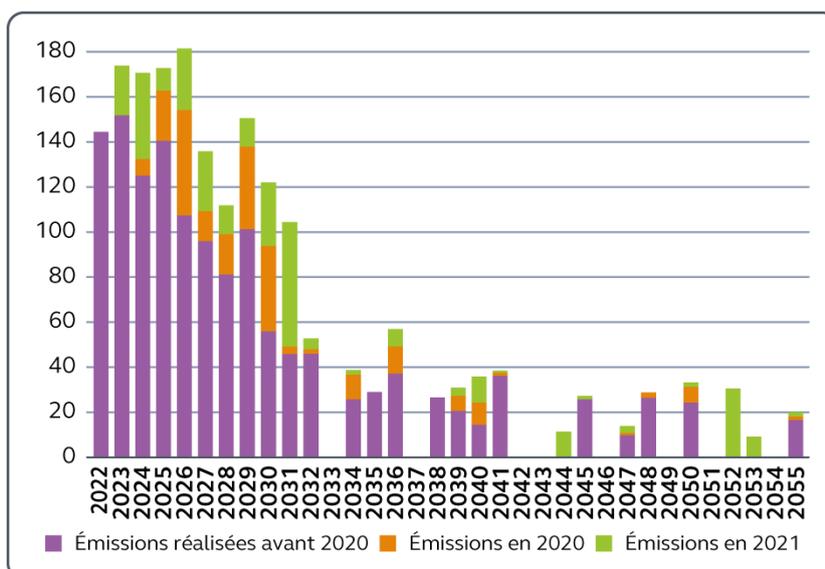
³⁸ Cf. l'ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020 relative à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor et, pris en application de cette dernière, le décret n° 2021-29 du 14 janvier 2021 (entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021). Les nouveaux correspondants dont la trésorerie est centralisée sont : l'Institut de France et les cinq académies qui le constituent, l'EPIC BPI France, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'IFP-Énergies Nouvelles et le Fonds de garantie de dépôts et de résolution (FGDR).

³⁹ Les rachats très élevés observés en 2015 s'expliquent par les rachats de titres arrivant à échéance l'année en cours (pour 20 Md€, dont 12 Md€ de BTF). Ces rachats de titres arrivant à échéance en année N s'apparentent à des placements de la trésorerie. Ils s'insèrent donc dans la stratégie générale de placement de la trésorerie de l'État. Selon l'AFT, ces rachats infra-annuels étaient en 2015 intéressants dans un contexte où les taux sur titres d'État à court terme restaient supérieurs à la rémunération des liquidités.

⁴⁰ Par ailleurs, aucun montant prévisionnel n'est transmis à ce titre aux SVT.

De telles opérations permettent à l'AFT de lisser le programme de financement de l'État. Ainsi, environ un quart (24,6 %) de la dette à moyen et long terme devra être remboursé d'ici fin 2024, et près de la moitié (49,2 %) arrivera à échéance d'ici fin 2027, puis plus des deux tiers (68,5 %) à l'horizon 2030. En volume, cela correspond à plus de 1 360 Md€ de dette négociable à amortir d'ici la fin de la décennie, un montant supérieur à ce qui était encore l'encours de dette total en 2014. En procédant à des rachats de titres arrivant à échéance l'année en cours (N), et les deux années suivantes (N+ 1 et N+ 2) comme elle le fait de manière régulière, l'AFT pourra néanmoins réévaluer les arrivées à l'échéance substantielles des prochaines années.

Graphique n° 5 : dette de moyen-long terme arrivée à l'échéance par année (Md€)



Source : Cour des Comptes à partir de données de l'Agence France Trésor

Note : Les calculs sont basés sur la dette de moyen long-terme et excluent les encours de BTF pour l'année 2022. Des émissions de long terme arrivant à échéance en 2060, 2066 et 2072 pour des montants de 16,7 Md€, 14,1 Md€ et 8,5 Md€ respectivement ne figurent pas sur le graphique.

2 - Une maturité qui poursuit son augmentation

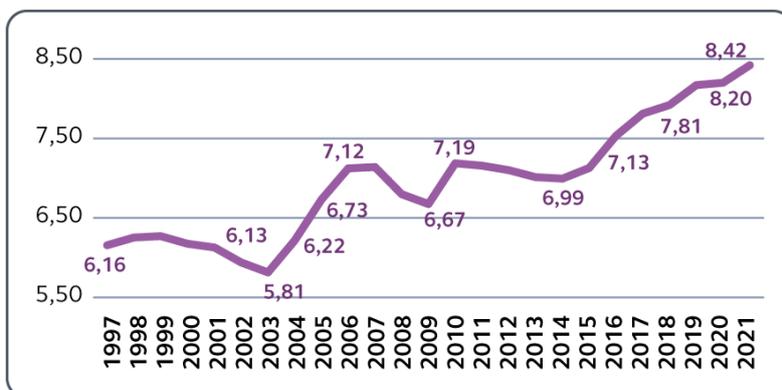
La maturité moyenne de la dette française était de 8,4 ans en 2021 après 8,2 ans en 2020, en forte augmentation par rapport à 2003 (5,8 ans). L'évolution observée en 2021 résulte de la diminution de la part relative des BTF dans l'encours total, mais aussi de l'allongement de près d'un an de la maturité moyenne des titres de moyen-long terme émis en 2021 (12,4 années contre 11,5 années en 2020).

En 2020, la durée de vie moyenne de la dette française se situait au-dessus de celle des pays de la zone euro comparables à la France comme l'Allemagne (6,7 ans), l'Espagne (7,7 ans), l'Italie (7 ans) et les Pays-Bas (7 ans et 3 mois). Elle est en revanche nettement inférieure à celles de l'Autriche (10,1 ans) et du Royaume-Uni (17,8 ans). Tous les pays européens ont vu cette durée de vie moyenne augmenter depuis 20 ans.

La maturité moyenne de la dette ne peut pas varier fortement sur un an car 90 % du stock des titres de moyen et long terme est inchangé d'une année sur l'autre. En revanche la maturité des titres émis chaque année est plus élevée. Elle est supérieure à 10 ans depuis 2016 et atteignait 11,5 années en 2020 et 12,4 années en 2021. Par ailleurs, la France a le plus gros encours de dette de maturité supérieure à 30 ans au sein de la zone euro. D'un montant proche de 100 Md€, elle représente près de 50 % de l'encours à plus de 30 ans en zone euro.

Cet allongement de la maturité traduit l'évolution de la demande des investisseurs dans un contexte de taux d'intérêt bas, notamment à la suite de la mise en place des programmes d'achats d'actifs de la Banque centrale européenne (BCE).

Graphique n° 6 : durée de vie moyenne de la dette (en années)

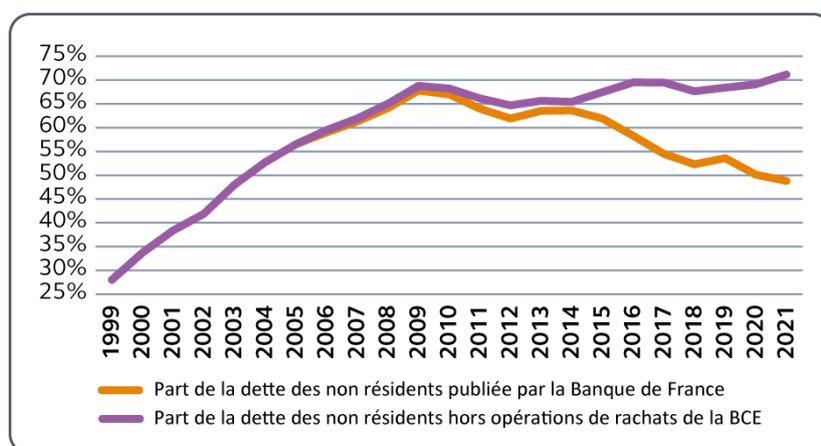


Source : Agence France Trésor

En 2021, la part de la dette de l'État détenue par les non-résidents a diminué, poursuivant une tendance observée depuis 2014. Cette baisse est en réalité la conséquence des achats de titres publics par la BCE dans le cadre de ses opérations de politique monétaire non conventionnelle

(*Quantitative Easing – QE*)⁴¹. Corrigée de ces opérations, la proportion de détenteurs non-résidents n'a pas baissé au cours des dernières années et reste proche de 70 %.

Graphique n° 7 : proportion de non-résidents dans l'encours total de la dette et dans l'encours hors opérations de rachats de la BCE



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Agence France Trésor et de la Banque de France

Note de lecture : la part de la dette détenue par les non-résidents, telle que publiée par la Banque de France, diminue tendanciellement depuis 2014. En excluant la fraction de la dette qui a fait l'objet d'un rachat par la BCE (dans le cadre des opérations de *Quantitative Easing – QE*), la part détenue par les non-résidents apparaît stable au cours des dernières années, de l'ordre de 70 %.

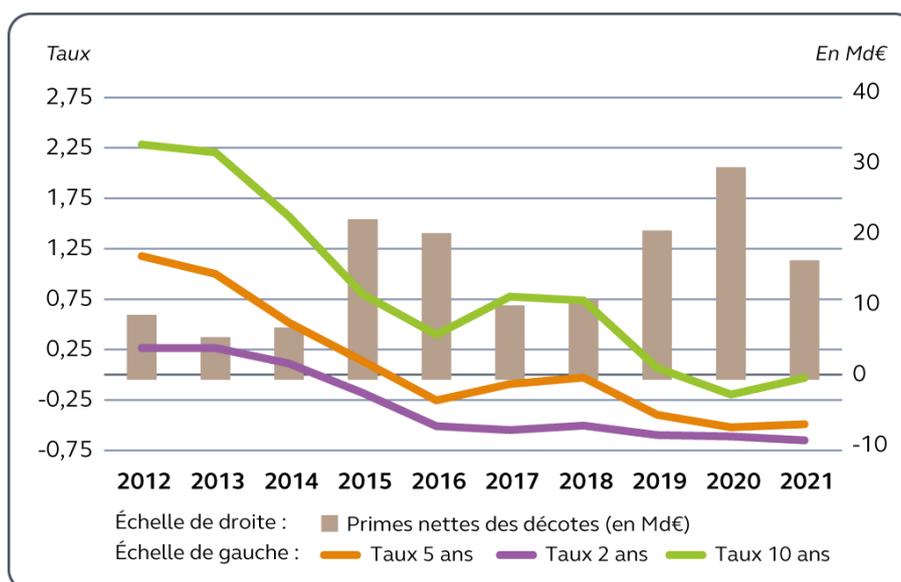
3 - Un montant toujours élevé de primes nettes des décotes, mais en diminution par rapport à 2020

Les émissions de titres donnent lieu à l'encaissement de primes ou de décotes lorsque leur taux de coupon est différent du taux de marché. Ces primes et décotes compensent la différence, sur la durée de vie du titre, entre les montants des coupons versés et ceux qui l'auraient été dans le cas d'une émission au taux du marché.

⁴¹ La part de la dette détenue par la Banque de France dans le cadre des programmes d'achats de la BCE est classée dans la dette détenue par les résidents. Elle comprend des titres qui auparavant étaient détenus par des résidents ou des non-résidents. Les achats de dette par la Banque de France font donc mécaniquement diminuer la part de la dette détenue par des non-résidents.

En raison de la baisse tendancielle des taux d'intérêt au cours des dernières années, l'État a enregistré des montants importants de primes (et versé des montants limités de décotes). Dans ce contexte de baisse des taux, l'émission de titres de souches anciennes se traduit en effet mécaniquement par des primes à l'émission, dans la mesure où le taux de coupon est supérieur au taux de marché actuel. L'apparition de primes est également liée au contexte de taux négatifs : le taux de coupon ne pouvant être inférieur à zéro, les titres émis à taux négatifs génèrent mécaniquement des primes à l'émission, même lors de l'émission inaugurale du titre.

Graphique n° 8 : primes et décotes, et taux d'intérêt



Source : Cour des comptes à partir de données de l'AFT et de la Banque de France

En 2021, 18,8 Md€ de primes et 1,9 Md€ de décotes ont été enregistrées à l'émission de titres de moyen-long terme, soit un total net de 16,9 Md€⁴². Ce montant est inférieur à celui de 2020 (30,7 Md€) car, les taux d'intérêt ont été plus élevés qu'en 2020 et la part des souches anciennes dans les émissions moins importante.

⁴² Ce montant, relatif aux seules primes nettes des décotes encaissées à l'émission, s'écarte du montant figurant dans le tableau de financement (17,2 Md€ en 2021) qui prend également en compte les primes et décotes sur les rachats de titres.

Tableau n° 9 : primes, nettes des décotes, à l'émission (Md€)

	Souches de référence	Souches anciennes	Titres indexés	Primes nettes des décotes
2016	6,0	12	2,8	20,8
2017	1,2	6,9	2,5	10,5
2018	0,7	7,5	3,1	11,3
2019	7,8	11,2	2,2	21,2
2020	6,9	21,4	2,4	30,7
2021	1,3	11,4	4,2	16,9

Source : Agence France Trésor

L'encaissement de primes a pour conséquence de réduire, de manière temporaire, le ratio de la dette publique rapportée au PIB⁴³. Selon les estimations réalisées par l'AFT à la demande de la Cour, l'ensemble des primes reçues par l'État jusqu'en 2020 net de leur amortissement a conduit, toutes choses égales par ailleurs, à diminuer l'encours de la dette publique d'environ 4,3 points de PIB fin 2020.⁴⁴ Cet effet mécanique est la conséquence de la stratégie de suivi de la demande du marché. Il ne résulte pas, selon l'analyse de la Cour⁴⁵, d'une volonté de l'AFT de réduire en apparence le niveau de la dette.

⁴³ Un titre émis sur une souche ancienne possédant un coupon plus élevé que le taux actuariel du marché a une valeur de marché supérieure à sa valeur faciale en raison de la perspective pour l'investisseur de bénéficier pendant sa durée de détention d'un paiement d'intérêts supérieur à celui qui aurait prévalu avec le taux actuariel du marché au moment de l'émission. Par neutralité financière, les investisseurs paient une prime au moment de l'émission qui correspond à l'écart entre la valeur de marché et la valeur nominale du titre. En comptabilité nationale, l'endettement au sens de Maastricht comptabilise la valeur nominale des titres (plus faible que la valeur de marché dans ce cas d'espèce) mais prend en compte le taux de marché à l'émission pour le calcul de la charge de la dette (et non le coupon budgétaire). Cet effet baissier sur le ratio de dette publique au sens de Maastricht est temporaire. Il s'estompe au fur et à mesure du paiement des coupons plus élevés de la souche ancienne, conduisant à un déficit budgétaire plus important comparé à la situation prenant en compte le taux de marché lors de l'émission. En cas d'émission sur une souche avec un coupon plus faible que le taux de marché à l'émission, c'est l'effet inverse qui se produit, hausse temporaire de la dette au sens de Maastricht, puis diminution progressive.

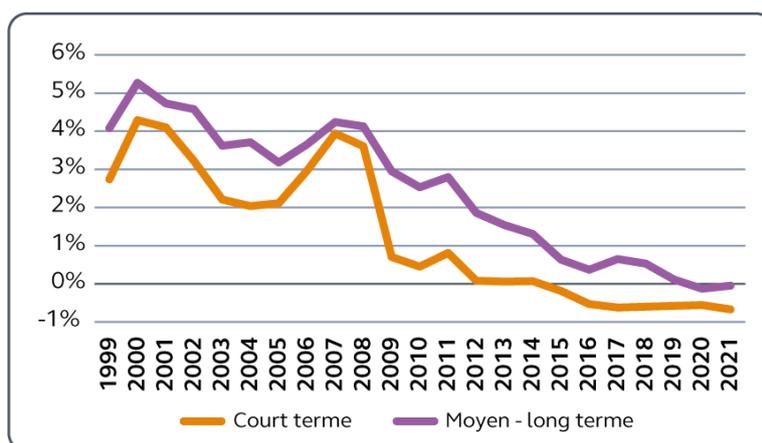
⁴⁴ Le chiffre pour 2021 sera connu au moment de l'arrêté des comptes de l'État en comptabilité générale. Le chiffre de 4,3 points de PIB est obtenu en additionnant pour chaque année jusqu'en 2020 le montant des primes nettes des décotes auquel est soustrait leur amortissement. Ce dernier représente la différence entre les charges d'intérêts supportées par le budget de l'État et retracées en comptabilité budgétaire d'une part, et les charges d'intérêt évaluées en comptabilité nationale d'autre part.

⁴⁵ Cf. Cour des comptes, La gestion de la dette publique et l'efficience du financement de l'État par l'Agence France Trésor, communication à la commission des finances, de l'Assemblée nationale, février 2022.

B - Pour la première fois depuis 2011, un ressaut de la charge de la dette dû à l'augmentation de l'inflation

Dans cet environnement de marché, l'AFT a pu procéder à ses émissions dans de très bonnes conditions. Les émissions à court terme ont été réalisées à un taux (- 0,67 % en moyenne) en diminution par rapport à celui des deux années précédentes (- 0,57 % en moyenne) tandis que les émissions à moyen et long terme ont à nouveau été réalisées à un taux négatif en 2021 (- 0,05 % en moyenne) mais à des conditions légèrement moins favorables qu'en 2020 (- 0,13 % en moyenne).

Graphique n° 9 : taux moyen à l'émission



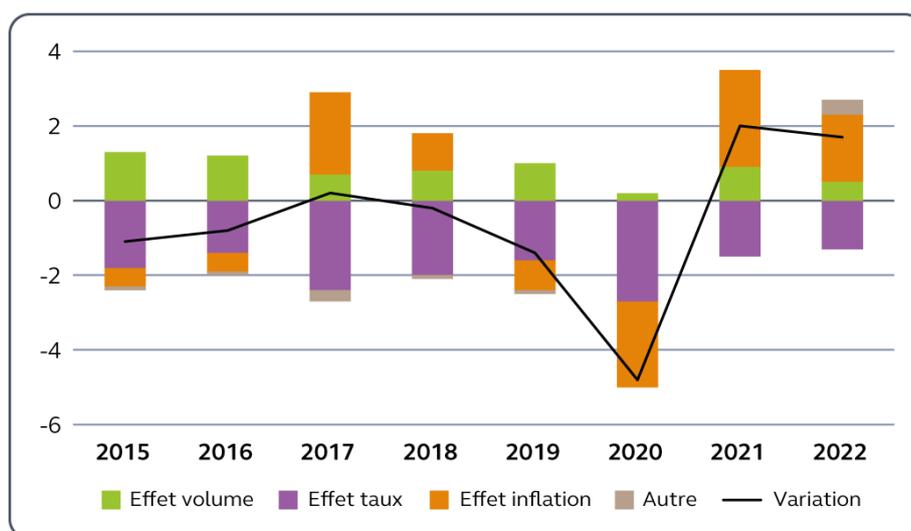
Source : Agence France Trésor

La charge de la dette (36,3 Md€) a augmenté de 2,0 Md€ entre 2020 et 2021. Cette augmentation est essentiellement liée à l'impact de l'accroissement du volume de dette de l'État⁴⁶ (+ 0,9 Md€), reflétant l'augmentation de l'encours de dette à moyen et long terme, et à

⁴⁶ Pour évaluer l'effet volume, l'AFT considère l'accroissement de l'encours de dette au cours de l'année précédant l'année évaluée, en y appliquant le taux de coupon des titres émis cette même année. L'accroissement de la dette à moyen-long terme pris en compte dans le calcul est de 129,5 Md€ (260 Md€ émis net des rachats, moins 130,5 Md€ amortis en 2020). Sur la base d'un coupon moyen de 0,69 % pour les titres émis en 2020, cela représente une charge d'intérêt supplémentaire de 0,9 Md€ en 2021.

l'augmentation de l'inflation⁴⁷ (+ 2,6 Md€). Ces effets ont plus que compensé l'impact de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt⁴⁸ (- 1,5 Md€).

Graphique n° 10 : contributions à l'évolution de la charge d'intérêts (en Md€)



Source : Agence France Trésor

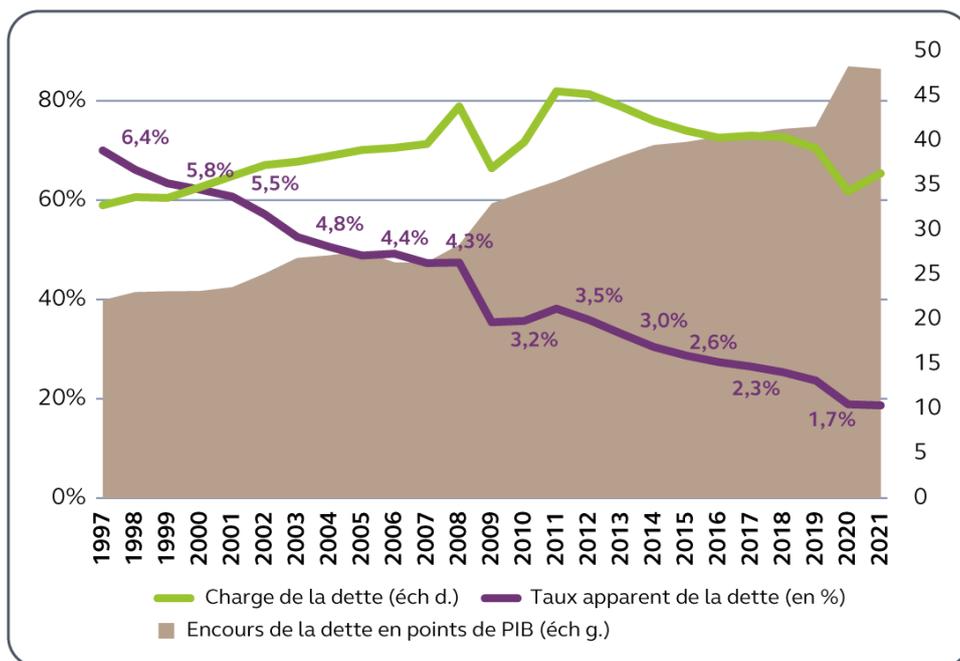
De ce fait, le taux apparent de la dette, c'est-à-dire le rapport entre la charge totale d'intérêts versés et la dette totale émise par l'État, s'est établi à 1,7 % en 2021⁴⁹ comme en 2020.

⁴⁷ La charge de la dette est sensible à l'inflation pour deux raisons : l'indexation du capital des obligations indexées est enregistrée chaque année comme une dépense budgétaire (3,0 Md€ en 2021 après 0,5 Md€ en 2020), même si la dépense n'intervient pour l'État qu'au moment du remboursement des obligations, à leur date d'échéance ; les intérêts versés chaque année (2,5 Md€ en 2021 après 3,0 Md€ en 2020) sont calculés sur la valeur du capital indexé.

⁴⁸ Pour évaluer l'effet taux, l'AFT applique au volume amorti en 2020 (130,5 Md€) l'écart entre le taux de coupon moyen des titres amortis en 2020 (1,77 %) et le taux de coupon moyen des titres émis en 2020 (0,69 %). Le refinancement en 2020 à des taux de coupon moindres aboutit ainsi à un allègement de la charge de coupon de 1,4 Md€ en 2021.

⁴⁹ Le calcul réalisé ici rapporte la charge d'intérêts budgétaire à l'encours de dette en fin de période. Il est différent du taux apparent publié par l'AFT (1,5 % en 2021) qui utilise les chiffres de la dette négociable en comptabilité maastrichtienne et rapporte la charge d'intérêts à l'encours de début de période.

Graphique n° 11 : encours de dette de l'État (% du PIB), charge de la dette (Md€) et taux apparent associés



Source : Agence France Trésor

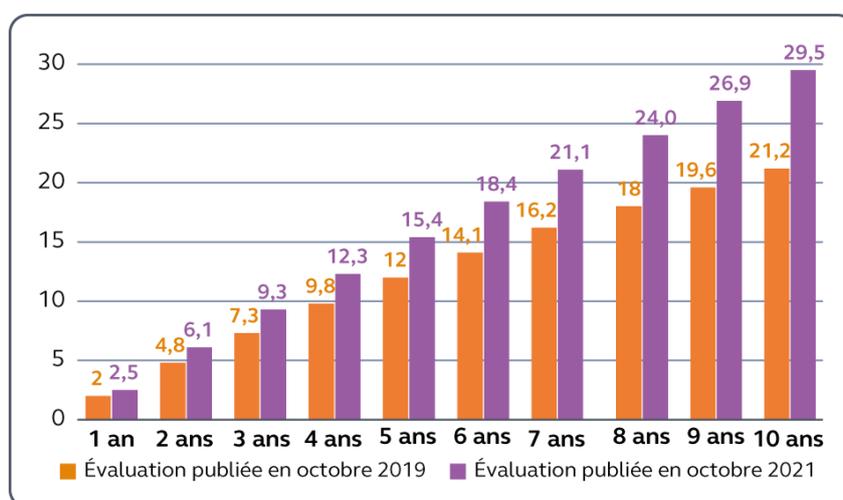
Le solde des opérations de trésorerie s'établit à - 1 480 M€ en 2021. Il résulte essentiellement de la persistance de taux négatifs à court terme, entraînant un renchérissement du coût de la trésorerie déposée par l'État à la Banque de France. Il est passé de 194 M€ en 2019 à 485 M€ en 2020 et 536 M€ en 2021.

Ce solde négatif résulte aussi, comme les années précédentes, des conditions de rémunération favorables accordées par l'État aux dotations non consommables destinées au financement des premières générations de programmes d'investissement d'avenir (PIA). En 2021, les intérêts acquittés par l'État au titre de la rémunération de ces fonds se sont élevés à 751 M€, soit plus de la moitié des dépenses totales liées aux opérations de trésorerie.

La forte croissance de la dette de l'État entre 2008 et 2019 (+ 98 %) l'a rendu très vulnérable à une hausse des taux. La hausse observée en 2020 et 2021 a renforcé à nouveau cette sensibilité. L'AFT estime qu'une hausse d'un point des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêts de 2,5 Md€ la première année, 6,1 Md€ la deuxième année et 29,5 Md€ à l'horizon

de 10 ans⁵⁰. L'impact de ce choc à un horizon de 10 ans est ainsi nettement plus élevé que celui estimé fin 2019 (+ 21,2 Md€). À titre d'illustration, cette hausse reviendrait, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter de 76 % la charge de la dette par rapport au niveau attendu en LFI pour 2022.

Graphique n° 12 : impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % (+ 100 points de base) sur la charge d'intérêts maastrichtienne⁵¹ de la dette de l'État (Md€)



Source : PAP du programme 117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État annexé au PLF pour 2020 et pour 2022.

⁵⁰ Les rachats, par ailleurs nécessaires pour lisser les tombées d'échéances de souches de volume important, sont susceptibles d'accélérer légèrement l'effet affiché d'une hausse des taux sur la charge d'intérêts.

⁵¹ La charge d'intérêts au sens du traité de Maastricht diffère de la charge budgétaire sur la comptabilisation des intérêts versés (les charges sont enregistrées en continu et non au moment de leur décaissement), des primes et décotes qui font l'objet d'un étalement sur la durée de vie du titre quand la comptabilité budgétaire n'enregistre aucune écriture et de la charge d'indexation du capital des titres indexés.

III - Une gestion en 2021 qui soulève des questions quant au respect des principes budgétaires

La gestion des crédits budgétaires depuis 2020 a suivi des procédures inhabituelles qui soulèvent plusieurs interrogations au regard des principes de la Lof.

A - 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 Lof, 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 crédits⁵²). 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.

En 2020, les crédits non consommés⁵³ 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 ont représenté au plus 1,2 % des crédits ouverts.

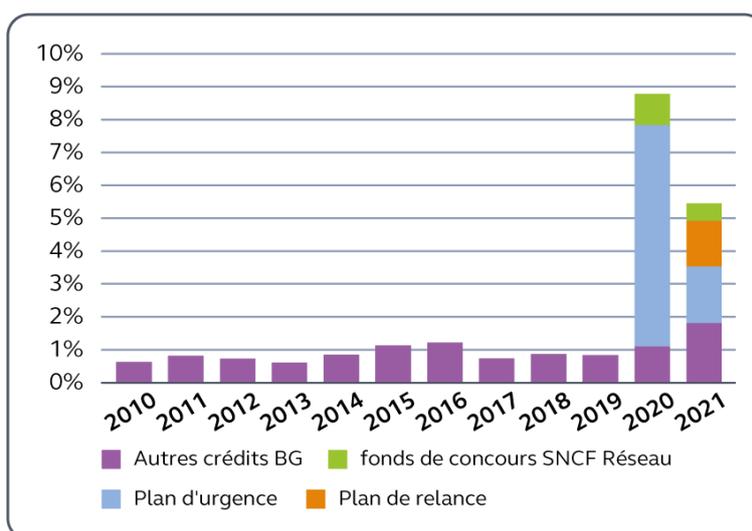
La forte augmentation en 2020 est liée principalement aux crédits non consommés de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, pour 28,8 Md€ et, dans une moindre mesure, au rattachement d'un fonds de concours de 4,1 Md€ pour le financement de SNCF Réseau dont les dépenses sont effectuées à partir de 2021.

⁵² L'article 15 de la Lof autorise, sous certaines conditions et dans certaines limites, le report de crédits non consommés en fin d'année sur l'année suivante.

⁵³ Y compris fonds de concours.

En 2021, le montant des crédits non consommés en fin d'année (24,6 Md€, soit 5,5 % des crédits ouverts) diminue par rapport à 2020, mais demeure à un niveau très élevé par rapport aux années antérieures. Les crédits non consommés baissent fortement sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (7,8 Md€), mais la nouvelle mission *Plan de relance* en compte un montant important (6,2 Md€), et une augmentation significative est constatée sur les autres missions du budget général⁵⁴ (8,2 Md€ en 2021 après 4,7 Md€ en 2020).

Graphique n° 13 : part des crédits (y compris fonds de concours) ouverts sur le budget général non consommés en fin d'année



Source : lois de règlement 2011-2019 – Cour des comptes et données direction du budget pour 2020-2021

La plus grande partie des crédits non-consommés en 2020 a été reportée vers la gestion 2021. Ces reports atteignent des montants inédits : ils s'élèvent à 36,7 Md€ (y compris fonds de concours)⁵⁵ alors qu'au cours de la période 2010-2019, les reports annuels de crédits se situaient entre 1,4 Md€ et 3,5 Md€.

⁵⁴ Sans compter les crédits non consommés du fonds de concours SNCF Réseau, 2,4 Md€ fin 2021 après 4,1 Md€ fin 2020.

⁵⁵ 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) : pour 51 programmes, le plafond de reports a été porté au niveau des crédits ouverts sur ces programmes par les lois de finances initiale et rectificatives de 2020.

Une grande partie des reports de 2020 sur 2021 (28,8 Md€) concerne la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* qui, dans le même temps, n'a bénéficié que d'un montant limité de crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021 (6,0 Md€⁵⁶). La Cour avait souligné dans le RBDE 2020 « *une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire* ». Il aurait en effet été plus conforme à ce principe d'annuler les crédits non consommés en 2020 et d'ouvrir dans la loi de finances initiale pour 2021 des crédits à hauteur des dépenses prévisibles à cette date pour l'année.

Cette situation s'est reproduite à la fin de l'année 2021, notamment sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, avec 7,8 Md€ de crédits non consommés en fin d'exercice. Ces crédits ont été reportés en 2022, pour l'essentiel sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (6,5 Md€ en AE et 6,6 Md€ en CP), qui a bénéficié de très peu d'ouvertures en LFI 2022 (0,2 Md€). Ce niveau de report de crédits apparaît d'autant plus critiquable que le décret d'avance du 7 avril 2022⁵⁷, préparé de façon concomitante aux arrêtés de report publiés fin mars, en a annulé plus de la moitié (3,5 Md€ en AE et CP). Comme en 2020, il aurait été plus conforme au principe d'annualité d'annuler les crédits non consommés et d'ouvrir en loi de finances 2021 des crédits correspondant aux dépenses prévisibles de l'exercice.

Le choix de reporter les crédits non consommés en 2020 et de limiter les ouvertures dans la LFI 2021 a, par ailleurs, eu pour conséquence de présenter dans les tableaux d'équilibre des lois des finances en 2021 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 finances⁵⁸ qui, en temps normal, peuvent être considérés comme des prévisions de consommations de l'année⁵⁹.

⁵⁶ Ces crédits ont été demandés par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, le projet de loi de finances ne comportait aucun crédit pour la mission.

⁵⁷ Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁵⁸ Dans les lois de finances rectificatives, les tableaux d'équilibre présentent les variations par rapport à la précédente loi de finances.

⁵⁹ 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.

Pour l'année 2021, 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 (y compris sur les comptes spéciaux⁶⁰) et mentionnaient donc des montants de dépenses plus élevés et des soldes plus dégradés. Ces écarts ne se seraient pas produits en l'absence de reports de crédits de 2020, puisque les ouvertures de crédits dans les lois de finances pour 2021 auraient dû correspondre aux prévisions de dépenses. Si des éléments d'information lui ont bien été communiqués dans l'exposé des motifs et lors de la discussion budgétaire, il n'en demeure pas moins que le Parlement s'est prononcé, lors de l'examen des trois lois de finances de l'année 2021, sur un article d'équilibre qui ne correspondait pas à la réalité des prévisions de dépenses et de solde.

Tableau n° 10 : prévisions de dépenses du budget général (y compris fonds de concours) et de solde de l'État dans les lois de finances et après prise en compte des reports de crédits (Md€)

	LFI	LFR 1	LFR 2
<i>montants figurant dans les articles d'équilibre des lois de finances (prise en compte des seuls crédits ouverts)</i>			
dépenses nettes BG	390,6	410,7	412,5
solde du budget général	- 172,4	- 189,4	- 177,0
solde des comptes spéciaux	- 0,9	- 1,7	- 4,1
solde État	- 173,3	- 191,2	- 181,2
<i>prévisions figurant dans les exposés des motifs des projets de lois de finance</i>			
dépenses nettes BG	390,6	439,6	435,4
solde du budget général	- 172,4	- 218,3	- 199,9
solde des comptes spéciaux	- 0,9	- 1,7	- 5,1
solde État	- 173,3	- 220,1	- 205,1

Source : lois de finances initiale et rectificatives 2021 – données directions du budget

⁶⁰ La prévision de solde des comptes spéciaux après la LFR 2 (-5,1 Md€) s'écarte du solde ressortant du tableau d'équilibre (-4,1 Md€) pour deux raisons : la prise en compte d'une prévision de consommations de crédits reportés de 2020 (2,3 Md€) et, en sens inverse, une prévision de sous-consommation des crédits ouverts en 2021 (-1,2 Md€) notamment sur le CAS *Participations financières de l'État*.

B - Des entorses à 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 budgétaire 2021 a été caractérisée par plusieurs cas d'utilisation de crédits de programmes budgétaires pour financer des dépenses relevant d'autres programmes, en contradiction avec le principe de spécialité.

Au sein des reports de crédits 2020 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (28,8 Md€ au total), le programme 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a bénéficié de 2,3 Md€ en provenance du programme 356 – *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* et 4,3 Md€ en provenance du programme 360 – *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*. Par la suite, faute de crédits pour financer l'activité partielle d'urgence sur le programme 356, ce dispositif a été temporairement financé par des crédits du programme 364 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, dont ce n'était pas l'objet.

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, 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.

Par ailleurs, en 2021, pour compenser l'insuffisance des recettes du CAS *Participations financières de l'État*, la LFR 1 a créé, au sein de la mission *Économie*, un nouveau programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021*, doté de 2 Md€ (en AE et CP), et visant à abonder les recettes du CAS. Dès lors qu'une seule opération a été financée à partir de ces crédits, il aurait été plus conforme au principe de spécialité budgétaire de les ouvrir non pas dans la mission *Économie* mais au sein de la mission portant la politique publique concernée, en l'occurrence la mission *Écologie, développement et mobilité durables*⁶¹. Le programme 367,

⁶¹ L'État a racheté à Areva l'ensemble de sa participation dans Orano pour un montant total de 1,782 Md€, sur les crédits du CAS PFE financés par le programme 367.

prévu pour être temporaire a été pérennisé en 2022⁶². S'il devait l'être à nouveau en 2023, il conviendrait de définir des objectifs et indicateurs associés permettant d'en assurer un suivi adéquat.

Au total, ces entorses constatées au principe de spécialité budgétaire nuisent à la lisibilité des lois de finances.

⁶² Son intitulé a en conséquence été modifié, il devient en 2022 : *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le CAS PFE*.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 170,7 Md€ en 2021, en léger recul par rapport à 2020 (178,1 Md€). Il demeure toutefois, comme en 2020, supérieur à celui observé en 2009 au plus fort de la crise financière (et au même niveau en pourcentage du PIB). Les recettes de l'exercice ne couvrent qu'à peine 60 % des dépenses. Ainsi, à compter du début du mois d'août 2021, 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 2021 (173,3 Md€), mais très éloigné de celles des deux lois de finances rectificatives de juillet (220,0 Md€) et de décembre 2021 (205,1 Md€).

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 sont en effet très supérieures (+ 37,9 Md€) à la prévision de la loi de finances initiale, principalement du fait d'une forte sous-estimation de l'évolution spontanée des recettes fiscales.

Ce gain en recettes est presque totalement compensé par une exécution des dépenses du budget général elle-même très supérieure à la prévision initiale (+ 36,1 Md€). Aux reports de crédits de 2020 (28,8 Md€ sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire) se sont ajoutés des crédits supplémentaires votés dans les lois de finances rectificatives.

Les dépenses nettes du budget général de l'État, y compris les fonds de concours et attributions de produits, se sont établies en 2021 à 426,7 Md€, en augmentation de 37,1 Md€ (30,2 Md€ à périmètre constant) par rapport à 2020. Cette augmentation fait suite à celle encore plus importante enregistrée en 2020, + 53,6 Md€ (+ 52,3 Md€ à champ constant). Elle résulte du niveau élevé des mesures de soutien auxquelles s'ajoutent en 2021 les mesures de relance, mais aussi du dynamisme des autres dépenses qui ont connu en 2021 une progression rapide, de 17,6 Md€ (+ 4,6 %), nettement plus forte qu'en 2020.

Le besoin de financement de l'État s'est élevé en 2021 à 285,2 Md€, en diminution (- 24,2 Md€) par rapport au montant atteint en 2020, mais néanmoins à un niveau largement supérieur à celui constaté sur la décennie 2010-2019 (191 Md€ en moyenne), ainsi que lors du précédent pic relevé lors de la crise de 2009 (246,4 Md€).

Malgré la poursuite de la baisse des taux d'intérêt, la charge de la dette a augmenté de 2,0 Md€ entre 2020 et 2021, en raison notamment de l'augmentation de l'encours de dette à moyen et long terme et de l'augmentation de l'inflation, générant une hausse de la charge financière liée aux OAT indexées sur l'inflation (notamment du fait de l'enregistrement en dépense budgétaire de l'indexation du capital).

La Cour relève que la gestion 2021 s'est caractérisée par plusieurs entorses aux principes budgétaires.

D'une part, le niveau très élevé de crédits reportés de 2020 sur 2021 a porté atteinte au principe d'annualité et amoindri la lisibilité des lois de finances, car les crédits reportés échappent à l'autorisation parlementaire. Les lois de finances elles-mêmes, dans les articles d'équilibre, n'intégraient pas les consommations prévisibles de reports de crédits et ne rendaient ainsi pas compte de la prévision de dépenses de l'année.

D'autre part, plusieurs atteintes au principe de spécialité sont relevées, avec des reports croisés de crédits entre programmes budgétaires différents, le financement de l'activité partielle d'urgence par deux programmes distincts et la création d'un programme générique (367 – Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021) pour compenser l'insuffisance des recettes du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État, au lieu d'ouvrir ces crédits au sein de la mission portant la politique publique concernée, en l'occurrence la mission Écologie, développement et mobilité durables.

Enfin, la Cour observe que la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire a de nouveau bénéficié fin mars 2022 de reports de crédits (6,5 Md€ en AE, 6,6 Md€ en CP) dont plus de la moitié a été annulée par un décret d'avance préparé concomitamment et daté du 7 avril 2022. En contradiction avec les principes d'annualité et de spécialité budgétaire, cette opération a permis de constituer une réserve de crédits à disposition de l'ensemble des programmes budgétaires. Elle affaiblit une nouvelle fois la portée de l'autorisation portée par l'article d'équilibre de loi de finances.

Constatant la succession d'opération ne respectant pas les principes budgétaires, la Cour formule la recommandation suivante :

- 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).*

Chapitre II

Les recettes du budget général de l'État

En 2021, les recettes du budget général de l'État se sont élevées à 255,2 Md€. Elles sont constituées des recettes fiscales de l'État, nettes des remboursements et dégrèvements (295,7 Md€) et des recettes non fiscales (21,3 Md€). Sont déduits de ces recettes les prélèvements au profit de l'Union européenne (26,4 Md€) et au profit des collectivités territoriales (43,4 Md€). Enfin, les fonds de concours et attributions de produits sont rattachés en cours d'année aux recettes de l'État (8,0 Md€).

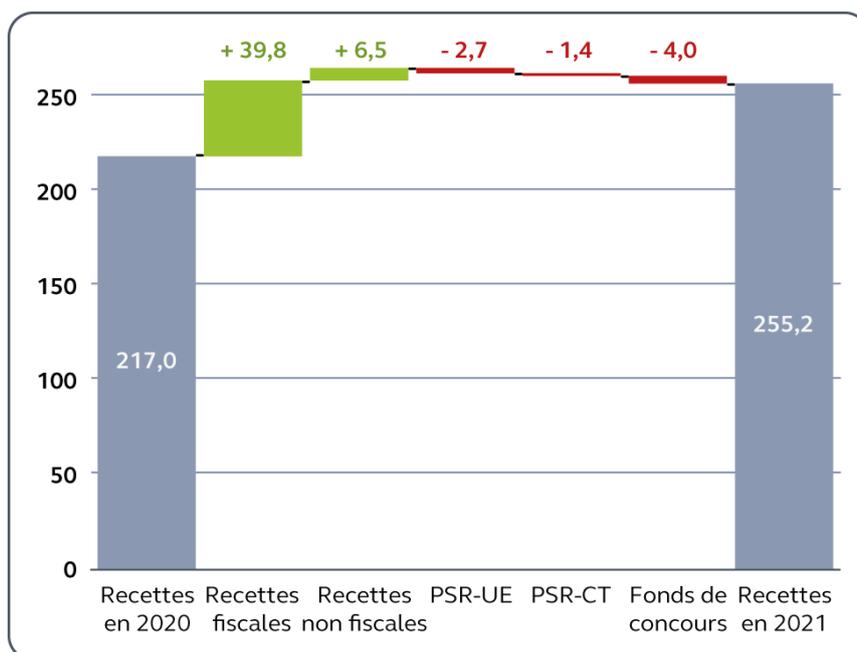
Tableau n° 11 : recettes du budget général de l'État en 2020 (Md€)

	Exéc. 2020	LFI 2021	LFR 1 2021	LFR 2 2021	Exéc. 2021
Recettes fiscales nettes	256,0	257,9	259,0	277,6	295,7
Recettes non fiscales	14,8	25,3	26,5	22,4	21,3
Recettes fiscales et non fiscales	270,7	283,2	285,5	299,9	317,0
PSR au profit de l'Union européenne	- 23,7	- 27,2	- 26,4	- 26,5	- 26,4
PSR au profit des collectivités territoriales	- 42,0	- 43,4	- 43,4	- 43,6	- 43,4
Fonds de concours et attributions de produits	12,0	5,7	5,7	5,7	8,0
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	217,0	218,3	221,3	235,5	255,2

Cour des comptes – données direction du budget

Les recettes du budget général de l'État ont augmenté de 38,2 Md€ par rapport à 2020, année au cours de laquelle elles avaient au contraire diminué de 22,2 Md€. Cette augmentation provient des recettes fiscales (+ 39,8 Md€) et des recettes non fiscales (+ 6,5 Md€), dont la croissance est partiellement compensée par celle des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 2,7 Md€) et des collectivités territoriales (+ 1,4 Md€), et par la diminution des fonds de concours et attributions de produits rattachés en cours d'année (- 4,0 Md€).

Graphique n° 14 : variation des recettes du budget général entre 2020 et 2021 (Md€)



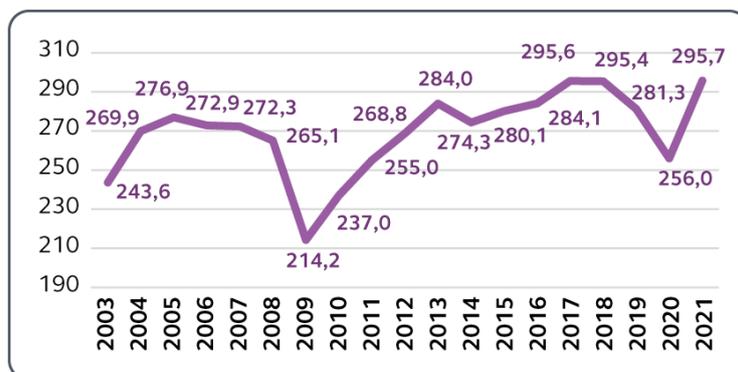
Source : Cour des comptes – données direction du budget

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

I - Un net rebond des recettes fiscales de l'État

Après un recul très marqué en 2020 (- 25,3 Md€, soit - 9,0 % par rapport à 2019), les recettes fiscales nettes⁶³ de l'État ont rebondi pour atteindre 295,7 Md€ (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 %) sous l'effet de la reprise économique. Elles ont dépassé leur niveau d'avant-crise et leur rebond est bien supérieur à celui qui avait été observé à la sortie de la crise financière de 2008-2009.

Graphique n° 15 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



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

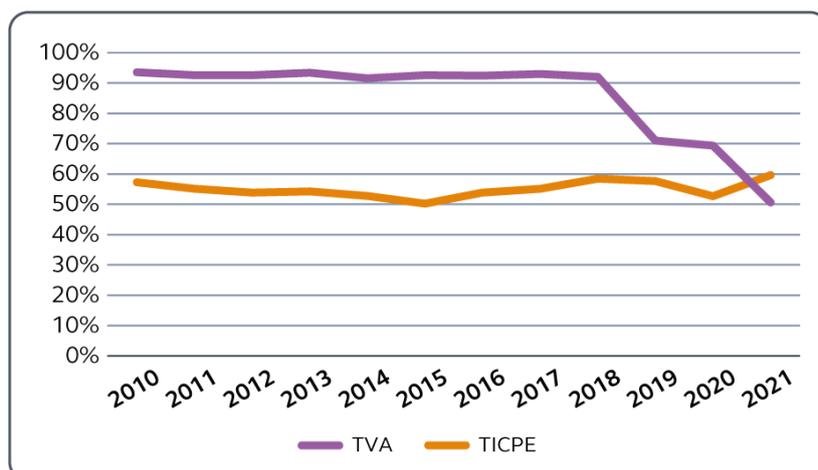
La quasi-totalité des lignes de recettes augmente en 2021, à l'exception de la TVA qui a fait l'objet de transferts importants aux collectivités territoriales, pour financer la baisse des impôts de production et la réforme de la taxe d'habitation. Désormais seule la moitié des recettes de TVA revient à l'État et cette taxe ne représente en 2021 plus qu'un tiers de ses recettes.

Deux grands impôts, TVA et TICPE sont donc désormais partagés, avec les collectivités locales, d'une part⁶⁴, et avec la Sécurité sociale, d'autre part, en compensation d'allègements de charges et de divers remboursements⁶⁵.

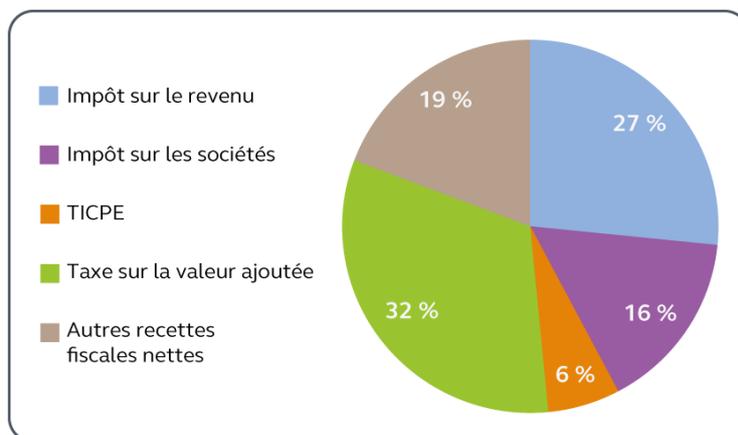
⁶³ Les recettes fiscales nettes se calculent en déduisant des recettes fiscales brutes les remboursements et dégrèvements.

⁶⁴ Cf. *infra*.

⁶⁵ Cf. annexe n° 2 « Les relations financières entre l'État et la protection sociale » et annexe n° 3 « Les impôts affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales ».

Graphique n° 16 : 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° 17 : ventilation des recettes fiscales nettes en 2021

Source : direction du budget

L'année 2021 a été marquée par de grandes incertitudes au plan sanitaire et macroéconomique, qui ont conduit à revoir sensiblement les prévisions de recettes fiscales (A). Bien supérieure aux estimations, la croissance des recettes fiscales nettes de l'État est exceptionnelle, malgré des transferts importants aux collectivités locales (B). Une partie de cette croissance pourrait s'expliquer par les à-coups liés à la crise et par des effets comportementaux (C).

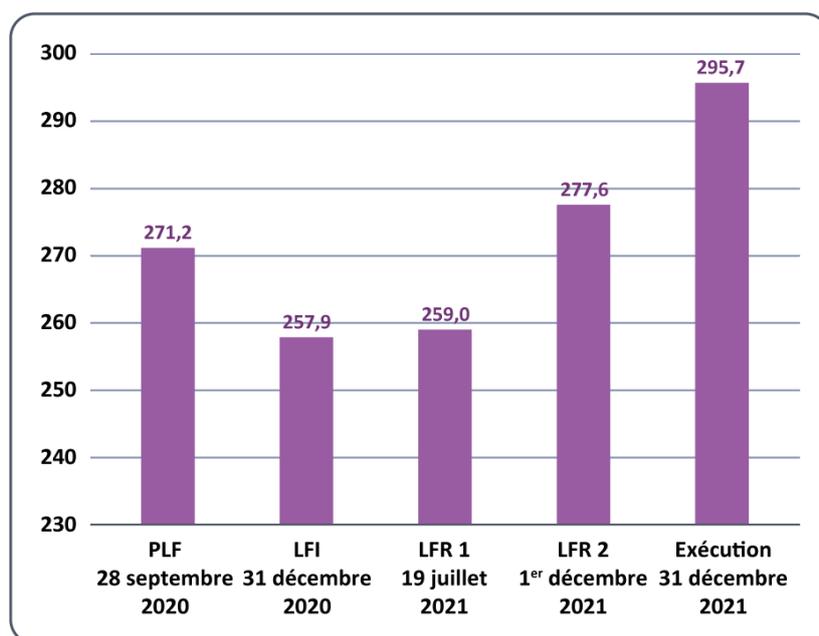
A - Des écarts importants entre prévisions et exécution

Les incertitudes sanitaires et économiques ont conduit le Gouvernement à modifier plusieurs fois ses estimations de recettes fiscales, dès les débats du PLF 2021 à l'automne 2020 et à l'occasion des deux lois de finances rectificatives. En exécution, les recettes fiscales sont bien supérieures aux prévisions initiales (+ 37,9 Md€) et aux prévisions de la loi de finances rectificative de fin de gestion (+ 18,2 Md€), cet écart de fin de gestion dépassant très nettement ceux des quinze 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 2021.

Graphique n° 18 : 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 du PLF 2021, d'importantes modifications ont été apportées aux prévisions macroéconomiques afin de tenir compte de l'allongement de la crise sanitaire fin 2020 et de son impact sur 2021. Les prévisions de recettes fiscales du projet de loi de finances (271,2 Md€) ont alors été abaissées de plus de 13 Md€ en loi de finances initiale (257,9 Md€).

Les prévisions ont ensuite été très légèrement relevées (+ 1,1 Md€) en LFR 1 (promulguée le 19 juillet 2021), cette relative stabilité masquant des révisions hétérogènes : alors que les prévisions étaient revues à la hausse pour l'impôt sur le revenu (+ 2,1 Md€) et la TVA (+ 2,8 Md€), elles l'étaient à la baisse pour l'impôt sur les sociétés (- 2,6 Md€) et les autres recettes fiscales (- 1,3 Md€).

La LFR 2 (promulguée le 1^{er} décembre 2021) a ensuite fortement augmenté les prévisions (+ 18,6 Md€), afin de tenir compte des données d'encaissement dynamiques. Toutes les lignes de recettes ont été revues à la hausse, notamment l'impôt sur les sociétés (+ 8,0 Md€), la TVA (+ 3,7 Md€) et les autres recettes fiscales (+ 4,9 Md€).

La forte révision à la hausse en LFR 2 s'est cependant révélée insuffisante. Les recettes fiscales nettes se sont finalement établies à 295,7 Md€, un niveau supérieur de 18,2 Md€ à la prévision de la dernière loi de finances rectificative. Par rapport à la loi de finances initiale, l'écart est de 37,9 Md€.

Les écarts sont particulièrement importants pour l'impôt sur les sociétés (IS), malgré des révisions à plusieurs reprises. Les prévisions de recette d'IS ont ainsi été abaissées lors du débat parlementaire sur le PLF (- 6,8 Md€), puis de nouveau à l'occasion de la LFR 1 (- 2,6 Md€), avant d'être sensiblement relevées en LFR 2 (+ 8,0 Md€). Finalement, l'exécution s'est avérée supérieure de 15,4 Md€ à la prévision de la LFI et de 9,9 Md€ à la prévision révisée par la LFR 2.

Les recettes de TVA sont également bien supérieures aux montants inscrits dans les lois de finances, pourtant rehaussées en cours d'année : + 3,5 Md€ entre la LFR 2 et l'exécution, et + 10,0 Md€ entre la LFI et l'exécution.

2 - Un écart entre prévision et exécution principalement imputable à une évolution spontanée meilleure qu'anticipé

La prévision des recettes fiscales repose sur trois éléments : (i) la « base », c'est-à-dire le montant des recettes perçu au cours de l'année précédente, qui n'est connue définitivement que dans le courant de l'année suivante, (ii) l'impact des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts, et (iii) l'évolution spontanée à législation constante. En 2021, l'écart entre la LFI et l'exécution (+ 37,9 Md€) relève pour l'essentiel de la troisième composante.

L'exécution pour 2020 (256,0 Md€), a été supérieure de 6,8 Md€ à la prévision retenue dans la LFR 4 pour 2020 (249,2 Md€)⁶⁶ : ceci engendre mécaniquement un « effet base » positif du même montant sur les recettes de 2021. Les principaux écarts concernent l'IS (+ 3,6 Md€) et la TVA (+ 1,7 Md€).

L'effet des mesures nouvelles est un peu plus négatif qu'anticipé (- 6,3 Md€ contre - 5,8 Md€ en LFI 2021) notamment sous l'effet d'un ajustement en LFR 2 de la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale⁶⁷ et d'un rendement moins élevé qu'anticipé du reliquat de taxe d'habitation sur les résidences principales affectée à l'État.

Outre ces deux effets, l'écart entre les prévisions initiales et l'exécution est principalement imputable à une évolution spontanée particulièrement dynamique. Estimée à + 11,6 % dans le PLF 2021, elle a été abaissée à + 5,7 % en LFI 2021 pour tenir compte d'un scénario macroéconomique dégradé. Encore plus faible en LFR 1 2021 (+ 3,5 %), notamment sous l'effet de la baisse de la prévision d'IS, elle correspondait alors à une élasticité⁶⁸ sous-jacente d'environ 0,7, inférieure à sa valeur de long terme (1). Ce n'est qu'à compter de la LFR 2, présentée au mois de novembre 2021⁶⁹ que les prévisions ont été rehaussées, l'évolution spontanée en LFR 2 s'établissant à environ + 11,3 %, soit une élasticité de 1,7. En exécution, l'évolution spontanée des recettes fiscales s'établit à + 18,0 %, soit une élasticité de 2,2. Par rapport à l'hypothèse de la LFI 2021 (+ 5,7 %), l'écart d'évolution spontanée se traduit par un gain de 31,5 Md€ sur les recettes fiscales nettes.

L'évolution spontanée des recettes fiscales a donc *in fine* été nettement supérieure aux prévisions, malgré leurs révisions successives. Si l'élasticité des recettes fiscales à la croissance est en moyenne proche de 1, elle est généralement supérieure les années de forte croissance économique. L'hypothèse d'élasticité retenue (0,7 en LFR 1) peut donc surprendre, dans la mesure où le scénario macroéconomique sous-jacent supposait un fort rebond de la croissance. De fait, elle s'est avérée nettement sous-évaluée.

⁶⁶ Cette prévision, disponible en fin d'année 2020, est celle qui a été utilisée pour construire la prévision de recettes fiscales de la LFI 2021.

⁶⁷ La fraction de TVA affectée à la sécurité sociale a été augmentée de 1,4 Md€, pour financer le don de vaccins à des pays tiers (0,66 Md€), et pour transférer à la sécurité sociale un financement en provenance de l'Union européenne pour le volet investissements du Ségur de la Santé (0,77 Md€).

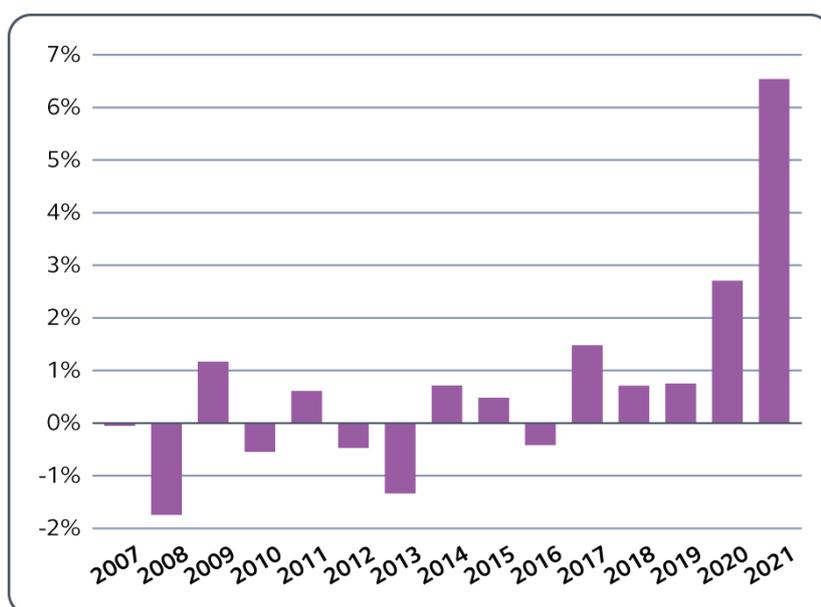
⁶⁸ L'élasticité des recettes fiscales correspond au rapport de leur taux de croissance spontanée à celui du PIB en valeur.

⁶⁹ Et un peu auparavant, au mois d'octobre 2021, dans la prévision révisée pour 2021 du PLF 2022.

3 - Un écart substantiel à la dernière loi de finances rectificative

La seconde loi de finances rectificative a significativement revu à la hausse la prévision des recettes fiscales (+ 18,6 Md€), mais l'exécution s'est révélée nettement supérieure à cette dernière prévision (+ 18,2 Md€, soit + 6,5 %). Cet écart entre la loi de finances rectificative de fin d'année et l'exécution est de loin le plus fort des quinze dernières années.

Graphique n° 19 : 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

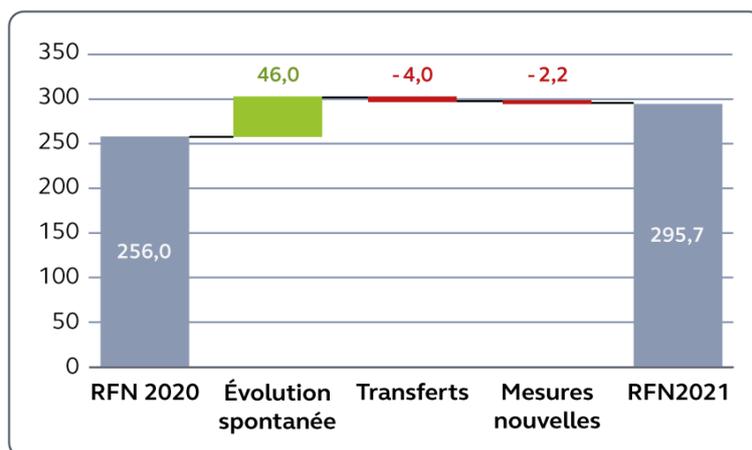
Même si la LFR 2 a été publiée au début du mois de décembre 2021, la prévision de recettes fiscales du projet de loi, présenté par le Gouvernement un mois plus tôt et préparé au cours du mois d'octobre, reposait sur les montants de recettes encaissées au plus tard à fin septembre 2021. Plusieurs événements postérieurs sont susceptibles d'être à l'origine de l'écart observé.

Plus de la moitié de l'écart provient d'un dernier acompte d'IS très élevé (10,1 Md€) par rapport à la série historique⁷⁰, qu'il était difficile d'anticiper et qui n'a été connu qu'en toute fin d'année. Par ailleurs, la poursuite de l'amélioration du contexte macroéconomique au-delà du scénario de la LFR 2 a favorisé la progression des recettes, l'ampleur de cet effet pouvant être évaluée jusqu'à environ 5 Md€ : ce chiffre n'est pas définitif et s'appuie sur les estimations de croissance publiées par l'Insee fin janvier 2022, susceptibles d'être révisées ultérieurement. Selon une première analyse faite par la Cour, une partie des 4 Md€ résiduels, relevant principalement de la TVA et de l'impôt sur le revenu (IR), pourrait résulter d'autres facteurs (effets des mesures de crise, modifications comportementales), qui n'ont pas été anticipés. Ces écarts devront être expliqués dans les prochains documents budgétaires.

B - Le rebond exceptionnel des recettes fiscales par rapport à 2020

Après un recul très marqué en 2020 (- 25,3 Md€ soit - 9,0 % par rapport à 2019), les recettes fiscales ont rebondi en 2021 (+ 39,8 Md€ soit + 15,5 %). Leur rebond est ainsi bien supérieur à ce qui avait été observé en 2010, en sortie de crise financière (+ 22,7 Md€ en neutralisant le rendement d'impôts locaux provisoirement affectés à l'État, soit + 10,6 %).

Graphique n° 20 : décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2020 et 2021 (Md€)



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

⁷⁰ Les cinquièmes acomptes nets d'autolimitations se sont établis, depuis 2008, entre - 3,5 Md€ et + 3,5 Md€.

De nombreuses mesures nouvelles sont intervenues en 2021, avec une incidence globale négative sur le montant des recettes fiscales (- 6,3 Md€).

L'année 2021 est tout d'abord caractérisée par un grand nombre de mesures modifiant les modalités de financement des collectivités locales. Un transfert de 9,8 Md€ de TVA vient compenser le manque à gagner pour les régions de la baisse des impôts de production mise en œuvre dans le cadre du plan de relance. Un autre transfert de TVA, de 23,0 Md€, a par ailleurs été affecté aux départements et EPCI en remplacement des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales, le reliquat de cette taxe étant affecté au budget général de l'État (+ 4,9 Md€) avant sa suppression définitive en 2023. En tenant compte de la disparition des remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation (+ 13,7 Md€), de la baisse du dégrèvement barémique de CVAE (+ 2,1 Md€), ainsi que de la réaffectation au budget général de la TICPE auparavant affectée au CAS *Transition énergétique* (+ 6,8 Md€), les mesures de transfert et de périmètre réduisent les recettes fiscales nettes de 4,0 Md€.

En parallèle, d'autres mesures nouvelles ont réduit le rendement des impôts en 2021, de 2,3 Md€. Elles concernent majoritairement l'impôt sur les sociétés : son rendement pâtit de la baisse de son taux (- 3,7 Md€) et de l'incidence sur son assiette de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales (- 2,3 Md€) ; en contrepartie, la baisse des impôts de production améliore le rendement de l'impôt sur les sociétés (lors du 5^{ème} acompte) de + 1,4 Md€ et le coût des crédits d'impôts diminue, avec l'extinction du CICE (+ 1,5 Md€) et du crédit d'impôt de transition énergétique (+ 0,6 Md€).

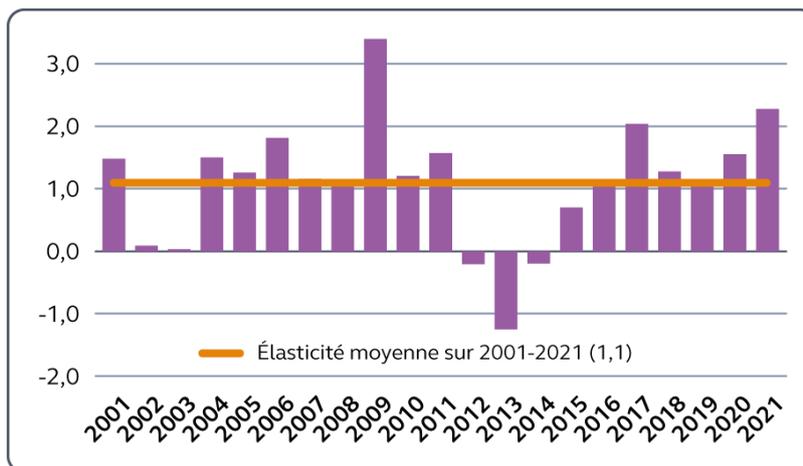
Tableau n° 12 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes en 2021 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Mesures de périmètre et de transfert	TVA	Transfert aux départements et EPCI en compensation de la suppression de la taxe d'habitation	- 23,0
	TVA	Transfert aux régions en compensation de la baisse des impôts de production	- 9,8
	R&D de CVAE	Baisse du dégrèvement barémique de CVAE	2,1
	TICPE	Rebudgétisation de la TICPE affectée au CAS TE	6,8
	R&D de TH	Suppression progressive de la TH	13,7
	Autres	Rebudgétisation temporaire de la TH	4,9
	R&D de CVAE	Transferts à l'État de 50 % des paiements de CVAE sur millésimes antérieurs	0,3
	Autres	Reclassement comptable de la CRIS	0,5
Mesures nouvelles	IR/IS	Suppression du CICE	1,5
	IR/IS	Effet retour IS de la baisse des impôts de production	1,4
	IR	Suppression du crédit d'impôt de transition énergétique au 1 ^{er} janvier 2021	0,6
	IS	Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	- 3,7
	IS	Contrecoup du retour IS en 2019 et 2020 de la bascule CICE-cotisations	- 2,3
Total			- 6,3

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

En neutralisant ces mesures nouvelles, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes en 2021 ressort à + 18,0 % : un tel taux de croissance n'a pas été atteint au cours des quinze dernières années, même en sortie de crise financière de 2008-2009. L'élasticité des recettes fiscales nettes s'élève ainsi à 2,2 en 2021 et atteint un niveau exceptionnel par rapport à sa valeur de long terme, proche de 1. En 2017, l'élasticité avait cependant déjà dépassé 2, tirée par une évolution de la TVA plus forte que la croissance économique⁷¹.

⁷¹ L'élasticité des recettes fiscales avait été cependant supérieure à 3 en 2009, sous l'effet massif de la crise économique sur l'évolution spontanée (à la baisse) des principaux impôts (IS et TVA notamment). Par rapport aux autres périodes de croissance positive en revanche, l'élasticité constatée en 2021 constitue un point haut par rapport aux élasticités des vingt dernières années.

Graphique n° 21 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2021)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, calculs Cour des comptes
 Note : le trait rouge représente l'élasticité moyenne sur 2001-2021 (1,1).

C - L'effet des mesures de crise et des modifications de comportement en partie à l'origine du rebond des recettes fiscales

1 - Une élasticité élevée de la TVA qui peut s'expliquer

Après un repli de 6,5 % en 2020, proche de celui du PIB en valeur (- 5,5 %), l'évolution spontanée de la TVA a rebondi en 2021 de 14,4 % pour la part État, soit environ 1,7 fois la croissance du PIB. Ce niveau exceptionnel de l'élasticité de la TVA s'explique tout d'abord par l'évolution de l'assiette de la TVA, les « emplois taxables », dont le dynamisme avait été identifié dès la LFR 2. Assis sur la consommation des ménages (pour les deux tiers), l'investissement et les consommations intermédiaires, les emplois taxables croissent en effet bien plus vite (+ 9,1 %) que les autres composantes du PIB, qui pâtit notamment d'une croissance ralentie du commerce extérieur. Par ailleurs, le contrecoup en 2021 de la déformation de la consommation en 2020 en faveur des dépenses incompressibles pendant les confinements⁷² joue très positivement sur les recettes de TVA (+ 1,6 %).

⁷² Ces effets sont appelés « effets de structure ». En 2020, du fait des confinements, la part dans la consommation des ménages des produits de première nécessité (loyers, alimentation, abonnements au gaz et à l'électricité...) a augmenté. Ces produits bénéficient d'un taux réduit de TVA ou ne sont pas taxés. En 2021, un mouvement inverse s'est produit, conduisant à une diminution de la part des produits bénéficiant d'un taux réduit de TVA, et donc à une augmentation du taux moyen de TVA sur l'ensemble des emplois taxables.

D'autres facteurs pourraient avoir eu un impact significatif sur les recettes nettes de TVA. Tout d'abord, après avoir massivement demandé des restitutions de crédits de TVA en 2020, les entreprises ont davantage choisi de reporter leurs crédits en 2021 : selon l'analyse faite par la Cour, cette propension pourrait avoir amélioré le rendement de la TVA nette en 2021 jusqu'à 0,8 Md€⁷³. Des exonérations de TVA et de droits de douanes sur les importations de produits phytosanitaires ont de plus été accordées à compter de mars 2020 mais ont été peu mobilisées en 2021, induisant un contrecoup positif sur le rendement de la TVA d'environ 0,3 Md€.

Enfin, la prévision de LFR 2 élaborée sur la base des données disponibles à fin septembre tenait compte, comme noté par le Haut conseil des finances publiques, des données trimestrielles de croissance publiées par l'Insee. Ces données macroéconomiques divergeaient cependant des données comptables particulièrement dynamiques. La prévision retenue supposait donc implicitement, en plus des transferts supplémentaires de TVA à la sécurité sociale votés en LFR II⁷⁴, un très net ralentissement des recouvrements de TVA sur les trois derniers mois de l'année.

Corrigée de différents effets affectant notamment l'évolution des remboursements et dégrèvements, l'évolution spontanée de la TVA affectée à l'État pourrait être plutôt de l'ordre de 12 %, soit une élasticité aux emplois taxables d'environ 1,1.

Elle serait alors comparable à ce qui a été constaté sur certaines années récentes, voire inférieure aux élasticités aux emplois taxables en 2017 (1,5) et 2019 (1,2), périodes d'accélération de la croissance⁷⁵.

⁷³ En supposant notamment que l'écart entre la TVA brute et la TVA déductible est homogène entre les entreprises.

⁷⁴ 1,4 Md€ votés en LFR II pour compenser le coût des dons à des pays tiers de vaccins contre la covid 19 (660 M€) et le transfert de la quote-part des financements européens reçus en 2021 au titre des mesures de soutien de l'investissement dans les établissements de santé et médico-sociaux (soit 765 M€ au titre des mesures dites « Ségur Investissement »).

⁷⁵ D'autres facteurs peuvent expliquer, dans le passé, la décorrélation entre l'évolution de l'impôt et celle des emplois taxables : l'amélioration du recouvrement, de paiements tardifs, ou encore le développement de nouveaux marchés non pris en compte dans le calcul de l'assiette économique mais taxés à la TVA. À titre d'exemple certains marchés secondaires comme celui des certificats d'énergie ou les quotas carbone ne sont pas intégrés au calcul de l'assiette économique mais peuvent faire l'objet d'un assujettissement à la TVA.

2 - Des recettes d'IS dont les facteurs d'explication ne sont que partiellement identifiés

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés a augmenté spontanément de 36,1 % en 2021, malgré la chute du bénéfice fiscal entre 2019 et 2020 (- 14,6 %). Cette forte progression n'avait pas été anticipée.

En raison de la chute du bénéfice fiscal en 2020, les prévisions de rendement de l'impôt sur les sociétés, jusqu'à la LFR 1, anticipaient un contrecoup très négatif sur l'IS lors du paiement du solde 2020 au mois de mai 2021. Selon les informations recueillies par la Cour, la chute du bénéfice fiscal a en réalité principalement eu un impact sur les acomptes payés en 2020 et non sur le solde 2020 payé en 2021 car les entreprises ont massivement eu recours à une autolimitation à hauteur de plus de 12 Md€⁷⁶, autolimitation qui n'a sans doute pas été prise suffisamment en compte dans les prévisions de la LFR I. Le solde 2020 s'est révélé quasiment nul lors de son paiement en 2021, les entreprises ayant correctement anticipé dès 2020 leur montant d'impôt dû. Cet effet a sensiblement modifié le rendement de l'IS en 2021 par rapport aux prévisions.

En parallèle, la hausse des recouvrements en 2021 a été portée par un dernier acompte remarquablement élevé, de 10,1 Md€. La reprise économique est sans doute à l'origine d'un bénéfice fiscal en forte croissance en 2021, qui ne sera connue avec fiabilité qu'après la liquidation de l'IS 2021 à la mi-2022. La structure sectorielle et économique de cette reprise peut aussi expliquer le niveau exceptionnel du cinquième acompte : il a été tiré par les bons résultats de quelques grandes entreprises financières et industrielles, tandis que l'activité des petites entreprises de services a encore pâti en 2021 de la situation sanitaire dégradée. Il est donc possible que la croissance du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021 ait majoritairement bénéficié au 5^{ème} acompte 2021 (« propension à verser un 5^{ème} acompte » élevée), aux dépens du solde qui sera versé en 2022 : une propension de 75 % au lieu des 50 % classiquement observés engendrerait :

- un surcroît de recette de 5^{ème} acompte de l'ordre de 2,3 Md€ ;
- un impact positif plus fort de la baisse des impôts de production, en l'occurrence de + 0,6 Md€.

⁷⁶ Les entreprises ont pu autolimiter leurs acomptes dès les premiers acomptes en 2020 mais aussi reporter le paiement de leurs acomptes.

Corrigée de ces différents effets comportementaux affectant la répartition des recettes entre solde et 5^{ème} acompte en 2020 et 2021, l'évolution spontanée de l'IS serait autour de 20 %⁷⁷, davantage cohérente avec ce qui a pu être constaté dans le passé.

3 - Des recettes d'IR soutenues par une croissance dynamique des revenus

La croissance spontanée de l'IR s'établit à 5,9 % (+ 4,3 Md€) : elle est bien plus élevée que les années passées.

Une partie de son dynamisme s'explique par la baisse en 2021 du coût de certains crédits d'impôt. L'impact du crédit d'impôt pour emploi de salariés à domicile a ainsi diminué de - 0,2 Md€ sous l'effet de la contraction de la dépense des ménages pendant les confinements. Par ailleurs, le crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) avait permis en 2019 d'éviter de prélever deux fois l'impôt sur le revenu lors du passage au prélèvement à la source. En 2020, un complément, de 0,6 Md€ a été versé sous conditions à certains contribuables. En 2021 en revanche, ce crédit d'impôt disparaît.

L'IR est également tiré par la croissance de la masse salariale en 2021 (+ 8,9 %⁷⁸) qui constitue le principal sous-jacent aux recettes d'IR, ainsi que par la forte progression des dividendes (+ 34 %) et des plus-values immobilières (+ 35 %).

4 - Un produit de TICPE en ligne avec la reprise de consommation de carburants

L'augmentation spontanée de la TICPE perçue par l'État serait de 2,6 Md€ (+ 38,0 %) soit une progression très supérieure à celle du PIB (+ 8,2 % en valeur et 6,8 % en volume).

Corrigée d'effets transitoires, la croissance spontanée du rendement de la TICPE se serait établie à 21 % environ, soit un niveau très proche des prévisions de la LFI 2021 (+ 23,3 %). Or en application de la répartition du produit de cette taxe, fixée par la loi de finances, les montants versés aux collectivités territoriales et à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) n'augmentent pas : c'est donc l'État qui a bénéficié de toute la dynamique des recettes de la taxe.

⁷⁷ Et en tenant compte également des exonérations d'IS et d'IR des aides versées par le fonds de solidarité (2,5 Md€ de moindres recettes fiscales en 2021).

⁷⁸ Source Acoss, moyenne annuelle annoncée lors de la publication du quatrième trimestre 2021

L'évolution de la TICPE totale, de 11 % environ⁷⁹, est cohérente avec celle des consommations (+ 10 %).

5 - L'évolution des autres recettes fiscales nettes perturbée par la crise

L'évolution spontanée des autres recettes fiscales nettes s'établit à + 9,5 Md€, soit + 38,0 %, sous l'effet principalement du dynamisme des impôts patrimoniaux.

Après un recul en 2020 en raison de la chute des dividendes versés entre 2019 et 2020, et en lien avec les engagements des grandes entreprises ayant bénéficié de mesures d'urgence⁸⁰, les retenues à la source sur les revenus distribués à des non-résidents sur des produits de source étrangère ont crû spontanément de plus de 2,0 Md€ (+ 60,4 %).

Contrepartie du ralentissement dans le traitement des dossiers en 2020, la croissance spontanée des droits de mutation à titre gratuit est aussi particulièrement dynamique : + 55,8 % pour les donations (soit + 1,4 Md€) et + 19,4 % pour les successions (soit + 2,4 Md€⁸¹).

La crise est donc indirectement responsable d'un contrecoup positif très important : sous l'hypothèse que le rendement de ces impôts patrimoniaux aurait pu rester stable en l'absence de crise sur la période 2019-2021, ces effets seraient de l'ordre de 5 Md€, soit la moitié de l'évolution spontanée des autres recettes fiscales nettes.

La forte croissance des autres recettes fiscales nettes résulte aussi d'un effet transitoire, lié à un moindre coût des contentieux fiscaux en 2021, après une année 2020 au cours de laquelle les décaissements de contentieux de séries avaient été particulièrement élevés. Ce ralentissement est cependant temporaire : des montants importants sont encore provisionnés dans les comptes de l'État et le contentieux « précompte » fait encore l'objet de jugements en cours.

*

**

⁷⁹ En neutralisant des effets transitoires.

⁸⁰ Les grandes entreprises ayant bénéficié d'un report d'échéances fiscales et sociales ou d'un prêt garanti par l'État se sont en effet engagées à ne pas verser de dividendes à leurs actionnaires : les retenues à la source sur dividendes distribués à des non-résidents ont baissé de - 1,4 Md€ entre 2019 et 2020.

⁸¹ En tenant compte de la réforme des paiements fractionnés et différés qui date de 2015 mais dont la montée en charge aurait été progressive si bien qu'un contrecoup de - 0,3 Md€ serait encore observé en 2021.

Les recettes fiscales nettes en 2021 ont rebondi de + 39,8 Md€, après avoir chuté en 2020 de - 25,3 Md€. Le montant atteint en exécution (295,7 Md€) est nettement supérieur aux prévisions des lois de finances : + 37,9 Md€ par rapport à la loi de finances initiale et + 18,2 Md€ par rapport à la seconde loi de finances rectificative promulguée le 1^{er} décembre 2021.

Ces écarts inédits appellent des explications qui devront figurer à l'appui de la prochaine loi de finances (annexe *Voies et moyens*). Comme la Cour l'a recommandé dans un référé de 2013⁸², une analyse détaillée des écarts entre prévisions et exécutions pourrait être publiée chaque année.

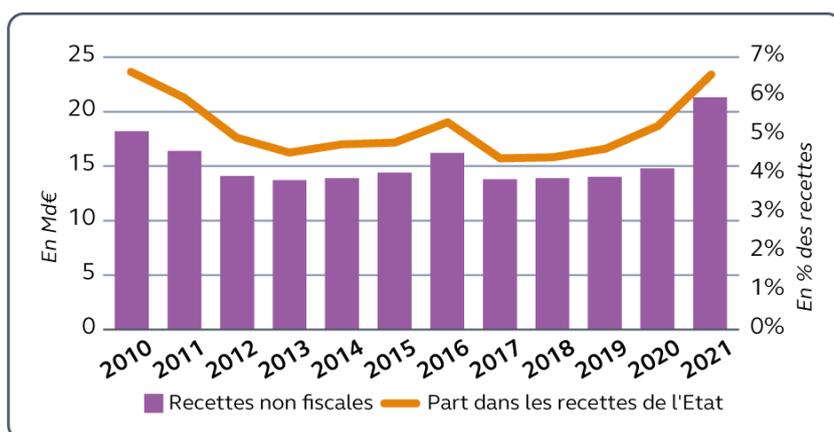
Les nouvelles compétences du HCFP qui, selon les dispositions adoptées dans la loi organique du 28 décembre 2021, devra vérifier la cohérence des prévisions de recettes retenues en loi de finances, sont également de nature à éclairer sur la crédibilité des prévisions.

II - Des recettes non fiscales qui bénéficient du premier versement de l'Union européenne au titre du plan de relance

Après être restées stables pendant près de dix ans⁸³, les recettes non fiscales ont significativement progressé en 2021, tant en montant qu'en part dans le total des recettes de l'État.

⁸² Cour des comptes, *Les prévisions de recettes fiscales de l'État – Référé n° 68282*, décembre 2013.

⁸³ Excepté en 2016 du fait d'importants reversements consécutifs à la réforme des procédures de soutien financier au commerce extérieur.

Graphique n° 22 : évolution des recettes non fiscales de l'État

Source : Cour des comptes

A - Des recettes non fiscales inférieures à la prévision initiale

Les recettes non fiscales perçues par l'État, soit 21,2 Md€, ont été inférieures de 4,1 Md€ (- 16 %) à la prévision initiale. Cet écart tient principalement à la prévision des recettes diverses qui, même si elle a été très sensiblement corrigée dans la LFR 2, est restée supérieure à l'exécution.

Tableau n° 13 : comparaison des prévisions de recettes non fiscales des différentes lois de finances et de l'exécution pour 2021

En Md€	LFI 2021	LFR 1 (juil.2021)	LFR 2 (nov. 2021)	Exécution 2021
<i>Recettes non fiscales</i>	25,3	26,4	22,3	21,2
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	4,8	3,9	4,5	4,4
<i>Produits du domaine de l'État</i>	1,5	1,4	1,1	1,3
<i>Produits de la vente de biens et services</i>	1,9	2,1	2,8	2,8
<i>Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</i>	0,9	0,8	0,9	0,4
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite</i>	1,7	2,3	2,8	2,8
<i>Divers</i>	14,5	15,9	10,2	9,5

Source : Cour des comptes

Au sein des recettes diverses, le versement de l'Union européenne (5,1 Md€) au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience a été inférieur de 4,9 Md€ à la prévision de la LFI, fixée à titre provisionnel à 10 Md€ en l'absence d'informations stabilisées en provenance de la Commission européenne.

D'autres éléments ont contribué à cet écart entre prévision et exécution :

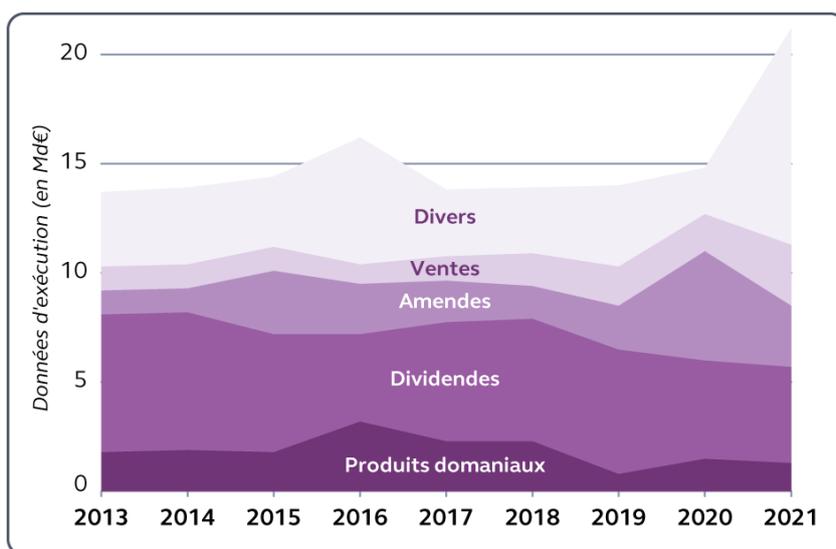
- la baisse insuffisamment anticipée des dividendes des entreprises non financières (- 0,9 Md€), en raison notamment du versement par Électricité de France (EDF) de son dividende sous la forme de titres et non de numéraire, qui aurait pu faire l'objet d'une évaluation plus prudente compte tenu des pratiques antérieures et de la situation du groupe ;
- la prévision trop optimiste du montant des primes générées par les prêts garantis par l'État (- 0,9 Md€), en raison de la difficulté d'anticiper précisément ces recettes sans connaître les choix des entreprises sur leur remboursement, alors que les taux varient selon la durée d'amortissement choisie ;
- le report de l'opération de refinancement de la dette du Soudan, qui conduit à de moindres recettes d'intérêts (- 0,4 Md€).

Ces évolutions par rapport à la prévision ont été partiellement compensées par :

- la hausse des recettes issues des enchères carbone (+ 0,8 Md€), tirées par la hausse des prix des quotas carbone ;
- l'augmentation non prévue des recettes d'amendes (+ 0,8 Md€), en particulier celles prononcées par l'autorité de la concurrence ;
- la révision de la rebudgétisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds Barnier (+ 0, Md€) ;
- le complément de dividende reçu de la Banque de France et prélevé sur sa réserve spéciale pour les retraites de ses agents (0,7 Md€).

B - Une progression significative des recettes non fiscales en 2021

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

Graphique n° 23 : évolution des recettes non fiscales depuis 2013

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus.

L'augmentation des recettes diverses en 2021 par rapport à l'année précédente s'explique par le versement par l'UE du premier paiement au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 5,1 Md€) et l'encaissement de primes dans le cadre du dispositif des prêts garantis par l'État (+ 1,8 Md€), partiellement compensés par l'évolution des autres recettes non fiscales.

1 - Les versements de l'Union européenne

Les versements de l'Union européenne se sont élevés à 5,1 Md€ en 2021. Ce montant correspond au premier règlement de l'UE au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Pour la suite, les autres versements de la contribution européenne au plan de relance sont échelonnés et conditionnés à la bonne atteinte des cibles et jalons prévus dans le Plan national de relance et de résilience (PNRR) français. Une subvention de 7,4 Md€ a ainsi été reçue le 4 mars 2022 après la première demande formulée par l'État fin 2021.

L'échéancier prévisionnel des versements est présenté ci-dessous.

Tableau n° 14 : PNRR français – Échéancier prévisionnel des versements

<i>En Md€</i>	Versement 2021	Première tranche (demande fin 2021)	Deuxième tranche (demande fin 2022)	Troisième tranche (demande fin 2023)	Quatrième tranche (demande fin 2024)	Cinquième tranche (demande mi 2026)	Total
<i>Versements attendus avant préfinancement</i>	5,1	7,4	12,7	6,9	3,3	4	39,4
<i>Cibles et jalons PNRR associés</i>		Cibles et jalons 2021	Cibles et jalons 2022	Cibles et jalons 2023	Cibles et jalons 2024	Cibles et jalons 2025-2026	

Source : Cour des comptes à partir de la décision d'exécution du Conseil n° 10162/21 du 6 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du PNRR pour la France

2 - Les produits de la rémunération de la garantie de l'État

Les recettes encaissées au titre de la rémunération de la garantie de l'État se sont élevées à 2,0 Md€ en 2021 (contre 0,5 Md€ en 2020), dont 1,8 Md€ au seul titre des commissions des prêts garantis par l'État.

La variation importante observée s'explique en particulier par la montée en charge de ce dispositif ainsi que par les règles appliquées pour l'encaissement des commissions précisées à l'article 7 de l'arrêté du 23 mars 2020⁸⁴ accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement.

Le dispositif a par ailleurs évolué au cours de l'exercice pour donner la possibilité aux emprunteurs de prolonger d'une année le différé de remboursement.

Ces éléments ont rendu la prévision difficile à réaliser. Initialement évalué à 2,8 Md€ en LFI, le produit attendu de la rémunération de la garantie a été accru de 0,8 Md€ en LFR 1 puis réduit de 0,9 Md€ en LFR 2, pour une exécution finalement inférieure de 0,8 Md€ à la dernière prévision.

⁸⁴ « Les commissions de garantie, supportées par l'emprunteur, sont perçues pour la quotité garantie [...] : une première fois à l'octroi de la garantie, et en une seconde fois, le cas échéant, lors de l'exercice par l'emprunteur de la clause permettant d'amortir le prêt sur une période additionnelle ».

3 - Les dividendes des entreprises financières

La Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sont, respectivement, à l'origine de 65 % et de 33 % des dividendes versés à l'État en 2021 par les entreprises financières.

Le dividende payé par la Banque de France en 2021 (1,9 Md€) est inférieur à celui de 2020 (3,4 Md€), en raison de la baisse de son bénéfice à répartir relatif à 2020 (- 1,7 Md€). Un versement complémentaire (0,7 Md€) a été enregistré au titre du mécanisme de financement des engagements de retraite des agents de la Banque de France. Cette nouvelle recette a été classée sur une ligne spécifique parmi les autres dividendes et recettes assimilées.

Le montant total des dividendes versés par CDC s'établit en 2021 à un niveau supérieur à celui de 2020. Il se compose du solde des dividendes calculés sur le résultat de 2020 (256 M€) et du premier acompte au titre du résultat de 2021 (621 M€).

4 - Les dividendes des entreprises non financières

Après un exercice 2020 marqué par la crise sanitaire, un plus grand nombre d'entreprises non financières ont payé des dividendes à l'État en numéraire en 2021, pour un montant total de 0,9 Md€, contre 0,4 Md€ en 2020. 86 % de ce total résulte des versements d'Engie (0,3 Md€), d'Orange (0,3 Md€) et de l'EPIC Bpifrance (0,2 Md€).

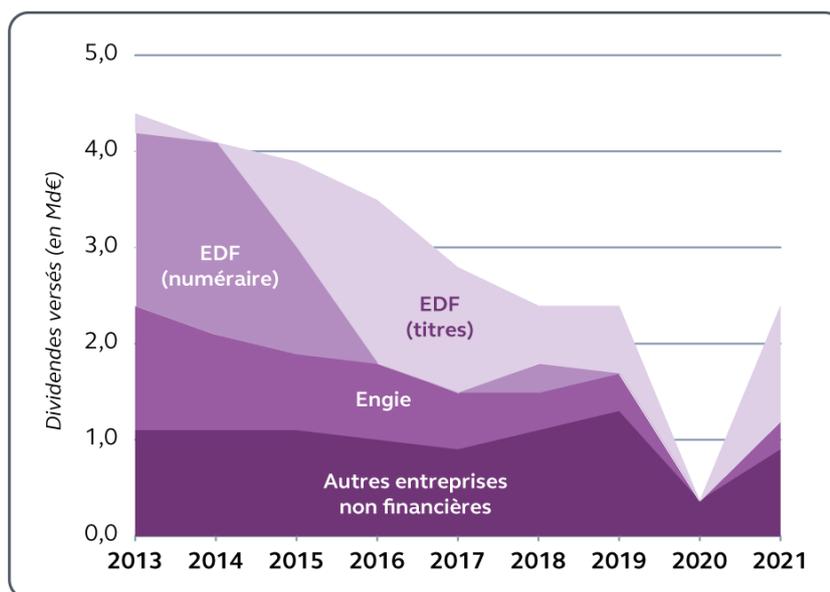
Dans le cas particulier d'EDF, l'État a choisi de se faire payer en actions une partie de ses dividendes en 2015, puis la totalité à partir de 2016⁸⁵ et jusqu'en 2022⁸⁶. En 2021, la valeur des titres ainsi reçus équivaut à 1,2 Md€ : 0,5 Md€ au titre de la distribution des bénéfices de 2020 (sur un total de dividendes effectivement distribués de 0,7 Md€) et 0,7 Md€ au titre d'un acompte sur la distribution des bénéfices de 2021.

Cette modalité de règlement a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales dans la mesure où l'entreprise a été, pendant longtemps, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

⁸⁵ EDF, Communiqué de presse sur les résultats financiers annuels de 2020, 18 février 2021.

⁸⁶ À l'exception d'un acompte de 0,3 Md€ sur les dividendes au titre des résultats de 2018, payé en numéraire en décembre 2018.

Graphique n° 24 : évolution des dividendes des entreprises non financières



Source : Cour des comptes, à partir de Chorus.

C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir

Il est attendu de la mise en œuvre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) des retours financiers pour l'État qui, pour certains, entrent dans le champ de ses recettes non fiscales :

- le remboursement du financement⁸⁷ apporté par lui sous la forme de prêts⁸⁸, d'avances et d'autres créances immobilisées ;
- le produit de certains actifs : dividendes des participations, intérêts des prêts et avances ;
- la rémunération de droits concédés : redevances sur chiffre d'affaires et *royalties*.

⁸⁷ Les cessions de titres de participation et les plus ou moins-values constatées à cette occasion, sont retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*.

⁸⁸ Uniquement pour ceux d'entre eux qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de concours financier ou du CAS précité.

Les données d'exécution de ces retours sont publiées depuis le PLF pour 2015 dans le document d'information (« jaune ») relatif aux investissements d'avenir. Ils représentent au total 2,7 Md€ depuis 2011 et 0,8 Md€ en 2021.

Depuis l'origine, ces données ne sont pas celles de l'État, mais celles des opérateurs concernés qui, en tant qu'intermédiaires, encaissent dans un premier temps les retours financiers, avant de les reverser à l'État.

Dès lors, leur présentation, dans un document qui a d'abord trait au budget de l'État, ne donne pas une image fidèle de la réalité du montant des recettes non fiscales effectivement encaissées par lui au titre des PIA.

Ce choix, ainsi que la nouvelle convention de présentation proposée dans le PLF pour 2022, empêchent par ailleurs de détailler les retours par support budgétaire (budget général, compte d'affectation spéciale des participations financières, comptes de concours financier) ou de les isoler parmi les recettes, prévisionnelles ou réalisées, mentionnées dans les autres documents budgétaires (fascicule *Voies et moyens*, projets et rapports annuels de performances). Ces informations ne peuvent dès lors pas être rapprochées.

Tous les retours financiers des PIA n'ayant pas encore été constatés (environ 3,9 Md€ supplémentaires sont attendus d'ici 2028), cette situation doit être corrigée⁸⁹.

III - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits qui retrouvent leur niveau de 2019

En 2021, le montant des recettes des fonds de concours et attributions de produits constaté en cours d'année s'est élevé à 8,0 Md€, soit un montant supérieur de 2,3 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart s'explique par un nombre limité d'opérations non suffisamment anticipées.

Ainsi, des attributions de produits ont été enregistrées sur les programmes 146 – *Équipement des forces* et 178 – *Préparation et emploi des forces* à la suite de la vente d'avions Rafale à la Grèce et à la Croatie (0,7 Md€).

⁸⁹ La Cour formule une recommandation à ce sujet dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales en 2021.

Des dépenses du programme 214 – *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* (mission *Enseignement scolaire*) pour la lutte anti-covid dans les établissements scolaires et des programmes 204 – *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soin* (mission *Santé*) et 161 – *Sécurité civile* (mission *Sécurités*) pour la mise en place de grands centres de vaccinations ont bénéficié de contributions⁹⁰ de Santé publique France (0,8 Md€).

Enfin, le fonds de concours rattaché au programme 203 – *Infrastructures et services de transports* (mission *Écologie, développement et mobilité durables*) a bénéficié de versements non prévus en LFI, notamment pour financer des études et des infrastructures dans le cadre du plan relance (0,2 Md€).

IV - Les prélèvements sur recettes

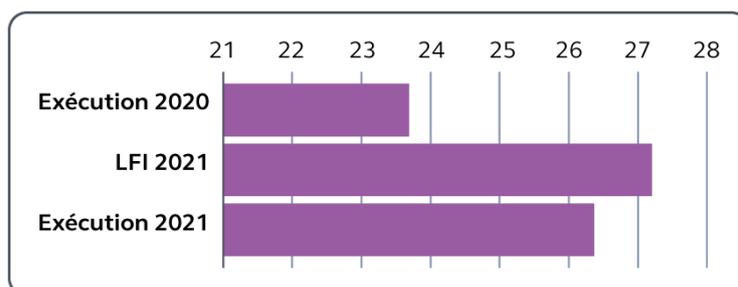
Les recettes du budget général font l'objet de deux prélèvements sur recettes, en application de l'article 6 de la Lolf. Leur montant total s'élève à 69,7 Md€ en 2021, dont 26,4 Md€ au profit de l'Union européenne (UE) et 43,4 Md€ au profit des collectivités territoriales.

A - Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) atteint 26,37 Md€ en 2021, soit 832 M€ de moins que la prévision en LFI et 2,68 Md€ de plus que l'exécution 2020. En ajoutant les droits de douane collectés par la France et reversés à l'UE au titre de ses ressources propres, la contribution financière totale de la France au budget de l'UE est de plus de 28 Md€, niveau le plus haut jamais atteint jusqu'à présent.

⁹⁰ S'agissant de ce fonds de concours, la Cour s'est interrogée sur la justification du financement par la sécurité sociale des dépenses concernées. Une recommandation a été formulée à ce titre dans son rapport de juillet 2021 *Les dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation* communiqué à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Graphique n° 25 : prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2020 et 2021 (Md€)

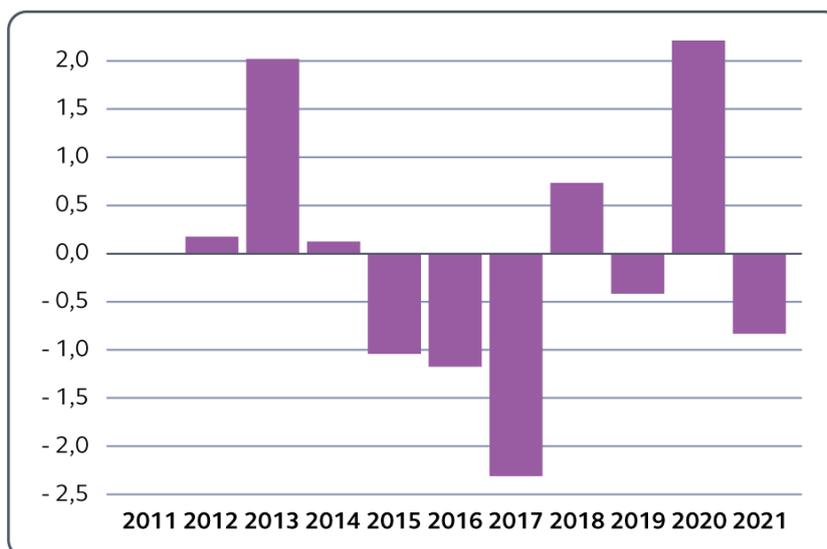


Source : direction du budget

1 - Une exécution en ligne avec la prévision initiale

Contrairement à l'année 2020 qui avait été marquée par un prélèvement sur recettes très supérieur à la prévision (+ 2,2 Md€) en raison de la situation économique et sanitaire, l'écart entre la prévision initiale et la réalisation en 2021, (- 832 M€), est proche de l'écart moyen constaté sur les 10 dernières années, soit +/- 1 Md€.

Graphique n° 26 : écart entre prévision et exécution du PSR-UE depuis 2010 (en Md€)



Source : direction du budget

La très forte hausse prévue à l'occasion de la LFI 2021 (+ 5,7 Md€ par rapport à la LFI 2020) s'expliquait principalement par l'augmentation significative des dépenses européennes prévue dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 adopté le 14 décembre 2020 (+ 13 % par rapport au précédent cadre financier) et par la sortie du Royaume-Uni de l'UE qui modifie fortement les clefs de contribution des États membres au budget de l'UE. La part de la France dans la ressource assise sur le revenu national brut, dite « ressource RNB », devait ainsi passer de 16,1 % en 2020 à 18,8 % en 2021.

En cours d'année 2021, plusieurs budgets rectificatifs sont intervenus pour accroître les prévisions de dépenses de l'UE de 1,95 Md€ en crédits de paiement, entraînant un accroissement du PSR-UE de 349 M€. *A contrario*, le report du solde du budget européen pour 2020 a permis de diminuer le PSR-UE de 138 M€. Enfin, le rendement effectif des recettes et les clefs de répartition des États membres ont été actualisés en cours d'année, ce qui a contribué à diminuer le PSR-UE de 1,04 Md€. La somme de ces facteurs explique la sous-exécution de 832 M€ constatée en 2021.

Malgré cette sous-exécution, la hausse du PSR-UE constatée en 2021 reste très élevée par rapport à l'exécution 2020 et sa part dans les recettes fiscales de l'État devrait atteindre presque 9 % en 2021, contre 6,9 % en moyenne entre 2015 et 2020.

2 - Un niveau de contribution élevé pour les prochaines années

Le relèvement du PSR-UE en 2021 par rapport à 2020 a un caractère structurel et son montant ne devrait pas diminuer dans les années à venir. En effet, l'augmentation des crédits du budget européen se fera tout au long du CFP 2021-2027, avec une possible accélération des paiements à partir du milieu et surtout à la fin de la période, comme cela a pu être constaté lors des précédents CFP.

Par ailleurs, la France bénéficie en 2021 et 2022 des conditions négociées dans le cadre du Brexit, qui amènent notamment le Royaume-Uni à verser sa quote-part des restes à liquider du précédent CFP. En 2021, cela a permis de diminuer le PSR-UE de 1,1 Md€ et de 1,9 Md€ en 2022. Un ressaut important du PSR-UE pourrait donc intervenir en 2023.

La contribution nette de la France au financement de l'UE, calculée par la Commission européenne par différence entre les ressources versées par la France et les dépenses européennes réalisées en France (hors mesures de relance financées par la Facilité pour la reprise et la résilience) devrait augmenter en 2021. Les chiffres définitifs seront connus dans le courant de l'année 2022.

Pour les prochaines années, l'évolution de la contribution nette dépendra aussi de la capacité de la France à utiliser les fonds européens disponibles, notamment lorsque ceux-ci sont répartis sur la base d'appels à projets.

3 - Les pistes envisagées pour financer le plan de relance européen

L'année 2021 est également la première année de mise en œuvre du plan de relance européen intitulé *Next Generation EU*, approuvé le 14 décembre 2020. Doté d'un montant de 750 Md€, il doit servir à financer des prêts et subventions à destination des États membres, leur permettant de renforcer leurs plans de relance nationaux. La France s'est vu attribuer une enveloppe de 39,4 Md€ qui devrait lui être progressivement versée entre 2021 et 2026, sous réserve de l'atteinte d'un certain nombre de jalons et cibles fixés en accord avec les services de la Commission européenne.

Ce plan a été financé par un emprunt souscrit par la Commission européenne, autorisée par la décision ressources propres du 14 décembre 2020⁹¹. Le remboursement de cet emprunt, prévu à partir de 2028 et pour une durée de 30 ans, doit être assuré par la création de nouvelles ressources propres, qui requiert l'unanimité des États membres.

La Commission européenne a présenté le 22 décembre 2021 une proposition de nouvelles ressources propres dont le rendement prévisionnel s'établirait à 17 Md€ par an. Il se compose de trois nouvelles ressources : les recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE), un projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE et le reversement par les États membres à l'UE des taxes fiscales supplémentaires acquittées par les multinationales en application de l'accord OCDE/G20 du 8 octobre 2021. L'adoption d'une nouvelle ressource propre nécessite l'unanimité du Conseil de l'UE, après consultation du Parlement européen, et l'approbation par chacun des pays de l'UE, conformément à leurs règles constitutionnelles.

Si aucun accord n'est trouvé sur de nouvelles ressources propres, les États membres se sont engagés à mettre à disposition de la Commission les ressources nécessaires pour couvrir ses engagements financiers. Dans ce scénario, la France devrait, selon les estimations du Gouvernement, contribuer pendant 30 ans à hauteur de 2,5 Md€ par an à partir de 2028, en plus de sa contribution au budget de l'UE. Cette disposition est prévue par la décision relative aux ressources propres de l'UE, qui a fait l'objet d'une ratification par le Parlement français.

⁹¹ Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil.

B - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre plus général de la contribution du budget de l'État au financement des collectivités.

En 2021, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme des impôts de production ont fortement modifié la nature et la répartition des transferts financiers de l'État aux administrations publiques locales, ainsi que de leurs ressources fiscales.

La complexité et la fragmentation croissante de ces flux financiers, qui nuisent à leur lisibilité, incitent à simplifier et à améliorer l'exhaustivité de leur présentation budgétaire.

1 - Une année 2021 atypique qui bouleverse les relations financières entre l'État et les collectivités locales

Les collectivités territoriales ont vu leurs paniers de recettes profondément modifiés en 2021 avec la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production⁹². Les pertes de recettes occasionnées (taxe d'habitation, taxe foncière, CFE et CVAE) ont été compensées par l'État, à travers l'attribution de nouvelles ressources.

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales s'est traduite par l'attribution d'une fraction de TVA aux EPCI et d'une dotation aux régions, en compensation des frais de gestion de la TH qu'elles percevaient jusque-là. Une fraction de TVA est également versée aux départements, dont les produits de taxe foncière sur les propriétés bâties ont été réaffectés aux communes en compensation de la suppression de la TH.

La réforme des impôts de production a conduit à l'attribution d'une fraction de TVA aux régions en compensation de la perte de leurs produits de CVAE, et d'un nouveau prélèvement sur recettes destiné à compenser la diminution de moitié de la valeur locative des locaux industriels.

Ces réformes sont financièrement neutres pour les collectivités locales, leur coût étant assumé par l'État par diverses formes de compensation.

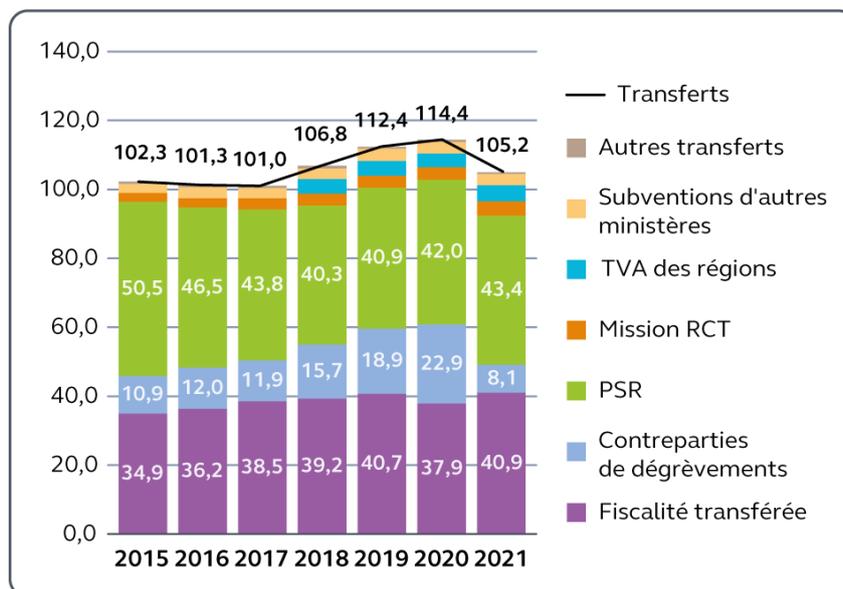
⁹² Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, 2021.

Elles modifient en profondeur les modalités de financement des administrations publiques locales. À cet égard, leur incidence ne se limite pas aux transferts de l'État, tels que définis dans l'annexe aux projets de loi de finances qui leur est consacrée. Elle porte également sur les ressources propres des collectivités, parmi lesquelles sont comptabilisées, outre les produits de fiscalité locale, les nouvelles fractions de TVA.

2 - Après neutralisation des réformes fiscales, des transferts de l'État en augmentation en 2021

La diminution apparente des transferts de l'État à destination des collectivités territoriales en 2021 (- 9,2 Md€ soit - 8 %) résulte en premier lieu d'effets de périmètre liés à la mise en œuvre des réformes fiscales. Après neutralisation, ils augmentent de 3,7 Md€, principalement au titre des transferts de fiscalité.

Graphique n° 27 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2021 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales regroupent une grande diversité de financements relevant à la fois de prélèvements sur recettes de l'État, de crédits de missions

budgétaires et de transferts de fiscalité. Par définition, ils n'incluent pas les ressources propres des collectivités locales.

Leur périmètre a été fortement affecté par la mise en œuvre des réformes fiscales en 2021.

La suppression de la taxe d'habitation a entraîné celle des contreparties de dégrèvements (- 14,8 Md€ entre 2020 et 2021) et des compensations d'exonération associées (diminution de 1,9 Md€ du prélèvement sur recettes correspondant)⁹³. Cette réforme a également conduit à la création, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, d'une nouvelle dotation de compensation (293 M€). Versée aux régions, elle se substitue aux frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014.

Dans le même temps, la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, dans le cadre de la réforme des impôts de production, a été compensée par un nouveau prélèvement sur recettes, d'un montant de 3,5 Md€ en 2021.

Les deux réformes entraînent une diminution nette des transferts de 12,9 Md€. En vertu du principe de neutralité retenu, celle-ci a été compensée par l'accroissement de ressources fiscales non comptabilisées dans les transferts, en particulier par l'attribution de nouvelles fractions de TVA.

À l'inverse de ces effets de périmètre, plusieurs facteurs ont contribué à augmenter les transferts de l'État aux collectivités locales en 2021.

Les transferts de fiscalité ont été très dynamiques, en particulier s'agissant des produits des droits de mutation à titre onéreux (+ 3,2 Md€).

La reprise économique s'est également traduite par une forte hausse des produits de TVA versés aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF (+ 558 M€). Cette fraction de TVA, comptabilisée dans les transferts, a par ailleurs été complétée d'une nouvelle fraction de 250 M€ à destination des départements.

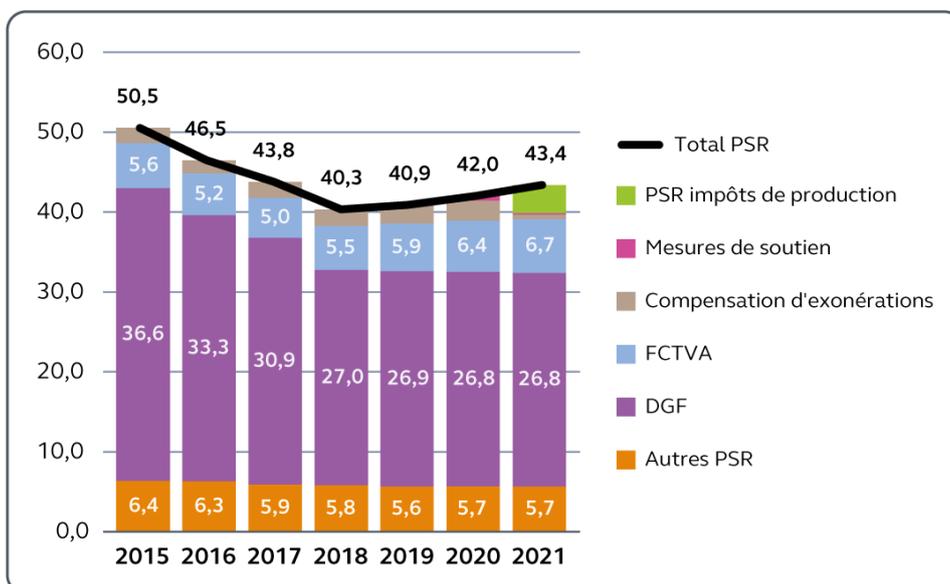
Ces hausses ont été atténuées par des diminutions modérées d'autres transferts, en particulier des prélèvements sur recettes.

⁹³ La perte pour les collectivités territoriales des contreparties de dégrèvements et des compensations d'exonérations de taxe d'habitation leur est compensée par un montant équivalent de TVA (dans le cadre de la nouvelle affectation de TVA en 2021).

3 - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales : une moindre mobilisation des mesures de soutien, une nouvelle hausse du FCTVA

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales, qui avaient augmenté de 1,1 Md€ en 2020, ont de nouveau progressé de 1,4 Md€ en 2021, pour atteindre 43,4 Md€.

Graphique n° 28 : évolution du PSR-CT 2015-2021 (Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

À nouveau, cette évolution s'explique principalement par les effets de périmètre induits par les réformes fiscales. Leur incidence nette s'élève à + 1,6 Md€, le nouveau PSR de compensation de la diminution des valeurs locatives des locaux industriels (+ 3,5 Md€) étant en partie compensé par la suppression des compensations d'exonération de taxe d'habitation (- 1,9 Md€).

La diminution des PSR après neutralisation des réformes fiscales (- 214 M€) résulte de la moindre mobilisation, en 2021, des mesures de soutien aux collectivités locales mises en place en 2020.

Reposant sur un principe de garantie du niveau d'un panier de recettes, ces mécanismes impliquent le versement d'un acompte la première année puis d'un ajustement en début d'année suivante, une fois les comptes arrêtés et les

pertes définitives connues. Les montants budgétés et consommés en 2021 comprennent ainsi deux volets : l'ajustement au titre des pertes de recettes subies en 2020 et l'acompte au titre des pertes subies en 2021⁹⁴.

Ces dispositifs ont été exécutés à hauteur de 177 M€ en 2021, soit un niveau sensiblement inférieur à celui de 2020 (578 M€), lequel incluait en particulier une dotation de 425 M€ octroyée à Île-de-France Mobilités.

La mobilisation de ces « filets de sécurité » étant, par définition, proportionnelle aux pertes de recettes subies, la sous-consommation observée confirme la bonne tenue des recettes des collectivités locales pendant la crise.

Hors effets des réformes mentionnées et des mesures de soutien, l'évolution des prélèvements sur recettes se caractérise par la stabilité de l'enveloppe globale de dotation globale de fonctionnement (DGF) à périmètre constant (26,7 Md€). Au sein de cette enveloppe, la nouvelle hausse des composantes de péréquation, identique à celle de 2020, a été compensée par une diminution à due concurrence des autres composantes de l'enveloppe.

Les dépenses du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ont de nouveau progressé pour atteindre 6,7 Md€, soit 298 M€ de plus qu'en 2020. La mise en œuvre de son automatisation⁹⁵, initiée en 2021, devrait se poursuivre pour couvrir l'ensemble des collectivités bénéficiaires en 2023.

4 - Une fragmentation préjudiciable à la lisibilité d'ensemble du financement des collectivités locales

Dans un rapport publié en 2020 consacré au cadre organique et à la gouvernance des finances publiques⁹⁶, et dans le prolongement des positions exprimées à plusieurs reprises dans les rapports publics thématiques relatifs aux finances publiques locales, la Cour soulignait la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques.

⁹⁴ Les montants trop perçus en N donnent également lieu à des reprises en N+ 1. Celles-ci, comptabilisées comme des moindres dépenses, minorent donc les consommations constatées sur les PSR. En 2021, les acomptes ont été établis à 30 % de la dotation 2020 de manière à limiter le risque de reprises.

⁹⁵ Le principe de l'automatisation consiste à substituer à une procédure déclarative, dans laquelle les collectivités doivent procéder à la déclaration manuelle de leurs dépenses d'investissement éligibles, une procédure dans laquelle l'éligibilité d'une dépense au FCTVA est basée sur son imputation comptable.

⁹⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

Les récentes réformes fiscales contribuent à l'accroissement de la complexité de la contribution de l'État au financement des collectivités locales, préjudiciable à l'appréhension et au contrôle par les parlementaires et les citoyens des moyens alloués au secteur public local.

La loi organique du 28 décembre 2021 prévoit, à compter du PLF 2023, la tenue d'un débat de synthèse sur les finances locales préalable au projet de loi de finances et l'élaboration par le gouvernement d'un rapport sur cette thématique. Elle prévoit également la nécessité d'évaluer « de façon précise et distincte » les prélèvements sur recettes, et réserve explicitement leur création aux lois de finances.

Ces évolutions offrent l'opportunité d'améliorer la présentation des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une exhaustivité des flux financiers concernés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les recettes du budget général de l'État en 2021 ont rebondi en 2021 (+ 38,2 Md€), après avoir chuté en 2020 (- 22,2 Md€).

Les recettes fiscales se sont établies à 295,7 Md€. Ce montant est nettement supérieur à la prévision initiale (+ 37,9 Md€), comme à la prévision de la loi de finances rectificative de fin de gestion (+ 18,2 Md€). L'instabilité du contexte sanitaire a conduit le Gouvernement à revoir la prévision à plusieurs reprises en cours d'année. D'abord abaissée au cours du débat sur la loi de finances initiale, la prévision n'a été que très légèrement relevée dans la LFR 1 (+ 1,1 Md€) avant de l'être plus significativement dans la LFR 2 (+ 18,6 Md€). Pour autant, l'exécution a été nettement supérieure à cette révision en fin d'année. La sous-estimation de l'évolution spontanée explique en grande partie ces écarts entre prévision et exécution. En particulier, l'écart de 18,2 Md€ entre la dernière loi de finances rectificative et l'exécution n'est pas totalement expliqué, il provient notamment pour plus de moitié d'un cinquième acompte d'impôt sur les sociétés d'un niveau difficile à anticiper.

Par rapport à 2020, les recettes fiscales ont connu en 2021 une très forte progression (+ 39,8 Md€), qui résulte d'une évolution spontanée marquée (+ 46,0 Md€). L'élasticité des recettes fiscales au PIB s'établit ainsi à 2,2, une valeur particulièrement élevée et très au-delà de la moyenne sur longue période, proche de l'unité. L'effet des mesures intervenues en 2021 est négatif mais d'une ampleur relativement modeste (- 6,3 Md€).

Avec un rendement de 21,3 Md€ en 2021, les recettes non fiscales ont significativement progressé par rapport à 2020 (+ 6,5 Md€), mais sont restées inférieures à la prévision de la loi de finances initiale pour 2021 (- 4,1 Md€). Elles ont notamment bénéficié de l'encaissement de primes dans le cadre du dispositif des prêts garantis par l'État (+ 1,8 Md€) et des versements au budget général prévus en loi de finances au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier ».

Les prélèvements sur recettes de l'État se sont élevés globalement à 69,7 Md€, un montant légèrement inférieur à la prévision de la loi de finances initiale (- 0,9 Md€) mais nettement supérieur à celui de 2020 (+ 4,0 Md€).

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (26,4 Md€) a augmenté de 2,7 Md€ et ceux au profit des collectivités territoriales (43,4 Md de 1,4 Md€).

Sur le champ plus large des transferts de l'État aux collectivités territoriales, les montants perçus par ces dernières en 2021 ont diminué de 9,2 Md€ mais cette réduction n'est qu'apparente car elle est en partie liée à la suppression de transferts qui sont compensés par une affectation de TVA. En excluant ces transferts du calcul, le montant reçu par les collectivités augmente en réalité de 3,7 Md€ en 2021.

Au regard de l'importance des écarts de recettes constatés en 2021 entre prévisions et exécution, la Cour formule la recommandation suivante :

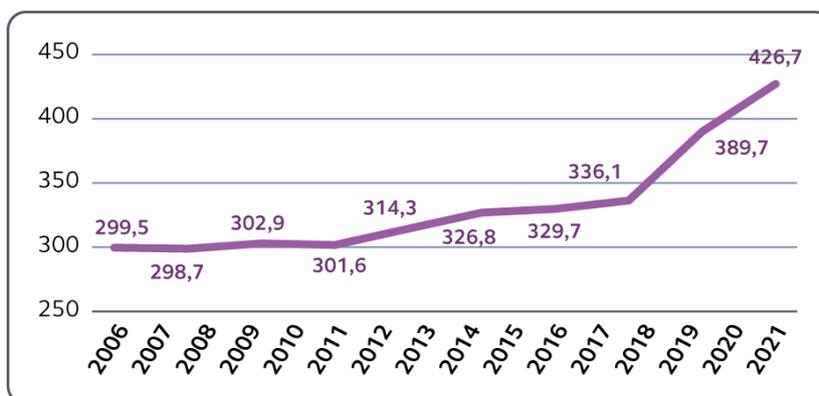
- 2. Présenter, dans l'annexe Voies et moyens des projets de loi de finances initiale, l'origine des écarts entre les recettes fiscales encaissées pour le dernier exercice clos et les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives afférentes à cet exercice (recommandation nouvelle).*
-

Chapitre III

Les dépenses du budget général de l'État

Les dépenses nettes⁹⁷ du budget général de l'État, se sont établies à 426,7 Md€ en 2021, soit un montant supérieur de 37,1 Md€ (30,2 Md€ à périmètre constant⁹⁸) à celui de 2020, pourtant déjà exceptionnellement élevé.

Graphique n° 29 : dépenses nettes de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes

⁹⁷ Les dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements. Ce périmètre est retenu pour l'ensemble du chapitre III.

⁹⁸ La rebudgétisation des comptes d'affectation spéciale *Transition énergétique* et *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* explique la quasi-intégralité du changement de périmètre (6,9 Md€).

L'exercice budgétaire 2021 a été marqué par une hausse soutenue des dépenses (I) et plus particulièrement des dépenses d'intervention et d'investissement (II). De même qu'en 2020, il a également présenté une forte sous-consommation des crédits (III).

I - Une forte hausse des dépenses de l'État

La progression marquée des dépenses de l'État découle de dépenses de soutien toujours élevées quoiqu'en retrait par rapport à 2020 (A), de la montée en charge du plan de relance dont les décaissements ont excédé de plus de 20 Md€ ceux de 2020 (B) et, enfin, de la progression soutenue (+ 17,6 Md€) des dépenses sans lien avec la crise (C).

A - Des dépenses de soutien en réponse à la crise toujours élevées

Les mesures d'urgence prises en 2020 en réponse au déclenchement de la crise sanitaire de la covid 19 ont été prolongées en 2021 pour continuer à soutenir les agents économiques en fonction de l'évolution de la situation de la pandémie. Si les sommes décaissées à cette fin en 2021 (41,0 Md€) n'ont pas atteint le niveau de 2020 (49,7 Md€), elles sont restées fortes et ont pesé très significativement sur le solde budgétaire.

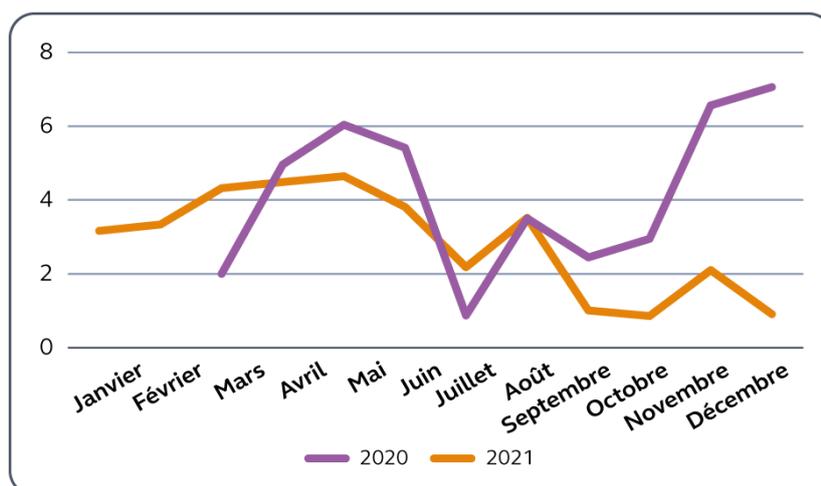
Tableau n° 15 : impact de la crise sur les dépenses de soutien (Md€)

	2020	2021
Dépenses supplémentaires	54,0	42,6
dont <i>mission urgence</i>	41,8	34,4
dont autres	12,2	8,2
Moindres dépenses	- 4,3	- 1,6
Effet net de la crise	49,7	41,0
dont <i>mission urgence</i>	41,8	34,4
dont autres	7,9	6,6

Source : Cour des comptes

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, créée en première loi de finances rectificative pour 2020 pour rassembler dans un support unique les dépenses relatives aux principaux dispositifs de soutien, a de nouveau regroupé en 2021 l'essentiel des dépenses en réponse à la crise (34,4 Md€ après 41,8 Md€ en 2020).

**Graphique n° 30 : profil mensuel des dépenses de la mission
Plan d'urgence face à la crise sanitaire en 2020 et 2021 (Md€)**



Source : Chorus

Le maintien à un haut niveau des dépenses de la mission s'explique notamment par l'augmentation des dépenses du fonds de solidarité (+ 15,0 Md€), compensé par le recul des dépenses d'activité partielle (- 15,2 Md€)⁹⁹. Les compensations à la sécurité sociale des allègements de prélèvements se sont maintenues en 2021 à 4,0 Md€ après 3,9 Md€ en 2020. La nette diminution du financement de participations financières de l'État, passé de 8,3 Md€ en 2020 à seulement 0,7 Md€ en 2021, a limité les dépenses de la mission en 2021 par rapport à 2020.

**Tableau n° 16 : dépenses des programmes de la mission
Plan d'urgence face à la crise sanitaire (Md€)**

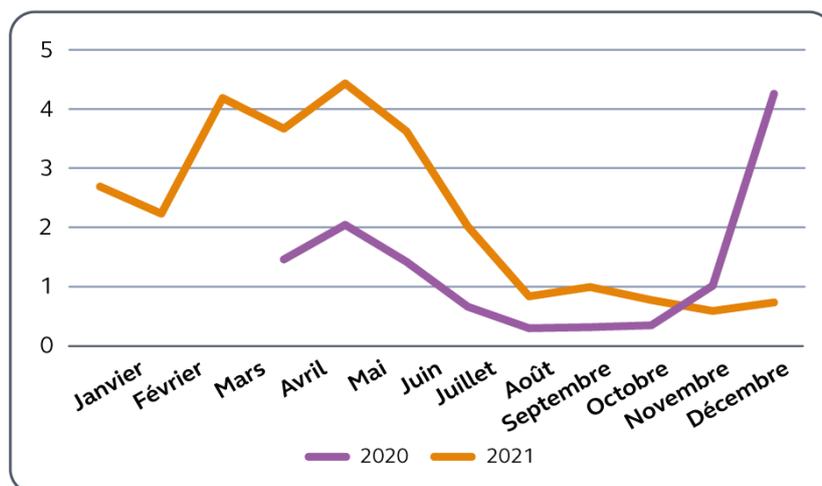
	2020	2021
Programme 356 (chômage partiel)	17,8	2,6
Programme 357 (fonds de solidarité)	11,8	26,8
Programme 358 (renforcement des participations financières de l'État)	8,3	0,7
Programme 360 (compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements)	3,9	4,0
Programme 366 (matériels sanitaires)	0,0	0,3
Total mission	41,8	34,4

Source : Chorus

⁹⁹ En 2021, une partie des dépenses au titre de l'activité partielle d'urgence (3,7 Md€) a été portée par le programme 364 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Au cours de l'année 2021, les décaissements du Fonds de solidarité ont été massifs durant le premier semestre (près de 80 % des dépenses annuelles) avant de décroître sensiblement au second semestre avec l'amélioration de la situation sanitaire.

Graphique n° 31 : décaissements mensuels du Fonds de solidarité (Md€)



Source : Chorus

Cette hausse, en 2021, des dépenses du Fonds de solidarité résulte de l'élargissement du champ des entreprises bénéficiaires et de la création de nouveaux dispositifs ciblés (voir encadré).

Le Fonds de solidarité en 2021

Le fonds de solidarité, créé par l'ordonnance du 25 mars 2020¹⁰⁰ et le décret 30 mars 2020¹⁰¹, a bénéficié en 2021 de 29,3 Md€ de crédits de paiement. Ses ressources sont issues, pour moitié, de reports de crédits de 2020 (14,6 Md€), parfois en provenance d'autres programmes budgétaires, ce qui constitue une entorse à la fois aux principes de spécialité et d'annualité budgétaire.

¹⁰⁰ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹⁰¹ Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

En 2021, ce programme budgétaire a considérablement évolué afin de permettre le versement, en complément des aides du fonds de solidarité, d'autres aides dites « satellites », visant par exemple à prendre en charge une partie des coûts fixes des entreprises interdites d'accueil du public.

En 2022, des paiements continueront d'intervenir, mais, sauf résurgence de l'épidémie, pour des montants bien plus modestes. Ils concerneront à la fois le stock de dossiers des aides clôturées (fonds de solidarité, remontées mécaniques, etc.) ainsi que des aides créées à la fin de l'année 2021 mais qui portent sur une période révolue (janvier-octobre 2021). Il s'agit notamment des aides dites « coûts fixes rebond », qui se substituent aux autres aides « coûts fixes », d'une aide « fermeture » destinée aux entreprises ayant saturé les plafonds du total des aides « coûts fixes » et d'une aide visant à compenser les loyers et charges des établissements interdits d'accueil du public.

Enfin, des paiements devraient intervenir au titre de nouvelles aides « coûts fixes » créées début 2022 : une aide « coûts fixes renfort » a été mise en place en janvier 2022 afin d'aider les discothèques fermées depuis le 10 décembre 2021. Une aide « coûts fixes consolidation » créée en février 2022 permet aux entreprises ayant, au cours de la période du 1^{er} décembre 2021 au 31 janvier 2022, connu une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % ou disposant d'un EBE négatif au cours du mois éligible, de bénéficier d'un soutien.

La persistance de la crise sanitaire et les reprises épidémiques constatées à l'automne 2020 et au printemps 2021 ont conduit à maintenir, en 2021, le dispositif d'activité partielle de crise. Son coût, pour le budget de l'État, a atteint 4,8 Md€ dont les trois quarts (3,7 Md€) ont été portés par le programme 364 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance* et le solde par le programme 356 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, qui a également porté les dépenses d'indemnisation des congés payés (0,2 Md€)¹⁰² et d'aide aux permittents (1,3 Md€)¹⁰³.

Les dépenses de crise prises en charge sur d'autres missions que la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ont atteint 8,2 Md€ en 2021. Ces dépenses sont très diverses et comprennent le versement de

¹⁰² Prise en charge par l'État d'une fraction des congés payés pris entre le 1^{er} janvier et le 7 mars 2021 par des salariés des établissements accueillant du public dont l'activité a été interrompue totalement ou partiellement durant au moins 140 jours en 2020 ou dont l'activité a été réduite de plus de 90 % pendant les périodes où l'état d'urgence était en vigueur, en 2020. Cette aide est limitée à 10 jours de congés payés.

¹⁰³ Aide aux actifs dits « permittents » travaillant comme saisonniers ou comme extras afin de garantir des ressources de 900 € par mois jusqu'en août 2021 à tous ceux ayant travaillé au moins 138 jours en 2019 mais insuffisamment en 2020 pour recharger leurs droits à l'assurance chômage.

2 Md€ à France compétences pour compenser ses moindres recettes dues à la crise mais également son sous-financement structurel¹⁰⁴, la dotation de 1 Md€ au CAS *Participations financières de l'État*¹⁰⁵ pour financer le rachat à Areva de ses participations dans Orano¹⁰⁶, le coût de l'ouverture de places d'hébergement d'urgence et de la veille sociale (0,6 Md€) et celui des appels de garantie (0,2 Md€) pour les prêts garantis par l'État mis en place au début de la crise sanitaire.

À l'inverse, la crise a réduit les dépenses du budget général (- 1,6 Md€) en retardant notamment la réalisation de certaines opérations d'investissement ou en réduisant des dépenses de fonctionnement. Le coût de l'aide unique à l'apprentissage, dispositif préexistant à la crise, auquel se substitue pour la première année de contrat un dispositif plus favorable mis en place dans le cadre du plan de relance, a été réduit de 0,6 Md€.

B - Une montée en puissance des dépenses de relance

Annoncé en septembre 2020 pour assurer la relance de l'activité économique mais également pour transformer l'économie, le plan de relance a été doté de 100 Md€ dont 86 Md€ portés par l'État¹⁰⁷. Il comporte trois volets : le soutien à la transition écologique, la transformation du tissu productif et le renforcement de la souveraineté de la production nationale dans certains domaines stratégiques, et la cohésion sociale et territoriale.

Les dépenses de relance ont fortement pesé sur l'évolution des consommations de crédits du budget général en 2021. Presque 50 Md€ d'autorisations d'engagement ont été consommées contre moins de 4 Md€ en 2020. De même, les décaissements ont atteint 23,4 Md€ (dont 18,8 Md€ pour la mission *Plan de relance*) contre 2,2 Md€ en 2020.

¹⁰⁴ Cette aide, votée en LFR 2 pour 2021 s'ajoute à celle (0,75 Md€) votée en LFI au titre du plan de relance.

¹⁰⁵ Cette dotation est portée par un nouveau programme (367) qui se distingue de celui créé en 2020 (358) pour financer les prises de participation dans des entreprises affectées par la crise.

¹⁰⁶ Si cette opération de rachat est sans rapport avec la crise, c'est la difficulté pour le CAS de générer suffisamment de recettes dans un contexte de crise pour couvrir l'opération qui a conduit à considérer que cette dépense du programme 367 est en lien avec la crise.

¹⁰⁷ L'intégralité de cette somme n'est pas portée par le budget général de l'État, une partie résidant dans la baisse des impôts de production (20 Md€) et une autre est portée par les comptes spéciaux et les prélèvements sur recettes.

Tableau n° 17 : dépenses de relance du budget général de l'État (Md€)

	2020		2021	
	AE	CP	AE	CP
Mission <i>Plan de relance</i>	-	-	35,0	18,8
dont programme 362 – <i>Écologie</i>	-	-	13,8	3,8
dont programme 363 – <i>Compétitivité</i>	-	-	5,2	2,9
dont programme 364 – <i>Cohésion</i>	-	-	15,9	12,1
Mission <i>Investissements d'avenir</i>			9,6	2,1
Autres missions	3,7	2,2	5,2	2,4
Total	3,7	2,2	49,8	23,4

Source : Direction du budget

Les décaissements de la mission *Plan de relance* ont principalement été portés par le programme 364 – *Cohésion* qui regroupe notamment les dépenses d'aide exceptionnelle pour les alternants (contrats d'apprentissage et de professionnalisation) pour 4,4 Md€, la prime à l'embauche des jeunes (0,8 Md€) et le financement de l'activité partielle (4,5 Md€). Les trois quarts de cette somme (3,7 Md€) ont financé des dépenses d'activité partielle de crise qui avaient vocation à être financés par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Les consommations de crédits de paiement du programme 362 – *Écologie* ont atteint 3,8 Md€ avec 0,7 Md€ consacrés au soutien à l'achat de véhicules propres (prime à la conversion, bonus écologique) et 0,6 Md€ d'aides versées à la réhabilitation des logements privés (dispositif MaPrimRénov'), tandis que les dépenses du programme 363 – *Compétitivité* (financement de dépenses pour la culture, mise à niveau numérique de l'État, renforcement des fonds propres des TPE/PME/ETI) se sont établies à 2,9 Md€.

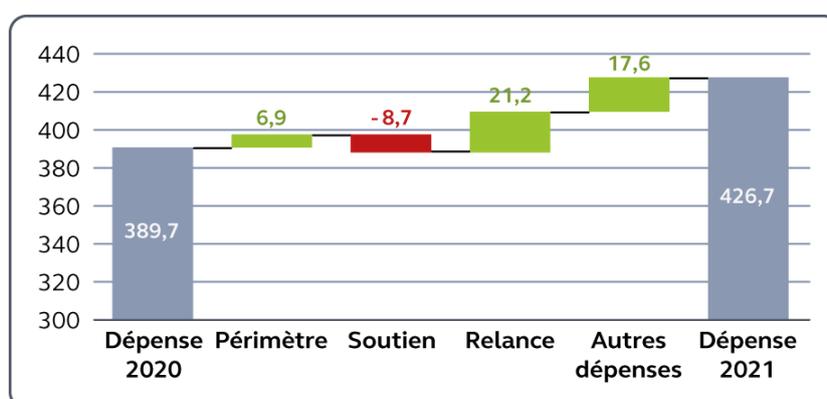
Hors de la mission *Plan de relance*, les dépenses de relance (2,4 Md€) ont principalement été portées par les programmes 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (0,8 Md€) et 102 – *Accès et retour à l'emploi* (0,6 Md€) de la mission *Travail et emploi*. Ces dépenses sont relatives à l'insertion par l'activité économique, aux allocations de la garantie jeunes et du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), aux contrats aidés et financement des missions locales pour le programme 102. Pour le programme 103, il s'agit de dépenses relatives à l'anticipation des mutations économiques et à des actions en faveur de la formation.

La mission *Investissements d'avenir* a également porté 2,1 Md€ de crédits de relance.

C - Une progression encore très soutenue des autres dépenses

Hors dépenses de soutien et de relance, les dépenses de l'État ont atteint 362,3 Md€ en 2021, soit, à périmètre constant, 17,6 Md€ (5,1 %) de plus qu'en 2020.

Graphique n° 32 : décomposition de la croissance des dépenses nettes du budget général de l'État entre 2020 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Nota bene : Les montants de dépenses de soutien et relance correspondent à la variation de ces dépenses en 2021 par rapport à 2020. Ainsi, les dépenses de soutien ont été inférieures de 8,7 Md€ en 2021 à leur niveau de 2020.

Cette croissance soutenue des dépenses hors crise entre 2020 et 2021 résulte principalement de la mise en place de l'indemnité inflation (3,3 Md€), de la montée en charge de la loi de programmation militaire 2019-2025¹⁰⁸ tirant les dépenses de la mission *Défense* (+ 2,7 Md€), de la hausse de la charge d'intérêts (2,0 Md€), du versement de l'État à SNCF Réseau (1,6 Md€¹⁰⁹) ou encore du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) (1,4 Md€).

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Ce versement constitue la première tranche du reversement à SNCF Réseau d'un fonds de concours de 4,05 Md€ reçu par l'État en 2020 de la SNCF (société mère), à la suite de l'opération de recapitalisation de cette dernière qui avait conduit l'État à lui verser cette même somme.

D - Des outils de pilotage et de programmation inopérants

1 - Une norme de dépenses pilotables peu pertinente en 2021

L'objectif de dépenses pilotables voté en LFI pour 2021 s'est établi à 290,3 Md€. Il exclut la plupart des effets liés à la crise (en ne prenant pas en compte les dépenses des missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance* et *Investissements d'avenir*) mais intègre ceux figurant dans les autres missions budgétaires¹¹⁰

Les normes de dépenses de l'État

Les dépenses de l'État sont suivies selon deux périmètres :

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprend 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'ajoutent les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » ainsi que les plafonds des taxes affectées plafonnées (soit au total 293,3 Md€ en 2021) ;
- la « norme de dépenses totales de l'État » ajoute 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 529,1 Md€ en 2021).

Les dépenses dans le champ de la norme pilotable ont excédé de 3,0 Md€ l'objectif de la LFI. Par rapport à 2020, elles ont progressé de 7,5 Md€, soit 2,6 %.

¹¹⁰ Hormis l'exclusion de certaines opérations exceptionnelles comme le versement de l'État à SNCF Réseau (1,6 Md€) et le versement au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* à partir du nouveau programme créé en LFR 1 pour 2021 (1 Md€). Le renforcement des fonds propres de l'AFD (1,4 Md€) est également exclu.

Tableau n° 18 : dépenses de l'État dans le champ des normes pilotable et totale en 2021 (en Md€ hors fonds de concours et attributions de produits)

	2020	2021 LFI	2021 Exécution	Écart 2020-2021	
				En Md€	En %
<i>Norme de dépenses pilotables</i>	285,8	290,3	293,3	7,5	2,6 %
<i>Norme de dépenses totales</i>	490,5	495,1	529,1	38,6	7,9 %

Source : direction du budget

La progression des dépenses de la norme totale (+ 7,9 %) s'explique principalement par la mise en place du plan de relance (21,2 Md€) et à un moindre degré par d'autres dépenses : progression des investissements d'avenir (1,8 Md€), versement à SNCF Réseau (1,6 Md€), augmentation du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (+ 2,7 Md€), hausse de la charge de la dette (+ 2,0 Md€)

Dans le champ des dépenses totales, le dépassement de l'objectif voté en LFI est très important (34,0 Md€) essentiellement en raison des crédits reportés de 2020 sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (28,8 Md€).

Les multiples retraitements opérés pour définir les dépenses sous norme pilotable en 2021 rendent cette référence particulièrement complexe et difficile à interpréter. Si des dépenses liées à la crise et non prises en charge par les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance* pouvaient à bon droit en être exclues, d'autres, en revanche, auraient dû y figurer.

Certaines dépenses exclues de la norme de dépenses pilotables car prises en charge par la mission *Plan de relance* ont en effet un lien discutable avec la crise sanitaire et la politique de relance. Il en est ainsi de subventions exceptionnelles à France compétences (0,75 Md€) et Pôle emploi (0,25 Md€), de dépenses de recherche duale (civile et militaire) pour 0,15 Md€ ou de dépenses du ministère de l'intérieur.

L'exclusion de la norme pilotable de certains dispositifs à vocation environnementale (MaPrimRénov', prime à la conversion, bonus électrique), portés conjointement par les missions *Écologie, développement et mobilité durables* et *Plan de relance* est par ailleurs critiquable¹¹¹. L'absence de prise en compte de ces dépenses dans la norme pilotable résulte en effet de leur support budgétaire et non de leur nature.

¹¹¹ Seules sont exclues de la norme les dépenses portées par la mission *Plan de relance*. Celles portées par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sont bien comptabilisées.

Enfin l'exclusion de la norme pilotable de certaines dépenses exceptionnelles sans lien direct avec la crise (versement à SNCF Réseau (1,6 Md€), renforcement des fonds propres de l'AFD (1,4 Md€) accroît encore la complexité de cet outil.

Complexe, instable, peu lisible et insuffisamment documentée (elle ne peut pas se recalculer à partir des agrégats publics), la norme de dépenses pilotables gagnerait à être profondément revue à l'occasion de la prochaine loi de programmation des finances publiques. Il est en effet souhaitable qu'une norme rénovée joue un rôle accru dans la conduite de la politique budgétaire.

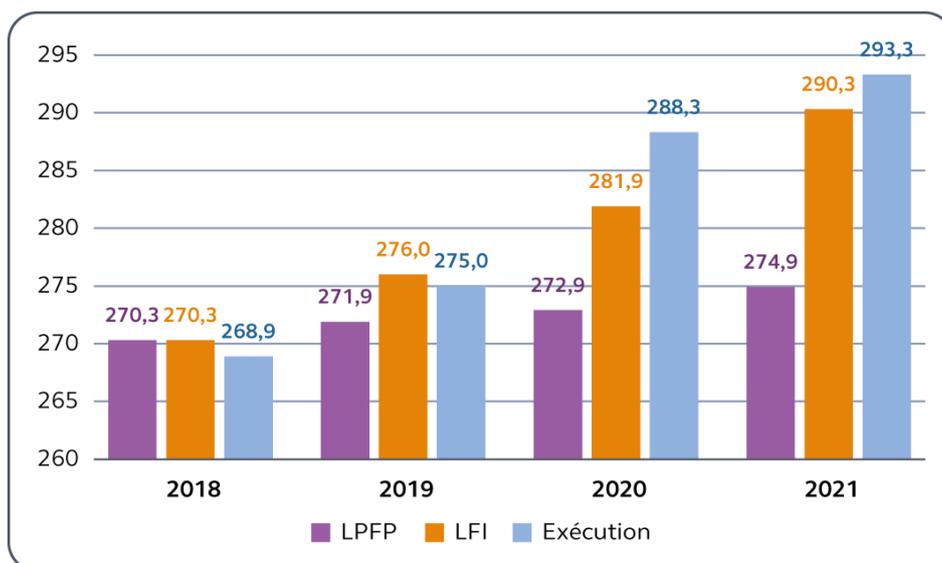
2 - Un écart croissant avec la programmation pluriannuelle, même hors effet de la crise

La loi de programmation des finances publiques (LPFP)¹¹² pour la période 2018-2022, promulguée en janvier 2018 et toujours en vigueur, a défini, pour chaque année de la programmation, une norme de dépenses pilotables de l'État ainsi qu'un objectif total de dépenses totales de l'État.

En ce qui concerne la dépense pilotable, l'écart entre la programmation et l'exécution est allé croissant sur la période couverte par la LPFP. Alors que le plafond avait été respecté en 2018, le dépassement s'est établi à 3,1 Md€ en 2019 pour atteindre 15,4 Md€ en 2020 puis 18,4 Md€ en 2021. Les effets de la crise n'expliquent que de manière limitée ces écarts. En 2021, seule une faible part du dépassement est imputable à la crise (6,6 Md€ de dépenses de soutien présentées *supra* sont portées par des missions incluses dans la norme pilotables).

¹¹² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique n° 33 : programmation et exécution de la dépense pilotable (à champ constant 2021, Md€)



Source : Cour des comptes, direction du budget

En ce qui concerne les dépenses totales de l'État, le dépassement considérable (77,9 Md€) en 2021 par rapport à la norme fixée dans la programmation (442,8 Md€ soit 451,2 Md€ à périmètre 2021) s'explique essentiellement par l'ampleur des dépenses de relance et de soutien pour faire face à la crise sanitaire.

La loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021¹¹³ permettra une avancée dans le suivi pluriannuel des dépenses. Elle prévoit en effet que le rapport économique, social et financier (RESF) présente, pour chacun des exercices sous programmation, les écarts entre la programmation pluriannuelle des dépenses des administrations publiques et leur exécution¹¹⁴.

¹¹³ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹¹⁴ Ou leur prévision figurant dans la dernière loi de finances relative à l'exercice considéré.

II - Une progression des dépenses de l'État portée par les dépenses d'intervention et d'investissement

Les dépenses budgétaires de l'État sont classées par nature (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intérêt de la dette, d'investissement, d'intervention) selon une nomenclature figurant à l'article 5 de la Lolf. Cette nomenclature apparaît très utile pour analyser la dynamique de la nature de la dépense de l'État mais peut conduire à des agrégats différents de ceux obtenus par la comptabilité nationale et la comptabilité générale de l'État.

La dépense d'investissement de l'État

Si la Lolf ne donne pas de définition des dépenses budgétaires d'investissement, les normes de comptabilité générale et nationale explicitent cette notion.

Selon le recueil des normes comptables de l'État (RNCE), une immobilisation corporelle est « *un actif physique identifiable dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice et ayant une valeur économique positive pour l'État* ». La définition des immobilisations incorporelles y est également explicitée.

Selon le système européen de comptes nationaux (SEC 2010), « *les actifs fixes sont des actifs produits utilisés dans des processus de production pendant plus d'un an* ».

De ces concepts différents de l'investissement découlent des chiffres différents de l'investissements de l'État. En 2020, les dépenses budgétaires d'investissement ont ainsi atteint 14,0 Md€ tandis qu'elles se sont élevées à 12,6 Md€ en comptabilité nationale. L'agrégat qui peut en être rapproché en comptabilité générale (les flux d'augmentation de la valeur brute des immobilisations corporelles et incorporelles) s'est établi en 2020 à 27,4 Md€.

La loi organique du 28 décembre 2021 consacre aux dépenses d'investissement une importance particulière puisqu'elle prévoit notamment que :

- la loi de programmation des finances publiques détermine une prévision des dépenses publiques d'investissement ;
- l'article liminaire des lois de finances présente les prévisions des principales dépenses publiques d'investissement ;

- le tableau d'équilibre des lois de finances distingue ressources et charges de fonctionnement et d'investissement.

En 2021, la progression des dépenses du budget général par rapport à 2020 (+ 30,2 Md€ à champ constant) s'explique pour presque les trois-quarts (+ 22,4 Md€) par la croissance des dépenses d'intervention¹¹⁵. L'investissement (+ 2,5 Md€, soit + 18,4 %) et la charge de la dette (+ 2,3 Md€, soit + 6,4 %) se sont également fortement accrus.

Tableau n° 19 : dépenses du budget général de l'État par nature

En Md€	Exec. 2020	2020 format 2021	Exec. 2021	2020-2021	
				en Md€	en %
Titre 1 : Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	0	0,0 %
Titre 2 : Personnel	133,0	132,9	134,7	1,8	1,4 %
Titre 3 : Fonctionnement	64,9	65,0	64,8	- 0,2	- 0,3 %
Titre 4 : Charges de la dette	36,2	36,2	38,5	2,3	6,4 %
Titre 5 : Investissement	13,6	13,6	16,1	2,5	18,4 %
Titre 6 : Intervention	139,3	146,1	168,6	22,5	15,4 %
Titre 7 : Opérations financières	1,7	1,7	3,0	1,3	76,5 %
Total	389,7	396,5	426,7	30,2	7,6 %

Source : Chorus, Cour des comptes

A - Des dépenses d'intervention soutenues par le plan de relance

Les dépenses d'intervention ont très fortement progressé (+ 22,4 Md€) en 2021 par rapport à l'année 2020. L'essentiel de ces dépenses supplémentaires (16,6 Md€) découle des dépenses de la mission *Plan de relance*.

¹¹⁵ Dans cette partie, les dépenses sont analysées par nature selon la nomenclature budgétaire.

Tableau n° 20 : missions dont les dépenses d'intervention ont le plus varié en 2021 (à périmètre constant)

	2020 périmètre 2021	2021	Évolution (Md€)	Évolution (%)
Plan de relance		16,6	16,6	-
Investissements d'avenir	0,8	2,5	1,7	209,4 %
Travail et emploi	12,2	13,4	1,2	10,0 %
Écologie, développement et mobilité durables	16,9	18	1,1	6,8 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	27,4	28,3	0,9	3,3 %
Aide publique au développement	2,6	3,2	0,6	24,4 %
Relations avec les collectivités territoriales	3,6	4,2	0,6	15,7 %
Cohésion des territoires	17,5	16,9	- 0,6	- 3,5 %
Autres	65,1	65,5	0,4	0,6 %
Total	146,1	168,6	22,5	15,4 %

Source : Chorus, direction du budget

Les investissements d'avenir ont également contribué à la croissance des dépenses d'intervention (+ 1,7 Md€) en raison de la mise en place du PIA 4 qui s'est traduite par la création de deux nouveaux programmes budgétaires (cf. encadré).

La mise en place du programme d'investissements d'avenir n°4

La mission *Investissements d'avenir* a été créée en LFI pour 2017, afin de mettre en œuvre le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Quatre ans après, la LFI pour 2021, a prévu une nouvelle génération de PIA, le PIA 4, doté d'une enveloppe de 20 Md€ sur 5 ans et portée principalement (16,6 Md€) par la mission *Investissements d'avenir*. Le solde (3,4 Md€) se compose des intérêts issus entre 2021 et 2025 des dotations non consommables ouvertes dans le cadre des PIA 1 et 2 et du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII).

Le PIA 4 est porté par les programmes budgétaires 424 – *Financement des investissements stratégiques* et 425 – *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, créés en 2021. Ils ont consommé, en 2021, 14,3 Md€ d'autorisations d'engagement et 2,1 Md€ de crédits de paiement.

La mise en place d'une nouvelle doctrine d'investissement dans la LFI pour 2021 définissant les critères que doivent respecter les opérations financées pour entrer dans le champ des investissements d'avenir constitue un progrès. Cela devrait limiter les phénomènes de substitution dénoncés par la Cour¹¹⁶ (financement par le PIA de la rénovation du Grand Palais ou du château de Villers-Cotterêts).

La Cour réitère ses interrogations¹¹⁷ concernant la dispersion des informations disponibles sur la mise en œuvre des PIA, qui affaiblit la capacité à suivre les crédits consommés. D'une part, un compte rendu trimestriel exclusivement financier est établi par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) à partir de remontées de données d'exécution financière des opérateurs. D'autre part, l'annexe budgétaire relative à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir recense les données disponibles au 30 juin de l'année de sa publication. Bien que ces documents se soient étoffés depuis 2018, en réponse aux recommandations de la Cour, ils contiennent des informations qui se complètent mais dont le niveau de détail et le champ couvert peuvent différer, ne facilitant pas la lisibilité du suivi des crédits de la mission.

La hausse des dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi* (+ 1,2 Md€) résulte du versement de l'indemnité inflation aux demandeurs d'emploi et aux jeunes en parcours d'insertion (0,3 Md€) et de la prise en charge de dépenses de relance par la mission. Ont ainsi progressé en 2021, les allocations versées dans le cadre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) et de la garantie jeunes (0,2 Md€), les versements aux missions locales (0,2 Md€), pour les contrats aidés (0,2 Md€), pour le plan d'investissement dans les compétences (PIC) (0,3 Md€) et pour le FNE-formation (0,2 Md€).

Le reversement à SNCF Réseau d'une fraction (1,6 Md€) du fonds de concours versé par la SNCF à l'État en 2020 ainsi que la hausse du coût du chèque énergie (+ 0,4 Md€) soutenue par sa revalorisation exceptionnelle de 100 € ont accru les dépenses d'intervention de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,1 Md€). Elles ont en partie été compensées par le repli des dépenses d'aides à l'acquisition de véhicules propres (bonus écologique et prime à la conversion) portées par la mission (- 0,8 Md€).

¹¹⁶ Note d'exécution budgétaire 2019 de la mission *Investissements d'avenir*, mai 2020, *Le programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir*, exercices 2010-2020, observations définitives, octobre 2021.

¹¹⁷ Exprimées dans les notes d'exécution budgétaire de la mission *Investissements d'avenir* des dernières années.

La majoration, entre 2020 et 2021 des dépenses d'intervention de la mission *Aide publique au développement* (+ 0,6 Md€) résulte, d'une part, de la hausse des versements à différents fonds multilatéraux, notamment sur les thématiques environnement et climat, santé (vaccins) et crises humanitaires (Afghanistan, Syrie) pour 0,5 Md€ et, d'autre part, de l'augmentation du financement de projets par le biais de l'Agence française de développement (0,4 Md€) ; cette augmentation est compensée en partie par la réduction de la contribution spécifique au fonds européen de développement (- 0,2 Md€).

La substitution d'une dotation de l'État aux frais de gestion de la taxe d'habitation précédemment versés aux régions (0,3 Md€) ainsi que la hausse de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour 0,15 Md€ explique la hausse des dépenses d'intervention de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2021.

Les dépenses d'intervention de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ont progressé de 0,9 Md€. La non reconduction de l'aide exceptionnelle de solidarité versée en 2020 (2,0 Md€) a freiné la dépense mais a été plus que compensée par le coût de l'indemnité inflation (3,0 Md€ en 2021).

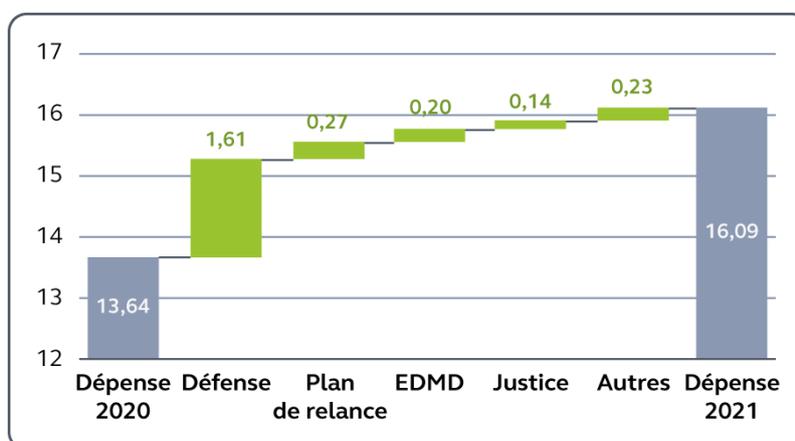
Le recul des dépenses d'intervention de la mission *Cohésion des territoires* (- 0,6 Md€) découle du fort repli (- 1,5 Md€) de la contribution de l'État au financement du fonds national d'aide au logement (Fnal), résultant à la fois de l'effet de la mise en place du calcul des aides personnelles au logement (APL) en temps réel (- 1,1 Md€) et du versement d'une contribution exceptionnelle d'Action logement (1 Md€ après 0,5 Md€ en 2020). Cette baisse a été en partie compensée par la hausse du coût de l'hébergement d'urgence (0,4 Md€), la hausse des subventions (0,2 Md€) à l'agence nationale de l'habitat (Anah) et la mise en place d'une compensation budgétaire (0,2 Md€) au profit des établissements publics fonciers (EPF)¹¹⁸.

¹¹⁸ Elle compense la réduction de la taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe additionnelle aux impôts locaux, dont le rendement diminue sous l'effet de la disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), et de la baisse de moitié de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels dans le cadre de la baisse des impôts de production.

B - Un rebond des dépenses d'investissement

Soutenues par les investissements militaires, les dépenses d'investissement de l'État ont fortement progressé en 2021 (+ 2,5 Md€, soit + 18,4 %).

Graphique n° 34 : décomposition de la hausse des dépenses d'investissement entre 2020 et 2021 (Md€)



Source : Chorus

Note : la mission EDMD est la mission écologie, développement et mobilité durables.

Les dépenses d'investissement de la mission *Défense*, qui représentent plus des trois quarts de l'investissement de l'État, se sont fortement accrues (+ 14,8 %) pour s'établir à 12,5 Md€. Cette progression reflète la montée en charge de programmes d'armement à effet majeur (programmes Rafale, Barracuda, Scorpion) et des études amont, conformément, à la loi de programmation militaire.

Les dépenses du plan de relance (rénovations thermiques, achat de véhicules, projets immobiliers – notamment de la police nationale) ont également accru les investissements de l'État (0,27 Md€).

Tirées par la construction, l'entretien et la régénération des routes, les dépenses d'investissement de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont progressé de 0,2 Md€ en 2021.

Enfin, la montée en charge du plan de construction de 15 000 places de prison explique la hausse des investissements immobiliers de la mission *Justice* (+ 0,1 Md€).

C - Une accélération de la masse salariale hors contributions aux pensions

En 2021, le nombre d'emplois pour les programmes du budget général s'est établi en définitive à 1 914 026 ETPT¹¹⁹. Les dépenses de personnel (titre 2) hors budgets annexes¹²⁰ représentent 32 % des dépenses du budget général. Elles s'élèvent à 134,7 Md€, dont 91,1 Md€ de dépenses de rémunération et 43,6 Md€ de contributions au CAS *Pensions*. Ces dépenses sont en hausse de + 1,4 % à champ constant (contre + 1,1 % en 2020 et + 1,6 % en 2019 et 2018), dont 1,9 % (+ 1,67 Md€) hors CAS *Pensions* et + 0,4 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2.

Malgré une baisse des effectifs, la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* continue ainsi à progresser, à un rythme supérieur à celui de 2020 (+ 1,9 % contre + 1,1 %). L'évolution est cependant contrastée selon les ministères.

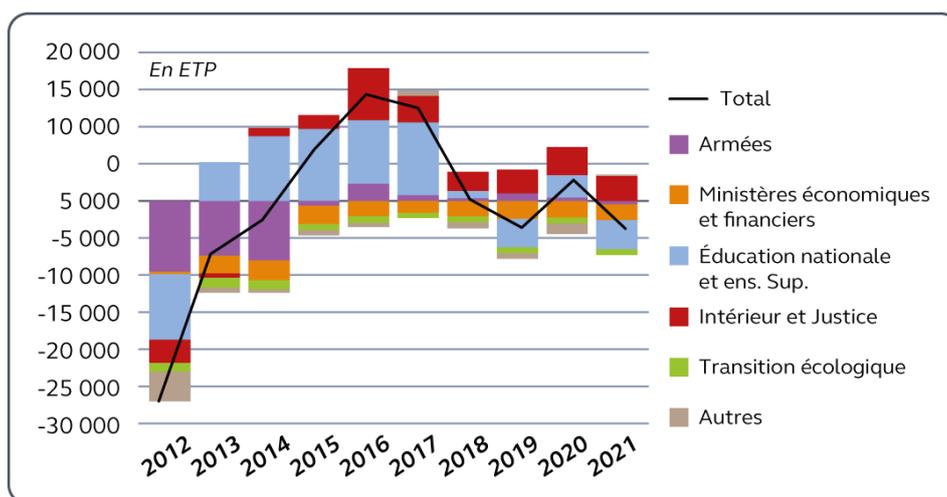
1 - Une légère baisse des effectifs en 2021

Comme en 2019, l'exercice 2021 est marqué par une baisse des effectifs. La LFI pour 2021 prévoyait une stabilité des effectifs (17 créations nettes de postes), avec des différences importantes entre ministères. Les effectifs devaient continuer à augmenter aux ministères de la justice (+ 1 500 ETP sur un effectif de 89 461 emplois), de l'intérieur (+ 1 470 ETP pour la mission *Sécurités* pour un effectif total de 249 722 emplois), et des armées (+ 300 ETP), dans des proportions similaires à celles de la LFI pour 2020. Les effectifs du ministère de l'Éducation nationale étaient quant à eux stables (1 011 099 emplois), après une augmentation de plus de 3 000 ETP en 2020. Les suppressions nettes de postes se poursuivaient dans plusieurs ministères, notamment aux ministères de l'action et des comptes publics (- 2 033 ETP sur un effectif de près de 128 000 emplois) et de la transition écologique et solidaire (- 779 ETP).

¹¹⁹ ETPT : équivalent temps plein travaillé, soit une personne qui travaille à temps plein toute l'année.

¹²⁰ Comme pour les précédents rapports sur le budget de l'État, le périmètre retenu pour l'analyse de la masse salariale est celui des ministères et exclut les budgets annexes.

Graphique n° 35 : évolution du nombre de postes en exécution entre 2012 et 2021



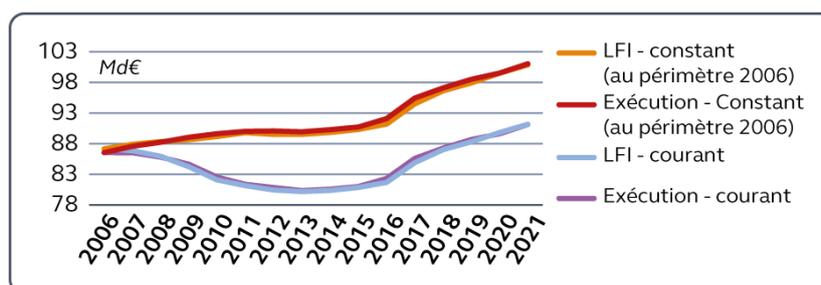
Source : Cour des Comptes (données Direction du Budget)

En exécution, les effectifs ont diminué de 3 750 ETP en 2021 (- 0,2 %). Ces diminutions se concentrent essentiellement sur le ministère de l'Éducation nationale (avec des effectifs en baisse de 3 987 ETP alors que la LFI supposait une stabilité globale) et le ministère des armées (où les effectifs ont diminué de 485 ETP, alors que 300 créations de postes étaient prévues). À l'inverse, le ministère de la justice connaît une hausse supplémentaire de ses effectifs, non prévue en LFI (cf. *infra*). À l'échelle du budget de l'État, la diminution nette des effectifs en 2021, comme en 2019, revient ainsi sur les créations de postes réalisées en 2020. Sur les sept dernières années, le budget de l'État aura connu deux années de baisse des emplois publics.

2 - Une masse salariale hors CAS *Pensions* en progression

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale au périmètre de l'année précédente pour l'exercice 2021 est de 1,9 %, en accélération par rapport aux trois dernières années, et s'établit à un niveau supérieur à la moyenne des 10 années précédentes (autour de + 1,1 %).

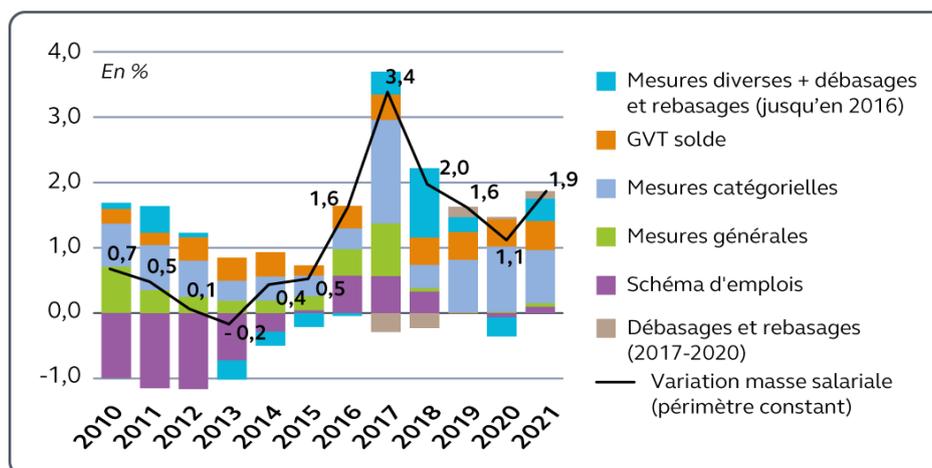
**Graphique n° 36 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS
Pensions à périmètres courant et constant (Md€)¹²¹**



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, les mesures générales (notamment *via* la valeur du point d'indice), les mesures catégorielles et le GVT (glissement vieillesse- technicité).

**Graphique n° 37 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État,
au périmètre de l'année précédente**



Source : Cour des Comptes (données Direction du Budget)

¹²¹ L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2008 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).

Une part importante de la hausse de la masse salariale en 2021 (1 670 M€ à périmètre constant) s'explique par les mesures catégorielles (+ 727 M€). Si le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)¹²² signé en novembre 2015 ne produit désormais plus que des effets résiduels (moins de 100 M€ en 2021), des mesures catégorielles ciblées ont été mises en œuvre en 2021 dans plusieurs ministères, notamment ceux de l'Éducation nationale (162 M€ au titre du versement de la prime d'attractivité) et des armées (nouvelle politique de rémunération des militaires, + 38 M€).

Le glissement vieillesse technicité (GVT) « solde » est la résultante de l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis à la retraite par des agents plus jeunes¹²³ (GVT négatif, 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 2021, conduit à accroître de 396 M€ la masse salariale de l'État, soit un rythme légèrement supérieur à celui constaté en 2019 et 2020. Cette valeur positive du GVT solde est notamment due à des départs qui restent encore limités, les réformes des retraites de 2003 et 2010 produisant encore leurs effets. Toutefois, la fin de la montée en charge de ces réformes dans les prochaines années pourrait conduire à terme à un accroissement des départs en retraite et, par conséquent, à une augmentation du GVT négatif. En 2021, le GVT solde représente 24 % de l'évolution de la masse salariale, avec des impacts très variables d'un ministère à l'autre.

L'effet sur la masse salariale du schéma d'emplois, défini comme la différence entre les recrutements réalisés et les départs constatés, est positif (84 M€), l'effet des suppressions d'emplois de 2021 tardant à se faire sentir alors que les recrutements effectués courant 2020 produisent leur plein effet.

L'impact des mesures générales reste très faible en 2021 (+ 50,5 M€), du fait notamment de l'absence de revalorisation du point d'indice, mais marque une augmentation par rapport aux années précédentes, en raison des mesures sur les bas salaires.

Le reste de l'évolution de la masse salariale en 2021 s'explique par des mesures diverses et des dépenses atypiques et non pérennes.

¹²² Le protocole PPCR signé en novembre 2015, prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes.

¹²³ Le calcul du GVT négatif suppose un remplacement systématique des départs en retraite. L'effet sur la masse salariale de l'écart entre le nombre des départs et celui des recrutements est mesuré par le schéma d'emplois.

Une évolution contrastée de la masse salariale de l'État depuis 10 ans

Après trois années de quasi-stabilité entre 2012 et 2014, la masse salariale hors CAS *Pensions* a significativement progressé entre 2015 et 2021, d'environ 10,1 Md€ à champ constant, dont plus du quart pour la seule année 2017.

Entre 2012 et 2014, l'effet des suppressions nettes d'emplois, imputables principalement au ministère de la défense dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, est en effet venu compenser l'impact des mesures salariales et du GVT.

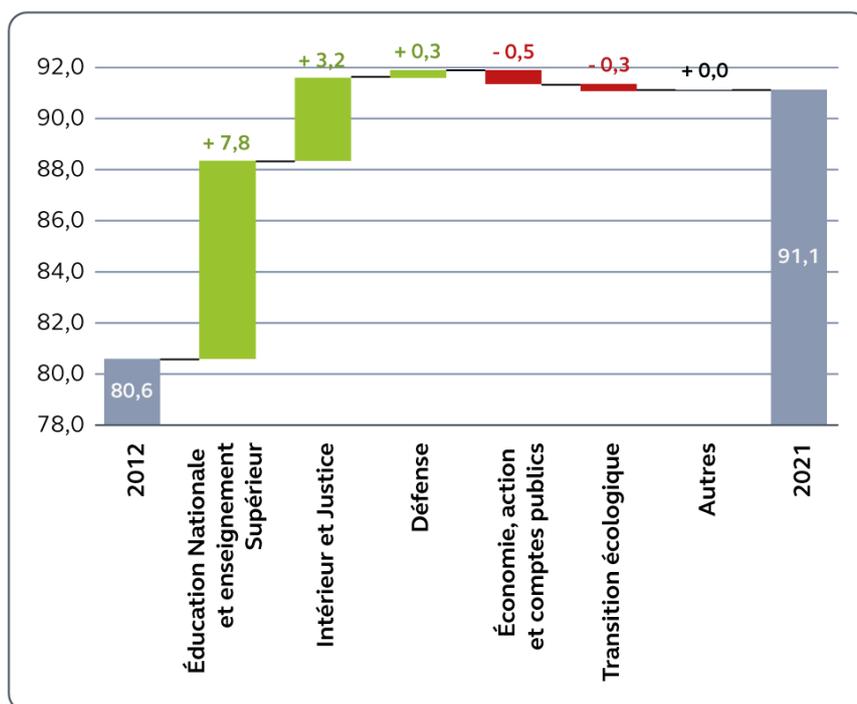
Entre 2015 et 2017, la progression de la masse salariale s'est accélérée, sous l'effet combiné de créations nettes de postes (cf. *infra*) et de diverses mesures salariales. Les premières ont eu un impact de 0,7 Md€ sur la période 2016- 2017. S'agissant des secondes, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour la première fois depuis 2010, de 0,6 point au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 point au 1^{er} février 2017, a conduit à accroître la masse salariale de plus de 0,9 Md€ en 2 ans. La montée en charge du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR – de novembre 2015, a quant à elle contribué à augmenter la masse salariale à hauteur de 0,7 Md€ sur la période.

La progression de la masse salariale a ensuite ralenti en 2018, exercice toutefois marqué par d'importantes mesures, notamment la création au 1^{er} janvier d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG, et l'effet « année pleine » des recrutements et des mesures salariales intervenus courant 2017. Ce ralentissement s'est poursuivi en 2019 et 2020, exercices au cours desquels l'augmentation de la masse salariale a essentiellement été due aux mesures catégorielles. En 2021, la masse salariale a progressé à un rythme plus rapide qu'en 2020, sous l'effet de mesures catégorielles et des effets « année pleine » des mesures de 2020 (recrutements notamment).

3 - Des différences entre ministères

L'évolution de la masse salariale en 2021 n'est pas uniforme d'un ministère à l'autre. Un examen rétrospectif sur la période 2012- 2021 met lui aussi en évidence des disparités entre ministères, l'augmentation de la masse salariale ayant été portée principalement par les ministères de l'Éducation nationale (+ 7,8 Md€), de l'intérieur (+ 2,2 Md€) et de la justice (+ 1,0 Md€), ce qui reflète la priorité qui leur est accordée. Toutefois, sur les dernières années, plusieurs de ces ministères ont connu des difficultés de recrutement.

Graphique n° 38 : évolution de la masse salariale par ministère entre 2012 et 2021 (Md€)



Source : Cour des Comptes (données Direction du Budget)

a) Ministère de l'Éducation nationale

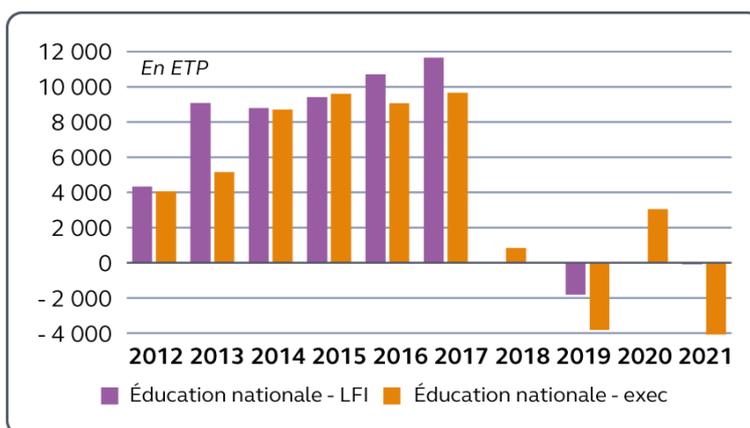
En 2021, les effectifs du ministère de l'Éducation nationale sont repartis à la baisse (- 4 059 ETP, contre une hausse de 3 048 ETP en 2020), alors qu'aucune création ni suppression d'emploi n'était prévue en LFI. Cette baisse est principalement due à des difficultés de recrutement (baisse du nombre de postulants aux concours), à l'augmentation des cessations de fonctions d'enseignants (notamment depuis l'instauration d'une possibilité de rupture conventionnelle¹²⁴) et à des départs à la retraite plus nombreux que prévu (+ 3 226). Cette situation a rendu d'autant plus difficiles les recrutements en cours d'année pour tenir compte de la non fermeture de classes dans le premier degré en milieu rural et du besoin de personnels contractuels pour remplacer à titre temporaire les enseignants absents en raison de la crise sanitaire.

¹²⁴ 814 ruptures conventionnelles ont été enregistrées en 2020-2021, ce dispositif ayant été introduit par la loi de transformation de la fonction publique de 2019 (loi n° 2019-828 du 6 août 2019).

La trajectoire de maîtrise des effectifs engagée depuis 2018 reste toutefois fragile (en dépit de la baisse constatée en 2021) alors que la hausse des effectifs intervenue entre 2012 et 2017 continue à produire des effets sur l'évolution de la masse salariale. Par ailleurs, cette hausse n'inclut pas certains emplois du ministère financés par des crédits ne relevant pas des dépenses de personnel (dits « hors titre 2 »). Il s'agit des assistants d'éducation et d'une partie des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), rémunérés sur des crédits d'intervention (Titre 6).

La masse salariale du ministère de l'Éducation nationale a augmenté de 18,9 % entre 2012 et 2021. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en 5 ans), mais également aux mesures salariales, notamment la mise en place du protocole PPCR (dont le coût cumulé depuis 2017 représente plus d'1 Md€ pour le ministère de l'Éducation nationale). Entre 2012 et 2017, la hausse de la masse salariale a résulté, à parts quasi égales, de l'augmentation du nombre d'emplois et de celle du niveau de rémunération moyen. L'accroissement de la masse salariale a ainsi été porté par la revalorisation du point d'indice et, dans une moindre mesure, par les effets du protocole PPCR. La progression de la masse salariale a ensuite ralenti entre 2018 et 2020 (pour atteindre + 1,2 % en 2020, soit le niveau le plus bas observé depuis 2017), avant de repartir à la hausse en 2021 (+ 2,2 %). Cette hausse est principalement liée à des mesures catégorielles comme la prime d'attractivité¹²⁵ (162 M€) et au GVT, bien que ce dernier ait été moins élevé qu'attendu du fait de départs à la retraite plus nombreux qu'anticipé en 2021.

Graphique n° 39 : schémas d'emplois de l'Éducation nationale



Source : RAP 2012 à 2020 et MEN pour 2021 – données en ETP depuis la LFR 2 2012)

¹²⁵ La prime d'attractivité, instaurée par le décret n° 2021-276 du 12 mars 2021, a été versée à compter du mois de mai 2021 aux enseignants en début de carrière et qui ont jusqu'à quinze ans d'ancienneté, pour un montant compris entre 41 et 116 euros par mois selon les échelons.

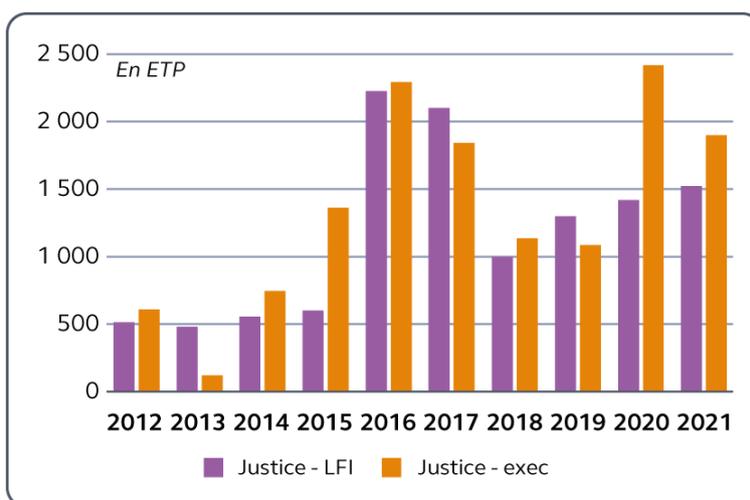
b) Ministères de la justice et de l'intérieur

En 2021, les créations de postes ont à nouveau contribué significativement à l'accroissement de la masse salariale des ministères de l'intérieur et de la justice.

Au ministère de la justice, les créations nettes d'emplois représentent en moyenne environ un tiers de la hausse des dépenses de personnel sur les dernières années et près de la moitié en 2020 et 2021. Cette tendance est moins nette au ministère de l'intérieur, où la hausse de la masse salariale en 2021 est également liée aux mesures catégorielles, notamment du fait de l'entrée en vigueur de mesures du protocole de 2016. L'impact du schéma d'emplois est quant à lui moindre que prévu (il n'explique qu'un quart de la hausse), du fait des tensions existant sur le recrutement (les départs en retraite ayant été plus nombreux qu'attendu).

À la suite des attentats de 2015, ces deux ministères avaient été considérés comme prioritaires et les recrutements se sont accélérés dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme (« Plat » 1 et 2), du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité. Les créations de postes ont ralenti en 2018, avec la fin de la montée en charge des Plat, avant de connaître une nouvelle hausse en 2019. Les recrutements au sein de la mission *Justice* se maintiennent à un niveau élevé en 2021, d'autant qu'en cours de gestion, un arbitrage du Premier ministre a autorisé le ministère de la justice à recruter 500 ETP au titre du renforcement de la justice de proximité, ces emplois n'étant pas prévus en LFI pour 2021.

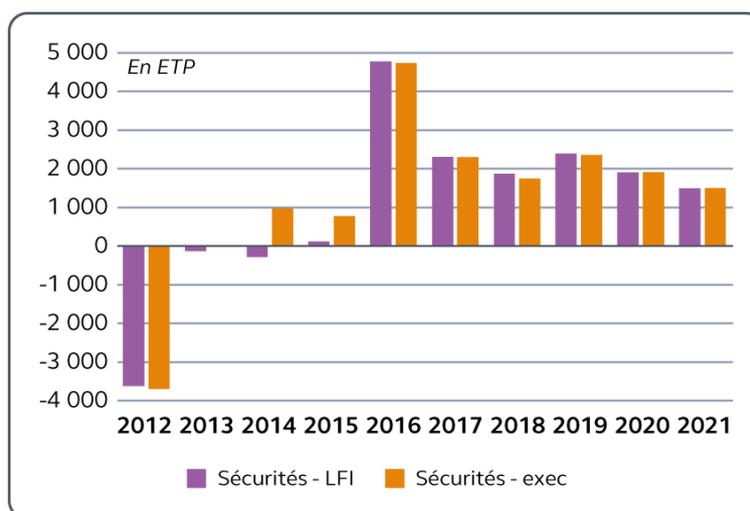
Graphique n° 40 : schémas d'emplois de la mission *Justice*



Source : RAP 2012 à 2020 et NEB pour 2021

Les recrutements au sein de la mission *Sécurités* ont quant à eux de nouveau baissé en 2021, en raison de l'achèvement du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes sur la période 2018-2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure.

Graphique n° 41 : schémas d'emplois de la mission *Sécurités*



Source : RAP 2012 à 2020 et NEB pour 2021

Au ministère de l'intérieur, les créations nettes d'emplois en 2021 ont été proches de celles prévues par le schéma d'emplois de la mission *Sécurités* (+ 1 500 ETP contre + 1 489 prévus en LFI), tout comme en 2019 et en 2020. La police et la gendarmerie ont toutefois connu des sorties plus importantes que prévu, ce qui les a conduites à accroître leurs recrutements en cours d'année. Ces tensions sur le recrutement ont occasionné une sous-exécution des dépenses de personnel en 2021, l'activité ayant quant à elle retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire.

Les créations nettes d'emplois de la mission *Justice* ont atteint 1 900 ETP, soit 400 emplois de plus que prévu en LFI pour 2021. Comme en 2020, cet écart s'explique principalement par la création de 500 emplois supplémentaires au titre de la « justice de proximité », suite à un arbitrage du Premier ministre en juin 2021 (cf. *supra*). L'équivalent de 119 emplois ont toutefois pu être redéployés au titre des économies induites par la dématérialisation des procédures et la simplification des procédures civiles réglementaires.

c) Ministère des armées

Entre 2015 et 2021, les dépenses de personnel du ministère des armées ont crû de 10,8 %. Les trois quarts de cette hausse sont dus à des mesures catégorielles, principalement à destination des personnels militaires. En 2021, la hausse des dépenses est notamment portée par la mise en œuvre pour la première année de la nouvelle politique de rémunération des militaires (qui inclut une indemnité de mobilité géographique).

Après la suppression de près de 25 000 emplois entre 2012 et 2014, la tendance à la baisse des effectifs du ministère des armées a été inversée, notamment à la suite des attentats de 2015. Durant la période, l'effet du schéma d'emplois sur la masse salariale reste toutefois limité (bien qu'il ait été plus significatif en 2020). En effet, le ministère rencontre des difficultés de recrutement et de fidélisation, s'agissant notamment des militaires. Les recrutements ont ainsi été inférieurs aux prévisions entre 2016 et 2018. L'ensemble du retard pris sur les trois années précédentes a finalement été rattrapé en 2019, mais essentiellement grâce au recrutement de personnels civils, le schéma d'emplois des militaires restant sous-exécuté.

Cette tendance s'est poursuivie en 2020 et 2021, les directions ayant le plus de facilité à recruter des personnels civils ayant été autorisées à anticiper la réalisation de leur cible des années à venir, tandis que les recrutements de militaires restent inférieurs à ce qui était prévu, notamment s'agissant des militaires du rang. Le ministère constate par ailleurs une recrudescence des départs en 2021, en lien avec la reprise économique : près de 800 sorties définitives supplémentaires ont été enregistrées en 2021 par rapport à 2020, les départs ayant été retardés par la crise sanitaire.

d) Ministères économiques et financiers

Les dépenses de personnel (hors CAS *Pensions*) des ministères économiques et financiers ont diminué de 1,0 % en 2021 (après 0,9 % en 2020). Cette baisse s'explique par l'effet des réductions d'effectifs de 2020 et 2021, dans un contexte d'absence de revalorisation générale des traitements.

En 2021, les suppressions d'emplois au ministère des comptes publics se sont élevées à 1 981 ETP. Pour la première fois depuis quatre ans, les suppressions de postes sont légèrement inférieures à celles prévues en LFI (+ 52 ETP d'écart, contre - 397 ETP supplémentaires en 2020, - 135 en 2019 et - 452 en 2018¹²⁶). Les recrutements externes par concours et sans concours

¹²⁶ Lors des exercices antérieurs, la DGFIP faisait en sorte d'exécuter son schéma à l'emploi près en recrutant en fin d'année, principalement des agents de catégorie C. Cette pratique avait été critiquée par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État relatif à l'année 2017.

ont à nouveau été inférieurs à la prévision, mais cette sous-exécution a été compensée par un recours accru aux agents contractuels (891 contrats signés en 2021, contre 94 en 2019), aussi bien sur les fonctions « métier » que sur les fonctions de soutien. Les sorties ont quant à elles été plus importantes que prévu, en raison de départs à retraite plus nombreux qu'anticipé. Le ministère de l'économie a quant à lui supprimé 110 emplois (contre 228 en 2020), poursuivant la baisse régulière de ses effectifs engagée depuis 2014.

Pendant la période récente, les ministères économiques et financiers ont été parmi les seuls à connaître une baisse de leur masse salariale : depuis six ans, les dépenses de personnel (y compris dépenses liées aux pensions) ont été réduites de 8,8 %, et près de 12 600 postes ont été supprimés. La tendance à la baisse amorcée dès 2015 avait toutefois été interrompue en 2017, en raison de l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la montée en charge du protocole PPCR. En outre, les effets de la réduction des effectifs menée depuis plusieurs années sont partiellement compensés par les mesures salariales. Les ministères économiques et financiers sont, en effet, parmi ceux qui bénéficient des mesures catégorielles les plus importantes en proportion de leur masse salariale.

4 - Un net ralentissement des contributions au CAS Pensions

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 employeurs, acquittées par les administrations et organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite, et les cotisations salariales.

Le rythme de progression des contributions au CAS *Pensions* versées en fonction de la masse salariale atteint + 0,4 % en 2021, en ralentissement par rapport à 2020 (+ 1,0 %). Les recettes sont structurellement moins dynamiques que la masse salariale de l'État, les cotisations étant uniquement assises sur la part indiciaire du traitement, qui n'a bénéficié d'aucune revalorisation du point d'indice depuis 2017. Les recettes dépendent également de l'évolution de la répartition des effectifs entre titulaires et contractuels et entre catégories.

Les dépenses du CAS *Pensions* progressent de 1,4 % en 2021, en accélération par rapport aux exercices précédents (+ 0,9 % en 2019 et 2020), sous l'effet notamment d'une revalorisation de 0,4 % des pensions de retraite. Cette accélération des dépenses appelle une vigilance renforcée.

La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 (solde de + 0,36 Md€ en 2021) conduit à un solde cumulé de 9,5 Md€ fin 2021,

représentant près de deux mois de prestations. La croissance du solde cumulé du CAS *Pensions* marque toutefois un net ralentissement en 2021. Il est ainsi prévu que les dépenses du CAS devraient excéder les recettes à partir de 2023 (la croissance tendancielle des premières étant plus rapide), ce qui conduirait à une diminution du solde cumulé.

D - Une stabilité des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de l'État ont été stables (- 0,1 Md€) en 2021. La croissance soutenue des dépenses de plusieurs missions a ainsi été compensée par le repli des dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (- 7,3 Md€, dont 7,6 Md€ de moindres dépenses de renforcement exceptionnel des participations financières de l'État¹²⁷).

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

	2020	2021	Évolution (Md€)	Évolution (%)
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	8,3	1	- 7,3	- 88,2 %
Travail et emploi	1,9	3,7	1,8	90,3 %
Aide publique au développement	0	1,5	1,4	Ns
Plan de relance	0	1,3	1,3	-
Défense	14,6	15,4	0,9	5,9 %
Économie	0,9	1,5	0,6	68,8 %
Recherche et enseignement supérieur	21,2	21,8	0,6	2,6 %
Culture	1,1	1,4	0,3	26,9 %
Enseignement scolaire	0,6	0,9	0,2	38,5 %
Écologie, développement et mobilité durables	2,7	2,4	- 0,3	- 12,6 %
Autres	13,6	13,9	0,3	2,2 %
Total	64,9	64,8	- 0,1	- 0,1 %

Source : Chorus

La progression des dépenses de fonctionnement de la mission *Travail et emploi* résulte du versement d'une subvention à France compétences (2,0 Md€) pour compenser les pertes de l'opérateur dues à la crise et son sous-financement structurel.

¹²⁷ Programme 358 – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire.

Le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (1,4 Md€) porté par un nouveau programme¹²⁸ a accru d'autant les dépenses de la mission *Aide publique au développement*. La dotation à l'Agence transite par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Se substituant à un autre outil de financement (les prêts de ressources à condition spéciale – RCS), elle permettra à l'AFD de respecter le cadre prudentiel auquel elle est soumise en tant que société de financement à la suite d'une évolution de la législation européenne¹²⁹. Ce versement est en partie compensé, pour le budget de l'État, par le remboursement, par l'AFD, pour 0,9 Md€, des versements de RCS sur un compte de concours financiers de l'État¹³⁰.

Atteignant 1,3 Md€ en 2021, les dépenses de fonctionnement de la mission *Plan de relance* ont été tirées par le versement de subventions à divers opérateurs, par exemple ceux du ministère de la culture dans le cadre du soutien aux opérateurs nationaux de la création et du patrimoine et à Pôle emploi pour 0,25 Md€ pour financer le renforcement des effectifs. L'Agence du service civique a également bénéficié d'une subvention de 0,4 Md€ pour financer le renforcement des effectifs du service civique inscrit dans le plan de relance.

Le coût des opérations de maintien des équipements militaires en conditions opérationnelles explique le fort accroissement des dépenses de fonctionnement de la mission *Défense* (+ 0,9 Md€).

La hausse des dépenses de fonctionnement de la mission *Économie* de 0,6 Md€ résulte du versement de 1,0 Md€ au CAS *Participations financières de l'État* porté par un nouveau programme créé lors de la première LFR pour 2021¹³¹ pour financer les opérations patrimoniales de l'État en l'absence de recettes de cessions¹³². La mise en place de ce programme met en évidence la faible robustesse du CAS en cas de crise lorsque ses recettes ne lui permettent pas de faire face à ses dépenses.

¹²⁸ Programme 365 – *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*.

¹²⁹ Entrée en vigueur du règlement *Capital requirement regulation 2* (CRR2).

¹³⁰ Sur le programme 853 – *Prêts à l'agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers*.

¹³¹ Programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021* créé au sein de la mission *Économie*.

¹³² Le support du programme 358 – *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* ne pouvait être utilisé car les opérations envisagées ne relevaient pas du soutien à des entreprises stratégiques fragilisées du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire.

La non reconduction de l'achat de masques en 2020 (0,4 Md€) sur la mission *Économie* atténuée la progression de ses dépenses de fonctionnement.

L'entrée en vigueur de la loi de programmation de la recherche (LPR)¹³³, qui a conduit à des revalorisations salariales et à des moyens supplémentaires accordés aux organismes de recherche, a entraîné une majoration des subventions versées aux opérateurs par la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Le soutien (0,2 Md€) aux grands établissements culturels fermés pendant la crise sanitaire et qui ont vu leur fréquentation limitée¹³⁴, pour compenser les moindres recettes dues à la baisse de leur fréquentation et leur permettre de reconstituer leur trésorerie prudentielle, explique la progression de 0,3 Md€ des dépenses de fonctionnement de la mission *Culture*.

Les achats de masques et de tests par l'Éducation nationale (0,2 Md€) financés par un fonds de concours versé par Santé publique France expliquent la progression des dépenses de fonctionnement de la mission *Enseignement scolaire*.

Le paiement anticipé, en 2020, de l'indemnité due à EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim (0,4 Md€) est à l'origine du repli des dépenses de fonctionnement de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

E - Le « budget vert », une démarche à consolider

Le Gouvernement publie depuis 2020, une annexe au projet de loi de finances portant sur l'impact environnemental du budget de l'État, 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.

¹³³ 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.

¹³⁴ Notamment le château de Versailles, le Louvre, le Centre des monuments nationaux, l'Opéra de Paris, la Cité des sciences et le Palais de la découverte (Universcience).

Reprenant la méthode proposée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF)¹³⁵, la démarche consiste à attribuer une cotation (favorable, défavorable, neutre, mixte, non coté) aux dépenses de l'État et aux taxes affectées plafonnées (soit le périmètre de l'Odete, 495,2 Md€ pour 2022) ainsi qu'aux dépenses fiscales rattachées à une mission budgétaire. Cette cotation porte sur six axes (« atténuation climat », « adaptation climat », « eau », « déchets », « pollution », « 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 2022 est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 22 : impact des crédits ouverts sur l'environnement (montants inscrits au PLF 2022)

<i>En Md€</i>	Favorable	Mixte	Défavorable	Neutre	Non coté	Total
<i>Crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées</i>	34,8	4,0	3,2	354,7	98,5	495,2
<i>Dépenses fiscales¹³⁶</i>	3,4	0,4	7,6	78,4	1,6	91,4
<i>Total</i>	38,2	4,4	10,8	433,1	100,1	586,6

Source : Cour des comptes à partir du « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au PLF 2022

Les dépenses favorables¹³⁷ à l'environnement concernent notamment :

- le développement des énergies renouvelables (6,9 Md€), des technologies vertes (1,0 Md€), et de la décarbonation de l'industrie (0,3 Md€) ;

- l'accompagnement de la transition écologique (2,2 Md€) ;
- les taxes affectées aux agences de l'eau (2,2 Md€) ;

¹³⁵ *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des finances, 25 septembre 2019.

¹³⁶ Cette ligne est davantage détaillée dans la partie du présent rapport relative aux dépenses fiscales.

¹³⁷ Cette cotation peut susciter des interrogations sur certaines dépenses, par exemple dans le cas du chèque énergie, mesure à vocation d'abord sociale pour lutter contre la précarité énergétique, alors qu'il ne participe pas à adapter le bâti au changement climatique (cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, juin 2022).

- la recherche scientifique et technologique en matière d'environnement et d'énergie (2,0 Md€) ;
- une partie de l'aide publique au développement (2,0 Md€) ;
- le développement d'infrastructures de mobilité verte (1,4 Md€).

En revanche, deux tiers (en montant) des dépenses fiscales non neutres sont considérées comme défavorables à l'environnement, et même les trois quarts de celles rattachées à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dont le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (1,2 Md€ en 2021).

Les notes d'exécution budgétaire qui accompagnent le présent rapport détaillent les analyses par mission budgétaire.

Plusieurs observations d'ordre général peuvent être effectuées sur cette démarche.

En premier lieu, cet exercice, initié en 2020 et poursuivi en 2021, place la France parmi les 14 États de l'OCDE pratiquant la « budgétisation verte » et parmi les tout premiers qui appliquent une cotation sur l'ensemble du budget de l'État, y compris les dépenses fiscales¹³⁸.

Ensuite, la démarche a été enrichie en 2021 par rapport à l'exercice précédent : une distinction plus claire a été apportée entre les dépenses non cotées (faute de données ou de connaissances suffisantes) et les dépenses jugées neutres sur l'environnement.

La démarche reste cependant encore expérimentale et de nouveaux progrès sont possibles notamment sur plusieurs plans :

- 74 % des montants inscrits au PLF 2022 sont classés comme neutres (dont la quasi-totalité des dépenses de personnel et une grande partie des transferts aux ménages et aux entreprises) et 17 % ne sont pas cotés (dont les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales) ; il conviendrait de réduire cette part ;
- la cotation a été pour l'essentiel effectuée par un groupe de travail central et a peu associé les ministères, même si certains opérateurs ont été sollicités. Une association plus large des administrations, ainsi qu'une évaluation de la démarche permettraient de la consolider.

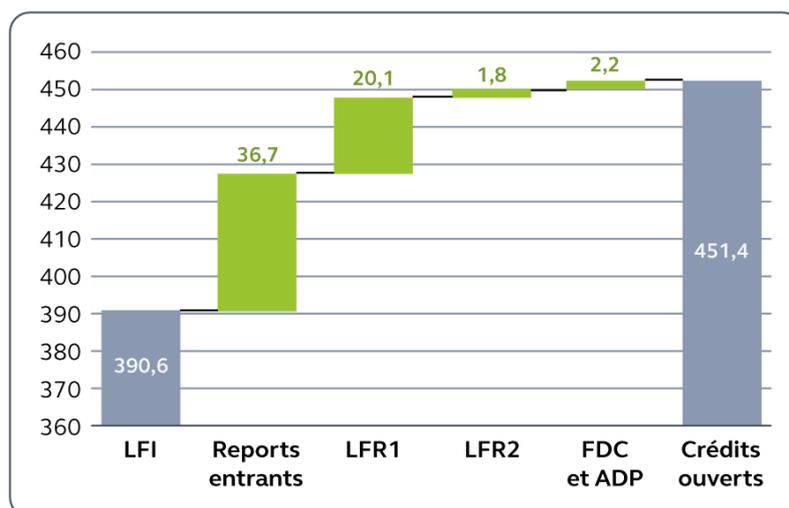
¹³⁸ OCDE, *Green Budgeting in OECD countries*, 2020.

III - Une sous-consommation marquée des crédits

A - D'importantes ouvertures de crédits durant l'année

Les crédits ouverts pour 2021 sur le budget général de l'État se sont établis, y compris fonds de concours et attributions de produits, à 451,4 Md€ soit plus de 60 Md€ au-delà du niveau voté en LFI (390,6 Md€). L'essentiel de ces crédits supplémentaires provient de reports de crédits de 2020 (36,7 Md€) et de crédits ouverts en LFR 1 pour 2021 (20,1 Md€).

Graphique n° 42 : ouverture de crédits pour 2021 postérieure à la LFI (Md€)



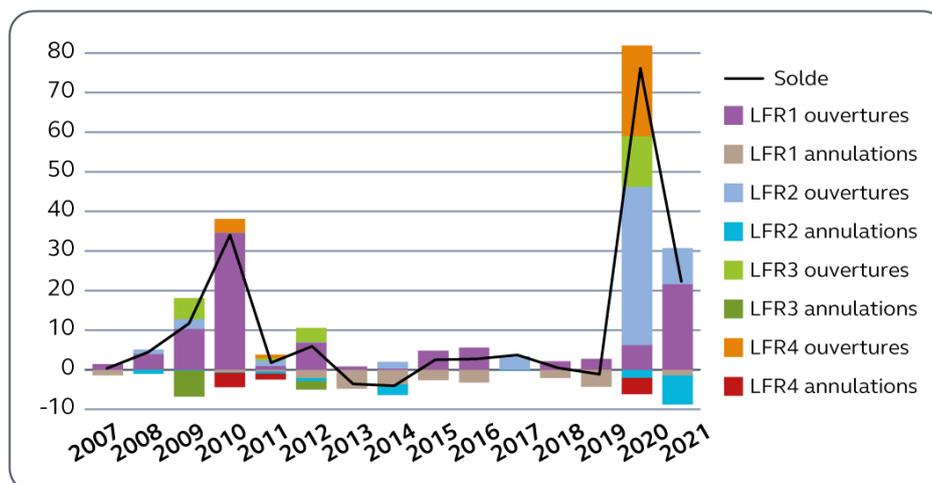
Source : Chorus

Note : Le montant en LFI inclut la prévision pour les fonds de concours et attributions de produits, si bien que le montant de 2,2 Md€ apparaissant dans le graphique représente l'écart entre cette prévision et le montant des fonds de concours et attributions de produits rattachés en cours d'année.

L'exercice budgétaire 2021 a bénéficié de reports de crédits d'une ampleur inédite (36,7 Md€), dont 28,8 Md€ au titre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Ces reports ont été rendus possibles par une sous-consommation massive de crédits à la fin de l'année 2020. Comme la Cour l'avait relevé dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020, ces reports importants de crédits sur l'année 2021 ont conduit à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

Deux lois de finances rectificatives ont également majoré les crédits de la LFI de presque 22 Md€, soit des niveaux très sensiblement supérieurs à ceux observés hors période de crise.

Graphique n° 43 : ouvertures et annulations de crédits en lois de finances rectificatives (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

En particulier, la première LFR, promulguée en juillet 2021, a tiré les conséquences de la troisième vague de covid 19 et du maintien de restrictions d'activité tout au long du premier semestre 2021. Elle a ouvert 9,8 Md€ de crédits sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* qui avait pourtant déjà été substantiellement abondée par les reports de crédits de 2020 et fait l'objet de redéploiements de crédits de grande ampleur (7,2 Md€) entre ses différents programmes par le décret d'avance du 19 mai 2021. Des crédits très significatifs (4,9 Md€) ont aussi été ouverts sur la mission *Plan de relance*, dont 4,2 Md€ pour le financement de l'activité partielle, et sur un nouveau programme¹³⁹ (2,0 Md€) de la mission *Économie* consacré au financement des opérations patrimoniales de l'État.

Les crédits votés dans la LFR de fin de gestion atteignent des montants plus importants qu'hors période de crise, mais le solde des ouvertures et annulations est resté plus limité (1,8 Md€). Des crédits importants ont été ouverts pour faire face à la hausse du prix de l'énergie (indemnité inflation pour 3,6 Md€, majoration du chèque énergie de

¹³⁹ Programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021* dont les dépenses abondent les recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

0,6 M€), mais aussi pour compenser aux opérateurs la perte de recettes exceptionnelles résultant de la crise sanitaire (2, France Md€ dont 2,0 M€ pour France compétences). À l'inverse 2,1 Md€ ont été annulés sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour tenir compte des derniers développements de la crise sanitaire, de même que 1,5 Md€ sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et 0,7 Md€ sur les appels en garantie de l'État, en raison de la montée en charge plus progressive qu'anticipé initialement du fonds de garantie pan-européen de la Banque européenne d'investissement (BEI).

B - Une nouvelle forte sous-consommation de crédits

1 - Une sous-consommation élevée de crédits qui n'est pas uniquement due à la crise

Pour la deuxième année consécutive, l'exécution budgétaire s'est conclue en 2021 par une forte sous-consommation de crédits par rapport aux crédits disponibles (- 24,6 Md€ après - 37,5 Md€ en 2020). Ainsi, 5,5 % des crédits ouverts n'ont pas été consommés.

Si les crédits non consommés sont principalement concentrés sur les deux nouvelles missions créées en réaction à la crise sanitaire : *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (7,8 Md€) et *Plan de relance* (6,2 Md€), cette forte sous-consommation n'est que partiellement imputable à la crise sanitaire. En effet, un tiers (8,2 Md€¹⁴⁰) des crédits non consommés sont sans rapport avec la crise, soit davantage qu'en 2020 (4,7 Md€, soit presque 13 %).

¹⁴⁰ Ce chiffre, ainsi que le suivant, ont été calculés en soustrayant les sous-consommations des missions en lien avec la crise (*Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*) et du fonds de concours versé par la SNCF à la sous-consommation totale.

Tableau n° 23 : sous-consommation des crédits en 2021 (Md€)

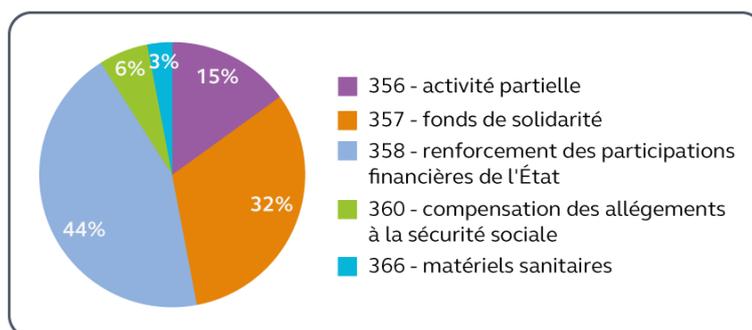
	Crédits disponibles	Crédits consommés	Écart	
			Md€	%
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	42,2	34,4	- 7,8	- 18,5 %
Plan de relance	25,1	18,8	- 6,2	- 24,9 %
Écologie, développement et mobilité durables	28,2	25,0	- 3,2	- 11,4 %
Travail et emploi	19,6	17,7	- 1,9	- 9,6 %
Économie	4,8	3,5	- 1,3	- 27,4 %
Cohésion des territoires	17,8	17,2	- 0,7	- 3,8 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4,1	3,6	- 0,5	- 11,2 %
Autres	309,6	306,6	- 3,0	- 1,0 %
Total	451,4	426,7	- 24,6	- 5,5 %

Source : Chorus

La sous-consommation des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été importante (7,8 Md€), mais bien moindre qu'en 2020 (28,8 Md€). Elle s'explique essentiellement par la sous-consommation des programmes 358 – *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* (3,4 Md€) et 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* (2,5 Md€).

Si la prudence face aux incertitudes sur la situation sanitaire pouvait justifier de conserver un volant de crédits du fonds de solidarité en LFR 2, il aurait été possible et souhaitable d'annuler plus que 0,4 Md€ en LFR 2 sur le programme 358, les opérations devant nécessiter un soutien massif de l'État avant la fin de l'année 2021 devant être connues au mois de novembre, au moment de la discussion parlementaire.

Graphique n° 44 : part des programmes dans la sous-consommation de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*



Source : Chorus

Les trois programmes de la mission *Plan de relance* n'ont pas non plus consommé tous leurs crédits : seuls 57,1 % des crédits du programme *Écologie* ont été dépensés, pour un peu plus des deux-tiers pour le programme *Compétitivité* et 85,8 % pour les actions consacrées à la cohésion.

Tableau n° 24 : consommation des CP des programmes de la mission *Plan de relance* (Md€)

	362 Écologie	363 Compétitivité	364 Cohésion	Mission
Crédits disponibles	6,7	4,3	14,1	25,1
Crédits consommés	3,8	2,9	12,1	18,8
Sous-consommation (Md€)	2,9	1,4	2,0	6,2
Consommation (% crédits disponibles)	57,1 %	67,8 %	85,8 %	75,1 %

Source : Chorus

La consommation moindre que prévu sur le programme 362 – *Écologie* résulte d'inscriptions volontaristes notamment au regard des calendriers de sélection des projets.

La sous-consommation du programme 363 – *Compétitivité* porte principalement sur les volets industrie du futur (0,4 Md€), mise à niveau numérique de l'État (0,3 Md€) et renforcement des fonds propres des TPE- PME et ETI (0,4 Md€). Elle résulte pour partie d'inscriptions volontaristes pour des dispositifs ayant démarré plus lentement et tardivement que prévu.

Le coût moindre de l'activité partielle de longue durée prise en charge par le programme 364 – *Cohésion* explique la plus grande partie de sa sous-consommation (1,9 Md€).

Des dépenses d'activité partielle encore élevées bien qu'en repli

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place en avril 2020 pour soutenir l'activité économique avait conduit à des décaissements massifs en 2020 (26 Md€ dont un tiers financé par l'assurance chômage). Face à l'anticipation, à l'été 2020, de l'amélioration de la situation sanitaire, cette activité partielle de crise avait été complétée par deux nouveaux dispositifs, l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de droit commun qui devaient à terme s'y substituer.

Lors de l'élaboration du PLF pour 2021, il était prévu que ces deux dispositifs soient portés par le programme 364 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance* tandis que le programme 356¹⁴¹ de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ayant porté les dépenses en 2020 ne devait financer que les restes à payer de l'activité partielle de crise au titre de 2020.

Une forte tension a été constatée en exécution sur ce programme, renforcée par l'existence d'un report de crédits croisé¹⁴². En effet, la prolongation d'une situation sanitaire dégradée a conduit à maintenir un recours important à l'activité partielle de crise. De plus, l'examen parlementaire a conduit à mettre à la charge du programme 356 deux nouveaux dispositifs (indemnisation de congés payés et aide aux permittents), sans ouverture de crédits supplémentaires.

Le choix a ainsi été fait de mobiliser, en complément des crédits du programme 356, ceux du programme 364 pour financer les dépenses d'activité partielle de crise, ce qui constitue une entorse au principe de spécialité budgétaire.

Les dépenses d'activité partielle de crise ont atteint en 2021 la somme de 7,2 Md€ dont un tiers à la charge de l'Unedic, et pour l'APLD la somme de 1,1 Md€ dont 0,3 Md€ financé par l'Unedic.

Le report en 2021 de la totalité des crédits ouverts pour le fonds de concours perçu en 2020 après la recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€), alors que seule une fraction (1,65 Md€) a été versée à SNCF Réseau en 2021 explique la plus grande partie de la sous-consommation de la mission

¹⁴¹ Programme renommé en LFI 2021 *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*.

¹⁴² Crédits du programme 356 non consommés en 2020 et reportés sur le programme 357 en 2021, pour 2,3 Md€.

Écologie, développement et mobilité durables (3,2 Md€) à laquelle ont également contribué les moindres dépenses de chèque énergie (- 0,2 Md€).

La sous-consommation de crédits sur la mission *Travail et emploi* (1,9 Md€) découle principalement de la sous-exécution des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi mises en œuvre dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Cette action, financée par un fonds de concours versé par France compétences (1,6 Md€), auxquels s'ajoutaient 0,7 Md€ de reports du fonds de concours 2020 n'a été consommée qu'à hauteur de 1,2 Md€.

La sous-consommation des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* s'explique par une ouverture excessive de crédits en LFR 2 (0,5 Md€) dont une partie n'a pu être consommée avant la fin de l'année (mesures de soutien aux filières agricoles affectées par les calamités climatiques et sanitaires (gel, grippe aviaire), subventions à l'office national des forêts (ONF) et au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). Ces ouvertures trop importantes ont conduit à des reports massifs vers 2022 (0,4 Md€, soit 21 % des ouvertures de la LFI du programme 149¹⁴³).

Le report d'opérations anticipées initialement en 2021 explique l'absence de consommation de 1 Md€ du programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciales « Participations financières de l'État »* de la mission *Économie*.

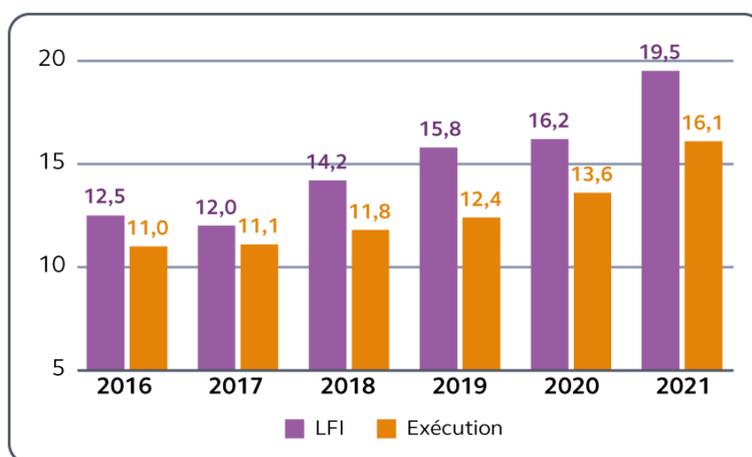
La sous-consommation des crédits de la mission *Cohésion des territoires* résulte de la sous-consommation chronique des crédits de fonds de concours versés par le fonds national des aides à la pierre (Fnap). Ainsi sur 0,8 Md€ de fonds de concours versés par le Fnap, seuls 0,3 Md€ ont été consommés. Ce phénomène a des causes structurelles (les crédits versés par le Fnap correspondent au nombre annuel de constructions autorisées), montant déconnecté des crédits de paiement consommés durant l'année) mais aussi conjoncturelles (objectifs ambitieux d'agréments de logements sociaux – 120 000 en 2021 – que les opérateurs n'ont pu réaliser).

¹⁴³ *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

2 - Des dépenses d'investissement à nouveau moins fortes qu'anticipé

En dépit de la hausse de l'investissement en 2021, 17,3 % des crédits ouverts (19,5 Md€) n'ont pas été consommés.

Graphique n° 45 : prévisions et exécution des dépenses d'investissement du budget général (CP en Md€)



Source : Chorus et direction du budget

La sous-consommation a été particulièrement élevée sur le programme *Écologie* de la mission *Plan de relance* puisque seulement 0,3 Md€ ont été consommés sur les 2,2 Md€ inscrits en LFI. Sur ce programme, les dépenses de rénovation énergétique (0,1 Md€ pour 1,6 Md€ attendus) se sont fortement écartées de la prévision du fait d'une durée de sélection des projets plus longue qu'attendu, notamment lorsque les collectivités territoriales sont chargées d'opérer la sélection.

Tableau n° 25 : missions dont les dépenses d'investissement ont été significativement plus faibles que prévu (CP en Md€, y compris fonds de concours et attributions de produits)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart (Md€)	Écart (%)
Plan de relance	2,2	0,3	- 2,0	- 87,9 %
Défense	13,0	12,5	- 0,5	- 3,8 %
Justice	1,0	0,7	- 0,3	- 32,3 %
Transformation et fonction publiques	0,3	0,1	- 0,2	- 68,6 %

Source : Chorus et direction du budget

La consommation en dépenses de fonctionnement (titre 3) de crédits initialement destinés à l'investissement (titre 5) explique très largement le niveau, plus faible qu'attendu en LFI (0,5 Md€) des dépenses d'investissement de la mission *Défense*.

Le retard pris sur des chantiers immobiliers de la justice (établissements pénitentiaires, palais de justice) ainsi que l'exécution en dépenses de fonctionnement de crédits budgétés en investissement explique un investissement moindre que prévu sur la mission *Justice*.

La montée en charge très partielle des opérations (chantiers de travaux, acquisition de locaux) portées par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) explique les moindres dépenses d'investissement (- 0,2 Md€) qu'attendues sur la mission *Transformation et fonction publiques*.

La sous-consommation régulièrement observée des crédits d'investissement (15,2 % en moyenne depuis six ans) affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire.

C - Des mises en réserve réalistes, une majoration en cours d'année de la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles finalement inutilisée

1 - Une mise en réserve de crédits à un niveau réaliste

Les crédits mis en réserve se sont élevés à 5,2 Md€ en 2021¹⁴⁴, résultant essentiellement du gel initial (5,1 Md€). Le taux de mise en réserve a été fixé à 4 % hors titre 2 et un taux réduit de 0,5 % a été appliqué aux crédits de masse salariale¹⁴⁵ et aux programmes portant très majoritairement des dépenses de prestations sociales¹⁴⁶. Certaines missions et notamment celles créées dans le cadre de la crise sanitaire (*Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*) n'ont pas fait l'objet de mises en réserve.

¹⁴⁴ Contrairement à la pratique antérieure du rapport sur le budget de l'État, les surgels techniques préalables à des annulations de crédits en LFR ne sont plus comptabilisés parmi les surgels.

¹⁴⁵ Ce taux réduit a, pour la même raison, été appliqué aux subventions pour charges de service public des opérateurs portant des crédits de masse salariale et aux crédits d'intervention versés aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) par les académies afin de rémunérer les personnels d'assistance éducative directement recrutés par ces établissements.

¹⁴⁶ Programmes 109 – *Aide à l'accès au logement*, 157 – *Handicap et dépendance* et 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*.

Une partie des crédits mis en réserve (0,1 Md€) provient des gels supplémentaires (surgels) décidés en cours d'exécution.

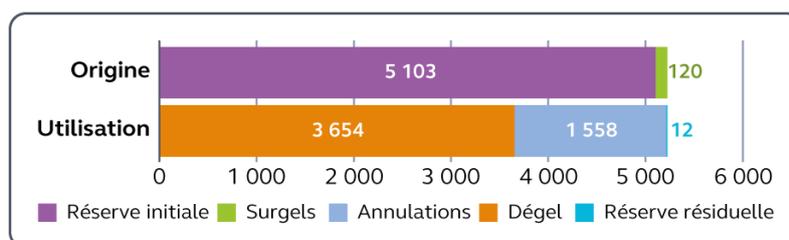
Tableau n° 26 : mises en réserve de crédits (Md€)

	T2	Hors T2	Total
Gel initial	0,7	4,4	5,1
Surgels	0,0	0,1	0,1
Total	0,7	4,5	5,2

Source : direction du budget

Près de 70 % de la réserve de précaution a donné lieu à des dégels (3,7 Md€), le solde (1,6 Md€) ayant été annulé.

Graphique n° 46 : réserve de précaution (M€)



Source : direction du budget

2 - Une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles majorée mais inutilisée

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) constitue une réserve transversale de crédits. Selon les besoins rencontrés en cours de gestion, les crédits votés sur cette mission sont répartis par décret, ouvrant un montant équivalent sur la mission concernée et annulant le même montant dans la DDAI¹⁴⁷.

Abondée de 124 M€ en loi de finances initiale, cette réserve a été considérablement majorée (+ 1,5 Md€) lors de la première loi de finances rectificative. Face à l'impossibilité de recourir à de nouveaux décrets d'avance¹⁴⁸, le Gouvernement a fait le choix d'abonder cette dotation pour, le cas échéant, faire face aux dépenses imprévues dans un contexte épidémique encore incertain.

¹⁴⁷ Cette procédure est prévue à l'article 11 de la Lof.

¹⁴⁸ Les mouvements de crédits de 7,2 Md€ opérés par le décret d'avance du 19 mai 2021 ont saturé le plafond de 1 % des crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

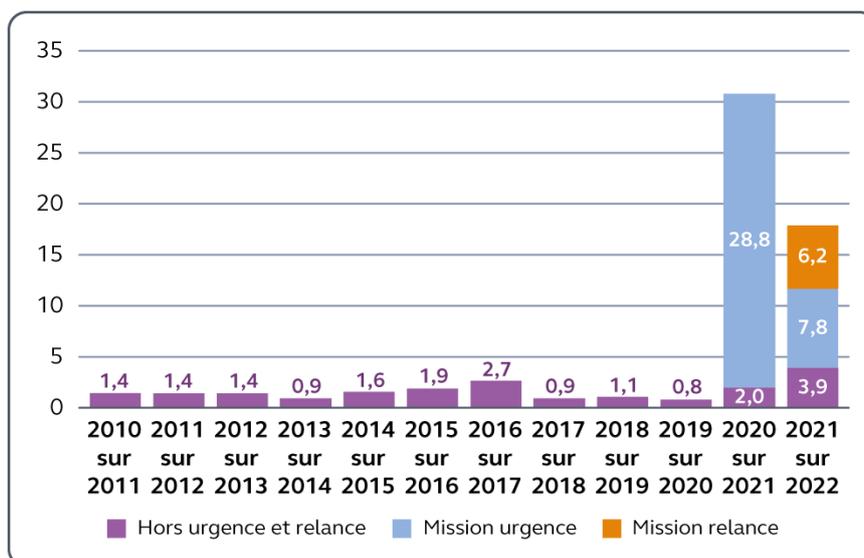
Les crédits de cette réserve n'ont ensuite pas été mobilisés, si bien qu'ils ont été annulés par la seconde loi de finances rectificative compte tenu de l'amélioration sanitaire alors constatée.

D - Des risques significatifs sur la trajectoire budgétaire

1 - Des reports de crédits vers la gestion 2022 encore très élevés

Pour la seconde année consécutive, un montant très important de crédits de paiement (23,2 Md€ dont 5,2 Md€ de fonds de concours et attributions de produits) non consommés a été reporté sur la gestion de l'année suivante. Ces reports concernent majoritairement les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (7,8 Md€¹⁴⁹) et *Plan de relance* (6,2 Md€).

Graphique n° 47 : reports de crédits (en Md€, hors fonds de concours et attributions de produits)



Note : de 2021 vers 2022, le montant de 7,8 Md€ est celui des crédits reportés depuis la mission *Plan d'urgence*. Une partie de ces crédits (1,2 Md€) est reportée sur d'autres missions.

Source : Cour des comptes, direction du budget

¹⁴⁹ 6,6 Md€ sont reportés sur cette même mission, 1,2 Md€ sur d'autres missions (dont 1,0 Md€ sur le programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État*).

Ces reports massifs résultent d'une disposition de la loi de finances pour 2022 qui permet de s'affranchir du plafond de report de crédits de droit commun de 3 %¹⁵⁰. En LFI pour 2022, 46 programmes sont ainsi concernés par le déplafonnement, soit un niveau très élevé au regard des exemptions accordées ces dernières années : 24 en moyenne entre 2015 et 2020 avant la survenue de la crise sanitaire. Cette situation qui s'explique en partie par la persistance de la crise aurait pu être évitée si davantage de crédits avaient été annulés à l'occasion de la seconde LFR.

Les dispositions inscrites dans la loi organique de décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques devraient mettre un terme à ces reports de crédits excessifs. Il est en effet prévu que les crédits de personnel ne pourront plus faire l'objet d'un report sur l'année suivante¹⁵¹ et que la dérogation votée en loi de finances au plafonnement des reports à 3 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année soit « dûment motivée » et conduite à des reports n'excédant pas 5 % sauf en cas de « *nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

2 - Un accroissement considérable des restes à payer

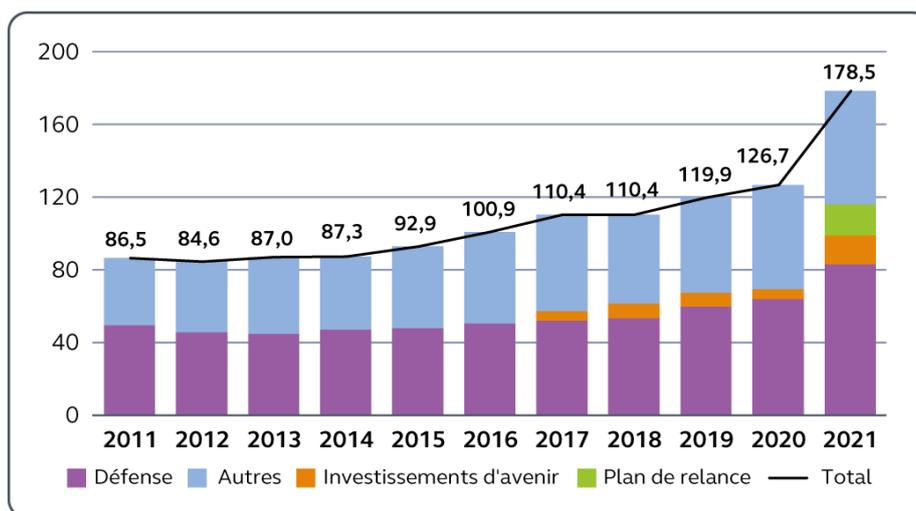
Les restes à payer, c'est-à-dire les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice, correspondent en comptabilité budgétaire aux autorisations d'engagement consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement c'est-à-dire à des dépenses futures certaines. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière à moyen terme.

Après avoir progressé de 9,4 Md€ en 2019 puis 6,9 Md€ en 2020, ils se sont très fortement accrus (+ 51,8 Md€, soit + 40,9 %) pour atteindre 178,5 Md€.

¹⁵⁰ L'article 65 de la LFI pour 2022 permet aux reports sur certains programmes de déroger à la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés (hors titre 2 – article 15 de la Lof).

¹⁵¹ Hormis les crédits ouverts par fonds de concours.

**Graphique n° 48 : restes à payer sur le budget général de l'État
(en Md€, y compris fonds de concours)**



Source : direction du budget

L'expansion des restes à payer de la mission *Défense* (+ 19,1 Md€) explique plus d'un tiers de la hausse. Les restes à payer du programme 146 – *Équipement des forces* ont ainsi progressé de 9,2 Md€ en raison de la poursuite de l'effort de régénération et de modernisation des capacités des armées, conformément à la loi de programmation militaire 2019-2025. La hausse analogue (9,2 Md€) sur le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* s'explique par la « verticalisation » des contrats de maintenance qui conduit à passer des engagements sur une longue période avec un nombre plus réduit de prestataires.

La plupart de ces restes à payer se traduiront par des règlements après 2024, mais une fraction importante (plus de 20 Md€) donnera lieu à décaissement dès 2022. La soutenabilité de ces engagements devra être réexaminée à la lumière des choix faits lors de l'actualisation de la LPM en 2022 afin de s'assurer de disposer de la ressource nécessaire¹⁵².

La mise en place du PIA 4 a conduit à une consommation d'autorisations d'engagements en 2021 très supérieure à celle des crédits de paiement de la mission *Investissements d'avenir* (10,3 Md€). De même, une part importante des engagements consentis dans le cadre du plan de relance se traduira par des décaissements postérieurs à 2021 (17,1 Md€). C'est par exemple le cas des

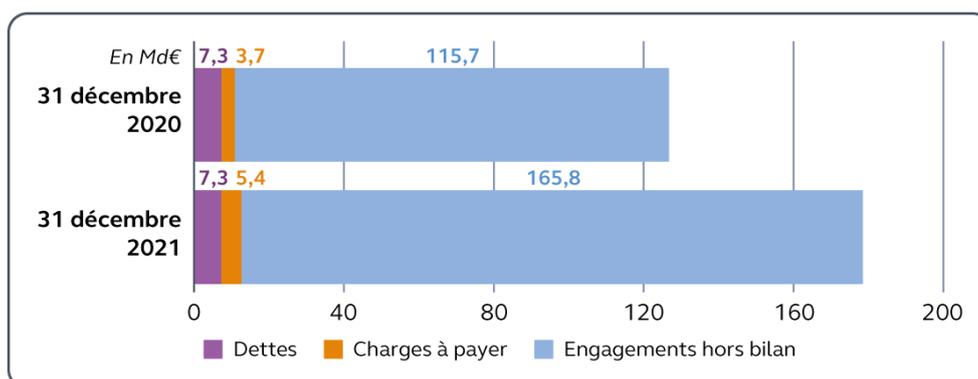
¹⁵² Cour des comptes, *La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*, rapport public thématique, mai 2022.

crédits engagés mais non consommés en 2021 pour la rénovation énergétique des bâtiments des administrations publiques (2,9 Md€), la stratégie hydrogène (1,3 Md€) ou le dispositif MaPrimRénov' (0,9 Md€).

Enfin, la progression des restes à payer de la mission *Travail et emploi* (+ 2,5 Md€) s'explique notamment par les engagements pluriannuels dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

Les restes à payer ne constituent pas un ensemble homogène. Il convient de distinguer, parmi ces engagements, ceux qui sont susceptibles d'être soldés à court terme (moins d'un an) de ceux qui ne sont exigibles qu'à plus long terme.

Graphique n° 49 : évolution des restes à payer et traduction en comptabilité générale



Source : Chorus (données de l'exercice 2020 et 2021 retraitées)

Les restes à payer susceptibles de devoir être soldés à moins d'un an, qui représentent ainsi le risque le plus immédiat sur la soutenabilité financière, correspondent, en comptabilité générale aux dettes (7,3 Md€ en 2021) et à certaines charges à payer (5,4 Md€). Ils représentent 11 jours de décaissements du budget général de l'État.

Les engagements hors bilan (165,8 Md€), en très forte hausse par rapport à 2020 (+ 50,1 Md€) représentent, quant à eux, des obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers et susceptibles de se matérialiser à échéance longue ou incertaine.

Les restes à payer sont donc constitués en grande majorité (92,9 %) d'engagements hors bilan à échéance longue, insusceptibles d'entraîner une sortie de ressources à court terme.

La mise en place du plan d'investissements France 2030 qui se traduit par 34 Md€ d'autorisations d'engagements pluriannuels en LFI 2022, dont seulement 3,5 Md€ seraient consommés en 2022, renforcera encore le montant de ces engagements devant faire l'objet de décaissements ultérieurs.

L'ouverture en LFI pour 2022 de 165 Md€ d'autorisations d'engagement correspondant à l'amortissement de la dette liée à la covid 19 entre 2022 et 2042 conduira aussi formellement à une hausse brutale des restes à payer.

L'amortissement de la dette liée à la covid 19

La LFI 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 en 2020 et 2021. Les crédits de ce programme abonderont, *via* le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, la Caisse de la dette publique qui assurera le remboursement de la dette. La création du programme 369 répond au double objectif d'isolement comptable de la dette issue de la crise sanitaire et d'affichage d'une trajectoire de traitement de cette dette sur 20 ans, entre 2022 et 2042¹⁵³.

Si cette opération permet d'identifier la dette « covid » et son amortissement, sa portée réelle est réduite :

- 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 ;
- 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 publique¹⁵⁴. En effet, toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire en l'absence de modification de la trajectoire des recettes et des dépenses de l'État), l'affectation d'une partie des recettes fiscales à l'amortissement de la dette « covid » se traduira par une augmentation du déficit, une nouvelle dette remplaçant la dette covid amortie, sans effet sur l'endettement de l'État.

¹⁵³ Projet annuel de performance 2022 de la mission *Engagements financiers de l'État*.

¹⁵⁴ Cf. *Cour des comptes, Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

Si la hausse particulièrement prononcée des restes à payer témoigne d'une volonté de renforcer les dépenses d'investissement, elle induira des décaissements ultérieurs importants qui obéreront significativement les budgets des années à venir. Les restes à payer constituent un indicateur de soutenabilité utile qu'il convient de mieux prendre en compte et de davantage mettre en évidence dans la conduite de la politique budgétaire.

3 - D'autres facteurs d'augmentation de la dépense publique au cours des années à venir

L'existence de lois de programmation sectorielles exercera des contraintes importantes sur l'évolution des dépenses publiques des prochaines années. Les lois de programmation actuellement en vigueur sur l'aide publique au développement¹⁵⁵, la recherche¹⁵⁶, la défense¹⁵⁷ prévoient en effet des moyens supplémentaires sur une base pluriannuelle qui contraindront les budgets à venir. L'adoption de prochaines lois de programmation (le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur a ainsi été présenté en Conseil des ministres le 16 mars 2022) renforcera ce phénomène.

À cet égard, la disposition introduite par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoyant que le Haut Conseil des finances publiques rende un avis sur les dispositions des lois de programmation sectorielles et étudie leur compatibilité avec les objectifs pluriannuels de finances publiques constitue une avancée.

Comme la Cour l'a déjà souligné¹⁵⁸, certaines mesures de relance ont déjà été reconduites pour 2022 (dispositif MaPrimeRénov', fonds friche¹⁵⁹) et d'autres pourraient l'être. En effet, certaines enveloppes ont été consommées très rapidement, et des projets ne pouvant être financés se sont trouvés rejetés sans que leur justification soit mise en cause, et sont ainsi susceptibles de faire naître une demande pour une prolongation des mesures. La pérennisation éventuelle de certaines dépenses du plan de relance pourrait conduire à réduire les marges de manœuvre budgétaires des années à venir.

¹⁵⁵ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

¹⁵⁹ Ce fonds finance des opérations de recyclage des friches urbaines et industrielles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En 2021, les dépenses du budget général de l'État se sont accrues, à périmètre constant, de 30,2 Md€ par rapport à l'année 2020 pourtant déjà marquée par un niveau exceptionnel de dépenses. Les dépenses du budget général ont été, en 2021, supérieures de près de 90 Md€ à leur niveau de 2019, avant la crise.

Quoiqu'en recul (41,0 Md€ en 2021 après 49,7 Md€ en 2020), les dépenses d'urgence mises en place pour soutenir les agents économiques après le déclenchement de la crise sanitaire en 2020 ont conservé un haut niveau. S'est ajoutée la montée en charge des dépenses de relance (23,4 Md€ de décaissements en 2021 et presque 50 Md€ d'autorisations d'engagement consommées).

Même en neutralisant ces dépenses en lien avec la crise, la croissance des dépenses du budget général est restée soutenue (17,6 Md€, soit 5,1 % de plus qu'en 2020). Cette progression s'explique notamment par la mise en place de l'indemnité inflation (3,3 Md€) visant à compenser l'impact de la hausse des prix, la montée en charge de la loi de programmation militaire, la hausse de la charge de la dette ou bien par certaines opérations ponctuelles (versement de l'État à SNCF Réseau, renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement).

Les effectifs de l'État ont légèrement diminué en 2021 (- 3 750 emplois), alors que la loi de finances initiale prévoyait une stabilité globale, avec une augmentation des effectifs dans certains ministères (justice, intérieur et armées notamment). Des difficultés de recrutement ou de fidélisation ont été constatées dans ces ministères, ainsi l'Éducation nationale. Malgré cette baisse des effectifs, la masse salariale de l'État a augmenté de 1,9 % (hors contribution au CAS Pensions), soit un rythme supérieur à la moyenne annuelle des 10 années précédentes (+ 1,1 %), notamment sous l'effet de mesures catégorielles et de recrutements intervenus en cours d'année 2020.

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 2021, pas plus que l'année précédente. La norme de dépense pilotable a ainsi fait l'objet de nombreux retraitements qui l'ont rendue très instable et peu lisible. L'absence renouvelée de respect de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques a érodé un peu plus la crédibilité de cet instrument de pilotage.

L'année 2021 a été marquée par des ouvertures de crédits à l'occasion de deux lois de finances rectificatives et du report de crédits non consommés en 2020. Les crédits ouverts ont ainsi excédé de plus de 60 Md€ les crédits votés en LFI. Pour la seconde année consécutive, une partie importante (24,6 Md€) de ces crédits n'a pas été consommée. Une fraction significative (un tiers environ) de cette sous-consommation n'a pas de lien avec la crise.

La quasi-totalité des crédits non consommés (23,2 Md€) a été reportée sur l'exercice 2022. Mettant à mal, pour la seconde année consécutive, le principe d'annualité budgétaire, ces reports massifs auraient pu être réduits si la loi de finances rectificative de fin d'année 2021 avait donné lieu à davantage d'annulations de crédits dont la disponibilité n'apparaissait plus nécessaire.

Ces reports de crédits conjugués à la forte progression des restes à payer qui devrait se poursuivre en 2022 à l'occasion de la mise en place du plan d'investissements France 2030 conduiront à de nouvelles dépenses futures 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, appellera une attention particulière dans les années à venir.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 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).*

Chapitre IV

Les moyens financiers au-delà du budget général

L'État mobilise des moyens de diverses natures pour mettre en œuvre des politiques publiques. Plusieurs périmètres ont ainsi été définis pour obtenir une vision plus large de cet ensemble hétéroclite de moyens, dont la complexité ne cesse de croître.

Le budget général est l'agrégat le plus utilisé, retraçant principalement les crédits des ministères. Toutefois, il ne permet pas d'appréhender l'ensemble des dépenses budgétaires, dans la mesure où les mouvements enregistrés dans les budgets annexes et les comptes spéciaux représentent 13,4 Md€ en 2021¹⁶⁰.

En outre, les moyens consacrés par l'État à la conduite de politiques publiques ne se limitent pas aux dépenses budgétaires. Les dépenses

¹⁶⁰ Somme des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux, hormis neuf comptes spéciaux exclus du champ d'analyse, deux retraçant des flux financiers temporaires (*Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public*), quatre étant très majoritairement financés par le budget général (*Pensions, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Participations financières de l'État et Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*) et trois ne pouvant être considérés comme retraçant de véritables dépenses (*Participation de la France au désendettement de la Grèce, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire et Opérations avec le Fonds monétaire international*).

fiscales (90,3 Md€ en 2021¹⁶¹) et de fonds sans personnalité juridique concourent à la mise en œuvre de politiques publiques financées par l'État.

Le champ étendu des moyens financiers de l'État consacrés à la mise en œuvre de ses missions peut être évalué à au moins 571,3 Md€ en 2021, soit 5,4 % de plus qu'en 2020.

Tableau n° 27 : synthèse des moyens de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques (Md€, à champ courant)

	2010	2020	2021	Variation 2020/2021		Variation 2010/2021	
				Md €	%	Md €	%
Dépenses budgétaires nettes	301,8	409,3	440,1	30,8	7,5 %	138,3	46 %
dont budget général	282,2	389,7	426,7	37,1	9,5 %	144,5	51 %
dont budgets annexes	2,1	2,2	2,3	0,2	8,2 %	0,2	12 %
dont comptes spéciaux	17,5	17,4	11,0	- 6,4	- 36,7 %	- 6,5	- 37 %
Autres moyens	125,5	132,6	131,2	-1,4	-1,0 %	5,7	5 %
dont dépenses fiscales	92,8	92,7	90,3	-2,4	-2,6 %	- 2,5	- 3 %
dont impôts et taxes affectés	32,7	39,8	40,9	1,1	2,7 %	8,2	25 %
dont FSPJ	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total des moyens de l'État (hors FSPJ)	427,3	541,8	571,3	29,5	5,4 %	144,0	34 %

Source : Cour des comptes à partir de données direction du budget

Note :

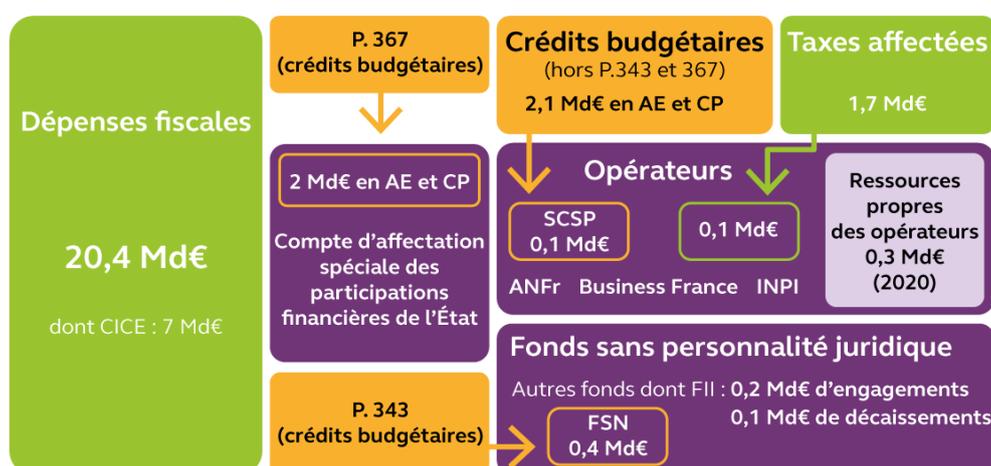
- afin d'éviter les doubles comptes et de ne pas comptabiliser des opérations sans incidence sur le budget ou la trésorerie de l'État, les mêmes comptes spéciaux que ceux mentionnés en bas de page ci-dessus ont été exclus du champ.

- chiffres provisoires issus du PLF pour 2022

- taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, cf. Annexe 3

Le travail entrepris par les notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 et poursuivi depuis fournit une illustration de ce constat d'émission des moyens de l'État. L'exemple récurrent de la mission *Économie*, dont les crédits budgétaires représentent moins de 20 % des moyens financiers, montre l'importance de la prise en compte d'une vision globale.

¹⁶¹ Source : PLF pour 2022.

Graphique n° 50 : les moyens rattachés à la mission Économie

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Économie, juin 2022

Cette situation a conduit la Cour, dans son récent rapport relatif à la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques à formuler un ensemble de recommandations visant à restaurer une vision consolidée des moyens alloués à chaque politique publique. Elle a notamment proposé de compléter le champ des missions budgétaires en ajoutant aux crédits des programmes budgétaires, l'ensemble des moyens concourant au financement des politiques publiques (dépenses fiscales, opérateurs, taxes affectées, fonds sans personnalité juridique).

À cet égard, la disposition de l'article 15 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques qui prévoit que la loi de finances « récapitule, pour chaque mission du budget général (...) les montants respectifs des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes (...) et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission » constitue une avancée importante pour donner une image plus complète des moyens des politiques publiques.

L'importance des montants des budgets annexes et comptes spéciaux justifie la poursuite de leur rationalisation (I). Parallèlement, la simplification de la fiscalité que l'État affecte à des opérateurs ou à d'autres organismes doit être approfondie (II). Les dépenses fiscales, à l'évaluation et au pilotage insuffisants, devraient être mieux suivies et systématiquement évaluées (III). Enfin, une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique devrait être effectuée, compte tenu de leur opacité (IV).

I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : une rebudgétisation à poursuivre

Les budgets annexes retracent, selon l'article 18 de la Lolf, les opérations des services de l'État dépourvus de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. Ils ont représenté 2,3 Md€ de dépenses en 2021 soit 0,2 Md€ de plus qu'en 2020. Les comptes spéciaux retracent diverses opérations ne figurant pas dans le budget général (article 19 de la Lolf) et totalisaient 238,6 Md€ de dépenses. Sur un champ plus restreint neutralisant notamment les doubles comptes, les dépenses des comptes spéciaux ont atteint 11,0 Md€ en 2021.

Tableau n° 28 : dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux en 2021 (Md€)

	Exéc. 2020	Exéc. 2021	Écart exéc. 2020/2021
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	2,0	2,2	8,6 %
<i>Publications officielles et information administrative</i>	0,1	0,1	3,0 %
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2,2	2,3	8,2 %
<i>Total comptes d'affectation spéciale (1)</i>	9,3	2,1	- 77,2 %
<i>Total comptes de concours financiers (2)</i>	5,1	5,1	0,1 %
<i>Total comptes de commerce (3)</i>	2,8	3,6	27,7 %
<i>Total comptes d'opérations monétaires (4)</i>	0,2	0,2	- 9,3 %
TOTAL COMPTES SPECIAUX	17,4	11,0	- 36,7 %
TOTAL GÉNÉRAL	19,6	13,4	- 31,7 %

Source : direction du budget

1 hors comptes spéciaux Pensions, Participations financières de l'État et Participation de la France au désendettement de la Grèce

2 hors comptes spéciaux d'Avances aux collectivités territoriales et Avances à divers services de l'État et organismes chargés d'un service public

3 hors comptes spéciaux Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire et Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État

4 hors compte spécial Opérations avec le fonds monétaire international.

Les dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux ont sensiblement reculé en 2021 (- 31,7 %) en raison de la rebudgétisation de deux comptes d'affectation spéciale en 2021 : *Transition énergétique* (6,7 Md€ de dépenses en 2020) et *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* (0,3 Md€ de dépenses en 2020). Ce

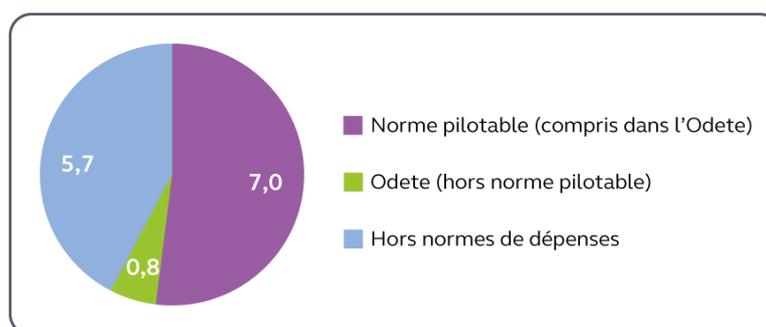
mouvement constitue une avancée conforme aux analyses de la Cour qui s'était interrogée sur le maintien du premier¹⁶² et avait recommandé la suppression du second¹⁶³.

Il subsistait en 2021 deux budgets annexes et 26 comptes spéciaux (sept comptes d'affectation spéciale, six comptes de concours financiers, dix comptes de commerce et trois comptes d'opérations monétaires), soit un total (28) moins important qu'en 2005 (37) mais néanmoins toujours élevé.

Les budgets annexes et comptes spéciaux forment un ensemble hétérogène couvrant diverses politiques publiques, comme la régulation du transport aérien en France¹⁶⁴, les garanties publiques de soutien aux exportations¹⁶⁵ ou la politique de l'État actionnaire¹⁶⁶.

Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information, dans l'ensemble, satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

Graphique n° 51 : dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux sous normes en 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

Note : le champ des comptes spéciaux est celui défini supra pour éviter notamment les doubles comptes.

¹⁶² Cour des comptes, Compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mai 2019.

¹⁶³ Cour des comptes, Compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, avril 2020.

¹⁶⁴ Les dépenses du budget annexe *Contrôle et exploitation aérien*, responsable de cette politique, ont atteint 2,2 Md€ en 2021.

¹⁶⁵ Les dépenses du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, porteur de cette politique, ont atteint 0,5 Md€ en 2021.

¹⁶⁶ Les dépenses du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* retraçant cette politique se sont établies à 5,5 Md€ en 2021.

Compte tenu de leur caractère dérogoire aux principes budgétaires d'unité et d'universalité, les budgets annexes et comptes spéciaux affectent potentiellement la lisibilité et l'examen des moyens mis en œuvre par l'État pour conduire les politiques publiques. En dépit de rebudgétisations récentes (en 2020, deux comptes d'affectation spéciale avaient été supprimés¹⁶⁷ en plus des deux déjà mentionnés, clos en 2021), la Cour recommande de poursuivre ce mouvement.

**Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*
(CAS DAR)**

Financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (138 M€), le CAS DAR met en œuvre les priorités du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR). Il présente un faible taux d'exécution (54 % des crédits disponibles) puisque ses crédits sont ouverts à hauteur de la prévision, prudente, du rendement de la taxe, et les décaissements obéissent à des règles complexes qui les retardent.

Ainsi, tant du point de vue des recettes que des dépenses, l'existence d'un compte d'affectation spéciale n'est pas justifiée. En outre, le coût de gestion est élevé puisque l'ETP gère en moyenne seulement 3 M€, alors même que des subventions versées à certaines structures sont récurrentes et complémentaires à des financements du budget général.

Le CAS DAR pérennise un dispositif, existant depuis plus de cinquante ans, d'un montant budgétaire très modeste (114 M€) comparé aux autres moyens (22 Md€ en 2021) destinés à accompagner l'adaptation de l'agriculture aux nouveaux défis environnementaux (dont 9,5 Md€ au titre de la politique agricole commune). Avec le double souci de la simplification de la chaîne des recettes et des dépenses et de la lisibilité des politiques de soutien agricole, la Cour recommande de supprimer le compte d'affectation spéciale. Les crédits pourraient être alors imputés sur le budget général, en préservant les moyens alloués, en maintenant les instances de gouvernance et en assurant la transparence de l'emploi des crédits auprès du secteur agricole.

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques, la Cour a recommandé de poursuivre l'effort de rationalisation de la structure des comptes spéciaux en procédant à une revue systématique du bien-fondé de ces derniers. La revue donnerait lieu à d'éventuelles fusions, suppressions ou corrections de périmètre.

La Cour recommande dans ses notes d'exécution budgétaire de supprimer les comptes d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* et *Développement agricole et rural*.

¹⁶⁷ Comptes spéciaux *Aides à l'acquisition de véhicules propres* et *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*.

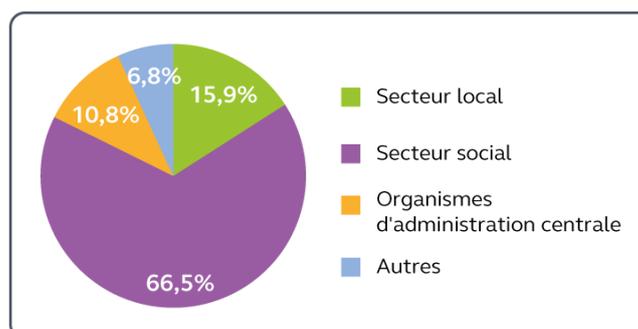
II - Un encadrement des taxes affectées à renforcer

Selon une disposition de l'article 2 de la Lolf, des impositions de toute nature peuvent être directement affectées à un tiers « à raison des missions de service public » qui lui sont confiées. Pour cela, lorsqu'il s'agit d'une ressource établie au profit de l'État, cette affectation doit procéder d'une disposition en loi de finances¹⁶⁸. Les opérateurs de l'État, des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale peuvent être affectataires d'une taxe ce qui constitue une exception au principe de l'universalité budgétaire.

A - Des sommes considérables finançant les politiques publiques

En 2021¹⁶⁹, les 207 taxes affectées à d'autres bénéficiaires que l'État ont atteint 326,3 Md€ dont les deux tiers ont abondé le budget des organismes de protection sociale.

Graphique n° 52 : poids des taxes affectées à d'autres bénéficiaires que l'État



Source : Fascicule Voies et moyens, Tome I annexé au PLF pour 2022

¹⁶⁸ Article 36 de la Lolf.

¹⁶⁹ Les données citées dans cette partie sont issues de l'annexe *Voies et moyens* au PLF pour 2022, les montants pour 2021 sont provisoires.

Le poids prépondérant des taxes affectées au secteur social résulte de l'importance de la contribution sociale généralisée (CSG) et à un degré moindre de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la TICPE constituent les principales impositions affectées au secteur local.

Ces différentes taxes s'ajoutent à d'autres recettes (recettes tarifaires, cotisations sociales, fiscalité directe locale, produits financiers) pour financer les politiques publiques des différents affectataires.

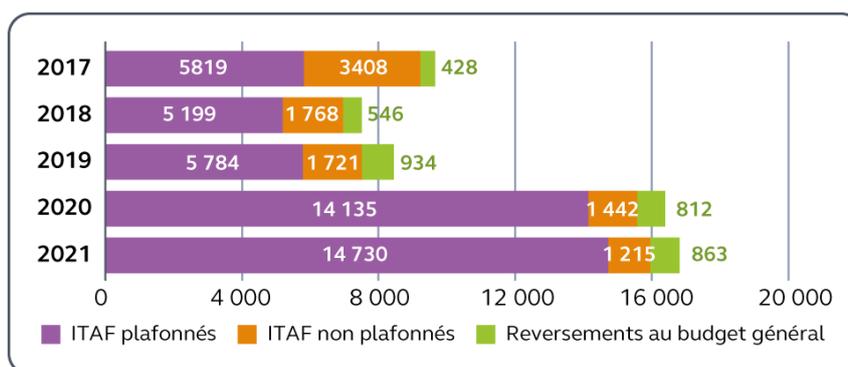
B - Une meilleure maîtrise des taxes affectées par leur plafonnement

La LFI pour 2012 a introduit un plafonnement des taxes affectées à certains opérateurs de l'État dans un double objectif. Il s'agissait d'une part de renforcer le contrôle du Parlement sur le niveau maximum des taxes affectées par un vote en loi de finances et accorder une autorisation parlementaire comparable à celle accordée pour le versement d'une subvention budgétaire. D'autre part, ce plafonnement vise à mettre en relation les ressources affectées avec les besoins réels des bénéficiaires qui découlent des missions d'intérêt général qui leur sont confiées.

Dans le cas où la recette effective dépasse le plafond, l'excédent est reversé au budget général de l'État. Le montant du plafond des taxes affectées est pris en compte dans le calcul des normes de dépenses de l'État pour assurer un traitement identique entre financement par dépense budgétaire et par fiscalité affectée.

Ce plafonnement a ensuite été pérennisé par les lois de finances successives, qui ont étendu le périmètre des taxes affectées plafonnées et révisé les plafonds. La fiscalité affectée plafonnée représentait en 2021 un volume total de 18,8 Md€ (pour 71 taxes) contre 3 Md€ en 2012 (pour 46 taxes).

S'agissant des opérateurs de l'État, leurs ressources fiscales sont très majoritairement plafonnées. Sur leur produit de 15,9 Md€ en 2021, 1,2 Md€, soit 7,6 % n'est pas plafonné. Il s'agit principalement de taxes perçues par le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour 0,6 Md€ et de cotisations versées par les organismes HLM et les SEM à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour 0,5 Md€.

Graphique n° 53 : fiscalité affectée aux opérateurs (en M€)

Source : Cour des comptes, annexe Voies et moyens Tome I (données en exécution de 2017 à 2020, prévision du PLF 2022 pour 2021).

Les opérateurs de l'État sont les principales entités concernées par le plafonnement puisqu'ils sont affectataires, en 2021, de presque 85 % des montants plafonnés.

Les reversements à l'État de taxes affectées, pour les sommes excédant les plafonds, ont abondé les recettes fiscales à hauteur de 1,0 Md€ (dont 0,9 Md€ pour les taxes affectées aux opérateurs) en 2021.

C - Une démarche de rationalisation à poursuivre

Si le plafonnement de certaines taxes affectées constitue un progrès, il gagnerait à être complété par plusieurs actions. Les dispositions votées à l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyaient notamment que :

- les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements de coopération intercommunale et la sécurité sociale soient plafonnées. Cette disposition n'a pas été suivie d'effet puisqu'une cinquantaine de taxes affectées à d'autres bénéficiaires que le secteur local et social ne sont pas plafonnées ;

- le plafond d'une taxe affectée à l'un de ces bénéficiaires ne puisse excéder de plus de 5 % le rendement attendu de l'imposition. Cette disposition n'est pas respectée puisque, selon le Gouvernement¹⁷⁰, « sur la base des plafonds et des rendements évalués par le projet de loi de finances (PLF) pour 2021, il apparaît qu'en 2020 sur 78 affectations, 15 étaient plafonnées à un niveau supérieur de 5 % au rendement prévisionnel ».

Le Conseil des prélèvements obligatoires avait, dans son rapport sur la fiscalité affectée en 2018¹⁷¹, formulé des propositions pour accroître l'information du Parlement, mieux encadrer les taxes affectées et renouveler leurs outils de pilotage. Celles-ci n'ont, jusque-là, pas été suivies.

De même, la Cour, dans son rapport précité la gouvernance des finances publiques¹⁷², avait recommandé de compléter le périmètre des missions budgétaires en y intégrant notamment les taxes affectées et de prévoir qu'un vote soit organisé pour chaque taxe affectée, nouvelle ou ancienne, pour confirmer ou modifier son affectation et son éventuel plafonnement.

Une disposition de la loi organique du 28 décembre 2021 prévoit que la seconde partie de la loi de finances récapitule pour chaque mission budgétaire les montants des ressources affectées. La loi organique renforce également l'encadrement des taxes affectées puisqu'à compter de 2025, une affectation ne sera possible qu'au profit d'un tiers doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.

III - Les dépenses fiscales

Sous l'effet de la suppression du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) et de la crise sanitaire, le coût des dépenses fiscales a connu une diminution de 2,4 Md€ en 2021, pour atteindre 90,3 Md€.

Malgré le nombre important des dépenses fiscales (471 mesures recensées pour 2021) et leur coût important, les dispositifs de pilotage et d'évaluation restent insuffisants.

¹⁷⁰ Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques – Juin 2021.

¹⁷¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer*, juillet 2018.

¹⁷² Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, op.cit.

A - Hors CICE, un montant des dépenses fiscales tout juste stabilisé

1 - Des dépenses fiscales en légère baisse du fait de la disparition progressive du CICE

Selon le PLF 2022, le coût des dépenses fiscales s'élevait à 90,3 Md€ en 2021, soit une baisse de 2,4 Md€ par rapport à 2020 (- 2,6 % à périmètre courant)¹⁷³. Le coût estimé des dépenses fiscales s'établit à 3,7 % du PIB en 2021, le montant des dépenses fiscales en pourcentage des recettes fiscales nettes (RFN) s'établissant à 32,4 %. La baisse de près de quatre points de ce ratio entre 2020 et 2021 s'explique essentiellement par la forte hausse des recettes fiscales (due à un effet de rattrapage en sortie de crise), les dépenses fiscales diminuant peu.

Tableau n° 29 : coût des dépenses fiscales depuis 2013

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	99,0	99,9	92,7	90,3
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,2	4,1	4,0	3,7
Coût (% RFN)	25,4	28,6	30,4	30,8	31,6	33,5	35,5	36,2	32,4

Source : PIB courant, PLF pour 2014 à 2022

* estimation PLF pour 2022

La baisse des dépenses fiscales en 2021 est due pour les deux tiers à l'extinction progressive du CICE (- 1,6 Md€). Hors CICE, les dépenses fiscales ont diminué de 0,8 Md€ en 2021.

Entre 2014 et 2021, les dépenses fiscales hors CICE ont progressé de 11,4 Md€¹⁷⁴, soit 15,8 % en valeur nominale sur la période. Après une relative stabilité en 2014 et 2015, la hausse de leur coût a eu tendance à s'accroître en 2016, 2017 et 2018, avant de ralentir à nouveau en 2019 (+ 1,4 %). Après une nouvelle accélération en 2020 (+ 3,4 Md€), l'exercice 2021 enregistre une faible diminution du montant des dépenses fiscales hors CICE à périmètre courant.

¹⁷³ Cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 relative aux dépenses fiscales*, juin 2022, pour le détail de la hausse.

¹⁷⁴ Cette variation ne tient pas compte des absences de chiffrage ou des éventuels effets de périmètre.

2 - Des dispositifs nombreux et hétérogènes

Sur les 471 dispositifs existant, le nombre de dépenses fiscales ayant eu un impact budgétaire en 2021 est estimé par l'administration à 418. Leur coût est particulièrement concentré : les 15 dispositifs les plus coûteux représentent 47,5 Md€, soit 52,6 % du total (contre 52,7 % en 2020) et les 27 mesures d'un montant supérieur à 1 Md€ représentent 61,8 Md€ (68,4 % du total).

Tableau n° 30 : les 15 principales dépenses fiscales en 2021 (M€)

N° DF	Impôt	Dispositif	Montant (PLF 2022)
210324	IR/IS	CICE	7 035
200302	IR/IS	CIR	6 520
110246	IR	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile [...]	4 700
120401	IR	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 187
730213	TVA	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien [...]	3 530
730221	TVA	Taux de 10 % pour la restauration commerciale	3 244
710103	TVA	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion	3 000
220107	IR et IS	Exonération des aides versées par le fonds de solidarité d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales	2 500
120108	IR	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement [...] aux plans d'épargne salariale et aux PERCO	2 350
120146	IR	Exonération [...] des heures supplémentaires et complémentaires	2 091
120202	IR	Exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, des aides à la garde d'enfant	2 045
130201	IR	Déduction des revenus fonciers des dépenses de réparations et d'amélioration	1 700
110201	IR	Réduction d'impôt au titre des dons	1 600
800401	TICPE	Application aux DOM, à la place de la TICPE, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit	1 600
800229	TICPE	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	1 420
Total (en M€)			47 522

Source : PLF pour 2022

Un nombre important de dispositifs à faible coût demeurent toutefois. En 2021, 159 dispositifs représentaient ainsi entre 0,5 M€ et 50 M€, pour un coût cumulé de 2,15 Md€ en PLF pour 2022. Ces dispositifs sont par ailleurs très hétérogènes, notamment en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires.

La concentration du coût des dépenses fiscales ne doit donc pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont pas toujours établis.

Ainsi, la Cour recommande, dans la NEB consacrée aux dépenses fiscales, d'étudier systématiquement, lors des conférences fiscales, l'opportunité de la suppression des dépenses fiscales dont le coût ou le nombre de bénéficiaires sont très faibles ou nuls.

B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre

Alors que les plafonnements des deux dernières LPFP ont été inopérants et que les chiffrages sont souvent défaillants, le programme d'évaluation n'est que partiellement mis en œuvre, laissant les dépenses fiscales se développer de façon largement indépendante des dépenses budgétaires.

1 - Un plafonnement inopérant et un chiffrage insuffisant

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, 2015 à 2017, il a été systématiquement dépassé, sans qu'aucune mesure correctrice n'ait été adoptée.

La LPFP pour 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 d'une part, et des dépenses fiscales d'autre part. Ce plafond, fixé à 28 % pour l'année 2018, a progressivement été abaissé au cours de la période de programmation, pour atteindre 25 % en 2022.

Tableau n° 31 : évolution des dépenses fiscales au regard des plafonds inscrits dans la LPFP 2018-2022 (en %)

<i>Année</i>	2018	2019	2020	2021	2022*
<i>Plafond (%)</i>	28 %	28 %	27 %	26 %	25 %
<i>Coût (%)</i>	25,1 %	26,2 %	26,6 %	24,5 %	23,8 %
<i>Coût (Md€)</i>	99	99,9	92,7	90,3	91,4

*Prévisions du PLF 2022.

Source : PLF 2018 à 2022, retraitement Cour des comptes

Au titre de l'année 2021, le rapport entre les dépenses fiscales, dont le coût global est évalué à 90,3 Md€, et les recettes fiscales nettes établies à 278,6 Md€ est de 24,5 %. Il est donc, comme les années précédentes, inférieur au plafond fixé par la LPFP (26 %). Toutefois, le plafond étant trop élevé pour être contraignant, cet indicateur est quasi inopérant pour un pilotage des dépenses fiscales¹⁷⁵. Dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques, il conviendra donc de prévoir un autre mécanisme permettant de limiter effectivement le coût des dépenses fiscales.

Malgré certains progrès réalisés en matière de fiabilisation du chiffrage des dépenses fiscales (création d'un bureau dédié au sein de la DLF, amélioration des données déclaratives, etc.), un nombre croissant de dispositifs demeurent non chiffrés (89 mesures, soit près de 14 % en 2021 contre 8 % en 2011¹⁷⁶). Un des arguments avancés par l'administration pour expliquer cette absence de chiffrage est l'indisponibilité des données nécessaires.

En outre, le coût total des dépenses fiscales recensées dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte des dispositifs, notés « epsilon », dont le coût (non précisé) est supposé ne pas excéder 0,5 M€ par an.

Outre les difficultés liées au chiffrage, le nombre de bénéficiaires n'est disponible que pour un peu moins de 60 % des dépenses fiscales, et ce, que les dispositifs ciblent les entreprises ou les ménages. Ce résultat représente néanmoins un progrès par rapport aux exercices précédents.

¹⁷⁵ Pour rappel, en valeur absolue, le montant annuel des dépenses fiscales prévu en LPFP 2014-2019 ne pouvait excéder 80,6 Md€ en 2015, 81,8 milliards d'euros Md€ en 2016 et 86 Md€ en 2017. Les montants de dépenses fiscales ont été, dans le cadre de l'actuelle LPFP, bien supérieurs : 99 Md€ en 2018, 99,9 Md€ en 2019, 92,7 Md€ en 2020 et 90,3 Md€ en 2021, principalement sous l'effet de l'extinction du CICE.

¹⁷⁶ Le nombre de dépenses fiscales non chiffrées s'établit à 89 en 2021. Toutefois, la convention consistant à reprendre le coût estimé pour 2020 ou 2019 s'il est connu permet de ramener à 65 le nombre des dépenses fiscales sans chiffrage en 2021.

2 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et objectifs poursuivis

La Cour relève depuis plusieurs années que la cohérence entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles se rattachent n'est pas toujours assurée.

Le choix des indicateurs de performance peut se révéler mal adapté. En effet, certaines dépenses fiscales, en particulier lorsque leur montant est élevé ou le nombre de leurs bénéficiaires important, peuvent contribuer à des objectifs d'une portée plus large que ceux figurant dans le volet performance des PAP, voire à des objectifs différents de ces derniers. Un tel décalage entre les objectifs affichés et le contenu réel du dispositif est notamment observé s'agissant de la mission *Économie* ou de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (tout particulièrement dans le cas des dépenses fiscales relatives à la consommation d'hydrocarbures).

Par ailleurs, pour plus de la moitié des missions, le Tome II de l'annexe *Voies et moyens* indique qu'aucune dépense fiscale n'est rattachée à un indicateur de performance.

Les mesures peuvent n'avoir qu'un lien ténu avec le programme auquel elles sont rattachées. De surcroît, un certain nombre de dépenses fiscales relèvent de politiques plus larges que celles soutenues par leur programme de rattachement. Une même dépense fiscale peut ainsi concourir en réalité à plusieurs politiques ou programmes. Or, pour chaque programme concerné, la dépense fiscale est inscrite pour la totalité de son montant, ce qui fausse l'évaluation du total des moyens consacrés à une politique donnée.

Ces décalages traduisent l'absence d'intégration des mesures fiscales dans une politique globale et cohérente. Les analyses conduites par ailleurs par la Cour ont pu remettre en cause l'efficacité même de certaines dépenses fiscales au regard des objectifs poursuivis. Pour assurer une meilleure cohérence d'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État au service d'une politique publique, la Cour recommande¹⁷⁷ que le périmètre des missions et programmes soit étendu, au-delà des crédits budgétaires, à l'ensemble des autres moyens : crédits des budgets annexes et comptes spéciaux concourant à la politique publique, dépenses fiscales, taxes affectées aux opérateurs et fonds sans personnalité juridique.

¹⁷⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020 (recommandation n° 13).

3 - Une programmation des évaluations à conduire, une efficience des dépenses fiscales mal connue

Outre la fixation de plafonds, les pouvoirs publics ont cherché, depuis 2013, à contenir le coût des dépenses fiscales par l'organisation de conférences fiscales (11 en 2021, contre 13 en 2020). Par une discussion conjointe des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, celles-ci devaient permettre une mise en cohérence entre ces deux leviers de politiques publiques et la suppression d'un certain nombre de dispositifs fiscaux. Le mécanisme des conférences fiscales semble toutefois s'essouffler : malgré les efforts de concertation entre les différentes directions du ministère de l'économie, des finances et de la relance, le pilotage des dépenses fiscales souffre d'un défaut récurrent d'appropriation, et les responsables de programme ne jouent pas pleinement leur rôle.

En matière d'évaluation des dépenses fiscales, les trois dernières lois de programmation des finances publiques ont systématiquement revu les objectifs à la baisse. La LPFP 2018-2022, en dernier lieu, ne prévoit d'évaluation que pour un champ à la portée très limitée, à savoir les seules créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018¹⁷⁸.

La loi de finances pour 2020 prévoyait toutefois de renforcer l'effort de rationalisation des dépenses fiscales, notamment en établissant le bornage dans le temps de certaines d'entre elles afin d'en favoriser l'évaluation. Elle prévoyait également la remise de plusieurs rapports d'évaluation. Par ailleurs, lors de l'examen du PLF pour 2020, le Gouvernement a présenté un programme d'évaluation de près de 70 dépenses fiscales entre 2020 et 2023, dont 31 pour le seul exercice 2020, mais seulement 10 en 2021.

Si plusieurs évaluations portant sur des dispositifs à fort enjeu financier ont effectivement été réalisées en 2020 et 2021, le dispositif d'évaluation n'est pas pleinement satisfaisant :

- de nombreuses dépenses fiscales restent en dehors du programme d'évaluation. Une proportion significative de dépenses fiscales, estimées à plus de 1 Md€, n'ont ainsi jamais été évaluées ;

¹⁷⁸ En outre, ces nouvelles dépenses fiscales ne sont en principe applicables que pour une durée maximale de quatre ans. Or cette disposition n'a pas été parfaitement respectée : sur 76 dépenses fiscales créées depuis 2018, seules 42 sont effectivement bornées dans le temps.

- malgré des ambitions revues à la baisse entre 2020 et 2021, le programme d'évaluation n'est que peu suivi (une seule évaluation prévue au programme pluriannuel a été réalisée en 2021) ;
- ces évaluations sont rarement suivies d'effet : plusieurs rapports réalisés en 2021 n'ont donné lieu à aucune modification des dépenses fiscales examinées, qu'il s'agisse du rapport de l'IGF et de l'Igas sur les dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale, ou des évaluations sur le crédit d'impôt recherche.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation des finances publiques, la Cour recommande ainsi d'élaborer un programme d'évaluation des dépenses fiscales, en vue de réduire le nombre de dispositifs et leur impact sur les recettes publiques.

IV - Les fonds sans personnalité juridique

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. De plus, les ressources et les dépenses des FSPJ ne sont pas systématiquement comptabilisées par l'organisme gestionnaire. Elles peuvent donc dans certains cas n'être présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des organismes gestionnaires.

Depuis 2017, la Cour souligne que ces fonds contribuent à la fragmentation du pilotage des finances publiques et préconise leur remise en ordre¹⁷⁹. La rationalisation du recours aux FSPJ fait partie depuis cette date des objectifs généraux de la préparation des lois de finances. Dans les faits, cet objectif n'a pas entraîné d'amélioration significative du suivi des FSPJ et aucune stratégie de remise en ordre n'a été à ce jour définie.

Quelques fonds ont été supprimés en 2021, tels que le fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart) clôturé quatre ans après la fin de la période d'engagement prévue pour ses crédits¹⁸⁰. De nouveaux FSPJ ont cependant été créés ou recensés, tels que le fonds « transition agro-écologique », le fonds « avenir automobile 2 », le fonds de relance État- Régions, ou encore le fonds « plan innovation outre-mer ».

¹⁷⁹ 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*, op.cit.

¹⁸⁰ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission Cohésion des territoires*, mai 2019, p. 121.

Certains fonds sont par ailleurs maintenus alors qu'ils ne remplissent pas les missions assignées lors de leur création. C'est le cas du fonds d'innovation sociale n° 2 (Fiso 2), qui n'a accordé aucune aide depuis sa création en 2019¹⁸¹.

Dans les comptes de l'État, 114 FSPJ sont recensés en 2021 contre 105 à fin 2020, et leur situation nette s'établit à 10,9 Md€ à l'issue de l'exercice 2021, contre 10,4 Md€ l'année précédente¹⁸².

Cette année, la Cour prend l'exemple du fonds de solidarité pour le développement (FSD) pour illustrer les risques liés à la débudgétisation de certaines recettes (A). Par ailleurs, elle souligne que la mise en œuvre des crédits versés sur des FSPJ au titre du PIA 3 reste limitée, alors que de nouvelles dotations sont envisagées dans le cadre du PIA 4 (B).

A - Le fonds de solidarité pour le développement

Créé en 2005¹⁸³, le FSD est piloté par un comité interministériel réunissant le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le ministère de l'économie, des finances et de la relance. Les recettes du fonds, dont la gestion est confiée à l'AFD, sont utilisées principalement pour des actions multilatérales dans les domaines de la santé, du climat et de l'environnement¹⁸⁴.

Il est financé par l'affectation du produit de deux taxes : le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP) et la taxe sur les transactions financières (TTF). À partir de 2015, cette affectation a été plafonnée à 528 M€ concernant la TTF et 210 M€ concernant la TTAP.

Le FSD a ainsi perçu 738 M€ de taxes affectées en 2017, 2018 et 2019. En parallèle, 270 M€ de TTF étaient affectés directement à l'AFD (hors FSD), portant à plus de 1 Md€ le montant des ressources employées hors du budget de l'État pour l'aide publique au développement. Si cette dernière affectation a été supprimée à compter de 2019 à la suite des

¹⁸¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission *Économie*, juin 2022.

¹⁸² *Compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2020*, p. 53, valeur provisoire pour 2021. En plus des fonds valorisés selon leur situation nette, les mouvements affectant les actifs et les passifs de certains fonds ainsi que leurs charges et produits sont comptabilisés dans les comptes de l'État. La Cour considère en outre que le Fonds d'épargne est un FSPJ.

¹⁸³ Art. 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

¹⁸⁴ Décret n° 2016-1684 du 5 décembre 2016 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le Fonds de solidarité pour le développement.

préconisations formulées notamment par la Cour¹⁸⁵, les ressources extrabudgétaires concernant le FSD ont été maintenues.

Selon le MEAE, l'affectation de ces taxes vise à financer l'aide publique au développement par des ressources additionnelles prélevées sur des activités bénéficiant de la mondialisation de l'économie. Ce mode de financement répondrait ainsi à une demande des acteurs de la société civile et légitimerait l'existence de ces taxes pour les redevables qui les acquittent.

Cependant, du fait de la crise sanitaire, le produit de la TTAP est demeuré inférieur de 118,2 M€ en 2020 et de 59,7 M€ en 2021 au montant nécessaire pour couvrir les dépenses du FSD. La différence a été comblée par des versements des programmes 110 – *Aide économique et financière au développement* et 209 – *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*, qui ont nécessité des virements entre programmes et l'ouverture de crédits à hauteur de 41,4 M€ en LFR 4 pour 2020 et de 59,7 M€ en LFR 2 pour 2021¹⁸⁶. L'affectation de la TTAP ne garantit donc pas la stabilité des ressources mobilisables pour l'aide publique au développement et peut obliger l'État à couvrir des dépenses supplémentaires en fin d'exercice budgétaire.

De plus, le financement de l'aide publique au développement n'est plus la finalité exclusive de la TTF. La part affectée au FSD étant plafonnée, le dynamisme de cette taxe alimente depuis 2017 le budget de l'État. La part de TTF perçue par le budget général a ainsi dépassé la part affectée au FSD en 2020 et s'est établie à 56,4 % de son produit total en 2021.

L'ordonnance du 21 décembre 2021 a mis fin cette affectation partielle de la TTF au FSD¹⁸⁷, suivant en cela le recommandation formulée par la Cour depuis 2018. À compter de 2022, cette ressource est cependant remplacée par une affectation supplémentaire du produit de TTAP. Or le tarif de solidarité de la TTAP, dont le produit s'élevait à 210 M€ avant la survenue de la crise sanitaire, ne pourra pas compenser la perte de recettes (528 M€) liée à la suppression de l'affectation de TTF au FSD. Des crédits budgétaires devront donc à nouveau couvrir certaines dépenses de ce fonds en 2022.

¹⁸⁵ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission Aide publique au développement*, mai 2018, p. 7 et p. 59.

¹⁸⁶ Ces crédits ne sont pas versés au FSD, mais financent directement les dépenses finales que le FSD devait prendre en charge – Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Aide publique au développement*, juin 2022 p. 6.

¹⁸⁷ Art. 27 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Enfin, la nature des dépenses du FSD ne justifie pas leur exécution en dehors du budget de l'État, comme en atteste la prise en charge récurrente de ces dépenses par des crédits budgétaires. La Cour préconise donc d'achever la réintégration des recettes et des dépenses du FSD au sein du budget de l'État¹⁸⁸. Elle souligne d'ailleurs que loi organique du 28 décembre 2021 interdit, à compter de 2025, l'affectation d'une taxe à un tiers non doté de la personnalité morale (cf. *supra*).

B - Les fonds sans personnalité juridique recensés au sein des PIA 3 et 4

Six FSPJ sont actuellement utilisés pour mettre en œuvre certaines actions du PIA 3. À travers ces fonds, des crédits du budget de l'État sont confiés à Bpifrance et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) afin de financer des investissements en fonds propres et quasi fonds propres contribuant à l'atteinte des objectifs du PIA 3.

Par la complexité des opérations budgétaires qu'ils impliquent, ces fonds contribuent aux lourdeurs de gestion déjà mises en évidence par la Cour au sujet des PIA en 2021¹⁸⁹.

Alors que les autorisations d'engagement concernant ces FSPJ ont été ouvertes en 2017, seulement 31 % de l'enveloppe totale a fait l'objet d'un engagement opérationnel à fin 2021 *via* des contrats conclus entre les opérateurs et les bénéficiaires de ces investissements, et seuls 12 % avaient été effectivement versés aux bénéficiaires à fin septembre 2021.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Aide publique au développement*, juin 2022, pp. 31-32.

¹⁸⁹ Cour des comptes, *Le programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir*, rapport publique thématique, octobre 2021, pp. 6 et 53.

Tableau n° 32 : situation des crédits versés aux FSPJ depuis le budget de l'État dans le cadre du PIA 3 à fin 2021 (M€)

Intitulé et programmes de rattachement des fonds	AE confiées aux opérateurs	montants contractualisés		montant versés aux bénéficiaires	
Programme 422 – Valorisation de la recherche					
Fonds « intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs »	100	0	0 %	0	0 %
Fonds national post maturation	500	143	29 %	143	29 %
Programme 423 – Accélération de la modernisation des entreprises					
Fonds SPI (action <i>accompagnement et transformation des filières</i>)	716	0	0 %	0	0 %
Fonds national d'amorçage n°2	500	205	41 %	43	9 %
Fonds multi cap croissance n° 2	600	452	75 %	135	23 %
Fonds à l'internationalisation des PME	4	fonds clôturé en 2021		0 %	
Fonds « french tech souveraineté » (action <i>grand défis</i>)	150	0	0 %	0	0 %
Total	2 570	800	31 %	321	12 %

Source : Cour des comptes d'après données du SGPI. SATT : Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies, SPI : sociétés de projets industriels. Données au 31 décembre 2021 pour les autorisations d'engagement (AE) versées aux opérateurs, données au 30 septembre 2021 concernant les montants contractualisés et versés par les opérateurs.

Cette mise en œuvre limitée s'explique en partie par la temporalité de certaines opérations en fonds propres, mais résulte aussi du retard pris dans la signature de certaines conventions¹⁹⁰.

Les redéploiements de crédits entre les fonds ont aussi contribué à ralentir leur mise en œuvre. Ainsi, le fonds à l'internationalisation des PME n'a pas rencontré le succès escompté et a été clôturé en 2021 sans avoir réalisé d'investissement. Sa dotation a été redéployée sur le fonds « sociétés de projets industriels » à l'exception de 4,5 M€ de crédits de paiement conservés par la CDC au titre des frais de gestion. Pourtant, la convention conclue entre l'État et la CDC prévoit un montant total de 0,6 M€ pour les frais de gestion et d'évaluation supportés par l'opérateur¹⁹¹. Elle stipule plus précisément que les frais de gestion « ne peuvent excéder 0,15 % des crédits de l'action sur la durée de l'action »¹⁹², soit un montant de 0,3 M€ pour un fonds doté de 200 M€.

¹⁹⁰ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 53.

¹⁹¹ Art. 1.4 de la convention du 29 novembre 2017 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « fonds à l'internationalisation des PME »).

¹⁹² Article 4.2 de la convention précitée.

Par ailleurs, la précision des informations communiquées au Parlement concernant la mise en œuvre des crédits confiés à ces FSPJ peut encore être améliorée. En effet, les versements des crédits depuis le budget de l'État sont présentés dans les documents annexés aux lois de finances, tandis que l'utilisation effective des crédits par les opérateurs est retracée dans un rapport annuel¹⁹³ et dans des bilans financiers trimestriels distincts. Ces bilans trimestriels mentionnent pour chaque fonds une « enveloppe », sans indiquer l'origine des crédits qui la composent, ni la distinction en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les dispositifs, dont les FSPJ, y sont présentés selon des « finalités » constituant un référentiel *sui generis* qui n'est pas articulé avec la nomenclature des lois de finances (mission, programme, action). Par ailleurs, un même fonds peut être présenté plusieurs fois lorsqu'il est utilisé pour différentes actions. Le rapprochement entre les données budgétaires et les états de consommation des crédits par les opérateurs reste donc difficile.

La recommandation formulée par la Cour en vue de « *fournir au Parlement une information plus détaillée et plus homogène* »¹⁹⁴ concernant le suivi du PIA est donc particulièrement applicable aux FSPJ. Dans les bilans trimestriels, il conviendrait notamment de présenter les fonds selon la nomenclature des lois de finances et de rappeler l'origine et le millésime des crédits dont ils disposent.

Ces améliorations sont d'autant plus nécessaires que les fonds existants devraient recevoir de nouveaux crédits à partir de 2022, selon une programmation dont la précision est parfois nettement insuffisante. Au PLF pour 2022, l'ouverture de 500 M€ de crédits de paiement a ainsi été demandée sans que soit indiquée leur répartition entre les quatre fonds destinataires¹⁹⁵. Une part de ces crédits doit en outre financer une « dotation de flexibilité » dont le montant « reste à déterminer »¹⁹⁶ et qui doit répondre à « un besoin qui n'est pas identifiable aujourd'hui » mais pourrait « émerger sur les cinq ans du PIA 4 »¹⁹⁷. Une telle imprécision lors de l'ouverture de crédits de paiement contribue à brouiller le suivi des FSPJ mobilisés pour le PIA. La Cour restera donc attentive au rythme de mise en œuvre des crédits versés sur ces FSPJ, à l'amélioration des documents de suivi et la qualité de l'information donnée au Parlement lors du vote de leurs dotations.

¹⁹³ Rapport prévu par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

¹⁹⁴ Cour des comptes, *Le programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir*, op. cit. pp. 78-84.

¹⁹⁵ Il s'agit du fonds national d'amorçage, du fonds « multicap croissance », du fonds « écotech » et du fonds « french tech souveraineté ».

¹⁹⁶ Projet annuel de performance de la mission *Investissements d'avenir* annexé au PLF pour 2022, p. 98.

¹⁹⁷ *Idem*. Le projet annuel de performance ajoute qu' « *il est possible de considérer que cette enveloppe devra pouvoir servir à des sujets d'industrialisation ou d'infrastructures portés par le fonds Sociétés de projets industriels (SPI) de Bpifrance et la société Ademe* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Ces moyens, qui ne bénéficient pas systématiquement de la même attention, doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et être mieux pris en compte dans l'analyse des dépenses de l'État.

Cet ensemble compte notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses, (13,4 Md€ en 2021 après déduction des doubles comptes) ont connu une baisse significative par rapport à 2020 (- 6,2 Md€) à la suite de la suppression de deux comptes spéciaux. Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

De la même façon, l'État a affecté 40,9 Md€ d'impôts et taxes en 2021 à des opérateurs ou à d'autres organismes (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) pour la mise en œuvre de politiques publiques sans qu'une information suffisante soit donnée au Parlement sur les actions que ces moyens importants financent.

Comme les années précédentes, la Cour fait le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'est élevé à 90,3 Md€ (en baisse de près de 2,4 Md€ par rapport à 2020 du fait de la poursuite de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi). Les plafonds prévus par les lois de programmation sont respectés mais ils sont inopérants car fixés trop haut et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, échappent le plus souvent au contrôle de l'État, du Parlement et même parfois des instances de décision des organismes qui en sont pourtant gestionnaires. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre. Le Fonds de solidarité pour le développement illustre la porosité entre ces fonds et le budget de l'État, avec un risque croissant pour l'État de devoir prendre en charge une partie des dépenses lorsque le rendement des taxes affectées au fonds n'est pas à la hauteur attendue. Par ailleurs, l'insuffisance du suivi s'observe particulièrement dans le cas des FSPJ mobilisés pour la mise en œuvre des programmes d'investissement d'avenir, qui ne font l'objet que d'une information limitée.

À l'issue de l'examen des différents moyens autres que les crédits du budget général, la Cour formule la recommandation suivante :

- 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).*
-

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.

À partir de l'année 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre des recommandations formulées dans le cadre du RBDE et à renvoyer plus largement à celles des notes d'exécution budgétaire et d'autres rapports.

A - Le suivi des recommandations des RBDE 2019 et 2020

Le suivi porte sur la mise en œuvre des cinq recommandations formulées dans le RBDE portant sur 2020, dont deux étaient reconduites du RBDE précédent, deux avaient été reformulées et une recommandation était nouvelle. Le tableau ci-dessous précise également le degré de mise en œuvre des dix recommandations formulées dans le RBDE 2019.

**Tableau n° 33 : cotation de la mise en œuvre des recommandations
des RBDE 2019 et 2020**

	RBDE 2019 – suivi par le RBDE 2020	RBDE 2019 – suivi par le présent RBDE 2021	RBDE 2020 – suivi par le présent RBDE 2021
Totalement mises en œuvre	0	1	1
Mise en œuvre en cours	1	2	0
Mise en œuvre incomplète	1	0	0
Non mise en œuvre	8	7	4
Refus	0	0	0
Devenues sans objet	0	0	0
Total	10	10	5

Source : Cour des comptes

1 - Recommandation relative au principe d'annualité budgétaire

5. *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).*

À la suite du constat de reports de crédits 2020 sur 2021 pour un montant très élevé, la Cour avait formulé une recommandation nouvelle invitant à n'ouvrir dans les lois de finances initiales et rectificatives que les crédits nécessaires à l'exercice en cours, et à respecter la règle de plafonnement des reports inscrite dans la Lolf (3 % des crédits ouverts). La direction du budget se déclare en accord avec la recommandation de la Cour et indique recourir au déplafonnement (par une disposition de loi de finances) uniquement lorsque le report est indispensable à la poursuite d'opérations menées en cours de l'année. La direction du budget signale par ailleurs que la révision de la Lolf a introduit des règles de plafonnement plus contraignantes pour les autorisations d'engagements (pas de reports de crédits de personnel ; déplafonnement limité à 5 %, sauf nécessité impérieuse d'intérêt national). Si l'évolution de la Lolf va dans le bon sens, des reports de crédits importants en fin d'année 2021 peuvent être constatés sur les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*. En conséquence, la Cour reconduit sa recommandation.

2 - Recommandations relatives à la présentation des lois de finances

2. *Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (recommandation reformulée).*

La recommandation n° 2 du RBDE pour 2020, relative au traitement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dans le tableau d'équilibre de la loi de finances, sera mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2023, conformément à la nouvelle disposition inscrite dans la Lolf¹⁹⁸. La recommandation n'est donc pas reconduite.

¹⁹⁸ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, article 8.

3 - Recommandations relatives aux recettes fiscales et aux dépenses fiscales

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).*

La recommandation n° 3 du RBDE 2020 sur la mise en œuvre du programme d'évaluation des dépenses fiscales présenté dans le PLF 2020 n'a été que partiellement mise en œuvre. La Cour la maintient en la reformulant, afin de prévoir un nouveau programme de contrôle, plus contraignant et plus opérationnel, pour la période couverte par la prochaine LPFP.

6. *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).*

La recommandation n° 4 du RBDE 2020 sur la définition du périmètre des dépenses fiscales, n'a pas été mise en œuvre. La Cour ne la reconduit pas en tant que telle, mais l'intègre dans la nouvelle recommandation précédente, visant à renforcer l'encadrement et l'évaluation des dépenses fiscales, dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle LPFP au second semestre 2022. La direction du budget partage cette démarche.

4 - Recommandations relatives aux dépenses

7. *Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).*

La recommandation n° 5 du RBDE 2020 relative au fonds pour l'innovation et l'industrie n'est pas mise en œuvre. Si la direction du budget indique réfléchir à l'option d'une rebudgétisation du fonds au sein des PIA, la situation de ce fonds reste aussi contestable que lors des années précédentes. La recommandation figurant depuis plusieurs années dans le RBDE, elle n'est pas reconduite cette année, mais elle est maintenue dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2020

Lors de l'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2020, 169 recommandations ont été formulées au sein des 65 NEB, soit 2,6 recommandations par NEB. 58 % des recommandations formulées en 2020 font l'objet d'une mise en œuvre (15,4 % mises en œuvre totalement, 27,8 % en cours de mises en œuvre et 14,8 % de façon incomplète). A *contrario*, 33,7 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre et 5,9 % ont fait l'objet d'un refus. Les recommandations devenues sans objet représentent 2,4 % du total.

Parmi les 169 recommandations formulées sur l'exécution 2020, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 121 d'entre elles au titre de l'exécution en 2021.

Tableau n° 34 : suivi des recommandations des NEB pour 2020

Recommandations des NEB	Suivi 2021	(en %)
Totalement mises en œuvre	26	15,4 %
Mise en œuvre en cours	47	27,8 %
Mise en œuvre incomplète	25	14,8 %
Non mise en œuvre	57	33,7 %
Refus	10	5,9 %
Devenues sans objet	4	2,4 %
Total	169	100 %

Source : Cour des comptes

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AFD.....	Agence française de développement
Afitf.....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT	Agence France Trésor
APU.....	Administrations publiques
BA	Budget annexe
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCF.....	Compte de concours financiers
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIR.....	Crédit d'impôt recherche
CITE.....	Crédit d'impôt transition énergétique
CP.....	Crédit de paiement
CS.....	Compte spécial
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des Outre-mer
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
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
Lolf.....	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques

Missint.....	Mission intérieure, réalisée par les forces armées sur le territoire national
NEB.....	Note d'exécution budgétaire
OAT	Obligations assimilables du Trésor
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
Odete	Objectif de dépenses totales de l'État
Opex.....	Opération extérieure
PAP	Projet annuel de performances
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLF.....	Projet de loi de finances
PPCR.....	Protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations
RAP.....	Rapport annuel de performances
RBDE.....	Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la Lolf (présent rapport)
RSPFP	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la Lolf
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes	186
Annexe n° 2 : les relations financières entre l'État et la protection sociale.....	188
Annexe n° 3 : les impôts affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriale	191

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 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 de règlement du budget de l'État ».

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 2021, dix-neuf collectivités ont bénéficié d'une subvention exceptionnelle, dont dix-sept 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° 35 : communes ayant reçu une subvention exceptionnelle
(article L. 2335-2 CGCT)**

Collectivité	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
<i>Le Teil</i>	Ardèche	241 000 €
<i>Madière</i>	Ariège	45 690 €
<i>Ajaccio</i>	Corse-du-Sud	1 354 920 €
<i>Bastia</i>	Haute-Corse	990 609 €
<i>Furiani</i>	Haute-Corse	53 666 €
<i>San- Martino -di -Lota</i>	Haute-Corse	38 074 €
<i>Ville-Di-Pietrabugno</i>	Haute-Corse	47 452 €
<i>Communauté de communes Creuse Grand-Sud</i>	Creuse	170 000 €
<i>Saint-Pierre-des-Corps</i>	Indre-et-Loire	100 000 €
<i>Syndicat intercommunal d'intérêt scolaire (SIIS) d'Ervaucelle-Foucherolles-Rozoy-le-Vieil</i>	Loiret	33 300 €

<i>Collectivité</i>	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
<i>Viéville</i>	Haute-Marne	85 000 €
<i>Royat</i>	Puy-de-Dôme	400 000 €
<i>Grigny</i>	Essonne	100 000 €
<i>Escamps</i>	Yonne	35 000 €
<i>Pointe-Noire</i>	Guadeloupe	300 000 €
<i>Saint-Louis de Marie-Galante</i>	Guadeloupe	350 000 €
<i>Vieux-Habitants</i>	Guadeloupe	100 000 €
<i>Pamandzi</i>	Mayotte	300 000 €
<i>Sada</i>	Mayotte	82 000 €
Total		4 826 711 €

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. Les conditions d'attribution d'une subvention au titre du FSCT sont exposées par la circulaire IOCB0924084C du 12 Novembre 2009. 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. Afin d'éviter de pérenniser l'aide, il a été ultérieurement décidé qu'une commune ayant déjà bénéficié de l'aide au moins trois fois voyait le montant octroyé divisé par deux.

Tableau n° 36 : communes ayant reçu une subvention exceptionnelle (article L. 2335-2-1 CGCT)

Commune	Département	Montant de la subvention
Varenes-sur-Allier	Allier	15 000 €
Drachenbronn-Birlenbach	Bas-Rhin	89 600 €
Papeete	Polynésie française	135 800 €

Source : Direction générale des collectivités locales

Annexe n° 2 : les relations financières entre l'État et la protection sociale

Tableau n° 37 : recettes fiscales recouvrées par l'État et affectées à la sécurité sociale (montants en droits constatés comptabilisés par les organismes de sécurité sociale)

<i>en M€</i>	2020	2021	Évolution 2021-2020
<i>Taxe sur les salaires (art. 231 CGI)</i>	14 537	15 380	6 %
<i>Droits de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)</i>	14 420	14 346	- 1 %
<i>TVA nette affectée à la CNAM</i>	36 827	44 312	20 %
<i>Prélèvement social sur les revenus du capital</i>	- 23	- 7	- 68 %
<i>Taxe spéciale sur les conventions d'assurance</i>	922	1 075	17 %
<i>Taxe sur les véhicules de société (art. 1010 CGI)</i>	801	756	- 6 %
<i>Prélèvements sur les jeux, concours et paris</i>	264	327	24 %
<i>Droit licence sur remises Débitants Tabac (art. 568 CGI)</i>	420	393	- 7 %
<i>Droits de consommation sur les alcools</i>	4 003	4 223	5 %
<i>Taxe sur les boissons sucrées et édulcorées</i>	431	450	4 %
<i>Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine</i>	12	2	- 83 %
<i>Sous-total</i>	72 614	81 257	12 %
<i>TVA nette affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)</i>	8 457	9 773	16 %
<i>Taxe sur les salaires affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)</i>	-	-	
<i>Total général</i>	81 071	91 030	12 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFIP ; montants en droits constatés pour les recettes versées à l'ACOSS, données provisoires pour les recettes versées à la MSA (alcools, boissons et huiles), hors CSG et CRDS recouvrés par l'État

Tableau n° 38 : les principales prestations de sécurité sociale prises en charge par l'État (coût* et compensation) et subventions

<i>Dispositifs (en M€)</i>	Coût total de la mesure en 2020	Coût total de la mesure en 2021	Variation %	Versements État 2021 au titre de 2021
<i>Total des prestations</i>	45 995	42 915	- 7 %	45 801
<i>dont mission Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	24 666	22 626	- 8 %	25 559
<i>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</i>	11 136	11 268	1 %	11 400
<i>Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	253		- 100 %	
<i>Prime d'activité</i>	10 046	9 886	- 2 %	9 893
<i>RSA</i>	1 314	1 262	- 4 %	1 265
<i>Aide exceptionnelle de solidarité (AES)</i>	1 916	0	- 100 %	
<i>dont Mission Santé (Aide médicale de l'État)</i>	829	911	10 %	923
<i>dont Mission Égalité des territoires et logement</i>	16 952	16 005	- 6 %	15 912
<i>ALF</i>	4 066	3 689	- 9 %	3 637
<i>ALS et APL</i>	12 885	12 299	- 5 %	12 255
<i>dont mission Régimes sociaux de retraite (SNCF, RATP, ENIM, Mines)</i>	3 385	3 252	- 4 %	3 272

* Le coût 2021 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2021 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2021 (champ : tous régimes de base)

Tableau n° 39 : les principales exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'État (coût* et compensation)

Dispositifs (en M€)	Coût total de la mesure en 2020	Coût total de la mesure en 2021	Variation %	Versements État 2021 au titre de 2021
Total exonérations	8 093	10 389	28 %	9 788
dont mission Travail et emploi	3 875	4 122	6 %	4 008
Apprentissage	443	634	43 %	637
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	345	374	8 %	394
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	852	894	5 %	829
Aide à domicile employée par un particulier fragile	849	905	7 %	900
Exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires	527	590	12 %	588
Aide aux créateurs repreneurs d'entreprise (ACRE)	719	589	- 18 %	514
dont mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (TO-DE) : Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi)	347	353	2 %	354
dont mission Outre-mer (principalement entreprises implantées dans les DOM)	1 061	1 218	15 %	1 165
dont mission Recherche et enseignement supérieur (jeunes entreprises innovantes)	222	254	15 %	206
dont Plan d'urgence face à la crise sanitaire	2 502	4 331	73 %	3 926
Aide au paiement de cotisations	1 047	2 259	116 %	2 400
Exonérations de cotisations - plan d'urgence	1 147	2 060	80 %	1 510
Activité partielle des particuliers employeurs	308	13	- 96 %	16

Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2021 (champ : tous régimes de base).

* Le coût 2021 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2021 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

Annexe n° 3 : les impôts affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriale

En 2021, 40,9 Md€ ont été affectés à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale réparti comme suit¹⁹⁹ :

- 16,8 Md€ aux opérateurs de l'État ;
- 0,5 Md€ aux autres personnes morales de droit public dépendant de l'État ;
- 1,2 Md€ aux organismes consulaires ;
- 0,2 Md€ aux établissements publics administratifs locaux (centres de gestion de la fonction publique territoriale) ;
- 18,4 Md€ à des associations ;
- 3,8 Md€ à des autres personnes de droit privé.

¹⁹⁹ Les chiffres, issus de l'annexe *Voies et moyens* au PLF pour 2022 sont prévisionnels. La présentation reprend celle de l'annexe budgétaire, la catégorie des « établissements publics nationaux (non opérateurs) » n'est pas reprise car elle recouvre très majoritairement les produits fiscaux reçus par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui est classée dans les administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale.

**Réponse commune du ministre
de l'économie, des finances
et de la relance et du ministre délégué
chargé des comptes public**

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

Par courrier en date du 29 avril 2022, vous avez bien voulu nous transmettre le projet de rapport sur le budget de l'État en 2021, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 27 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Nous souhaitons formuler certaines observations et réagir à certaines analyses de la Cour en amont de la finalisation du rapport, qui viendra utilement éclairer les débats parlementaires et l'adoption de la loi de règlement.

Nous tenons tout d'abord à souligner la qualité des échanges entre nos services. Elle est essentielle pour garantir l'année prochaine la bonne mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Elles prévoient en effet un dépôt au plus tard au Zef mai à la fois du projet de loi désormais intitulée « relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », du présent rapport et de l'acte de certification.

Dans la continuité de l'année 2020, il nous semble important de rappeler que la gestion 2021 doit être analysée à l'aune des circonstances exceptionnelles qui ont marqué l'année. Face à la crise sanitaire, le Gouvernement a fait le choix d'agir résolument : la mobilisation assumée du levier budgétaire justifie la dynamique de dépense observée ainsi qu'un niveau de solde exceptionnellement dégradé. Comme la Cour le souligne, il convient de ne pas négliger un contexte où « la crise et les rebonds épidémiques ont rendu plus difficiles les prévisions de recettes et de dépenses ». De fait, notre action s'est articulée autour de principes que nous souhaitons rappeler.

Sur le fond, nous avons poursuivi la mise en œuvre des réponses les plus efficaces. Le déploiement des dispositifs de soutien au titre de l'urgence a été conduit avec la préoccupation permanente d'une utilisation optimale des deniers publics : ces dispositifs ont été redéfinis au fil du temps et ajustés, afin de limiter les effets d'aubaine et de cibler au mieux les besoins.

Concernant le Plan de relance, les efforts constants de lisibilité des mesures financées, de célérité de l'exécution, de réallocation des moyens vers les mesures les plus pertinentes, ont permis de tenir les cibles fixées en termes, tant d'engagements budgétaires (plus de 70 % des crédits du plan ayant été engagés fin 2021), que de soutien à la reprise. Nous ne pouvons que nous réjouir que l'effet attendu sur le niveau d'activité ait été atteint puisque le niveau de Pl B d'avant crise a été retrouvé dès le 3^{ème} trimestre 2021 et dépassé au 4^{ème} trimestre.

Sur la forme et sur la procédure, nous avons maintenu la plus grande transparence vis-à-vis du Parlement et opéré dans le respect constant du droit budgétaire. Nous avons ainsi présenté deux projets de lois de finances rectificatives qui ont été adoptés. Le Gouvernement a aussi été amené à recourir à un décret d'avance, pleinement motivé et justifié par l'urgence : la priorité était alors de prendre les mesures budgétaires immédiatement nécessaires à éviter toute rupture de trésorerie, sur des dispositifs vitaux pour les entreprises et protecteurs pour les salariés.

Comme en 2020, nous avons veillé à agir en totale conformité avec les procédures et les principes budgétaires. À ce titre, nous ne pouvons que marquer notre désaccord avec les analyses présentées dans le rapport, selon lesquelles des « entorses constatées aux principes d'annualité et de spécialité budgétaire affectent la portée de l'autorisation parlementaire et nuisent à la lisibilité des lois de finances ».

Concernant le principe d'annualité, qui serait fragilisé par l'importance des reports de crédits selon l'analyse de la Cour, nous tenons à rappeler les éléments de réponse formulés l'an dernier en des circonstances similaires. Nous considérons en effet que ce principe a été respecté à la lettre : le principe d'annualité est un principe organique qui s'apprécie dans les conditions et sous les réserves fixées par la LOLF, cadre dans lequel les reports 2020 sur 2021 s'inscrivent strictement. Conforme au droit budgétaire, le niveau élevé des reports s'explique et se justifie également par les circonstances et les incertitudes exceptionnelles qui ont entouré les fins de gestion 2020 et 2021. Enfin, nous avons eu le souci permanent d'éclairer l'autorisation parlementaire, y compris en présentant une estimation du solde budgétaire intégrant l'effet prévisionnel de la consommation des reports en cours de gestion. Cette information a été portée au sein de l'exposé général des motifs des projets de lois de finances présentés en cours d'année. Par ailleurs, chacune de nos interventions en amont ou lors des débats parlementaires a été réalisée dans le souci d'assurer cette transparence.

Sur le principe de spécialité, nous ne pouvons que réitérer la teneur des échanges et des arguments techniques exposés par nos services, qui nous mènent à souhaiter que l'analyse de la Cour puisse être nuancée. Sans y revenir dans le détail, trois cas ont été soulevés :

- *pour ce qui concerne le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 », la Cour plaide pour un rattachement à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », compte tenu du fait que la seule opération intervenue soit rattachable à cette politique publique. Or, ce programme a été créé afin d'accroître de façon indifférenciée la capacité à prendre des participations financières, dans un contexte de difficulté conjoncturelle, où diverses opérations auraient*

pu intervenir. Dès lors, des éléments d'exécution connus ex post seulement ne sauraient entacher le respect du principe de spécialité au titre du rattachement initial du programme à la mission « Économie » ;

- *la Cour pointe ensuite ce qu'elle considère être une confusion entre les vecteurs de financement dédiés aux différents dispositifs d'activité partielle, par les programmes 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » et 364 « Cohésion ». Or, nous avons eu l'occasion de conforter la conformité au principe de spécialité de la réalisation de ces dépenses, sous le contrôle du législateur, en présentant un amendement explicite qui étend le champ de compétence de la mission sur ce point en nouvelle lecture du PLF 2021 par l'Assemblée nationale (amendement n°1209 ;*
- *sur les reports croisés 2020 sur 2021 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » enfin, l'ampleur des aléas entourant les choix de budgétisation ne doit pas être minorée dans l'analyse de l'exécution par le recul dont nous disposons désormais depuis la prise de décision. Nous avons également eu l'occasion d'exprimer l'an dernier en quoi, du point de vue du principe de spécialité, nous considérons que l'ensemble des programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » poursuit un objectif commun de réponse à la crise sanitaire.*

Pour l'ensemble de ces raisons, nous considérons que l'analyse présentée dans le rapport mériterait, a minima, d'être davantage nuancée. Il nous paraîtrait en effet regrettable que ce point ressorte comme un élément structurant de la gestion 2021, au vu des efforts déployés pour respecter pleinement le droit budgétaire et le rôle du Parlement, en dépit d'un environnement particulièrement incertain.

S'agissant des recettes, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été nettement plus dynamique que les prévisions qui pouvaient être réalisées en cours d'année 2021 sur la base des informations connues à date, y compris des remontées fiscales. Cela témoigne de la difficulté de l'exercice de prévision en temps réel, particulièrement au cours de cette crise. Des révisions d'ampleur similaire sur les prévisions de solde public ont d'ailleurs été observées dans tous les pays européens.

En dehors de ces points de désaccord, peu nombreux mais significatifs, nous souhaitons mettre en exergue les éléments de constats positifs qui peuvent être tirés de l'exercice 2021. Les principes de gestion apaisée promus depuis 2017 ont été maintenus. Le taux de mise en réserve a été en moyenne de 3 % sur les crédits hors masse salariale, avec des modulations permettant de crédibiliser la réserve de précaution dans sa fonction de couverture des aléas de gestion, dans la continuité des efforts de sincérisation du budget. La reconduction d'une mise en réserve réduite

a ainsi contribué à maintenir à destination des gestionnaires des marges de manœuvre, dont la contrepartie nécessaire doit être une responsabilisation accrue sur le respect des plafonds votés. Par ailleurs, l'exécution des dépenses de masse salariale a été maîtrisée. Dans le détail, l'évolution des dépenses de masse salariale traduit une réelle priorisation des renforts en termes de personnels et de rémunération, au sein de l'objectif global de stabilisation des effectifs de l'État et des opérateurs sur le quinquennat. Les hausses constatées s'expliquent principalement par la progression des dépenses des ministères prioritaires (Éducation nationale, + 2,2 % ; Intérieur, + 2,0 % ; Armées, + 1,2 % ; Justice, + 4,2 %) ; elles ont été atténuées par des efforts notables sur d'autres ministères, à l'image du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (- 1,0 %).

Au-delà de cette réponse budgétaire inédite à la crise, nous partageons le point d'attention de la Cour pour l'avenir: une fois la crise sanitaire définitivement surmontée et la relance de l'économie assurée, il conviendra, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, de porter une attention particulière à la soutenabilité de notre dette publique, ce qui doit conduire à éviter tout effet de cliquet sur le poids de la dépense publique dans le PIB et à engager, dans les périodes de croissance plus favorable, un réel effort d'examen de la qualité et de la pertinence de la dépense publique. En ce sens, la loi organique du 28 décembre 2021, qui constitue une évolution notable du cadre juridique budgétaire, est de nature à renforcer pleinement notre capacité de pilotage de l'exécution.

Pour la suite, nous souscrivons donc pleinement aux analyses et aux recommandations de la Cour visant, d'une part, à redéfinir des outils de pilotage des finances publiques qui soient pertinents à la fois pour le suivi de l'exécution et en pluriannuel, d'autre part à renforcer la lisibilité des moyens dédiés à chaque politique publique en réduisant la fragmentation des moyens. Nous avons d'ores et déjà œuvré en ce sens ces cinq dernières années, en particulier en mettant en œuvre des rebudgétisations de taxes affectées et de comptes spéciaux. Surtout, nous avons accompagné et soutenu l'initiative parlementaire de révision de la loi organique relative aux lois de finances. Elle porte, de ce point de vue également, des avancées majeures, en resserrant par exemple les conditions d'affectation de taxe, en présentant chaque année les moyens de chaque politique publique sous un format élargi, y compris en matière de dépenses fiscales, ou encore en renforçant la portée des objectifs de dépenses pluriannuels et la nécessité pour le Gouvernement d'en rendre compte chaque année.