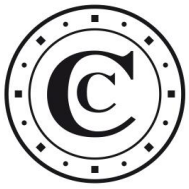
Cour des comptes



LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juillet 2022

Sommaire

Procédures et méthodes 7

Délibéré 11

Synthèse 13

Introduction 19

Chapitre I Un doublement du déficit entre 2017 et 2021 21

I - Malgré une croissance soutenue, un redressement des finances publiques interrompu en 2019 22

A - Une croissance soutenue de l'activité économique entre 2017 et 2019 23
B - Une augmentation des prélèvements obligatoires ralentie par d'importantes baisses d'impôts 24
C - Une progression de la dépense qui ne contribue pas à réduire le solde structurel 26
D - Un solde structurel primaire qui se dégrade et une dette proche de 100 points de PIB 27

II - Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques 30

A - Après un recul historique en 2020, l'activité a retrouvé son niveau d'avant-crise à la mi-2021 30
B - Malgré des mesures de baisse de prélèvements, des recettes en hausse grâce à la reprise en 2021 32
C - Des dépenses publiques toujours élevées et en progression soutenue 37
D - Un déficit très élevé en 2020 et 2021, une dette qui augmente significativement 42

III - Des finances publiques de la France en décalage par rapport à celles de ses partenaires européens 47

A - Entre 2017 et 2019, une nouvelle dégradation de la position de la France au sein de la zone euro 47
B - En 2021, une situation toujours défavorable au sein de la zone euro 49

Chapitre II En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit 55

I - Des perspectives économiques moins favorables qu'en loi de finances initiale 56

A - Une révision à la baisse des perspectives d'activité 56
B - Une inflation en nette hausse 57

II - Après des encaissements supérieurs aux attentes en 2021, des recettes attendues en nette hausse par rapport à la prévision de la LFI 59
A - Des recettes en 2021 supérieures aux prévisions 60
B - Une croissance spontanée des prélèvements toujours dynamique malgré le ralentissement économique 61
C - De nouvelles baisses d'impôts significatives 64
D - Au total, des recettes qui seraient nettement supérieures aux estimations de la loi de finances initiale 66
III - Des dépenses significativement en hausse par rapport à la LFI 66
A - Des dépenses de l'État une nouvelle fois fortement sollicitées 66
B - Des dépenses sociales supplémentaires du fait de la crise sanitaire et d'annonces de revalorisation 71
C - La dépense publique locale affectée dans une moindre mesure 72
D - Une dépense publique attendue en nette hausse par rapport à la LFI 73
IV - Des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit pour 2022 73

Chapitre III Construire une trajectoire de finances publiques crédible 77

I - Une prochaine loi de programmation des finances publiques déjà très contrainte 78
A - Une trajectoire pluriannuelle qui doit intégrer de nouvelles dépenses et baisses d'impôts 78
B - Un risque persistant de divergence avec les autres pays de la zone euro 80
C - Une trajectoire à inscrire dans des règles européennes qui restent à redéfinir 82
II - Revoir la construction des lois de programmation des finances publiques 84
A - Des lois de programmation antérieures qui ont échoué à contenir le déficit et la dette 84
B - Construire une trajectoire pluriannuelle sur des hypothèses économiques réalistes 85
C - Renforcer la crédibilité des lois de programmation des finances publiques 90
III - Une trajectoire de finances publiques associant toutes les administrations publiques 93
A - Une gouvernance des finances publiques à rendre plus efficace 93
B - Une participation des collectivités locales à la trajectoire des finances publiques à mieux organiser 97

Chapitre IV Pour une trajectoire des finances publiques soutenables et durables 103

I - Une stratégie ambitieuse pour une croissance durable 104

A - Politique industrielle : un levier de croissance et de création d'emplois 106

B - Transition écologique : des investissements nécessaires et favorables à la relance économique 110

II - Un effort de maîtrise de la dépense publique plus important que par le passé tout en préservant les recettes 116

A - Des leviers transversaux en recettes et en dépenses 117

B - Des politiques publiques à rendre plus efficientes 140

Procédures et méthodes

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement à celui du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), ce rapport est destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet.

Prévu par le 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (4° de l'article 58 de la Lolf) ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (5° de l'article 58 de la Lolf) ;
- 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 leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes 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.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres thématiques[1] que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant toutes les chambres.

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

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.

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 rapport public.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, 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. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques », présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Guibert, Viola, Laboureix, Glimet, Mme Périn, M. Rolland, Mme Soussia, MM. Giannesini, Bouvard, Boullanger, Mme Lignot-Leloup et M. Fourrier, conseillers maîtres. Assistaient en outre au délibéré M. Soubeyran, conseiller maître, et M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire.

Le rapporteur général était M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, assisté de M. Boudy, conseiller maître, de M. Vazeille, conseiller référendaire, de M. Redoules, conseiller référendaire en service extraordinaire et de Mme Saurin, auditrice. Le contre-rapporteur était M. Laboureix, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 8 juin 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Bertucci et Mme Demier, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Renet et Bergogne, présidents de chambre régionale des comptes, M. Tournier, président de section représentant le président de la troisième chambre, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Il est diffusé par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport relatif à *La situation et les perspectives des finances publiques.*

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. Un exemplaire a été adressé pour information à la Première ministre.

Le ministre de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics ont apporté une réponse commune.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, M. Courtois, Mme Trupin, MM. Mousson, Guéroult, Viola, Le Mer, Glimet, Guillot, Mmes Périn, Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Appia, Mmes Mattei, Hamayon, M. Sitbon, Mme Roche, MM. Mairal, Bonnaud, Hervio, Turenne, conseillers maîtres, Mme Prost, MM. Baert, Lalande, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. 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 rapport ;
- en son rapport, Madame Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Guéné, rapporteur général, conseiller maître en service extraordinaire, M. Boudy, conseiller maître, M. Vazeille, conseiller référendaire, M. Redoulès, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Saurin, auditrice et de M. Laboureix, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation.
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch, Procureure générale.

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

Fait à la Cour, le 1er juillet 2022.

Synthèse

Conformément à sa mission d'assistance au Parlement, la Cour des comptes publie chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce rapport prend une dimension particulière cette année. En effet, comme après la fin de chaque mandature, il comporte dans ses deux premiers chapitres un audit approfondi de la situation des finances publiques de la France, couvrant la période 2018-2021, les quatre premières années de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, et l'année 2022 en mesurant les risques et les aléas susceptibles d'affecter les prévisions de la loi de finances initiale.

Sur la base de ces constats, la Cour s'est attachée, dans la continuité de ses précédents travaux et notamment de son rapport de juin 2021 réalisé à la demande du Premier ministre, à proposer une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables, reposant sur deux piliers : favoriser la croissance durable par la priorité donnée à l'investissement et à la transition écologique et maîtriser la dépense publique pour réduire la dette dans la durée. La Cour identifie également des leviers d'action pour renforcer la croissance, accroître l'efficience des politiques publiques et mieux maîtriser les dépenses.

Entre 2017 et 2019, une période de croissance favorable insuffisamment mise à profit pour redresser les finances publiques

Entre 2017 et 2019, l'économie française a connu trois années de croissance élevée, en moyenne de 2,0 % par an. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 ne prévoyait cependant qu'une amélioration limitée du déficit. Le solde structurel, c'est-à-dire corrigé des variations dues à la conjoncture, devait se réduire de 0,3 point, alors même que son niveau de 2017 était supérieur de près de 2 points à l'objectif de moyen terme inscrit dans la LPFP.

En réalité, la situation des finances publiques ne s'est pas améliorée, le niveau du solde structurel restant inchangé et le déficit public demeurant proche de 3 points de PIB, du fait principalement des mesures nouvelles importantes de baisse des prélèvements obligatoires décidées en réaction aux mouvements sociaux de fin 2018. Le rythme d'augmentation des

dépenses publiques, légèrement moins rapide que la croissance potentielle grâce à une baisse de la charge d'intérêts de près de 5 Md€, n'a pas suffi à compenser l'effet des baisses de prélèvements. Le solde structurel primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, s'est lui dégradé de 0,4 point entre 2017 et 2019.

Alors que nombre de ses partenaires européens avaient profité des années 2017-2019 pour reconstituer leurs marges de manœuvre budgétaires, la France a donc abordé la crise sanitaire sans avoir rétabli la situation de ses finances publiques.

Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques

La crise sanitaire, par le repli de l'activité économique (- 7,8 %) qu'elle a provoqué et les mesures prises pour en atténuer les effets, a conduit à un déficit de 8,9 points de PIB en 2020, soit le niveau le plus élevé observé depuis l'après-guerre. Si le rebond de l'économie en 2021 (+ 6,8 %) a permis de réduire le déficit et de le ramener à 6,4 points de PIB, il reste plus de deux fois supérieur à celui d'avant-crise.

La dégradation du déficit traduit celle de l'activité économique, l'impact des mesures d'urgence et de relance, dont la plupart sont temporaires, mais aussi de mesures ayant un impact pérenne, comme la poursuite de la baisse de prélèvements décidée antérieurement, la diminution des impôts à la production et une croissance soutenue des dépenses publiques hors crise.

En 2021, près de 90 % du déficit public est porté par l'État, qui a financé une grande partie des mesures d'urgence et de relance. Les administrations de sécurité sociale hors Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), proches de l'équilibre en 2019 (- 1,3 Md€), ont vu aussi leur situation se détériorer sensiblement du fait du repli des recettes, des dépenses sanitaires d'urgence portées par l'assurance maladie et de l'activité partielle, dont l'Unédic prend en charge un tiers du coût. Le déficit des administrations de sécurité sociale s'est élevé ainsi à 46,0 Md€ en 2020 et à 16,7 Md€ en 2021. En revanche, les administrations publiques locales ont connu un déficit limité à 3,5 Md€ en 2020 avant de revenir à une situation proche de l'équilibre en 2021 (- 0,6 Md€) et même un excédent pour les collectivités locales.

Avec ces niveaux de déficit, la dette publique a ainsi bondi de 15,1 points de PIB entre 2019 et 2021, soit d'environ 440 Md€, pour atteindre 112,5 points de PIB. La France sort des deux années de crise avec un déficit structurel et une dette publique parmi les plus dégradés de la zone euro.

En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit public

La loi de finances initiale (LFI) pour 2022 prévoyait un déficit public de 5 points de PIB et une dette quasi stable. La publication, fin mars, d'un déficit pour 2021 meilleur qu'attendu, estimé désormais à 6,4 points de PIB, contre 8,2 points de PIB dans la loi de finances rectificative de fin d'année (LFR 2), permettait d'espérer un déficit en 2022 plus faible que dans la loi de finances initiale.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février, avec notamment ses effets sur l'activité et l'inflation, et les mesures mises en place (plan de résilience) ou susceptibles de l'être prochainement, ont conduit le Gouvernement à ne pas modifier la prévision de déficit pour 2022 dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) présenté début juillet.

Les recettes, dopées par l'important effet de base positif lié au surcroît de recettes constaté en 2021 par rapport à la LFR 2 et par le dynamisme des rentrées fiscales observé sur les premiers mois de l'année 2022, devraient être nettement supérieures aux prévisions malgré une croissance plus faible et l'annonce de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires (suppression de la contribution à l'audiovisuel public notamment). Toutefois, les dépenses devraient être sensiblement plus élevées que les prévisions de la LFI. Aux mesures décidées pour compenser les effets de la hausse des prix de l'énergie, qui ont été prolongées au-delà de leur terme initial dans le PLFR de début juillet, devraient s'ajouter des mesures nouvelles supplémentaires de revalorisation des pensions et du traitement des fonctionnaires, ainsi que l'impact sur la charge d'intérêts de l'inflation plus élevée et des dépenses de gestion de la crise sanitaire liées au rebond épidémique du premier trimestre.

Ces prévisions restent entourées de nombreux risques et aléas en lien avec la situation géopolitique, économique et sanitaire. Le déficit de 5 points de PIB prévu dans le PLFR de juillet reste élevé et principalement de nature structurelle. Il continuera de peser sur la capacité à ramener le déficit sous 3 points de PIB et à mettre la dette publique sur une trajectoire descendante d'ici 2027.

Une situation défavorable des finances publiques de la France par rapport à ses partenaires européens

En 2022, la France se situe au sein de la zone euro dans le groupe des pays avec un taux d'endettement et un solde structurel élevés, comme l'Italie, l'Espagne ou la Belgique. Sur la base des prévisions des programmes de stabilité transmis à la Commission européenne, une

divergence persistante risque de s'installer entre la France et les pays qui ont une dette modérée (entre 60 et 80 points de PIB) et des niveaux de solde structurel contenus, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Autriche. Cette situation au sein d'une zone monétaire unique constitue un risque pour la France et pour l'ensemble des États qui en font partie. L'érosion de la confiance à l'égard de la trajectoire de finances publiques d'un des États peut, en effet, se propager dans le reste de la zone euro, notamment *via* le secteur financier, et créer des tensions pour le financement des dettes et la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

Le rapprochement progressif de la situation des finances publiques de la France de celle de ses partenaires européens devrait constituer un objectif majeur. Il implique, comme l'a indiqué la Commission européenne, que les pays ayant les situations les plus dégradées, comme la France, fassent des efforts plus importants de consolidation. La prolongation jusqu'en 2023 de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance devrait être mise à profit pour élaborer de nouvelles règles budgétaires européennes de nature à favoriser la convergence entre pays de la zone euro.

Construire une loi de programmation des finances publiques crédible

La prochaine loi de programmation prévue à l'automne 2022 devra fixer une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables. Contrainte par une croissance fragilisée par la situation géopolitique, par la remontée de l'inflation et par la mise en œuvre de mesures annoncées pendant la campagne présidentielle, cette nouvelle LPFP devra tirer les enseignements des échecs des lois de programmation précédentes et devra profiter des nouvelles opportunités créées par la réforme de la loi organique relative aux lois de finances.

Elle devra également s'appuyer sur des hypothèses d'environnement économique réalistes, là où les trajectoires passées se sont révélées en moyenne trop optimistes, et prendre en compte les nombreuses lois de programmation sectorielles adoptées au cours des dernières années.

De même, les mesures d'économies devront être mieux documentées dès la loi de programmation et évaluées de manière réaliste, et les mesures de redressement prévues et mises en œuvre tout au long de la période de programmation et pas seulement en fin de période.

Renforcer la croissance durable et maîtriser la dépense publique, deux pans d'une stratégie pour assurer la soutenabilité de la dette

Comme la Cour l'avait préconisé dans son rapport de juin 2021, une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables devra reposer sur deux piliers : renforcer la croissance et maîtriser dans la durée la dépense publique. La nécessaire maîtrise de la dépense publique ne pourra en effet être pleinement efficace que si elle est combinée à une politique de soutien à la croissance de long terme. Sans cela, les gains de la maîtrise de la dépense seraient perdus en raison de l'impact sur les finances publiques d'une croissance plus faible.

Cette stratégie de croissance, pour être réussie, implique une action cohérente, ciblée et durable, en donnant la priorité à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie, en menant à bien les transitions écologique et énergétique et en accélérant l'essor des technologies numériques. Même si les effets de ces transformations ne se feront sentir que progressivement, ils assureront à long terme un soutien significatif à la croissance.

En s'appuyant sur ses travaux récents, comme les notes sur les enjeux structurels publiées à l'automne 2021, la Cour s'est attachée, sans viser à l'exhaustivité, à identifier certains leviers qui pourraient être mobilisés pour engager et mettre en œuvre cette stratégie de croissance et de renforcement de la maîtrise des dépenses.

Le rapport revient ainsi sur la politique industrielle comme levier de croissance et de création d'emplois et sur la nécessité de poursuivre le renforcement de la compétitivité de l'industrie française pour regagner des parts de marché. Il souligne la priorité à accorder aux investissements pour soutenir les transitions écologique et énergétique et leurs effets d'entraînement sur la croissance et l'emploi.

Pour contribuer à la soutenabilité des finances publiques, la Cour rappelle les possibilités d'action qu'offrent des leviers transversaux comme une meilleure association de toutes les parties prenantes aux objectifs de redressement des comptes publics, la préservation des recettes publiques par une rationalisation des dépenses fiscales et des « niches sociales » ou une modernisation de la gestion des ressources humaines des administrations publiques au regard de l'enjeu de maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

Elle recense également les marges d'efficience que recèlent certaines grandes politiques publiques dans le champ social (retraites, assurance maladie, minima sociaux et assurance chômage, emploi et formation professionnelle) ou régalien (éducation et enseignement supérieur, sécurité intérieure).

⁂

Alors que la France a dû faire face au cours des dernières années à une succession de crises qui ont considérablement sollicité les finances publiques, il est impératif que la prochaine loi de programmation des finances publiques donne un cap clair pour assurer leur soutenabilité.

Avec le changement de dimension des déficits et de la dette, cet enjeu devient plus que jamais une exigence sans laquelle le pays s'exposerait à des risques grandissants pouvant menacer sa souveraineté. C'est aussi une nécessité pour renforcer l'efficacité de l'action publique et assurer la pérennité du modèle social, qui a montré sa capacité à protéger les citoyens dans des situations de crise majeure.

Une telle stratégie pour des finances publiques soutenables et durables impose assurément des choix difficiles et une grande continuité d'action mais c'est une responsabilité collective à l'égard des générations présentes et futures.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi, comme chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

Déposé conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques, il est destiné à nourrir le débat que le Parlement doit tenir chaque année sur les orientations des finances publiques (article 48 de la Lolf). Ce rapport complète d'autres publications de la Cour en application de la Lolf.

Chaque année, la Cour publie des rapports sur l'exécution du budget de l'État, sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale (au printemps), sur la sécurité sociale (en septembre) et sur les finances locales (en juillet et octobre). Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques s'en différencie à la fois par le champ et par la période couverts :

- il englobe l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique ;
- il traite de la situation des finances publiques à fin 2021 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2022 et suivantes.

Comme après la fin de chaque mandature, la Cour a réalisé un audit de la situation des finances publiques de la France, en la comparant à celle de ses partenaires européens. Cet audit couvre d'une part la période 2018-2021, les quatre premières années de la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP), d'autre part l'année 2022 en s'attachant à mesurer les aléas et les risques qui pèsent sur la trajectoire définie par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Elle a réalisé ce travail en s'appuyant sur les données publiques et sur les investigations qu'elle a pu mener. En revanche, contrairement aux audits réalisés en 2012 et 2017, elle n'a pu exploiter les documents prévisionnels d'exécution qui ne lui ont pas été transmis par l'administration, ni porter l'analyse sur une trajectoire actualisée des finances publiques en l'absence d'un programme de stabilité dont l'envoi à la Commission européenne prévu normalement fin avril a été repoussé en raison des échéances électorales.

Le premier chapitre analyse la situation des finances publiques sur les quatre premières années de la période couverte par la précédente LPFP, soit de 2018 à 2021, dernière année pour laquelle les comptes ont été publiés par l'Insee. Il permet ainsi de caractériser la situation avant la crise sanitaire (2018-2019), ainsi que les effets de celle-ci sur les années 2020 et 2021. Il analyse également, sur toute la période couverte par la LPFP, l'évolution des finances publiques de la France par rapport à celles de ses principaux partenaires européens.

Le deuxième chapitre, relatif à l'exercice 2022, examine les développements en matière de finances publiques intervenus depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2022 et susceptibles de modifier sur l'exercice en cours les niveaux de recettes, de dépenses, de déficit et de dette. Il tient compte des prévisions économiques récentes de la Banque de France, de l'Insee et des organisations internationales ainsi que des mesures présentées dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de début juillet. Il souligne les risques et aléas pesant sur l'exécution 2022 du fait notamment des incertitudes liées à la situation économique, la guerre en Ukraine et la situation sanitaire.

Le troisième chapitre, en l'absence d'une trajectoire de finances publiques actualisée par un nouveau programme de stabilité, souligne les contraintes pesant sur la prochaine loi de programmation et le risque persistant de divergence avec les principaux partenaires de la zone euro. Il rappelle que la prochaine loi de programmation devra associer l'ensemble des administrations publiques à l'effort de redressement.

Enfin, dans la continuité du rapport de juin 2021 établi à la demande du Premier ministre, le dernier chapitre propose une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables, à mettre en œuvre dans la prochaine loi de programmation, reposant sur deux piliers : favoriser la croissance par la priorité donnée à l'investissement et maîtriser la dépense publique dans la durée. S'appuyant sur les travaux réalisés par la Cour au cours des dernières années et notamment les notes sur les enjeux structurels publiées à l'automne 2021, il présente également, de manière non prescriptive, des leviers d'actions pour mettre en œuvre cette stratégie.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles le 6 juillet 2022.

Chapitre I

Un doublement du déficit

entre 2017 et 2021

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2021, la Cour avait analysé l'évolution des finances publiques au cours des deux décennies précédant la crise sanitaire (2000-2019). Elle faisait le constat que le redressement des finances publiques était inachevé avant le déclenchement de la crise sanitaire et que la France disposait de moins de marges de manœuvre que la plupart de ses partenaires européens.

Ce premier chapitre analyse la situation des finances publiques durant la période couverte par la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP), soit de 2018 à 2021, dernière année pour laquelle les comptes ont été publiés par l'Insee. Il permet ainsi de caractériser la situation d'avant-crise (2018-2019), notamment au regard des objectifs de la LPFP, ainsi que les effets de la crise sur les années 2020 et 2021. Il analyse également, sur toute la période couverte par la LPFP, l'évolution des finances publiques de la France par rapport à celles de ses principaux partenaires européens.

Malgré un contexte économique marqué par une croissance de près de 2 % en moyenne sur la période 2017-2019, le solde structurel, c'est-à-dire le solde public corrigé de l'effet de la conjoncture, était en 2019 identique à celui de 2017, à - 2,5 points de PIB. Il s'inscrivait 1 point de PIB en dessous de l'objectif de la LPFP, traduisant en partie le relâchement de l'effort de redressement des finances publiques à la suite des mouvements sociaux de la fin 2018. Les années 2018 et 2019 n'ont donc pas permis de reconstruire des marges de manœuvre en termes de finances publiques (I).

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la crise sanitaire. Les mesures de restriction des déplacements et de l'activité prises en France et dans de nombreux pays pour freiner l'épidémie ont provoqué un recul inédit de l'activité économique et des recettes publiques. Pour soutenir les ménages et les entreprises et préserver leurs revenus, des mesures exceptionnelles ont été décidées à compter de mars 2020. Ensuite, des mesures de relance ont été mises en œuvre, dès l'automne 2020. L'impact pour les finances publiques de la crise et des mesures prises pour y faire face a été majeur en 2020 et 2021 (II).

Durant les quatre premières années couvertes par la LPFP, la situation des finances publiques de la France par rapport à ses principaux partenaires européens s'est détériorée. La France disposait ainsi, en 2019, de moins de marges de manœuvre financières que la plupart de ses partenaires européens. Les deux années 2020 et 2021, marquées par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire et ses conséquences économiques, ont conduit à une dégradation générale des finances publiques des pays de la zone euro, mais la France a connu une augmentation de sa dette supérieure à la moyenne de ses partenaires (III).

I - Malgré une croissance soutenue, un redressement des finances publiques interrompu en 2019

Entre 2017 et 2019, la croissance économique a été soutenue (A). Si elles ont bénéficié du dynamisme de l'activité, les recettes publiques ont été diminuées par des baisses importantes de prélèvements obligatoires (B). La croissance de la dépense primaire[2], hors éléments exceptionnels[3], a été proche de celle de la croissance potentielle (C). Le déficit public est resté stable entre 2017 et 2019 mais sa composante structurelle, hors charge d'intérêts, s'est dégradée et s'est inscrite en 2019 très en dessous de l'objectif de la LPFP de début 2018 (D).

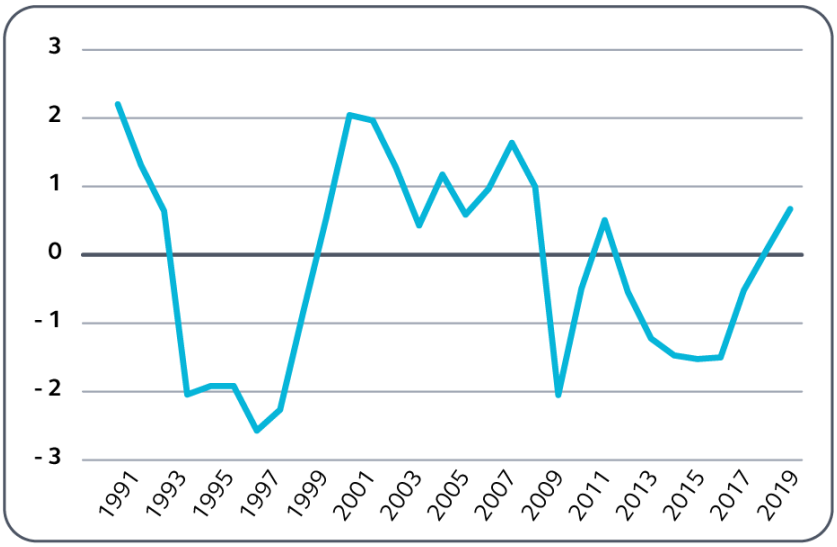
[2] La dépense primaire correspond à la dépense hors charge d'intérêts.
[3] Les éléments exceptionnels correspondent à des dépenses qui viennent transitoirement affecter la dépense.

A - Une croissance soutenue de l'activité économique entre 2017 et 2019

Après la récession de 2009, liée à la crise financière, l'activité économique avait rebondi en 2010 et 2011. La crise au sein de la zone euro a ensuite pesé sur la croissance, qui s'est inscrite en moyenne à 0,5 % en 2012-2013, puis 1 % sur 2014-2016. Avec 2,3 %, l'année 2017 a marqué une rupture et le dynamisme de l'activité s'est poursuivi en 2018 et 2019, au rythme de 1,8 % par an. Sur ces trois années la croissance a ainsi atteint 2 % en moyenne.

En conséquence, l'écart de production (ou *output gap*), mesuré comme la différence entre le niveau d'activité effectif et son potentiel[4], qui, selon l'évaluation du Gouvernement, était fortement négatif en 2016, à - 1,5 %, s'est redressé sensiblement pour atteindre + 0,7 % en 2019. En dehors de la sortie de crise de 2008, un tel redressement de l'écart de production n'avait pas été observé depuis la fin des années 1990.

Graphique n° 1 : écart de production en France (en % du PIB potentiel)



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

[4] Le niveau du PIB potentiel correspond au niveau du PIB corrigé de la conjoncture.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) promulguée début 2018 avait anticipé le dynamisme de l'activité économique en 2018 et 2019 avec une croissance moyenne de 1,7 % sur ces deux années, prévision légèrement dépassée car la croissance aura été finalement de 1,8 %.

B - Une augmentation des prélèvements obligatoires ralentie par d'importantes baisses d'impôts

La trajectoire pluriannuelle des prélèvements obligatoires de la LPFP avait été construite en intégrant des mesures permettant de baisser de plus de 20 Md€ le niveau des prélèvements obligatoires entre 2018 et 2022. La plupart des mesures avaient un effet en 2018 et 2019.

Il s'agissait principalement de la suppression sur 3 ans de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, de la baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés (IS) de 33 % vers 25 %, de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital. Ces baisses de prélèvements devaient être partiellement compensées par la hausse de la fiscalité énergétique[5] et celle de la fiscalité du tabac.

Promulguée début 2018, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'était plus respectée dès la fin de l'année. En effet, à la suite des mouvements sociaux de la fin de l'année 2018 et du début de l'année 2019, le Gouvernement a décidé de nouvelles baisses d'impôts et de prélèvements sociaux : annulation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités modestes (- 1,6 Md€), exonérations sociales et fiscales des heures supplémentaires (- 3,0 Md€) et annulation de la hausse de la fiscalité énergétique initialement programmée en 2019 (pour un manque à gagner estimé à 2,9 Md€). La réponse aux mouvements sociaux a ainsi conduit à une baisse supplémentaire des prélèvements obligatoires de 7,5 Md€ par rapport à ce qui avait été programmé dans la LPFP.

[5] Initialement la hausse de la fiscalité énergétique devait se poursuivre sur tout le quinquennat et rapporter plus de 12 Md€ par an. À la suite des mouvements sociaux de la fin 2018, seule l'augmentation en 2018 a été maintenue.

Les mesures nombreuses de baisse des prélèvements obligatoires ont eu un impact de 18,5 Md€ sur deux ans. En incluant les effets transitoires de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, qui a réduit temporairement les prélèvements en 2019[6], la baisse de prélèvements obligatoires atteint près de 40 Md€.

Par ailleurs, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire hors effets des mesures nouvelles décrites ci-dessus, a été proche de celle de l'activité, avec une élasticité des prélèvements obligatoires de 1 en 2018 et 1,1 en 2019, soit des niveaux comparables à sa moyenne sur longue période.

Tableau n° 1 : principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2018 et 2019 (en Md€)

	2018	**2019**
Principales mesures connues dès le début de la législature		
Suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	- 2,9	- 3,6
Baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés (IS) de 33 % vers 25 %	- 1,2	- 0,8
Remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)	- 3,2	0
Mise en place du prélèvement forfaitaire unique	- 1,4	- 0,3
Hausse de la fiscalité énergétique	+ 3,7	0
Hausse de la fiscalité du tabac	+ 0,9	+ 0,4
Contrecoup de la surtaxe exceptionnelle d'IS de 2017	- 4,8	0
Mesures prises au cours de la législature		
Annulation de la hausse de contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités modestes		- 1,6
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		- 3,0
Total hors transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)en baisse de cotisations sociales	- 9,4	- 9,1
Effet temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales	0	- 20,1
Total	**- 9,4**	**- 29,2**

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

[6] En 2019, la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations conduit temporairement à cumuler les remboursements de créances du CICE relatives aux années antérieures, avec la baisse de cotisations. Les remboursements de créances de CICE diminuent progressivement : 14,4 Md€ en 2020 puis 0,5 Md€ en 2021.

Au total, les prélèvements obligatoires ont crû moins rapidement que l'activité économique en valeur (de 2 % en 2018 et de 1 % en 2019, contre respectivement 2,9 % et 3,1 %) et le taux de prélèvements obligatoires a baissé de 1,3 point de PIB entre 2017 et 2019.

Ces mesures importantes de baisse des prélèvements obligatoires ont ainsi accentué le cycle économique dans un contexte où la croissance était déjà très supérieure à son niveau potentiel.

C - Une progression de la dépense qui ne contribue pas à réduire le solde structurel

Après avoir crû de 2,5 % en 2017, les dépenses publiques[7] ont ralenti en 2018 et 2019, avec une croissance moyenne de 1,8 %. En volume[8], l'infléchissement est plus marqué, avec une croissance de 0,6 % en moyenne sur 2018-2019 contre 2 % en 2017.

Néanmoins, cette faible croissance de la dépense doit s'interpréter à l'aune de l'évolution de la charge d'intérêts de la dette publique et de facteurs exceptionnels. Ainsi, entre 2017 et 2019, la charge d'intérêts a diminué de près de 5 Md€, ce qui a participé à diminuer la croissance de la dépense totale. En retranchant la charge d'intérêts, le taux de croissance en volume de la dépense primaire est de 0,8 % en moyenne sur 2018-2019.

Par ailleurs, des éléments exceptionnels affectent la comparaison des niveaux de dépenses de ces trois années. Pour la plupart, ces éléments ont été retenus par le Gouvernement comme des mesures temporaires (ou *one-offs*) dans le calcul du solde structurel.

Ainsi, la dépense en 2017 a été accrue, de manière temporaire, par la prise en compte du contentieux relatif à la contribution additionnelle de 3 % à l'IS sur les dividendes[9] pour près de 8 Md€, ainsi que la recapitalisation d'Areva pour près de 5 Md€. Les années 2018 et 2019 ont été affectées par le traitement comptable des licences hertziennes (pour un effet de respectivement + 1 Md€ et + 1,1 Md€)[10]. Enfin, la dépense en 2019

[7] Dans tout le rapport, la dépense doit s'entendre hors crédits d'impôts enregistrés en dépenses.
[8] Dans toute cette partie, les volumes sont calculés en utilisant comme indice de prix le déflateur du PIB.
[9] Le Conseil constitutionnel a considéré par une décision du 6 octobre 2017 que ce dispositif instauré par la LFR du 16 août 2012 était contraire à la Constitution.
[10] Un changement de comptabilisation effectué par l'Insee en mai 2018 conduit à lisser les versements au titre des licences hertziennes (cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2018, p 114 et 115).

a été relevée de 6 Md€ pour tenir compte de l'intégration dans les administrations publiques de France compétences, établissement public chargé du financement et du pilotage de la formation professionnelle, autrefois largement pris en charge par des organismes privés.

Sans ces éléments exceptionnels et temporaires et hors charge d'intérêts, le taux de croissance en volume de la dépense s'établirait en moyenne à 1,1 % sur 2018-2019, soit près du double de l'évolution de la dépense totale, un rythme à peine inférieur à la croissance potentielle sur ces deux années, estimée à 1¼ %. Ainsi, sur la partie maîtrisable de la dépense, l'effort de redressement structurel des finances publiques n'a été que marginal.

Tableau n° 2 : taux de croissance de la dépense publique en volume (en %)

	2018	2019	Moyenne
Dépense publique totale	- 0,3	+ 1,5	+ 0,6
Dépense publique hors éléments exceptionnels	0,7	1,1	+ 0,9
Dépense publique primaire hors éléments exceptionnels	0,8	1,5	+ 1,1

Source : Calcul Cour des comptes à partir des données de l'Insee et du Ministère de l'économie, des finances et de la relance

D - Un solde structurel primaire qui se dégrade et une dette proche de 100 points de PIB

En 2017, un déficit public de 3 points de PIB avait permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif au printemps 2018[11]. En 2019, le déficit public était de 3,1 points de PIB, soit très légèrement au-dessus du niveau de 2017. Il incluait néanmoins un effet négatif temporaire de 0,9 point de PIB lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. En retranchant cet effet temporaire, le déficit était de 2,2 points de PIB, soit un niveau proche de celui de 2018 (2,3 points de PIB).

[11] Au moment où la décision a été prise de sortir la France de la procédure de déficit excessif, l'estimation du déficit pour 2017 était de 2,6 points de PIB.

Le déficit en 2019 (75 Md€) résulte quasi exclusivement de l'État (86 Md€) ainsi que, dans une moindre mesure, des administrations publiques locales (1 Md€) et des administrations de sécurité sociale (2 Md€, hors caisse d'amortissement de la dette sociale, Cades). L'excédent de la Cades (16 Md€) réduit d'autant le niveau du déficit public. En particulier, pour le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), l'année 2019 marque l'aboutissement d'un retour progressif durant la décennie 2010 à une situation proche de l'équilibre[12].

Au total, hors éléments exceptionnels, le déficit effectif s'est réduit de 0,7 point de PIB entre 2017 et 2019. Cette amélioration résulte, d'une part, de l'effet de la croissance économique élevée, supérieure à son niveau potentiel, qui permet au solde conjoncturel de s'améliorer de + 0,7 point et, d'autre part, de la baisse de la charge d'intérêts (+ 0,3 point).

Hors charge d'intérêts, le solde structurel primaire s'est au contraire dégradé de 0,4 point de PIB.

Tableau n° 3 : décomposition du déficit effectif (en points de PIB)

	2017	2018	2019	Variation 2019-2017
Solde public	**- 3,0**	**- 2,3**	**- 3,1**	**- 0,1**
dont mesures non reconductibles	*- 0,2*	*- 0,1*	*- 1,0*	*- 0,8*
Solde public hors mesures non reconductibles	**- 2,8**	**- 2,2**	**- 2,1**	**+ 0,7**
dont solde conjoncturel	*- 0,3*	*0,1*	*+ 0,4*	*+ 0,7*
dont solde structurel primaire	*- 0,7*	*- 0,6*	*- 1,1*	*- 0,4*
dont charge d'intérêts	*- 1,7*	*- 1,7*	*- 1,4*	*+ 0,3*
Dette publique	**98,1**	**97,8**	**97,4**	**- 0,7**

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

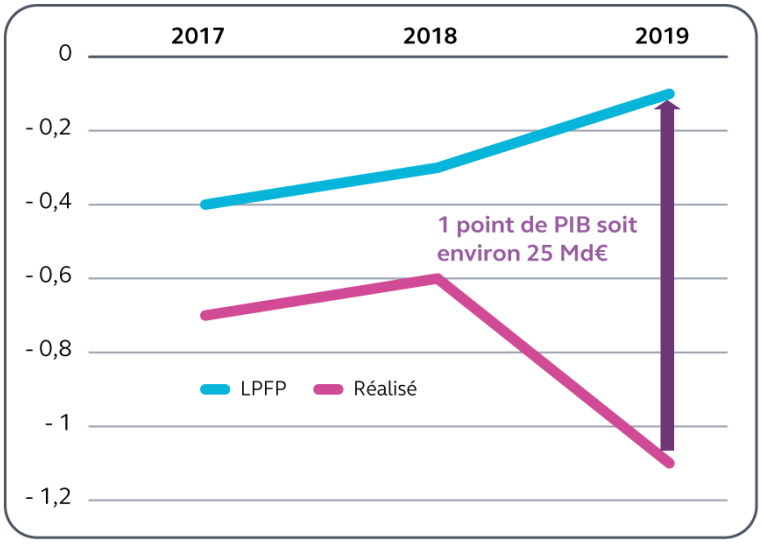
La trajectoire du solde structurel primaire[13] est ainsi très différente de celle sous-jacente à la LPFP de début 2018 : alors qu'il devait s'améliorer progressivement pour atteindre - 0,1 point de PIB en 2019, le solde structurel primaire s'établissait à - 1,1 point de PIB, soit un écart correspondant à environ 25 Md€.

[12] En comptabilité générale, le déficit du régime général et du FSV est passé de 28 Md€ en 2010 à 1,9 Md€ en 2019.
[13] Le solde structurel primaire et le solde structurel hors charge d'intérêts.

Cet écart s'explique par deux facteurs. Le premier, indépendant des décisions du Gouvernement, résulte de la révision de l'estimation de la croissance économique pour 2017 entre la LPFP, où elle était attendue à 1,7 %, et les comptes actuels qui l'estiment à 2,3 %. Cette actualisation, alors que le niveau de déficit a lui été peu modifié, s'est traduite par une atténuation de la composante conjoncturelle du déficit en 2017 et, à l'inverse, par une dégradation de 0,3 point de PIB de sa composante structurelle.

Le deuxième facteur, qui compte pour deux tiers dans l'écart, correspond au relâchement de l'effort de redressement des finances publiques programmé dans la LPFP en lien notamment avec les mesures prises à la suite des mouvements sociaux de la fin 2018, à la fois en recettes et dépenses.

Graphique n° 2 : évolution du solde structurel primaire entre 2017 et 2019 (en % du PIB potentiel)



Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance
Note de lecture : Dans la loi de programmation des finances publiques de 2018, le solde structurel primaire était prévu à - 0,1 point de PIB en 2019. Il s'est finalement inscrit à - 1,1 point de PIB, soit un écart d'environ 25 Md€.

Dans ce contexte de déficit effectif ne diminuant pas, la dette publique est restée globalement stable entre 2016 (98,1 points de PIB) et 2019 (97,4 points de PIB).

Ainsi, la France n'a pas tiré profit d'une activité économique dynamique entre 2017 et 2019 pour redresser ses finances publiques. Le solde structurel hors charge d'intérêts s'est dégradé de 0,4 point entre 2017 et 2019 et le niveau de dette n'a pas reflué. La France a abordé la crise sanitaire de 2020 sans avoir rétabli la situation de ses finances publiques.

II - Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques

La crise sanitaire a provoqué une baisse brutale de l'activité économique en 2020, rapidement résorbée en 2021 (A), permettant de retrouver un niveau de recettes publiques supérieures à 2019 (B). La très forte hausse des dépenses sur les deux années (C) a conduit à des niveaux déficit et de dette inconnus depuis l'après-guerre (D).

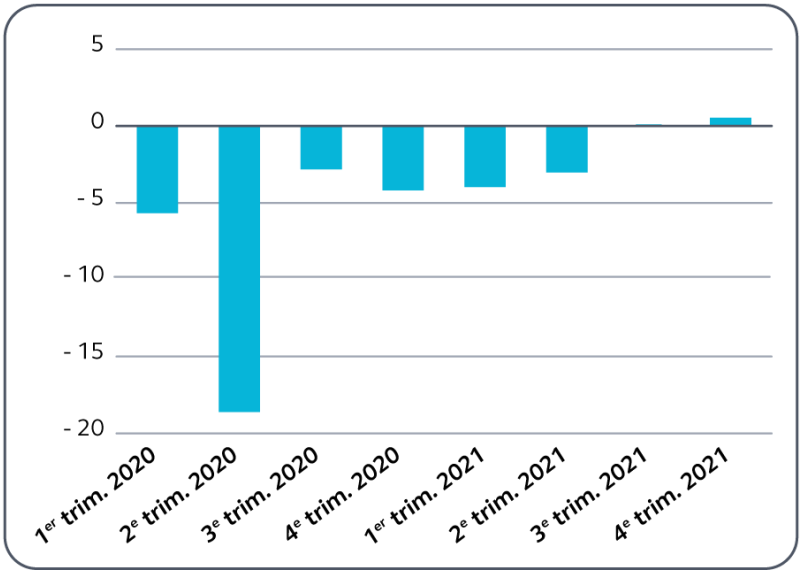
A - Après un recul historique en 2020, l'activité a retrouvé son niveau d'avant-crise à la mi-2021

La crise sanitaire s'est traduite par un repli de l'activité de 7,8 % en 2020, soit la baisse la plus importante depuis l'après-guerre. Cette baisse a été plus élevée que celle observée dans la zone euro (- 6,4 %) ou en Allemagne (- 4,6 %) mais plus faible qu'en Italie (- 9,0 %) ou en Espagne (- 10,8 %).

L'activité a néanmoins rebondi rapidement et la croissance du PIB a atteint 6,8 % en 2021 contre une croissance de 5,4 % en zone euro. Elle a ainsi dépassé dès le troisième trimestre 2021 le niveau d'avant la crise (mesuré au quatrième trimestre 2019).

Si, en moyenne annuelle, l'activité restait inférieure de 1,5 % en 2021 à son niveau de 2019, la France est l'un des pays de la zone euro qui a le mieux résisté à la crise. Par rapport à 2019, l'activité était en 2021 inférieure de 1,8 % en Allemagne, de 3,0 % en Italie et de 6,2 % en Espagne.

Graphique n° 3 : niveau trimestriel de l'activité économique par rapport à son niveau du 4ème trimestre 2019 (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee publiées fin mai

Cette situation moyenne cache des disparités importantes entre secteurs d'activité de l'économie. Ainsi, fin 2021, l'industrie n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise. Notamment, la branche « matériels de transport », qui regroupe entre autres les constructeurs automobiles et la branche aéronautique, est toujours très en deçà de sa production d'avant-crise (de près de 25 %).

À l'inverse, les services ont dépassé leur niveau d'avant-crise, portés notamment par les branches « services financiers » et « information télécommunication ».

L'année 2021 n'a cependant pas effacé la crise : malgré une croissance de 6,8 %, l'activité économique s'inscrit toujours en retrait de 3 % à 4 % par rapport aux niveaux attendus par les scénarios publiés avant la crise (Gouvernement, Banque de France, Commission européenne, OCDE et FMI).

B - Malgré des mesures de baisse de prélèvements, des recettes en hausse grâce à la reprise en 2021

Les prélèvements obligatoires, qui se sont fortement contractés en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, ont rebondi en 2021. Sur les deux années, ils ont augmenté de 3,7 %, soit plus rapidement que le PIB en valeur (+ 2,6 %).

En effet, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires a été vigoureuse (1). Elle a été compensée par les effets des mesures de baisse de prélèvements obligatoires, de près de 25 Md€, hors effet de la transformation du CICE (2). Au total, le taux de prélèvements obligatoires se situait à 44,3 % du PIB en 2021, soit près de 0,5 point au-dessus de son niveau de 2019 (3).

Tableau n° 4 : recettes publiques et prélèvements obligatoires

	2019	2020	2021	Évolution 2019/2021	Évolution 2019/2021 (en %)
Recettes publiques (Md€)	1 275	1 213	1 315	40	3,2 %
En % PIB	52,3 %	52,5 %	52,6 %	0,3 pt	
Prélèvements obligatoires (Md€)	1 069	1 026	1 108	39	3,7 %
En % PIB	43,8 %	44,4 %	44,3 %	0,5 pt	

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee

1 - Une évolution spontanée des prélèvements résiliente en 2020 et très dynamique en 2021

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire leur variation en excluant les effets des mesures nouvelles, a chuté à - 4,5 % en 2020, puis a rebondi à 9,4 % en 2021.

Durant ces deux années, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires a été plus dynamique que celle du PIB en valeur : ils ont baissé moins fortement en phase de contraction de l'activité et augmenté plus

fortement en phase de reprise. L'élasticité[14] des prélèvements obligatoires au PIB, qui s'élevait à 1,1 en 2019, a ainsi fortement augmenté pour s'établir en moyenne à 1,7 sur 2020 et 2021[15].

Tableau n° 5 : croissance du PIB en valeur, croissance spontanée et élasticité des prélèvements obligatoires

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Croissance du PIB en valeur (%)	1,6 %	2,8 %	2,9 %	3,1 %	- 5,2 %	8,2 %
Croissance spontanée des prélèvements obligatoires (%)	2,0 %	3,9 %	2,9 %	3,4 %	- 4,5 %	9,4 %
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,3	1,4	1,0	1,1	1,7	

Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance et de l'Insee

Note : l'élasticité des prélèvements obligatoires est calculée comme le rapport entre la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire hors mesures nouvelles, et la croissance du PIB en valeur.

Le niveau élevé de l'élasticité moyenne en 2020 et 2021 reflète la dynamique de plusieurs prélèvements qui ont connu une croissance spontanée très forte sur les deux années, partiellement compensée par d'autres prélèvements dont la croissance spontanée s'est avérée plus faible.

Même si les recettes de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux ont été affectées par le repli de l'activité, elles ont également bénéficié de facteurs de résilience. En 2020, les revenus des ménages ont été soutenus par les mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat (notamment l'activité partielle), le maintien des emplois dans de nombreux secteurs (administrations publiques, certaines entreprises publiques et privées) et la bonne tenue des revenus non salariaux (notamment les pensions). En 2021, ces prélèvements obligatoires ont bénéficié d'une croissance spontanée proche de celle du PIB dans un contexte de forte reprise de l'emploi et de dynamisme des salaires, y compris dans le secteur public (+ 15,1 Md€ de dépenses de rémunérations des administrations publiques entre 2019 et 2021). Au total, leur élasticité moyenne sur la période 2020-2021 est très supérieure à l'unité (2,8 pour l'impôt sur le revenu, 1,4 pour les prélèvements sociaux hors cotisations).

[14] L'élasticité des prélèvements obligatoires est définie comme le ratio de leur taux de croissance spontanée sur le taux de croissance du PIB en valeur.

[15] Ces estimations sont fondées sur les chiffres de croissance en valeur connus à la fin mai 2022. Toute révision de la croissance pourra se traduire par une révision de l'évaluation de l'élasticité.

Tableau n° 6 : élasticité des principaux prélèvements obligatoires

	Part des PO en 2021	Élasticité moyenne 2020-2021
Impôt sur le revenu (IR)	7 %	2,8
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	17 %	2,4
Contribution sociale généralisée (CSG), contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), autres prélèvements sociaux	14 %	1,4
Cotisations sociales hors sinistralité	33 %	0,5
Impôt sur les sociétés (IS)	4 %	- 0,7

Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance

La recette de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), principalement prélevée sur la consommation des ménages, en baisse en 2020, a rebondi très fortement en 2021, dans le sillage de la reprise de la consommation privée ; son élasticité s'établit ainsi à 2,4 en moyenne sur les deux années.

Enfin, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), prélevés sur les transactions immobilières, ont crû fortement en moyenne en 2020 et 2021, en lien avec l'activité très dynamique du secteur immobilier.

À l'opposé, plusieurs prélèvements ont progressé moins vite que le PIB en valeur entre 2019 et 2021. Ainsi, l'élasticité des cotisations sociales était de 0,5 point sur les deux années, en raison du recours important en 2021 à l'activité partielle dans plusieurs secteurs très intensifs en main d'œuvre (notamment les secteurs liés au tourisme). En effet l'indemnité versée en cas d'activité partielle n'est pas soumise à ces prélèvements. De même, l'élasticité a été inférieure à 1 pour l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

2 - Des mesures nouvelles qui ont réduit les prélèvements de près de 25 Md€ entre 2019 et 2021

Les mesures nouvelles conduisent à une baisse des prélèvements obligatoires de près de 25 Md€ entre 2019 et 2021, hors effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, et 10 Md€ en tenant compte de cette transformation qui a réduit temporairement les prélèvements de 20,1 Md€ en 2019 et conduit par contrecoup à les relever de 14,9 Md€ sur les deux années[16].

La quasi-totalité des 25 Md€ de baisses de prélèvements obligatoires en 2020 et 2021 est de nature pérenne.

Plusieurs de ces mesures mettent en œuvre des décisions antérieures à 2020 : il s'agit principalement de la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la baisse progressive du taux d'IS de 33 % à 25 %, ainsi que de la réforme du barème de l'IR intervenue à la suite des mouvements sociaux de la fin 2018.

En outre, la loi de finances initiale pour 2021 met en œuvre, dans le cadre du plan de relance du Gouvernement, une baisse nette des impôts de production.

Même si elle s'est principalement appuyée sur des mesures en dépenses, la réponse à la crise sanitaire a également comporté des baisses temporaires de prélèvements obligatoires évaluées à 0,6 Md€ entre 2019 et 2021. Il s'agit du remboursement immédiat des créances de déficit arrière d'impôt sur les sociétés (0,4 Md€), de l'assouplissement de la possibilité offerte aux entreprises de reporter en arrière leurs déficits sur l'impôt sur les sociétés (0,1 Md€) et du crédit d'impôt bailleurs (0,1 Md€).

[16] En 2019, la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations conduit temporairement à cumuler les remboursements de créances du CICE relatives aux années antérieures, avec la baisse de cotisations. Les remboursements de créances de CICE diminuent progressivement : - 14,4 Md€ en 2020 puis - 0,5 Md€ en 2021.

Tableau n° 7 : les principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pour 2020 et 2021 (en Md€)

	2020	2021	Total
Ménages	**- 9,2**	**- 1,8**	**- 11**
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	- 3,8	- 2,6	- 6,4
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu	- 5	- 0,4	- 5,4
Entreprises	**- 1,4**	**- 14,7**	**- 16,1**
Baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 %	- 2,5	- 3,7	- 6,2
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6 % à 7 %	0	- 1,3	- 1,3
Baisse des impôts de production	0	- 10,6	- 10,6
Retour d'impôt sur les sociétés de la suppression des impôts de production	0	1,5	1,5
Autres mesures nouvelles	**1,3**	**1,2**	**2,5**
Total des mesures nouvelles avant effet temporaire de la transformation du CIC en baisse de cotisations sociales	- 9,2	- 15,3	- 24,5
Effet temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales	14,4	0,5	14,9
Total des mesures nouvelles	**5,2**	**- 14,8**	**- 9,6**

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

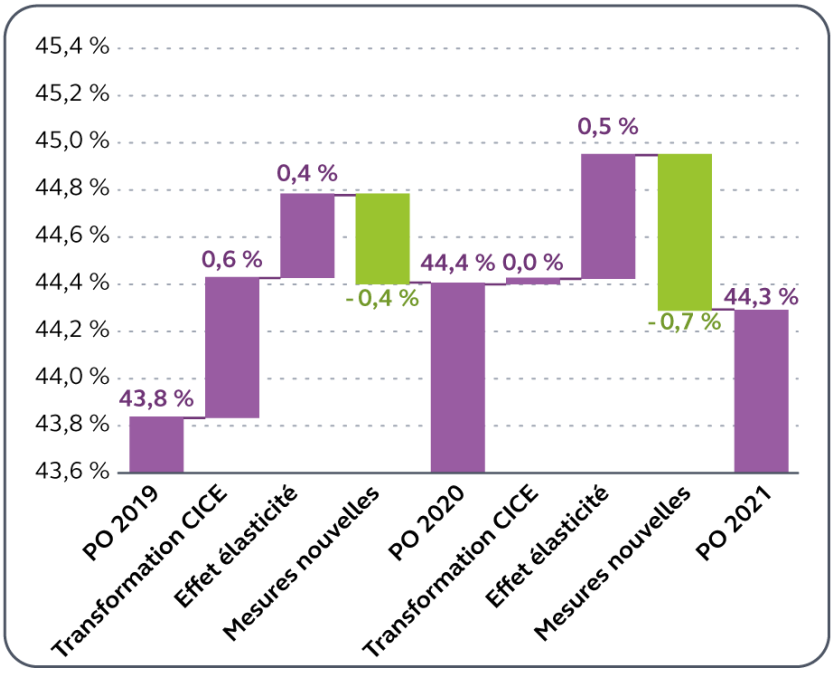
3 - Au total, une augmentation du taux de prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires en proportion du PIB a augmenté entre 2019 et 2021, de 43,8 % du PIB à 44,3 %.

Cette hausse est un peu inférieure à l'effet de contrecoup, de 0,6 point de PIB sur 2020 et 2021, de la transformation du CICE en baisse de cotisations qui avait temporairement réduit les prélèvements en 2019.

Néanmoins, hors transformation du CICE, le taux de prélèvements est en légère baisse entre 2019 et 2021, les 25 Md€ de mesures nouvelles de baisses qui viennent dégrader de manière pérenne le niveau des prélèvements obligatoires n'étant pas totalement compensés par la dynamique spontanée des recettes.

Graphique n° 4 : décomposition de la variation des prélèvements obligatoires entre 2019 et 2021 (en % du PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance et de l'Insee

C - Des dépenses publiques toujours élevées et en progression soutenue

1 - Des dépenses publiques six points au-dessus de leur niveau d'avant-crise

Après s'être établie aux alentours de 54 % du PIB en 2018-2019, la dépense publique a fortement progressé en 2020 pour atteindre 60,6 % (1 399,8 Md€). Elle a peu reculé (58,4 % du PIB) en 2021 en dépit du reflux de la pandémie de covid 19 et de la forte progression du PIB nominal (+ 8,2 %).

Graphique n° 5 : dépense publique hors crédits d'impôts (en % du PIB)

Source : Insee

Entre 2019 et 2021, les dépenses publiques se sont accrues de presque 150 Md€, soit un peu plus de 11 %. Cette croissance s'explique essentiellement par la mise en place en 2020 de mesures de soutien des agents économiques et du système de santé pour faire face à la crise sanitaire, puis en 2021 de mesures de relance. Les mesures de relance (22,9 Md€) et les mesures de soutien (61,7 Md€) se sont ainsi établies à 84,6 Md€ en 2021.

Tableau n° 8 : principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire (Md€)

	2020	2021	Total
Fonds de solidarité	15,9	23,9	39,8
Activité partielle	25,8	8,5	34,3
Dépenses de santé exceptionnelles liées à la crise	14	18	32
Exonération de cotisations sociales	5,8	2,9	8,7
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	3,9	5,3	9,2
Plan de relance	2,5	22,9	25,4
Autres	4,5	3,1	7,6
Total	**72,4**	**84,6**	**157**
Total en points de PIB	3,1	3,4	

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

La Cour a déjà souligné le rôle essentiel d'amortisseur que les dépenses publiques ont joué pour faire face à la crise sanitaire et en atténuer les impacts économiques et sociaux[17] ainsi que l'ambition du plan de relance d'assurer le rebond de l'économie en sortie de crise[18]. Elle a aussi pointé le risque que la pérennisation de telles dépenses pourrait faire peser sur la trajectoire des finances publiques.

2 - Hors crise, une croissance des dépenses publiques soutenue

Tirée par les dépenses de soutien et de relance, la dépense publique a progressé fortement en volume[19] en 2020 (+ 6,5 %) et en 2021 (+ 2,7 %). Hors mesures de soutien et de relance, elle a conservé une croissance soutenue (1,1 % en 2020 et 2,0 % en 2021).

Entre 2019 et 2021, les dépenses de l'État ont progressé en volume de 7,9 % en moyenne annuelle, principalement en raison des dépenses de soutien et de relance pour faire face à la crise. Elles atteignaient près de

[17] Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021.
[18] Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.
[19] Dans cette partie, les taux de croissance en volume sont calculés à partir de l'indice des prix hors tabac.

550 Md€ en 2021 en comptabilité nationale. Néanmoins, comme la Cour l'a relevé dans ses rapports sur l'exécution du budget de l'État[20], hors crise sanitaire les dépenses du budget général de l'État ont progressé à un rythme soutenu de 17,6 Md€[21], soit 4,5 % en 2021. Cette augmentation s'explique notamment par la mise en place de « l'indemnité inflation »[22] (3,8 Md€[23]), la montée en charge de la loi de programmation militaire et la hausse de la charge d'intérêts.

Les dépenses des administrations publiques locales (280,0 Md€ en 2021) ont été dynamiques en 2021 (+ 2,5 % en volume et + 4,1 % en valeur) après avoir reculé en 2020 (- 1,3 % en volume et - 1,1 % en valeur).

Tableau n° 9 : dépenses des administrations publiques locales

	Montant (Md€)		Évolution (%)	
	2020	**2021**	**2020**	**2021**
Total	**269,0**	**280,0**	**- 1,1 %**	**4,1 %**
dont masse salariale	84,2	86,5	1,4 %	2,8 %
dont achats	51,8	55,1	- 3,6 %	6,3 %
dont investissement	48,5	52,7	- 9,4 %	8,7 %
dont prestations sociales	27,2	27,4	1,1 %	0,9 %

Source : Insee

Le rebond de la dépense locale résulte en premier lieu de la reprise de l'investissement (+ 8,7 %). Cette progression, inhabituelle au cours de la deuxième année qui suit les élections municipales (l'investissement avait baissé la deuxième année des quatre derniers mandats) provient largement de la reprise des chantiers qui avaient été interrompus durant le confinement en 2020. Un effet prix (réactualisation contractuelle des marchés de travaux afin de tenir compte de l'inflation) peut également expliquer cette dynamique. Cette progression s'inscrit enfin dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien apporté par l'État à l'effort d'investissement des collectivités locales.

La masse salariale des Apul a progressé de manière soutenue (+ 2,8 %) en raison d'une augmentation des emplois contractuels et d'insertion et de la mise en place de la prime de précarité dans la fonction

[20] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021 et Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, juin 2022.
[21] Ce chiffre est en comptabilité budgétaire.
[22] Aide exceptionnelle d'un montant de 100 € mise en place pour faire face à la hausse des prix et destinée aux personnes percevant un revenu d'activité ou des prestations sociales ne dépassant pas 2000 € par mois.
[23] En comptabilité budgétaire, la dépense s'élève à 3,3 Md€.

publique au 1er janvier 2021. À l'instar de l'investissement, les achats, qui s'étaient repliés en 2020 en raison de la crise sanitaire, ont nettement rebondi (+ 6,3 %). Enfin, les prestations sociales servies par les Apul n'ont que peu varié en 2021 (+ 0,9 %), les dépenses relatives au revenu de solidarité active étant globalement stables.

Portées par la croissance des dépenses de santé, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont progressé de manière soutenue en 2020 (+ 6,4 %) et 2021 (+ 3,4 %) pour atteindre 683,1 Md€ (27,3 % du PIB).

Tableau n° 10 : dépenses des administrations de sécurité sociale

	Montant (Md€)		Évolution (%)	
	2020	**2021**	**2020**	**2021**
Total	**660,9**	**683,1**	**6,4 %**	**3,4 %**
dont prestations sociales	502,5	518,7	5,3 %	3,2 %
dont masse salariale	71,4	75,7	6,0 %	6,1 %

Source : Insee

Les dépenses de santé dans le champ de l'Ondam ont atteint 219,4 Md€ en 2020, en forte progression par rapport à 2019 (+ 9,4 %) et en dépassement de l'objectif initial de 13,8 Md€ en raison des mesures exceptionnelles prises dans l'urgence pour faire face à la crise sanitaire. Les dépenses relevant de l'Ondam se sont élevées à 239,5 Md€ en 2021, de nouveau en forte hausse (+ 8,4 % à périmètre constant) par rapport à 2020 et en dépassement de 14,1 Md€ de l'objectif de la LFSS. Il s'explique pour l'essentiel par 18,0 Md€ de surcoûts bruts dus à la gestion de nouvelles vagues épidémiques, très au-delà d'une provision initiale en LFSS de 4,3 Md€. Les tests de dépistage (6,9 Md€ en ville et à l'hôpital) et la campagne de vaccination (5 Md€ en ville et à l'hôpital) expliquent les deux tiers de ces dépenses de crise.

Ainsi, les dépenses de santé relevant du périmètre de l'Ondam ont augmenté de presque 40 Md€ en deux ans à champ courant. Le comité d'alerte de l'Ondam, dans son avis du 15 avril 2022, a relevé que la dynamique de certaines dépenses non directement liées à la crise sanitaire, comme les médicaments, les dispositifs médicaux et les indemnités journalières « *n'a pas été infléchie en 2021 par rapport à la situation d'avant-crise et invite à une évaluation des facteurs qui contribuent à cette croissance* ».

Les dépenses de retraite versées par les administrations de sécurité sociale[24] ont progressé de 1,8 % en valeur en 2021, après une revalorisation de 0,4 % des pensions de base au 1er janvier 2021. La croissance en volume des pensions versées s'explique par la hausse du nombre de retraités (les générations du *baby-boom* remplacent progressivement les classes creuses nées entre les deux guerres et l'espérance de vie s'accroît) et la croissance de la pension moyenne (les nouveaux retraités ont des pensions en moyenne plus élevées en raison de carrières plus favorables). Cette dynamique a un impact significatif sur les finances publiques en raison du poids des pensions de retraite versées par les administrations de sécurité sociale dans la dépense publique, de l'ordre de 20 %.

Les dépenses de l'assurance chômage se sont repliées en 2021 (- 6,1 Md€) après avoir atteint un très haut niveau en 2020 (49,6 Md€). Plusieurs facteurs expliquent ce recul marqué. Les dépenses d'activité partielle prises en charge par l'assurance chômage ont d'abord baissé de 5,2 Md€[25]. L'entrée en vigueur des nouvelles règles d'indemnisation du chômage (règles d'éligibilité, de calcul de l'indemnité) a également freiné la dépense (0,5 Md€)[26]. Enfin, le solde s'explique par l'amélioration conjoncturelle et la baisse du chômage qui a réduit les dépenses du régime.

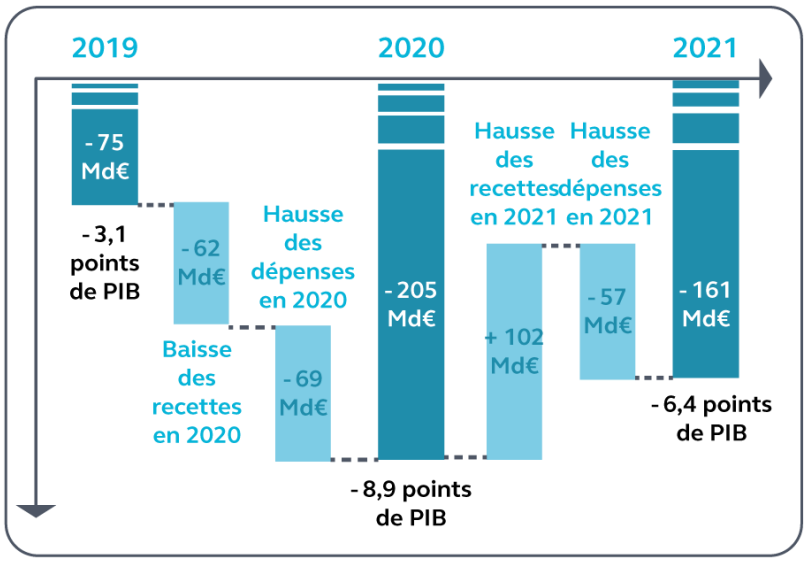
D - Un déficit très élevé en 2020 et 2021, une dette qui augmente significativement

En 2020, en raison de la crise sanitaire, le déficit s'est fortement dégradé à 8,9 points de PIB, contre 3,1 points de PIB en 2019. Cette dégradation traduisait l'impact du repli très marqué de l'activité économique sur les recettes publiques et des mesures d'urgence mises en place pour soutenir l'activité.

En 2021, le déficit demeure très élevé, à 6,4 points de PIB, bien qu'en diminution par rapport à 2020 grâce au rebond des recettes publiques, portées par une croissance dynamique et malgré des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires qui les ont freinées. Les dépenses ont de nouveau progressé vivement : les dépenses d'urgence se sont maintenues à un niveau proche de 2020 et les dépenses du plan de relance sont montées en charge.

[24] Versées par l'État, les pensions des fonctionnaires de l'État ne font pas partie de ce champ.
[25] L'État prend en charge deux tiers des dépenses d'activité partielle et l'Unédic un tiers.
[26] La mesure de dégressivité des hautes allocations ne portera des économies qu'à partir de 2022.

Graphique n° 6 : soldes publics en 2019, 2020 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee

L'impact de la crise sur les finances publiques s'est traduit très différemment selon les différentes administrations publiques.

Ainsi, sur les années 2020 et 2021, l'État est le principal contributeur au déficit public car c'est lui qui a assumé la plus grande partie des mesures d'urgence (fonds de solidarité, deux tiers de l'activité partielle, exonération de cotisations sociales notamment) et de relance.

Les administrations de sécurité sociale ont aussi vu leur situation se détériorer sensiblement en lien avec le repli des recettes, les dépenses sanitaires d'urgence, portées par l'assurance maladie, et les dépenses d'activité partielle, prises en charge pour un tiers par l'Unédic. Ainsi, le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui étaient quasiment revenus à l'équilibre en 2019 (- 2 Md€), ont affiché un déficit de 38,8 Md€ en 2020. La reprise économique a favorisé une amélioration du solde qui s'est inscrit en 2021 en comptabilité nationale à - 31 Md€.[27]

[27] En comptabilité générale, les chiffres de déficit du régime général et du FSV sont de - 1,9 Md€ en 2019, - 38,7 Md€ en 2020 et - 24,4 Md€ en 2021. Dans son rapport sur la certification des comptes du régime général et du FSV pour 2021, la Cour a critiqué la présentation de ces comptes et, en conséquence, l'ampleur du redressement opéré entre les deux exercices.

La Cades a également vu son excédent baisser, de 16,2 Md€ en 2020 à 12,7 Md€ en 2021, du fait notamment de la compensation d'une partie des échéances de remboursement d'emprunts et des dépenses d'investissement des hôpitaux publics (pour 4,3 Md€ en comptabilité nationale). En miroir, les organismes divers d'administrations de sécurité sociale (Odass), principalement constitués des hôpitaux, affichent un excédent en hausse à 6,5 Md€ en 2021 après 2,1 Md€ en 2020. Hors transferts de la Cades, le solde des Odass reste excédentaire, à un peu plus de 2 Md€ en 2021 comme en 2020.

Le déficit des administrations publiques locales a diminué en 2021, à 0,6 Md€ contre 3,5 Md€ en 2020. Ceci est le reflet d'une situation contrastée entre, d'une part, des collectivités locales qui affichent un excédent de 4,7 Md€ et, d'autre part, les organismes divers d'administration locales (Odal) qui portent un déficit de 5,3 Md€. Pour ces derniers, le déficit recouvre essentiellement celui de la société du grand Paris (2,9 Md€ en 2021) et celui d'Île-de-France mobilités, dont les aides à l'investissement versées à la SNCF et à la RATP ont augmenté de 1 Md€ en 2021.

Au sein des collectivités locales, les communes[28] et les départements ont fini l'année 2021 avec un excédent respectivement de 4,6 Md€ et 1,6 Md€. Les départements ont notamment bénéficié du très fort dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dont le produit a augmenté de 3,8 Md€, soit + 23,8 %. À l'opposé, les régions conservent un déficit de 1,7 Md€ comme en 2020.

[28] Sont également intégrés les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

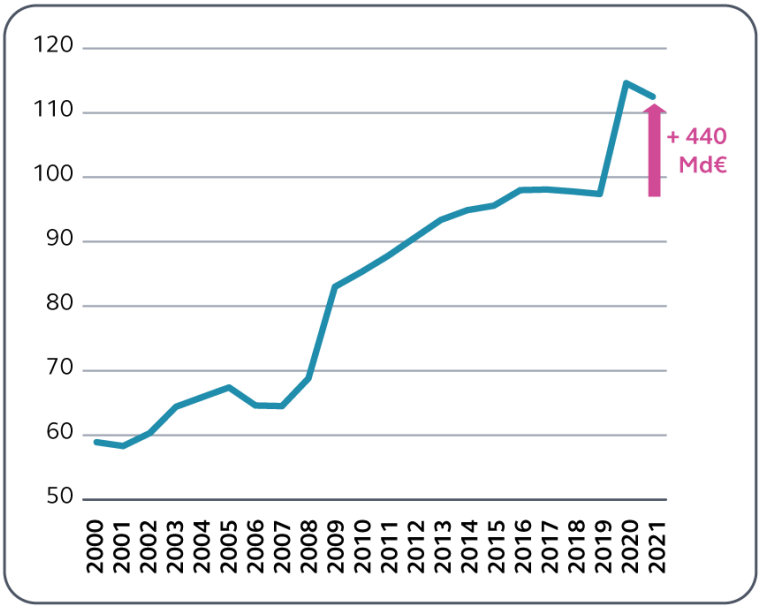
Tableau n° 11 : soldes des différentes administrations publiques (en Md€)

	2019	2020	2021
Administrations publiques centrales (Apuc) (i)	- 88,1	- 156.1	- 143,5
Administrations publiques locales (Apul) (ii)	**- 1,1**	**- 3,5**	**- 0,6**
dont collectivités locales	*+ 1,2*	*+ 0,2*	*+ 4,7*
dont organismes divers d'administrations locales (Odal)	*- 2,3*	*- 3,6*	*- 5,3*
Administrations de sécurité sociale (Asso) hors Cades (iii)	**- 1,3**	**- 62,2**	**- 29,6**
dont régime général et FSV	*- 2,0*	*- 38,8*	*- 31,0*
dont organismes divers d'administrations de sécurité sociale (Odass)	+ 0,0	+ 2,1	+ 6,5
*dont Unedic**	- 1,8	- 18,0	- 8,2
dont Agirc - Arrco	+ 0,3	- 6,1	+ 1,2
dont autres	+ 2,0	- 1,4	+ 1,8
Cades (iv)	+ 15,8	+ 16,2	+ 12,7
Administrations Publiques (Apu) (v)=(i)+ (ii)+ (iii)+ (iv)	**- 74,7**	**- 205,5**	**- 160,9**

Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance
** L'Unedic communique sur des chiffres de solde financier, qui ne suivent pas la comptabilité nationale, de - 1,9 Md€ en 2019, - 17,4 Md€ en 2020 et - 9,3 Md€ en 2021, ce dernier chiffre étant provisoire.*

L'ampleur des déficits a conduit à un fort accroissement de la dette publique depuis 2019, de 15,1 points de PIB, pour atteindre 112,5 points de PIB à la fin de l'année 2021. Si la croissance économique élevée en 2021 a permis de faire baisser légèrement la dette en points de PIB par rapport à 2020, son montant s'est accru de 165 Md€. Depuis le début de la crise, la dette des administrations publiques a augmenté de près de 440 Md€.

Graphique n° 7 : dette des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee

Au total, en 2021, le déficit public (6,4 points de PIB) est plus du double de celui de 2017 (3 points de PIB), année précédant la mise en place de loi de programmation des finances publiques début 2018. Cette dégradation résulte, d'une part, d'un effort de redressement interrompu en 2019 dans un contexte pourtant de croissance dynamique et, d'autre part, des conséquences de la crise sanitaire à partir de 2020.

Au niveau déjà élevé du déficit structurel d'avant-crise (2,5 points de PIB en 2019), sont ainsi venues se greffer de nouvelles mesures pérennes pendant les années 2020 et 2021 qui pèseront durablement sur le solde. Parmi celles-ci, la diminution des impôts de production et les revalorisations salariales dans le cadre du « Ségur de la santé » s'élèvent à près de 10 Md€ chacune.

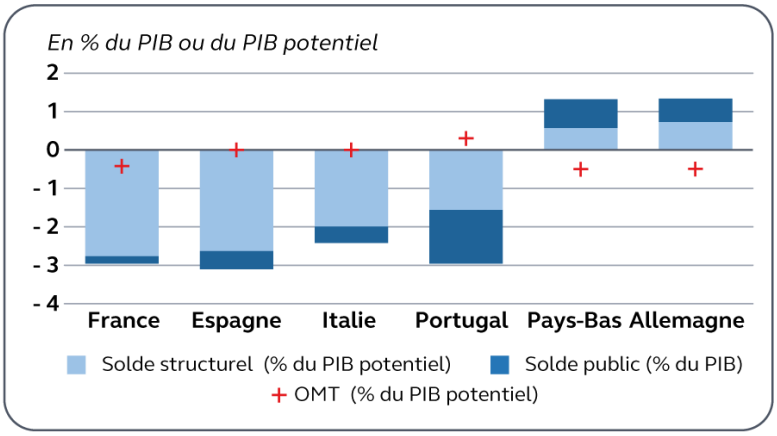
Conséquence de ces niveaux élevés de déficit, la dette est, à la fin de l'année 2021, de 14,4 points de PIB plus élevée qu'à la fin de l'année 2017. L'ampleur de la dégradation des finances publiques de la France au cours de la crise sanitaire accroît le décrochage constaté avant même la crise sanitaire avec les principaux pays de la zone euro.

III - Des finances publiques de la France en décalage par rapport à celles de ses partenaires européens

A - Entre 2017 et 2019, une nouvelle dégradation de la position de la France au sein de la zone euro

En 2017, la France faisait partie, avec l'Espagne, des deux derniers pays de la zone euro encore en procédure de déficit excessif. Son déficit public, à 3 % du PIB, était l'un des plus élevés des pays de la zone euro. Son solde structurel, estimé par la Commission européenne à - 2,8 points de PIB potentiel[29], se situait plus de 2 points en deçà de son objectif de moyen terme (OMT[30]), la deuxième position la plus dégradée de la zone euro après l'Espagne.

Graphique n° 8 : situation de la France et de ses partenaires de la zone euro en 2017 (en points de PIB ou de PIB potentiel)



Lecture : Les pays sont classés de gauche à droite en partant du solde structurel le plus dégradé. La France est, avec l'Espagne, le pays dont l'écart à l'OMT est le plus important.
Source : Cour des comptes à partir des données AMECO, mai 2022

[29] La Commission utilise la méthodologie commune d'estimation du PIB potentiel, conduisant à une estimation différente de celle présentée par le Gouvernement de l'écart de production, et donc du solde structurel. Les estimations de la Commission sont utilisées dans cette partie afin de comparer la France à d'autres pays européens.
[30] L'objectif de moyen terme est le niveau de solde structurel que les pays doivent atteindre. Il a pour objectif notamment d'assurer une marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % du PIB de déficit public lors des ralentissements de l'économie et d'assurer la soutenabilité des finances publiques.

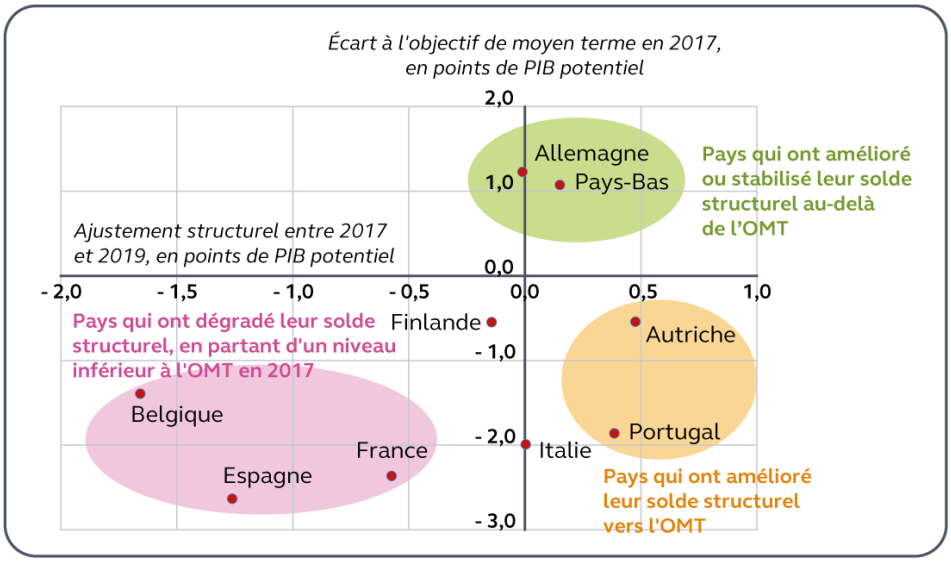
Entre 2017 et 2019, la France a connu, comme la zone euro dans son ensemble, une situation économique et des conditions de financement favorables. La croissance économique de la France, à 1,8 % en moyenne sur les deux années 2018 et 2019, s'est située un peu au-dessus de la moyenne de la zone euro (1,7 %), en bénéficiant d'une accélération plus marquée par rapport aux années précédentes. La charge d'intérêts de la dette a diminué de près de 5 Md€, dans la même proportion que la moyenne des pays de la zone euro, sous l'effet de l'action de la Banque centrale européenne pour améliorer les conditions de financement de l'économie.

Cependant, la France n'a pas mis à profit ces conditions favorables pour redresser ses comptes publics, à la différence d'autres pays de la zone euro. Si l'amélioration de son solde public en 2017[31] et la trajectoire annoncée dans la loi de programmation des finances publiques de redressement de son solde structurel lui ont permis de sortir de la procédure de déficit excessif dès 2018, la France, comme l'Espagne et la Belgique, a creusé l'écart, entre 2017 et 2019, entre son solde structurel et l'objectif de moyen terme, contrairement à la grande majorité des pays de la zone euro qui avaient déjà atteint leur objectif (Allemagne et Pays-Bas) ou s'en sont rapprochés (Portugal et Autriche).

En parallèle, l'écart de taux d'endettement de la France s'est accru de 3 points par rapport à la moyenne de la zone euro et de 6 points par rapport à l'Allemagne.

[31] La première estimation du solde public pour 2017 s'établissait en mars 2018 à - 2,5 % du PIB, chiffre révisé depuis à - 3 %.

Graphique n° 9 : variation du solde structurel entre 2017 et 2019 et écart à l'objectif de moyen terme (OMT) en 2017 (en points de PIB potentiel)



Source : Cour des comptes à partir des données Ameco, mai 2022
Note de lecture : en 2017, l'écart entre l'objectif de moyen terme de la France (- 0,4 point de PIB potentiel) et son niveau de solde structurel (- 2,8 points de PIB potentiel) était de - 2,4 points. La variation du solde structurel de la France entre 2017 et 2019 a elle été de - 0,6 point.

Ainsi, entre 2017 et 2019, contrairement à certains de ses partenaires européens, la France n'a pas profité de la forte croissance économique pour redresser ses finances publiques et se rapprocher de ses partenaires européens ayant des niveaux de déficit et de dette moins élevés, au premier rang desquels l'Allemagne.

B - En 2021, une situation toujours défavorable au sein de la zone euro

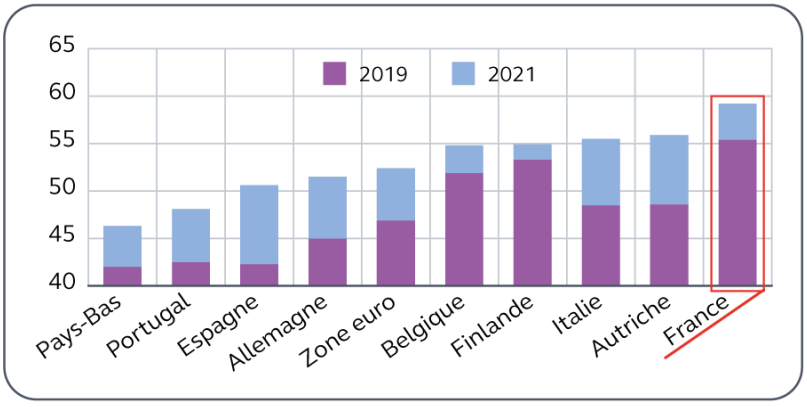
Les deux années 2020 et 2021, marquées par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire et ses conséquences économiques, se sont traduites par une dégradation générale des comptes publics des pays de la zone euro. Cependant, des différences entre pays sont apparues car la crise sanitaire n'a pas touché tous les pays de la même façon et ses conséquences économiques ont été plus ou moins marquées du fait des différences de modèles économiques, de spécialisation sectorielle et de taille. Les mesures mises en œuvre par les gouvernements, sanitaires et économiques, d'urgence et de relance, ont également été différentes dans leur composition, leur ampleur et leur nature transitoire ou pérenne.

Il reste que, dans cette situation générale de dégradation des finances publiques, la France n'a pas amélioré sa position relative.

Le déficit public, qui a doublé par rapport à 2019 (à 6,4 % du PIB en 2021 contre 3,1 % du PIB en 2019), se situe parmi les plus dégradés des pays de la zone euro (avec un écart de près de 1,5 point par rapport à la moyenne de la zone euro et de près de 3 points par rapport à l'Allemagne). Hors effet exceptionnel de la transformation du CICE, qui a accru le déficit de la France de près de 0,9 point en 2019, la hausse du déficit de la France serait proche de celle de la moyenne de la zone euro (+ 4,3 points pour la France contre + 4,4 points pour la moyenne de la zone euro) mais en partant d'un niveau plus élevé en 2019.

L'augmentation du déficit de la France entre 2019 et 2021 résulte principalement d'une hausse de la dépense publique (+ 3,6 points de PIB), très partiellement compensée par une hausse des recettes (+ 0,3 point). Cette progression de la dépense publique apparaît moins marquée que la moyenne des pays de la zone euro (+ 5,5 points de dépenses entre 2019 et 2021). Mais partant d'un niveau supérieur à celui des autres pays, le ratio de dépenses publiques en points de PIB est le plus élevé de la zone euro en 2021, à près de 60 % du PIB. La hausse des recettes publiques (+ 0,3 point de PIB) entre 2019 et 2021 a aussi été inférieure à celle de la zone euro (+ 1,0 point de PIB) mais leur poids relatif rapporté au PIB est le plus élevé de la zone euro en 2021.

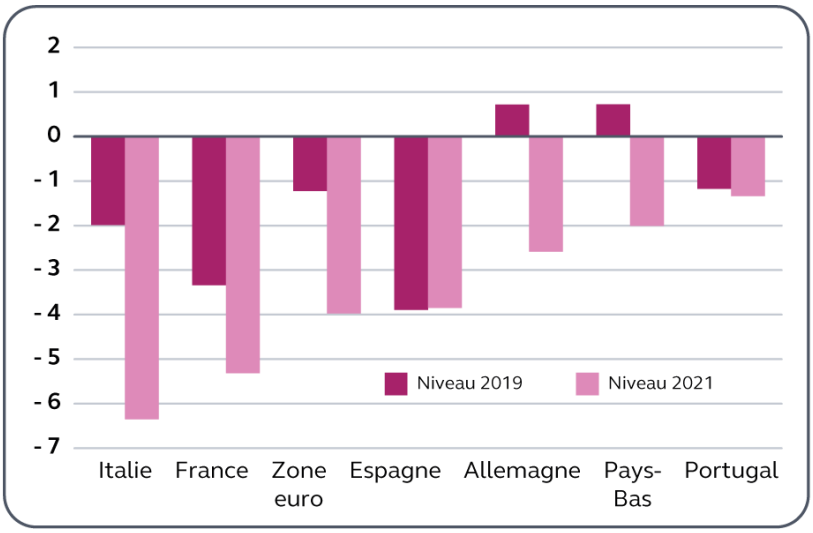
Graphique n° 10 : ratio de dépense publique de la France et de ses partenaires de la zone euro en 2019 et 2021 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat (avril 2022)

Le solde structurel, qui permet de tenir compte de l'effet de la conjoncture, s'établirait dans l'évaluation de la Commission européenne[32] à - 5,3 points de PIB potentiel en France en 2021, soit le deuxième plus élevé des principaux pays de la zone euro (derrière l'Italie) et près du double de celui de l'Allemagne. L'écart à l'objectif de solde structurel de moyen terme s'élève désormais à près de 5 points de PIB potentiel.

Graphique n° 11 : solde structurel de la France et de ses principaux partenaires de la zone euro en 2019 et 2021 (en points de PIB potentiel)

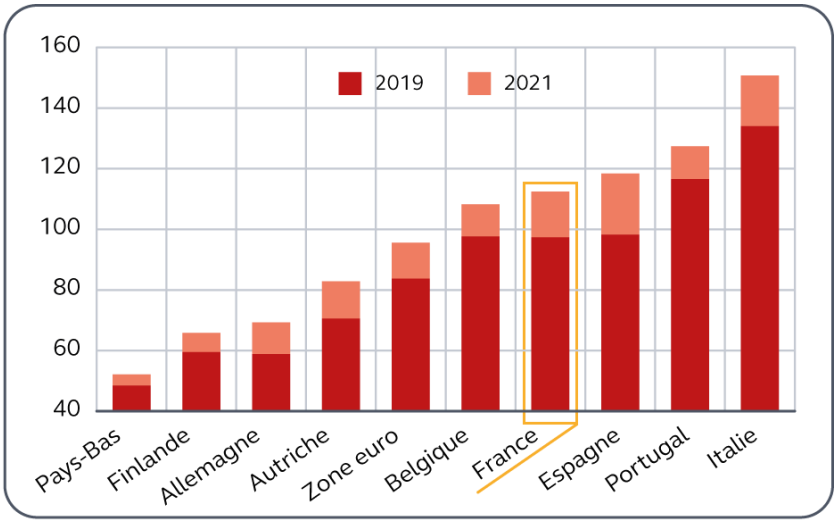


Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne (prévisions de mai 2022)

Sous l'effet de déficits publics plus élevés en 2020 et 2021, le ratio de dette de la France a davantage augmenté (de 15,1 points) que celui de la zone euro dans son ensemble (+ 11,8 points). Il se situe à 112,5 % du PIB, alors que la moyenne de la zone euro est à 95,6 points de PIB.

[32] Selon les évaluations de la Commission européenne qui reposent sur une méthodologie différente de celle retenue par l'administration française.

Graphique n° 12 : ratio de dette publique de la France et de ses principaux partenaires de la zone euro en 2019 et 2021 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat (avril 2022)

Au terme de ces deux années de crise, la France se trouve, avec l'Italie et l'Espagne, dans une position défavorable par rapport à ses partenaires de la zone euro, même si cette situation est quelque peu masquée par le contexte général de dégradation des finances publiques. La moitié des pays de la zone euro (représentant près de 45 % de son PIB) conservent un ratio de dette publique inférieur à 70 % du PIB, seuil que la France a franchi en 2009, année de la récession due à la crise financière.

CONCLUSION

Les quatre premières années couvertes par la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 peuvent être scindées en deux périodes distinctes en termes de finances publiques : avant et après la pandémie survenue début 2020.

En 2018 et 2019, l'économie française a connu une période favorable, marquée par une croissance moyenne de près de 1,8 %. La loi de programmation des finances publiques de début 2018, qui anticipait pourtant ces conditions favorables, ne prévoyait pas de les mettre à profit pour retrouver des marges de manœuvre : l'amélioration programmée du solde structurel n'était que de 0,3 point entre 2017 et 2019.

Dans les faits, la situation des finances publiques ne s'est pas améliorée au cours de la période 2017-2019, le niveau du solde structurel restant inchangé et le déficit public demeurant proche de 3 points de PIB. Cette stabilité est pour l'essentiel la conséquence des mesures nouvelles importantes de baisse des prélèvements obligatoires. Le rythme de croissance des dépenses publiques, légèrement moins rapide que la croissance potentielle grâce, en partie, à la baisse de la charge d'intérêts, n'a pas suffi à compenser cette évolution.

La charge d'intérêts plus faible qu'escompté a permis de stabiliser le solde structurel mais le solde structurel primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, s'est dégradé de 0,4 point entre 2017 et 2019.

La France a donc abordé la crise sanitaire avec moins de marges de manœuvre que la plupart de ses partenaires européens.

La crise sanitaire, par le repli de l'activité économique qu'elle a provoqué et par les mesures qui ont été prises pour en atténuer les effets, a conduit à un déficit de 8,9 points de PIB en 2020, soit le niveau le plus élevé observé depuis l'après-guerre. Si le rebond de l'économie en 2021 a permis de réduire le déficit et de le ramener à 6,4 points de PIB, il reste plus de deux fois plus élevé que celui d'avant-crise.

La dégradation du déficit traduit d'abord celle de l'activité économique et l'impact des mesures d'urgence, dont la plupart sont temporaires. Elle résulte également des mesures ayant un impact pérenne, comme la baisse des impôts à la production et les revalorisations salariales dans le secteur hospitalier et médico-social dans le cadre des accords du « Ségur de la santé ».

Avec ces niveaux de déficit, la dette publique a bondi de 15,1 points de PIB entre fin 2019 et fin 2021, soit d'environ 440 Md€, pour atteindre 112,5 points de PIB à la fin de l'année 2021, soit 2 813 Md€.

La France sort des deux années 2020 et 2021, marquées par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire et ses conséquences économiques, avec un déficit structurel et une dette publique parmi les plus élevés de la zone euro.

Chapitre II

En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit

Ce chapitre décrit les développements en matière de finances publiques intervenus depuis le vote de la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 et susceptibles de modifier, sur l'exercice en cours, les niveaux de recettes, de dépenses, de déficit et de dette. Il tient compte des prévisions économiques récentes de la Banque de France, de l'Insee et des organisations internationales. Il rend compte d'un décret d'avance publié le 7 avril 2022, dont les crédits devront être ratifiés par la prochaine loi de finances. Il s'appuie également sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) présenté au Conseil des ministres au début du mois de juillet.

Toutefois, cette analyse ne peut faire état du programme de stabilité transmis habituellement à la Commission européenne avant fin avril, le Gouvernement ayant sollicité un report auprès de la Commission européenne en raison des échéances électorales.

Selon la loi de finances initiale, 2022 devait être l'année de la poursuite du rebond initié en 2021 dans un contexte de reflux de l'épidémie de covid 19. La guerre en Ukraine est venue assombrir ces perspectives, avec une activité économique qui progresserait moins qu'attendu (I). Par rapport aux prévisions sous-jacentes à la LFI pour 2022, les recettes bénéficieraient d'un effet de base positif lié au surplus de recettes constaté en fin d'exercice 2021 et du dynamisme des recettes observé début 2022, mais pourraient être freinées par l'environnement économique plus dégradé et par les nouvelles baisses de prélèvements annoncées (II). Les dépenses devraient augmenter principalement avec le plan de résilience annoncé par le Gouvernement en mars dernier pour atténuer les effets sur

les ménages et les entreprises du renchérissement des prix de l'énergie, par les conséquences de la plus forte inflation sur la charge d'intérêts et par les nouvelles mesures intégrées au PLFR (III). Au total, le déficit demeurerait toujours élevé, à 5 points de PIB selon le PLFR, mais les incertitudes pesant sur cette prévision restent importantes (IV).

I - Des perspectives économiques moins favorables qu'en loi de finances initiale

La loi de finances initiale pour 2022 a été élaborée avec une estimation de croissance du PIB de 4 % et une inflation de 1,5 % en 2022, sous l'hypothèse d'une amélioration du contexte épidémique. L'activité retrouvait ainsi son niveau potentiel, l'écart de production (*output gap*) étant proche de zéro.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine a conduit à réviser la croissance à la baisse, avec une prévision de 2,5 % dans le PLFR (A), alors que le choc sur les prix de l'énergie va rehausser sensiblement les prévisions d'inflation, qui atteindrait maintenant 5 % selon le PLFR (B).

A - Une révision à la baisse des perspectives d'activité

Le déclenchement de la guerre en Ukraine et ses conséquences, notamment en termes de prix de l'énergie, conduisent à modifier les prévisions de croissance de la LFI.

Selon les résultats détaillés publiés fin mai par l'Insee, l'activité économique a été en recul de 0,2 % au premier trimestre 2022 en raison du recul de la consommation des ménages et du faible taux de croissance de l'investissement des entreprises. Toutefois, du fait de la dynamique de l'activité constatée en 2021, l'acquis de croissance, c'est-à-dire la croissance annuelle pour 2022 si l'activité économique était étale le reste de l'année, serait de 1,9 % à la fin du premier trimestre.

Les dernières prévisions de court terme de l'Insee[33] et de la Banque de France[34] indiquent une croissance faible également au deuxième trimestre (de l'ordre de 0,2 %).

[33] Note de conjoncture du 24 juin 2022.
[34] Prévisions de juin 2022.

Les dernières prévisions couvrant l'ensemble de l'année 2022 mentionnent désormais une croissance proche, voire en dessous de 2,5 % et une inflation comprise entre 5 % et 6 %.

Tableau n° 12 : prévisions de croissance en volume et d'inflation pour 2022 (en %)

	Croissance	Inflation
Projet de loi de finances rectificative (juillet 2022)	2,5	5,0
Insee (juin 2022)	2,3	5,5
Banque de France (juin 2022)*	2,3	5,6
Consensus forecasts (juin 2022)	2,5	5,0
OCDE (Perspectives économiques, juin 2022)	2,4	5,2
Commission européenne (mai 2022)	3,1	4,9
FMI (World economic outlook, avril 2022)	2,9	4,1
LFI 2022 (novembre 2021)	4,0	1,5

Source : prévisions des différents organismes cités
Note : l'inflation correspond à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) sauf pour la Banque de France, l'OCDE et la Commission européenne (inflation calculée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé, IPCH).
** Scénario « central » de la Banque de France.*

B - Une inflation en nette hausse

En mai 2022, l'inflation a atteint 5,2 % au sens de l'indice des prix à la consommation, soit quatre fois plus que le niveau d'il y a un an. Sur l'année 2022 dans son ensemble, elle pourrait atteindre 5 % selon le PLFR.

Cette hausse résulte pour beaucoup du renchérissement des prix du pétrole, de l'électricité et du gaz, même si des mesures (« boucliers énergétiques » notamment) ont été prises pour en atténuer les effets. Les prix de l'énergie inclus dans l'indice des prix à la consommation ont ainsi progressé de 27,8 % sur un an en mai 2022.

Hors énergie et hors produits alimentaires, l'inflation dite « sous-jacente » a également fortement augmenté pour s'inscrire à 3,7 % en mai, soit le triple de son niveau il y a un an. Cette augmentation traduit un ajustement des prix des entreprises face à la hausse de leurs coûts, qu'il soit lié au renchérissement des prix mondiaux de l'énergie ou aux difficultés d'approvisionnement liées aux perturbations des chaînes mondiales de production.

La diffusion du choc des prix des produits importés, comme l'énergie, reste pourtant, à ce stade, modérée car les prix attachés à la production nationale (le déflateur du PIB[35]) n'ont crû que de 1,4 % sur un an au premier trimestre, contre 3,6 % pour les prix à la consommation. Cela peut traduire le fait que les entreprises ne répercuteront qu'avec retard la hausse de leurs coûts ou bien que certaines entreprises, dans un environnement de demande faiblissante, préfèrent maintenir leurs prix inchangés et comprimer leurs marges.

En comparaison avec ses partenaires européens, la France est le pays de la zone euro ayant le plus faible niveau d'inflation. Au sens de l'indice des prix à la consommation harmonisé, l'inflation a ainsi atteint 5,8 % en mai 2022, soit moins que la zone euro (+ 8,1 %), l'Allemagne (8,7 %) ou l'Italie (7,3 %). Cette différence s'explique en partie par les mesures mises en place pour atténuer l'effet du renchérissement des prix de l'énergie. Ainsi, selon l'Insee, les mesures prises sur les prix du gaz et de l'électricité (« bouclier tarifaire »), conjuguées à la « remise à la pompe » sur les prix de l'essence, permettraient d'abaisser l'inflation de près de 2 points de pourcentage au deuxième trimestre.

La brutale augmentation de l'inflation vient peser sur le pouvoir d'achat et sur les coûts de production, ce qui a notamment pour conséquence de restreindre la consommation des ménages, l'investissement et la production des entreprises.

Cette poussée importante de l'inflation et la perception qu'elle pourrait être plus durable qu'escompté ont conduit à une accélération du calendrier de resserrement de la politique monétaire. Ainsi, la BCE a annoncé lors de sa réunion du 9 juin 2022 que la prochaine hausse des taux directeurs, de 25 points de base, interviendra lors de sa réunion de politique monétaire de juillet. Elle sera suivie par une nouvelle hausse en septembre, dont l'amplitude dépendra des prévisions économiques disponibles à cette date. De même, les achats nets d'actifs s'arrêteront à partir du 1er juillet 2022. Cette normalisation intervient à un moment où les taux d'intérêt sur les titres français ont déjà fortement augmenté. Le taux à 10 ans français s'inscrit à plus de 200 points de base au-dessus de son niveau du début de l'année 2022. Cette hausse des taux est proche de l'augmentation de l'inflation sous-jacente sur la même période, passée de 1 % à 3,7 %, indiquant une faible baisse des taux d'intérêt réels calculés avec cet indicateur.

[35] Le déflateur du PIB correspond au prix attaché à la production nationale de biens et services.

L'incertitude autour du scénario macroéconomique 2022 demeure élevée, comme en témoigne notamment l'écart entre la prévision de croissance la plus élevée (+ 3,3 %) et la plus basse (+ 1,4 %) du consensus des économistes de juin 2022. Cette incertitude a également conduit la Banque de France à présenter, fin juin, deux scénarios, l'un dit « central » avec une croissance de 2,3 % et l'autre dit « défavorable » avec une croissance de 1,5 %. L'incertitude dépend en particulier du développement de la guerre en Ukraine, des mesures qui pourraient être mises en place pour en atténuer les effets, de l'évolution de l'épidémie de covid 19 en France et des répercussions de la stratégie zéro-covid de la Chine qui perturbe fortement les chaînes mondiales de production. Même si la communication de la BCE de début juin éclaire le calendrier de la normalisation de la politique monétaire en 2022, celui-ci demeure au-delà très incertain.

Dans son avis sur le PLFR présenté début juillet, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que « *la prévision de croissance pour 2022 du Gouvernement n'est pas hors d'atteinte mais est un peu élevée. L'inflation prévue pour 2022 paraît à l'inverse un peu sous-estimée* »[36].

Au total, la croissance du PIB en volume devrait être plus basse que celle prévue par la LFI pour 2022. Dans le même temps, le choc inflationniste devrait se traduire par une croissance des prix plus élevée. Au total, le PIB en valeur devrait croître un peu moins vite que dans la prévision de la LFI (voir *infra*).

II - Après des encaissements supérieurs aux attentes en 2021, des recettes attendues en nette hausse par rapport à la prévision de la LFI

La prévision de prélèvements obligatoires (PO) pour 2022 en loi de finances initiale (LFI) était de 1 125,8 Md€, en augmentation de 49,1 Md€ par rapport au niveau 2021 prévu par la loi de finances rectificative n° 2 (LFR 2) du 1er décembre 2021. Dans le PLFR de début juillet, les prélèvements obligatoires atteindraient 1 175 Md€ en 2022, soit près de 50 Md€ de plus qu'en LFI. Plusieurs éléments ont en effet conduit à modifier

[36] Avis n° HCFP-2022-2 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.

la prévision de la LFI : un effet base positif de recettes de 2021 (A), les effets négatifs d'un affaiblissement de la croissance contrebalancés par un dynamisme très important des recettes début 2022 (B) et une réévaluation à la hausse du coût des mesures nouvelles de la LFI, complétée par de nouvelles baisses de prélèvements annoncées par le Gouvernement (C).

A - Des recettes en 2021 supérieures aux prévisions

Le montant des prélèvements obligatoires pour 2021 publié fin mars par l'Insee (1 107,7 Md€) est supérieur de 31 Md€ à la prévision de la LFR 2 pour 2021.

Un tiers de cet écart (+ 9,9 Md€) s'explique par les recettes d'impôt sur les sociétés (IS), sous l'effet du versement d'un montant de cinquième acompte en décembre 2021 plus important que prévu. Les déclarations finales d'IS pour 2021, déposées en mai 2022, indiquent que ces recettes supplémentaires constatées en fin de gestion sont liées à un très fort dynamisme du bénéfice fiscal des entreprises, qui aurait augmenté de près de 40 % en 2021.

Les autres prélèvements qui contribuent le plus à l'écart à la prévision en 2021 sont les cotisations sociales (8,3 Md€) et la TVA (4,7 Md€), principalement sous l'effet d'une activité économique en 2021 plus dynamique que prévu lors du collectif de fin d'année (LFR 2 2021). Enfin, cet écart s'explique également par de meilleures recettes d'impôt sur le revenu (1,7 Md€) et de prélèvements sociaux hors cotisations (1,4 Md€), résultant principalement du dynamisme des revenus salariaux.

Tableau n° 13 : prélèvements obligatoires en 2021 (en Md€)

	Prévision en LFR 2 2021	Réalisé	Écart
Prélèvements obligatoires (Md€)	1 076,7	1 107,7	31
Soit en % PIB	43,8 %	44,3 %	0,5 point
dont impôt sur les sociétés (Md€)	36,4	46,3	9,9
dont cotisations sociales hors sinistralité	358,0	366,3	8,3
dont TVA	181,2	185,9	4,7

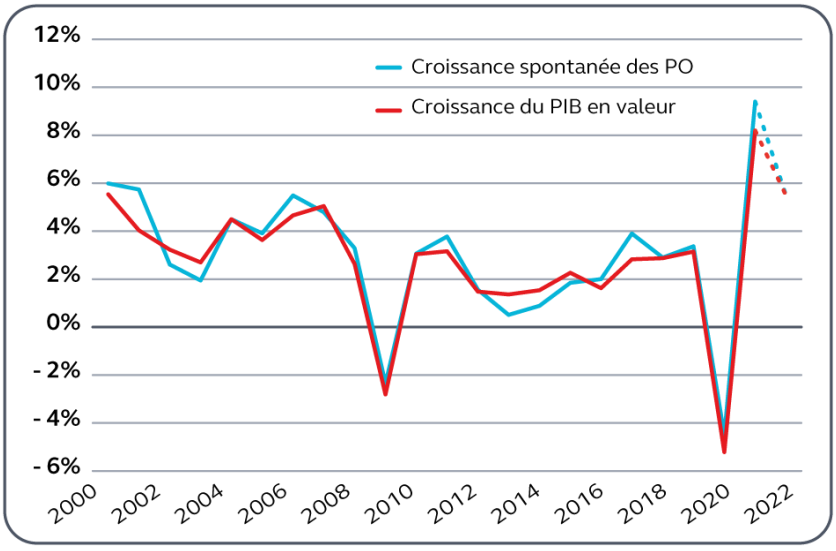
Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee et du Ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les recettes supplémentaires enregistrées en fin de gestion 2021 devraient largement se répercuter sur le niveau des prélèvements pour 2022.

B - Une croissance spontanée des prélèvements toujours dynamique malgré le ralentissement économique

En LFI pour 2022, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires – c'est-à-dire hors mesures nouvelles de hausse et de baisse – était prévue à + 5,5 % en 2022, soit exactement la croissance attendue du PIB en valeur.

Graphique n° 13 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB en valeur (2000-2022, en %)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, du Ministère de l'économie, des finances et de la relance, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2022, des documents équivalents les années antérieures et de la LFI pour 2022

La croissance du PIB en valeur en 2022 pourrait être inférieure à la prévision. En raison du ralentissement de l'activité, le PIB en volume croîtrait moins fortement que prévu. Le déflateur du PIB pourrait progresser un peu plus fortement que prévu, mais moins que les prix à la consommation[37].

[37] Le déflateur du PIB s'écarte de l'indice des prix à la consommation en fonction, notamment, de l'évolution des prix des importations, des exportations et de l'investissement. Au premier trimestre 2022, sa croissance a été de 1,4 % sur un an, là où les prix à la consommation ont augmenté de 3,6 %, soit près de trois fois plus.

Les conséquences sur les recettes publiques d'une inflation plus forte que prévu

L'inflation des prix à la consommation en 2022 est attendue à + 5 % en moyenne annuelle par le consensus des prévisionnistes paru en juin 2022, soit 3,5 points de plus qu'en LFI pour 2022.

Les conséquences sur les recettes publiques d'une inflation plus forte que prévu diffèrent en fonction de son origine. Lorsqu'elle résulte d'une hausse des prix importés, comme c'est le cas avec la forte hausse des prix énergétiques de ces derniers mois, elle s'accompagne d'une perte de richesses de l'économie nationale, illustrée dans le cas présent par la dégradation de près de 15 Md€ de la balance commerciale en produits énergétiques depuis un an et demi. Ainsi, l'impact sur les recettes publiques est *in fine* négatif.

Plusieurs facteurs peuvent néanmoins en atténuer les effets à court terme.

En premier lieu, les ménages et les entreprises n'ajustant pas immédiatement leurs comportements de consommation et d'investissement, l'activité peut continuer sur son élan un certain temps avant d'être affectée par la hausse des prix importés. Celle-ci a néanmoins fortement ralenti au premier trimestre 2022, sous l'effet du recul de la consommation des ménages.

En outre, les mesures du Gouvernement en dépenses pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et les revenus des entreprises, telles que le « bouclier tarifaire » sur l'électricité et le gaz et la « remise à la pompe » sur les prix des carburants, peuvent contribuer à préserver l'activité économique. Dans ce cas, l'impact sur les recettes publiques est atténué par la compensation opérée par le Gouvernement sous forme de hausse de dépenses, celle-ci contribuant néanmoins à la dégradation du solde public.

Enfin, la hausse de l'inflation sous-jacente, qui atteint + 3,2 % en avril, traduit la diffusion de la hausse de l'inflation importée à l'ensemble de l'économie, salaires et prix pratiqués par les entreprises. Cet effet peut contribuer à préserver les recettes publiques, la dynamique du PIB en valeur se maintenant malgré le ralentissement du PIB en volume. À terme, cependant, la diffusion de la hausse des prix importés à l'ensemble de l'économie est susceptible de pénaliser la compétitivité.

Au final, l'effet négatif d'une hausse d'inflation importée sur le solde public peut être atténué, de manière temporaire, selon la manière dont celle-ci se diffuse dans l'économie et selon la répartition de la perte de richesse qui est opérée *in fine*.

Les prévisions les plus récentes de croissance de PIB en valeur pour 2022 sont ainsi inférieures à celles sous-jacentes à la LFI 2022 (de l'ordre de 5 %, contre 5,5 % en LFI).

Tableau n° 14 : prévisions de croissance du PIB en valeur pour 2022

	Date de la prévision	Prévision
LFI pour 2022	Octobre 2021	+ 5,5 %
FMI	Avril 2022	+ 5,0 %
Commission européenne	Mai 2022	+ 5,3 %
OCDE	Juin 2022	+ 4,7 %
Banque de France	Juin 2022	+ 4,7 %
PLFR	Juillet 2022	+4,9 %

Source : Cour des comptes à partir des publications des institutions

Néanmoins, les prévisions d'élasticité des prélèvements obligatoires restent très incertaines, comme l'a montré l'année 2021 qui a été marquée par une élasticité beaucoup plus élevée qu'attendu en loi de finances initiale. Dans la prévision du PLFR de début juillet, le Gouvernement retient désormais une élasticité des recettes fiscales au PIB de 1,5, contre une élasticité de 1 lors de la LFI.

Le dynamisme des recettes en début d'année 2022 explique en partie cette nouvelle prévision. Par exemple, la masse salariale est soutenue début 2022 par le dynamisme de l'emploi, nettement plus marqué que dans la prévision sous-jacente à la LFI. En outre, les demandes de revalorisation salariale se renforcent dans un contexte d'inflation plus forte que prévu, qui a déjà donné lieu à une revalorisation anticipée du Smic au mois de mai. Au total, selon le PLFR, et malgré une croissance révisée à la baisse, la masse salariale pourrait bénéficier d'un dynamisme supérieur à celui inscrit dans la LFI pour 2022 (+ 8,5 % contre + 5,9 %). Ce surcroît de masse salariale de plus de deux points entraînerait environ 8 Md€ de recettes supplémentaires en cotisations sociales, prélèvements sociaux et impôt sur le revenu.

En combinant les hypothèses sur l'élasticité, révisée à la hausse de 1 en LFI à 1,5 en PLFR, et sur la croissance du PIB en valeur, révisée à la baisse à 4,9 % en PLFR contre 5,5 % en LFI, les prélèvements obligatoires seraient spontanément supérieurs d'un peu plus de 20 Md€ par rapport à la prévision de la LFI.

C - De nouvelles baisses d'impôts significatives

1 - Une réévaluation à la hausse du coût des baisses d'impôts de la loi de finances initiale

La LFI pour 2022 prévoit des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires : deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages des deux derniers déciles de revenus (- 2,8 Md€), dernière étape de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés (- 2,9 Md€), transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain des revenus déclarés (- 1,1 Md€). Le retard pris dans la mise en œuvre de ce dernier dispositif pour une partie des bénéficiaires a conduit à en réduire le coût pour 2022 dans le PLFR à - 0,5 Md€.

La principale baisse d'impôts concerne la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) adoptée par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2022 pour faire face à la hausse des tarifs (dans le cadre du « bouclier tarifaire »). Son coût sur la période d'application en 2022 (1er février 2022 au 31 décembre 2022) était estimé en LFI à 5,9 Md€. Il a été réévalué à 7,4 Md€ (soit 8,1 Md€ en année pleine) en prenant en compte les prix réels de marché.

Les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires représentent des montants plus réduits. Elles se rapportent pour l'essentiel soit à l'extinction de baisses temporaires de prélèvements (0,6 Md€ pour l'extinction des mesures d'urgence à destination des entreprises), soit à des recettes d'IS supplémentaires résultant mécaniquement de l'amélioration des résultats comptables des entreprises permise par la baisse des impôts de production (1,3 Md€).

Au total, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires inscrites en LFI coûteraient 11,6 Md€, soit 1,5 Md€ de plus que prévu, sous l'effet du renchérissement du « bouclier tarifaire » sur l'électricité mis en œuvre depuis le 1er février 2022.

Tableau n° 15 : impact des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de la LFI pour 2022 (en Md€)

	2022
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	- 2,8
Transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain	- 0,5
Revalorisation du barème kilométrique de 10 % pour l'imposition des revenus de l'année 2021	- 0,4
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	- 2,9
Retour IS de la suppression des impôts de production	1,3
Retrait des mesures d'urgence (report en arrière des déficits sur l'impôt sur les sociétés, crédit d'impôt bailleurs,)	0,6
Baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour faire face à la hausse des tarifs (dans le cadre du « bouclier tarifaire »)	- 7,4
Autres mesures nouvelles	- 1,4
Total hors transformation du CICE*	- 13,5
Effet temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations*	1,9
Total	**- 11,6**

Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance
** Les effets de la transformation du CICE en baisse de charges sociales (remboursements de créances) continuent d'affecter avec retard les prélèvements obligatoires. En comptabilité nationale, ces remboursements ont été comptabilisés intégralement en 2019 et n'ont pas d'incidence sur le déficit en 2022.*

2 - De nouvelles baisses d'impôts en loi de finances rectificative

À ces mesures inscrites en LFI, vont s'ajouter celles contenues dans le projet de loi de finances rectificative de juillet 2022.

Il s'agit principalement de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, qui entraînerait une baisse de recettes pour l'État de 3,2 Md€.

Le triplement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat engendrerait de moindres cotisations de l'ordre de 0,3 à 1 Md€, retraçant ainsi le coût de l'effet d'aubaine qui apparaît lorsque la prime est versée en substitution au salaire[38].

[38] L'Insee estime que cet effet d'aubaine porte sur 15 % à 40 % des montants versés (Insee Références, *Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises*, juillet 2019), sur un montant versé de l'ordre de 2 Md€ les années précédentes.

Ainsi, les mesures nouvelles déjà en vigueur et celles qui ont fait l'objet d'annonces du Gouvernement pourraient représenter une baisse globale de prélèvements de l'ordre de 15,1 Md€ à 15,8 Md€ en 2022, soit 5,0 Md€ à 5,7 Md€ de baisse supplémentaire par rapport aux 10,1 Md€ prévus en LFI pour 2022.

D - Au total, des recettes qui seraient nettement supérieures aux estimations de la loi de finances initiale

Au total, et selon les prévisions du PLFR, les recettes publiques pourraient être plus élevées que la prévision de la LFI pour 2022 d'un peu plus de 57 Md€, principalement sous l'effet d'une base de prélèvements en 2021 plus élevée et du dynamisme des recettes au début de l'année 2022.

L'incertitude autour de cette prévision est très élevée. Elle concerne notamment l'environnement économique et la capacité de la croissance à résister à la succession de chocs survenus au début de l'année 2022 (hausse des prix de l'énergie, guerre en Ukraine, augmentation importante des taux d'intérêt). L'évolution de la situation épidémique est également un facteur d'incertitude à un moment où les contaminations repartent à la hausse.

III - Des dépenses significativement en hausse par rapport à la LFI

Dans le PLFR, les dépenses de l'État et des administrations de sécurité sociale sont revues à la hausse, du fait notamment des mesures de gestion de crise et des effets de la hausse de l'inflation, alors que celles des collectivités locales sont affectées dans une moindre mesure par l'évolution du contexte économique.

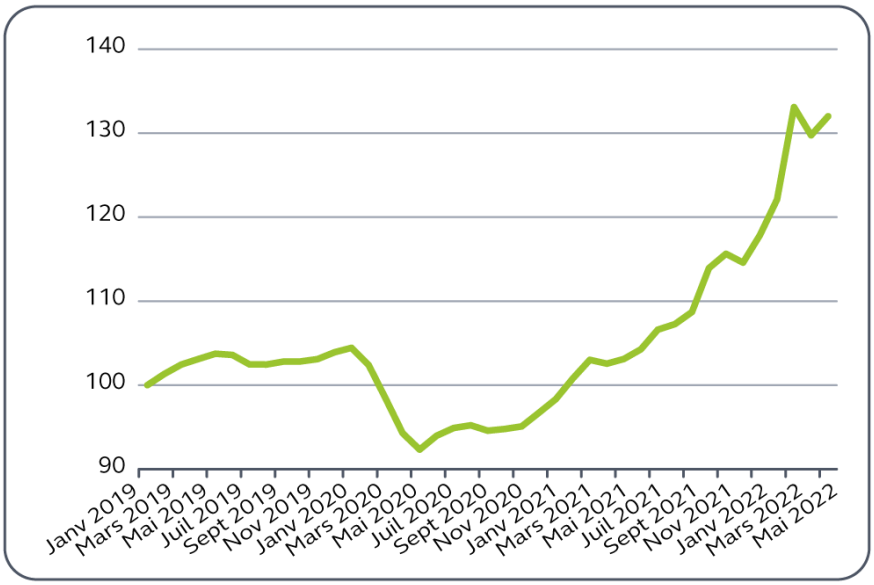
A - Des dépenses de l'État une nouvelle fois fortement sollicitées

Alors que la loi de finances initiale pour 2022 a retenu un objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) de 502 Md€, le PLFR porte désormais celui-ci à 544 Md€, soit près de 40 Md€ de plus. La réévaluation à la hausse de certaines mesures déjà prises, en lien notamment avec la hausse importante de l'inflation, et les mesures annoncées depuis le vote de la LFI traduites dans le projet de loi de finances rectificative de début juillet, expliquent en partie cette révision.

1 - Des effets directs de la hausse de l'inflation

Le coût de mesures présentées en fin d'année 2021 serait plus élevé que prévu en LFI pour 2022 en raison de la persistance du niveau élevé des prix de l'énergie.

Graphique n° 14 : indice des prix de l'énergie (base 100 en janvier 2019)



Source : Insee

La compensation versée aux fournisseurs de gaz pour le gel des tarifs au niveau d'octobre 2021, prévue à 1,2 Md€ en LFI pour 2022, pourrait être très supérieure en raison de la hausse des tarifs et atteindre 4,7 Md€ selon le PLFR de début juillet, soit un surcoût de 3,5 Md€ par rapport à la LFI.

De même, le coût en dépense du « bouclier tarifaire » sur l'électricité, qui correspond aux pertes des fournisseurs d'électricité (y compris EDF), pourrait atteindre 8,9 Md€ selon le PLFR de début juillet, contre un coût nul dans la LFI[39].

[39] Le traitement en comptabilité nationale de cette mesure n'est à ce stade que provisoire et pourra être modifié ultérieurement par l'Insee.

Le maintien de prix élevés de l'énergie conduira, à l'inverse, à un moindre coût du service public de l'énergie qui participe financièrement au soutien des énergies renouvelables. Cela pourrait réduire la dépense prévue en LFI de plus de 8,3 Md€ en comptabilité nationale.

Selon le PLFR de début juillet, la forte hausse de l'inflation en 2022 en France et en zone euro, supérieure à celle anticipée en LFI (inflation à 5 % en moyenne annuelle dans le PLFR, + 1,5 % en moyenne annuelle en LFI pour la France) conduirait à une charge d'indexation des obligations indexées sur l'inflation supérieure de 15,9 Md€ à celle anticipée en LFI.

Par ailleurs, l'augmentation des taux d'intérêt sur toute la courbe des taux depuis le vote de la LFI (le taux à 10 ans français dépasse de plus de 200 points de base son niveau du début de l'année) va également renchérir la charge d'intérêts sur les émissions de titres de court terme et sur les émissions d'OAT standards, c'est-à-dire non indexées sur l'inflation. Ce surcoût est estimé à 1,5 Md€ dans le PLFR.

À l'inverse, le rattachement par l'Insee à l'année 2021 de la totalité de l'indemnité inflation, au lieu d'un partage entre les deux années tel qu'imputé en LFI, conduit à prévoir une dépense nulle en 2022 en comptabilité nationale et donc un moindre coût de 2,3 Md€ par rapport à la LFI.

2 - Des dépenses ouvertes par décret d'avance dont certaines sont prolongées

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a ouvert de nouveaux crédits (6,0 Md€) pour financer des mesures du plan de résilience pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et financer l'accueil de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine. Sont ainsi financées une remise de 15 centimes hors taxe sur les carburants (3,0 Md€), une subvention aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité (1,5 Md€), des aides sectorielles pour près de 1,1 Md€ et une aide d'accueil pour les réfugiés pour 400 M€.

Tableau n° 16 : dispositifs financés par le décret d'avance du 7 avril 2022 (M€)

Mesures	Coût (M€)
Remise de 15 centimes HT par litre sur les carburants entre le 1er avril et le 31 juillet 2022	2 990
Compensation pour les entreprises particulièrement exposées au renchérissement de leurs dépenses en énergie	1 500
Soutien aux agriculteurs et aux pêcheurs	580[40]
Soutien en faveur du transport routier	400
Financement de dispositifs d'accueil de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine	400
Aide pour les entreprises des travaux publics affectées par la hausse du prix de l'énergie	80
Total	**5 950**

Source : Décret d'avance du 7 avril 2022

Un décret d'avance étant, par construction, équilibré, ces ouvertures de crédits sont financées par des annulations de crédits sur :

- la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (3,5 Md€) ;
- la mission *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (0,5 Md€) ;
- des crédits mis en réserve sur les budgets ministériels (2,0 Md€).

Certaines mesures financées par le décret d'avance sont prolongées dans le PLFR de début juillet en raison du maintien à un haut niveau des prix de l'énergie.

Ainsi, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé la prolongation de la remise de 15 centimes hors taxes sur le carburant jusqu'à la fin de l'été et son remplacement progressif par un dispositif pérenne ciblé. Cette prolongation conduirait à des dépenses supplémentaires à hauteur de 4,6 Md€ selon le PLFR, portant le coût total de cette mesure à 7,6 Md€ pour l'année 2022.

De même, l'extension attendue jusqu'à la fin de l'année de l'aide pour les entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité pourrait représenter une charge additionnelle de 1,5 Md€ selon le PLFR.

[40] Ce montant se décompose en 400 M€ d'aide aux éleveurs pour prendre en charge une partie de la hausse du coût de l'alimentation animale, 150 M€ de prise en charge des cotisations patronales des agriculteurs et 30 M€ de soutien pour les pêcheurs équivalent à 35 centimes par litre de carburant entre le 17 mars et le 31 juillet 2022.

3 - De nouvelles mesures annoncées dans le PLFR

D'autres mesures visant à compenser les effets de la hausse des prix vont également peser sur la dépense de l'État en 2022.

Le point d'indice de la fonction publique sera revalorisé de 3,5 % au 1er juillet 2022, pour un coût pour l'État de 2,2 Md€ en 2022. Par ailleurs, la revalorisation des retraites de 4 % au 1er juillet 2022 conduira à un surcoût de 1,2 Md€ des pensions des fonctionnaires de l'État.

La revalorisation des autres prestations sociales[41], annoncée aussi pour le 1er juillet, pèserait également sur la dépense de l'État en 2022 à hauteur d'environ 0,7 Md€ pour une revalorisation de 4 % également.

Le versement d'une indemnité exceptionnelle aux ménages vulnérables (« chèque alimentaire ») pour faire face à la hausse des prix représenterait 1 Md€ de dépenses supplémentaires sur le budget de l'État.

Tableau n° 17 : principales dépenses supplémentaires ou moindres dépenses de l'État en 2022 par rapport à la LFI 2022 (Md€)

	2022
Bouclier tarifaire gaz	3,5
Bouclier tarifaire électricité	8,9
Moindres charges de service public de l'énergie	- 8,3
Titres de dette indexés (OATi)	15,9
Effet de comptabilisation de l'indemnité inflation	- 2,3
Remise sur les carburants	7,6
Aide aux entreprises intensives en énergie	3,0
Aides sectorielles	1,1
Point fonction publique	2,2
Pensions fonctionnaires État	1,2
Prestations sociales	0,7
Indemnité exceptionnelle aux ménages vulnérables	1,0

Source : Cour des comptes

Au total, selon le PLFR de début juillet, la dépense de l'État en comptabilité nationale[42] dépasserait le niveau voté en LFI d'environ 38 Md€.

[41] L'État finance notamment l'allocation adultes handicapés (AAH), la prime d'activité et les aides personnelles au logement.
[42] Hors crédit d'impôt et hors transferts entre administrations publiques.

B - Des dépenses sociales supplémentaires du fait de la crise sanitaire et d'annonces de revalorisation

Les dépenses des administrations de sécurité sociale seront également relevées par rapport à leur niveau de la LFI ou de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022.

Les dépenses dans le champ de l'Ondam pourraient ainsi être plus élevées que leur niveau voté en LFSS pour 2022 (236,8 Md€). En raison du rebond épidémique de début d'année et de la perspective, selon la HAS, d'une poursuite de l'évolution du virus pouvant entraîner la survenue de reprises épidémiques périodiques, le comité d'alerte de l'Ondam souligne, dans son avis du 30 mai dernier, les risques de dépassement de la provision de LFSS (4,9 Md€) pour couvrir les surcoûts de crise sanitaire, mais aussi la revalorisation des salaires des professionnels de la filière socio-éducative et la dynamique élevée des dépenses de produits de santé, d'indemnités journalières et de transports sanitaires. Depuis l'avis du comité d'alerte, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique devrait conduire à une dépense supplémentaire de 1,1 Md€ dans le champ de l'Ondam.

Compte tenu de la reprise épidémique constatée à mi-année, les dépenses dans le champ de l'Ondam pourraient dépasser l'objectif voté de 7,1 Md€.

Les dépenses de retraite vont également augmenter plus que prévu en LFI pour 2022 du fait de la revalorisation de 4 % au 1er juillet des pensions de base, déjà revalorisées de 1,1 % au 1er janvier 2022, pour un surcoût d'environ 3,7 Md€.

De même, la revalorisation de 4 % au 1er juillet d'autres prestations sociales (branche famille, pensions d'invalidité), déjà indexées de 1,8 % au 1er avril selon les règles de droit commun, pèsera à hauteur de 0,9 Md€ sur les comptes sociaux en 2022.

Au total, la dépense des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale[43] serait 9,5 Md€ plus élevée qu'en LFI.

[43] Hors crédits d'impôts et transferts entre administrations publiques.

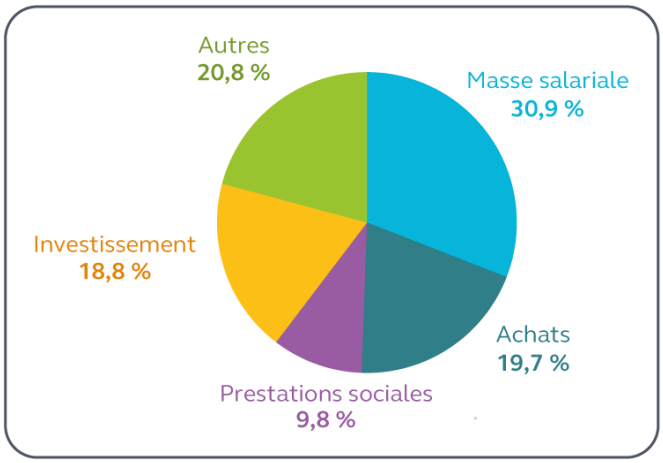
C - La dépense publique locale affectée dans une moindre mesure

Plusieurs facteurs rendent possible un surcroît de dépense publique locale pour 2022 par rapport à la LFI pour 2022, mais celui-ci serait modéré. Le regain d'inflation devrait en effet renchérir le coût des achats (en fonctionnement, par exemple dépenses de fluides, de denrées alimentaires pour la restauration scolaire et en investissement), dont une partie au moins est incompressible. Ce surcoût pourrait néanmoins être réduit par des politiques de limitation de certains achats.

Par ailleurs, la hausse du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022 pèsera à hauteur de 1,1 Md€ sur les budgets locaux.

De même, l'investissement local ayant été finalement un peu moins dynamique que prévu en 2021 (+ 8,7 % contre + 12,3 % attendus en LFI), il est possible que des effets de rattrapage conduisent à accentuer la dépense en 2022.

Graphique n° 15 : structure de la dépense publique locale en 2021



Source : Insee

Enfin, la revalorisation attendue du revenu de solidarité active (RSA) au 1er juillet majorera la dépense sociale des départements de 0,1 Md€, mais cette dépense supplémentaire par bénéficiaire pourrait éventuellement être compensée par un nombre de bénéficiaires moindre qu'envisagé initialement.

Au total, selon le PLFR, les dépenses publiques locales en comptabilité nationale[44] excéderaient le niveau de la LFI pour 2022 de 4,6 Md€.

D - Une dépense publique attendue en nette hausse par rapport à la LFI

Selon le PLFR, la dépense publique excèderait le niveau prévu en LFI de près de 60 Md€. Cette prévision reste sujette à de nombreuses incertitudes liées aux hypothèses sur les mesures annoncées mais qui n'ont pas encore été votées, à la capacité des administrations à absorber, en gestion, une partie des surcoûts attendus et, enfin, à l'évolution de l'environnement économique et de l'épidémie de covid 19.

Tableau n° 18 : dépenses publiques supplémentaires par rapport à la LFI 2022 (Md€)

	Écart à la LFI
Administrations publiques centrales	45,9
Administrations de sécurité sociale	9,5
Administrations publiques locales	4,6
Total	59,8

Source : Projet de loi de finances rectificative de début juillet

IV - Des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit pour 2022

Le déficit public prévu par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 était de 5 points de PIB. Cette prévision est maintenue dans le PLFR de début juillet, même si de nombreux éléments ont évolué significativement :

- la révision à la baisse des hypothèses de croissance pour 2022 et à la hausse de celles sur l'inflation a un impact direct sur le niveau des recettes publiques ainsi que sur les dépenses, notamment la charge d'intérêts payés sur les obligations indexées sur l'inflation ;

[44] Hors crédit d'impôts et hors transferts entre administrations publiques

- de nouvelles mesures (plan de résilience et mesures de pouvoir d'achat prises en compte dans le projet de loi de finances rectificative) vont venir détériorer le déficit 2022 par rapport au scénario de la LFI 2022 ;
- le rebond épidémique de début d'année et la persistance d'un risque sanitaire sur le second semestre vont peser sur les dépenses couvertes par l'Ondam au-delà de la provision inscrite en loi de financement de la sécurité sociale ;
- à l'inverse, le déficit 2021 moins dégradé que prévu dans la LFR 2 et des recettes plus élevées ont créé un effet de base positif.

La prévision du Gouvernement est proche de celle des organisations internationales.

Les dernières prévisions du FMI d'avril 2022 retiennent un déficit de 5,6 points de PIB. Elles n'intègrent pas l'effet des mesures annoncées le 11 mai, soit après la finalisation des prévisions du FMI, qui viendront dégrader cette prévision, et ne prenaient en compte que partiellement l'amélioration des recettes constatée en fin de gestion 2021 qui, à l'inverse, l'améliorera. Le déficit structurel s'établirait à 5,3 points de PIB potentiel, soit 0,3 point au-dessus de l'hypothèse retenue dans la LFI.

En revanche, dans ses prévisions publiées le 16 mai, la Commission européenne, sans prendre en compte non plus les mesures annoncées le 11 mai par le Gouvernement mais en intégrant tout l'effet des recettes supérieures aux attentes fin 2021, prévoit un déficit de 4,6 points de PIB.

Plus récemment, l'OCDE, dans ses perspectives économiques publiées début juin, retient une prévision de déficit dégradée à 5,4 points de PIB pour l'année 2022.

Avec un déficit de 5 points de PIB, la dette refluerait légèrement en 2022 pour s'inscrire à 111,9 points de PIB contre 112,5 points en 2021.

Les aléas autour de cette prévision de déficit sont nombreux. Ils dépendent notamment de la durée du conflit en Ukraine et des effets sur les prix de l'énergie, de l'évolution de la situation épidémique, du rythme de normalisation de la politique monétaire, de la résistance de l'économie à ces chocs et d'éventuelles nouvelles mesures décidées par le Gouvernement ou introduites en cours de débat parlementaire.

Dans son avis sur le PLFR présenté début juillet le HCFP a indiqué que la prévision de déficit pour 2022 *« paraît affectée de risques essentiellement défavorables »*[45].

[45] Avis n° HCFP-2022-2.

CONCLUSION

Le déficit public prévu par la loi de finances initiale pour 2022 était de 5 points de PIB. L'activité économique étant attendue proche de son niveau potentiel, car l'écart de production ou « output gap » serait proche de zéro, ce déficit était de nature essentiellement structurelle. La dette, elle, ne devait pas diminuer.

La publication, fin mai, d'un déficit pour 2021 moins élevé qu'attendu, de 6,4 points de PIB contre 8,2 points de PIB dans la loi de finances rectificative de fin d'année, laissait entrevoir la possibilité d'un déficit en 2022 plus faible que dans la loi de finances initiale.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine, avec notamment son impact sur l'activité et l'inflation, et les mesures mises en place (plan de résilience et mesures du PLFR) ont cependant conduit le Gouvernement à retenir une prévision de déficit pour 2022 inchangée par rapport à la LFI dans le PLFR de début juillet.

En effet, selon le PLFR, les recettes seraient bien supérieures au niveau de la LFI en raison d'un effet de base positif lié au surcroît de recettes constaté en 2021 par rapport à la LFR 2 et au dynamisme des recettes observé début 2022. Elles sont pourtant pénalisées par une croissance plus faible et l'annonce de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires (contribution à l'audiovisuel public, par exemple). Dans le même temps, les dépenses augmenteraient sensiblement, notamment pour intégrer le plan de résilience, les dépenses supplémentaires annoncées pour soutenir le pouvoir d'achat et l'impact sur la charge d'intérêts de l'inflation plus élevée. Les dépenses devraient également être rehaussées en raison de dépenses de santé liées à l'épidémie de covid 19 plus importantes, en lien notamment avec l'intensité de l'épidémie au début de l'année 2022.

La prévision de déficit du PLFR est assez proche de celles des organisations internationales. Ainsi, les estimations les plus récentes des organisations internationales sont de 5,6 % pour le FMI en avril, de 4,6 % pour la Commission européenne en mai. Ces prévisions n'intègrent pas les mesures annoncées lors du Conseil des ministres du 11 mai. Début juin, l'OCDE a publié une prévision de déficit de 5,4 % pour 2022.

La prévision de déficit du PLFR reste entachée de multiples incertitudes tenant à l'évolution de la situation sanitaire et géopolitique, qui pourraient affecter la croissance et l'inflation.

L'évolution attendue en 2022, avec un déficit de 5 points de PIB en grande partie de nature structurelle, devrait rendre encore plus complexe l'atteinte de l'objectif réaffirmé du Gouvernement de ramener le déficit sous 3 points de PIB et de mettre la dette sur une trajectoire descendante d'ici 2027.

Chapitre III

Construire une trajectoire de finances publiques crédible

Avec un déficit qui a doublé entre 2017 et 2021 et les incertitudes entourant le déficit en 2022, la prochaine loi de programmation des finances publiques, prévue à l'automne prochain, devra fixer un cap clair et crédible de redressement des finances publiques.

En l'absence de programme de stabilité transmis à la Commission européenne du fait des échéances électorales, la dernière trajectoire de moyen terme de finances publiques date de novembre 2021, lors de l'envoi du projet révisé de plan budgétaire à la Commission européenne. Dans ce document, le déficit repassait sous 3 % en 2027 et le ratio de dette publique commençait à diminuer seulement à cet horizon. Dans le chapitre consacré à la situation des finances publiques de son rapport public annuel publié en février 2022[46], la Cour avait évoqué certaines fragilités de cette trajectoire et souligné la nécessité, pour atteindre ses objectifs, d'un effort d'économies supplémentaires de 9 Md€ chaque année par rapport à l'évolution de la dépense sur la décennie qui a précédé la crise sanitaire.

[46] Cour des comptes, rapport public annuel, février 2022.

Depuis l'automne dernier, les contraintes se sont accrues sur la trajectoire de la prochaine loi de programmation des finances publiques alors que les objectifs initiaux n'évitaient pas, déjà, le risque de divergence persistante avec nos principaux partenaires de la zone euro (I).

Dans ce contexte, une prochaine loi de programmation des finances publiques devra être présentée à l'automne, pour faire suite à celle votée en 2018 dont la mise en œuvre a été interrompue moins d'un an après son adoption puis profondément remise en cause par la crise sanitaire. Cette nouvelle loi de programmation, qui fixera la stratégie pour les cinq prochaines années (cf. chapitre IV), devra tirer les enseignements des échecs des précédentes LPFP en s'appuyant sur des hypothèses économiques réalistes et une programmation complète et précise sur l'ensemble de la période (II) et associer pleinement, dans sa construction comme dans sa mise en œuvre, l'ensemble des administrations publiques (III).

I - Une prochaine loi de programmation des finances publiques déjà très contrainte

La prochaine loi de programmation des finances publiques devra intégrer de nombreuses décisions et annonces ainsi que les conséquences de la remontée des taux d'intérêt (A) et s'attacher à réduire le risque de divergence entre la France et ses partenaires de la zone euro (B) alors même que les nouvelles règles budgétaires européennes restent à définir (C).

A - Une trajectoire pluriannuelle qui doit intégrer de nouvelles dépenses et baisses d'impôts

La trajectoire pluriannuelle de la prochaine loi de programmation des finances publiques devra prendre en compte les mesures déjà votées ayant des effets pluriannuels en recettes et en dépenses, ainsi que celles annoncées depuis la publication des lois financières susceptibles d'être traduites dans des textes financiers en cours d'année.

1 - Des dépenses supplémentaires et des baisses d'impôts déjà engagées

Parmi les mesures déjà mises en œuvre, la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales réduira les prélèvements obligatoires de 2,8 Md€ en 2023.

Les programmes pluriannuels entrés en vigueur récemment (PIA 4, Plan de relance, plan d'investissements France 2030, mais aussi la loi de programmation militaire) se traduiront par des décaissements très importants sur la période. Les restes à payer[47] sur le budget de l'État atteignent en effet 178,5 Md€ en 2021, dont 83,0 Md€ pour les dépenses militaires, 17,1 Md€ pour le plan de relance et 15,9 Md€ pour les investissements d'avenir. S'y ajouteront 34 Md€ de dépenses du plan d'investissements France 2030. De même, d'autres lois de programmation sectorielles (cf. *infra*) exerceront une pression sur la trajectoire pluriannuelle à venir.

Par rapport au scénario présenté dans le projet de plan budgétaire révisé de l'automne 2021, la trajectoire devra également prendre en compte les mesures du PLFR de début juillet, notamment la revalorisation des retraites, des autres prestations sociales et du point d'indice de la fonction publique, la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, la prolongation et modification de la remise sur les prix des carburants (cf. chapitre II).

2 - D'autres éléments à intégrer à la trajectoire

En complément, de nouvelles mesures de réduction de prélèvements pourraient être mises en œuvre, comme la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la diminution des droits de succession mentionnées lors de la campagne présidentielle, même si leur calendrier et leurs modalités n'ont pas été encore précisés.

De nouvelles dépenses pourraient par ailleurs résulter de la revalorisation des salaires des enseignants, des effets attendus de la lutte contre le non recours aux prestations sociales et de la perspective de révision des critères d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)[48].

[47] Les restes à payer sont des engagements non soldés en fin d'exercice. Ils correspondent, en comptabilité budgétaire, aux autorisations d'engagement consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière à moyen terme.

[48] La « déconjugalisation » consisterait à ne plus prendre en compte les revenus du conjoint dans l'attribution de l'AAH.

Enfin, la trajectoire devra prendre en compte les conséquences majeures du nouveau contexte des taux d'intérêt. Les taux à dix ans français ont ainsi augmenté de près de 200 points de base depuis le début de l'année 2022. Selon l'Agence France Trésor, une augmentation pérenne de 100 points de base vient renchérir les charges d'intérêt de 30 Md€ à un horizon de 10 ans.

Ce nouvel environnement de taux constitue un changement considérable par rapport à la période d'avant-crise. En effet, la baisse de la charge d'intérêts, de 2,5 points de PIB en 2010 à 1,4 point de PIB en 2019, avait contribué pour près de 20 % à la maîtrise de la dépense publique : hors charge d'intérêts, le taux de croissance de la dépense en volume a été de 1,2 % entre 2010 et 2019, au lieu de 1 % pour la dépense totale.

Ces annonces, si elles devaient être mises en œuvre, et l'augmentation des taux d'intérêt pèseront sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

B - Un risque persistant de divergence avec les autres pays de la zone euro

L'analyse des programmes de stabilité, présentés en avril 2022, des huit principaux pays européens en comparaison de la dernière trajectoire pluriannuelle pour la France, celle attachée au projet de plan budgétaire de novembre 2021, fait ressortir deux groupes de pays en 2021 :

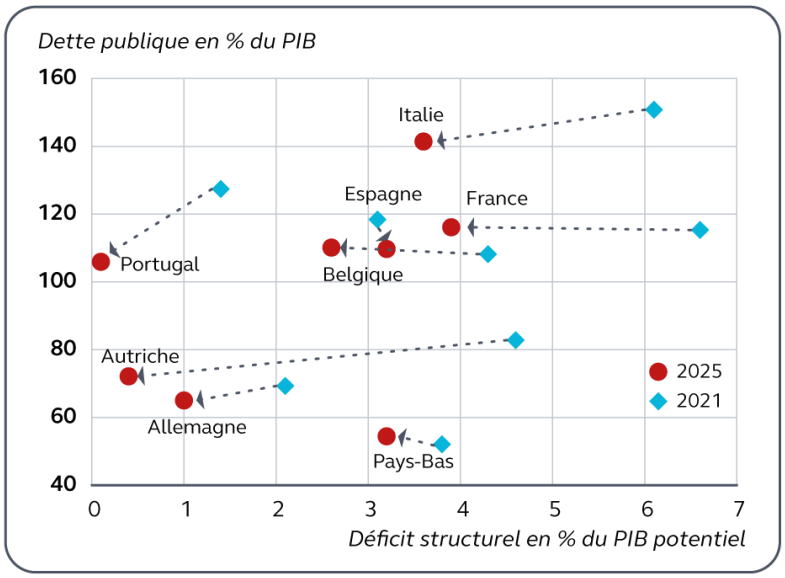
- d'un côté, les pays qui, en 2021, ont un niveau de dette modéré, compris entre 60 et 80 points de PIB, et des niveaux de solde structurel contenus. Dans ce groupe, figurent notamment l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche ;
- de l'autre côté, les pays avec une dette très élevée (bien supérieure à 100 points de PIB) et des niveaux de déficit structurel importants. La France fait partie de ce groupe avec l'Italie, l'Espagne et la Belgique. L'Italie est le pays dont la situation est la plus dégradée.

Le Portugal est dans une situation intermédiaire avec une dette élevée mais un déficit structurel modéré. Il bénéficie notamment d'être entré dans la crise sanitaire avec un solde structurel moins dégradé que celui de la France par exemple[49].

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

La France continuerait de diverger avec ses principaux partenaires, au vu de leur programme de stabilité. Elle serait ainsi un des rares pays qui, en 2025, dernière année couverte par les programmes de stabilité, n'aurait pas commencé à réduire la dette héritée de la crise sanitaire. À l'inverse, des pays comme l'Italie ou l'Espagne, qui ont vu leur niveau d'endettement augmenter plus que la France au moment de la crise sanitaire, prévoient de le réduire de près de 10 points de PIB en 2025 par rapport à 2021.

Graphique n° 16 : dette publique et déficit structurel des pays de la zone euro en 2021 et perspectives en 2025 (en % du PIB ou de PIB potentiel)



Source : programmes de stabilité (avril 2022) des différents pays sauf pour la France (projet de plan budgétaire actualisé d'octobre 2021)
Note de lecture : L'Italie a un ratio d'endettement de 150,8 points de PIB en 2021 et projette d'atteindre 141,4 points en 2025 dans son programme de stabilité, soit une réduction de près de 9 points de PIB. Son solde structurel évoluerait de - 6,1 % à - 3,6 %, soit une amélioration de 2,5 points de PIB potentiel.

Cette situation particulière de la France s'explique notamment par le fait que, comme en 2021, la France aurait en 2025 le déficit structurel le plus élevé des huit principaux pays européens (- 6,6 points de PIB potentiel en 2021 et - 3,9 points prévu pour 2025).

Le niveau élevé du déficit structurel en 2025 résulterait d'un redressement des finances publiques inachevé avant-crise (avec un déficit structurel de 2,5 points de PIB en 2019) et des mesures prises pendant la crise ayant des effets pérennes (notamment 10 Md€ de baisse des impôts à la production et près de 10 Md€ pour la revalorisation des salaires dans le cadre du « Ségur de la Santé »).

L'ajustement structurel programmé à ce stade à partir de 2022, de 0,35 point de PIB par an, serait insuffisant pour réduire l'écart avec les autres pays, quand bien même seraient réalisées les 9 Md€ d'économies supplémentaires en dépenses par rapport à la trajectoire en dépense sur les années 2010-2019 pour respecter la trajectoire du plan budgétaire d'octobre 2021.

Ces divergences en termes de finances publiques représentent un risque significatif au sein d'une zone monétaire unique. En effet, la trajectoire de finances publiques d'un État membre a des répercussions sur l'ensemble de ses partenaires partageant la même monnaie. L'érosion de la confiance à l'égard de la trajectoire de finances publiques d'un des États de la zone euro peut se propager dans le reste de la zone, notamment *via* le secteur financier, et créer des tensions en particulier dans la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

Le rapprochement des situations des finances publiques au sein de la zone euro devrait donc constituer un objectif majeur de la période post crise. Comme l'a indiqué la Commission européenne, il implique notamment que les pays ayant des situations les plus dégradées, comme la France, fassent des efforts plus importants de consolidation.

C - Une trajectoire à inscrire dans des règles européennes qui restent à redéfinir

Le cadre général de la gouvernance de l'Union économique et monétaire a été mis en place dès le traité de Maastricht. Ce cadre a été modifié par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012 adopté après la crise de la zone euro.

La principale règle est la convergence vers l'objectif de moyen terme, c'est-à-dire le niveau de solde structurel permettant d'avoir suffisamment de marge pour ne pas dépasser le seuil de 3 % de déficit en cas de dégradation conjoncturelle. La fixation d'un objectif de solde structurel, c'est-à-dire corrigé de l'effet de la conjoncture, devait permettre de s'assurer que les politiques menées n'étaient pas pro-cycliques, c'est-à-dire trop lâches en phase haute de conjoncture et trop restrictives en phase basse de conjoncture. Néanmoins, l'incertitude autour de la mesure du solde structurel et sa complexité n'ont pas permis une bonne appropriation de cet indicateur. Par ailleurs, les recommandations de convergence vers l'objectif de moyen terme ont parfois été peu suivies, conduisant certains pays à des déficits élevés et une dette toujours en progression.

Ainsi, avant même le déclenchement de la crise sanitaire, la rénovation des règles européennes de finances publiques paraissait nécessaire et la Commission européenne avait lancé une réflexion en vue de les revoir dès février 2020.

Avec la crise sanitaire, la Commission européenne a activé en 2020 la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, permettant aux pays de la zone euro de prendre des mesures exceptionnelles pour lutter contre la pandémie sans être contraints par les règles existantes en matière de finances publiques.

Le retour de l'activité économique à son niveau d'avant-crise rendait envisageable, après trois années de suspension de ces règles, la perspective de levée de la clause dérogatoire générale. La Commission avait engagé le 19 octobre 2021 une concertation sur de nouvelles règles avec pour objectif d'aboutir à un consensus dans un calendrier compatible avec leur mise en place en 2023.

La rénovation de ces règles est devenue d'autant plus importante que la crise sanitaire a conduit à une élévation marquée des niveaux de dette et de déficit et à une divergence accrue entre les États membres.

La guerre en Ukraine a conduit à remettre en cause la perspective d'une levée de la clause de sauvegarde dès 2023. Dans sa communication du 23 mai 2022[50], la Commission européenne a estimé nécessaire le maintien de la clause dérogatoire en 2023 et indiqué qu'elle proposera des orientations au second semestre 2022 pour de possibles changements du cadre de gouvernance économique en 2023.

La prolongation d'un an doit être mise à profit pour aboutir à un accord entre les pays européens qui favorise une mise en œuvre rapide.

Les objectifs assignés à cette réforme pourraient être d'aboutir à :

- des règles budgétaires simples et intelligibles ;
- des règles qui ne soient pas pro-cycliques, c'est-à-dire trop restrictives en cas de ralentissement et trop peu exigeantes lorsque la croissance est là ;
- des règles qui permettent de privilégier l'investissement au sein de la dépense publique ;
- des règles qui mettent l'accent sur la préservation de la soutenabilité de la dette publique en prenant en compte la situation de chaque pays ;
- des règles qui s'appuient davantage sur l'expertise des institutions budgétaires indépendantes nationales pour crédibiliser les scénarios et évaluer les mesures prises par les États.

[50] *European Semester Spring Package: Sustaining a green and sustainable recovery in the face of increased uncertainty*, 23 mai 2022.

Comme l'a proposé le comité budgétaire européen[51] (*European Fiscal Board)*, ces nouvelles règles européennes pourraient s'articuler autour de trois axes : donner des objectifs chiffrés de réduction du ratio d'endettement pour les pays très endettés qui soient raisonnables et qui tiennent compte de la situation globale des finances publiques du pays ; (ii) conserver une règle unique fondée sur la dépense publique ; (iii) garder une clause dérogatoire dont le déclenchement se ferait après une analyse économique indépendante.

II - Revoir la construction des lois de programmation des finances publiques

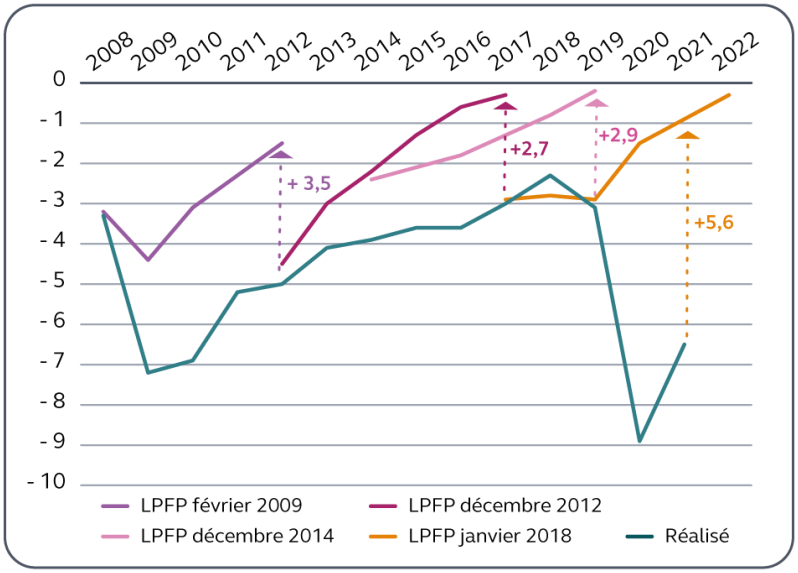
Construire une loi de programmation des finances publiques (LPFP) crédible suppose de tirer les enseignements des précédentes lois de programmation qui ont échoué à redresser durablement les finances publiques (A) et de s'appuyer sur des prévisions économiques réalistes (B). Cette nouvelle LPFP devra également intégrer les lois de programmation sectorielles, identifier et documenter les mesures d'économie aussi bien que les mesures nouvelles positives en dépenses comme en recettes et privilégier un effort constant de redressement plutôt que de le repousser en fin de période (C).

A - Des lois de programmation antérieures qui ont échoué à contenir le déficit et la dette

L'analyse des lois de programmation de février 2009, décembre 2012, décembre 2014 et janvier 2018 montre que les déficits ont systématiquement été plus élevés que ce qui avait été prévu. Pour les dernières années couvertes par ces LPFP, l'écart entre le déficit prévu et celui réalisé a été au minimum de 2,7 points de PIB et au maximum de près de 5,6 points de PIB.

[51] À la suite du rapport des cinq présidents intitulé « *Compléter l'Union économique et monétaire européenne* », ce comité de cinq membres indépendants a été créé en octobre 2016 pour conseiller la Commission dans le but de renforcer le cadre actuel de gouvernances économique. Son mandat a été prorogé pour trois ans en octobre 2019.

Graphique n° 17 : trajectoires de déficits des lois de programmation des finances publiques depuis 2009 et déficits réalisés (en points de PIB)



Source : lois de programmation des finances publiques et Insee

Ces écarts entre la prévision et la réalisation de déficit se retrouvent également pour la dette publique : alors que toutes les trajectoires prévoyaient que la dette serait rapidement sur une tendance décroissante, elle n'a au contraire jamais baissé significativement sur les quinze dernières années. Pour les LPFP de février 2009 et de janvier 2018, l'écart en fin de période a même atteint près de 20 points de PIB.

Les lois de programmation ont donc constitué un outil défaillant pour tenir une trajectoire de redressement des finances publiques.

B - Construire une trajectoire pluriannuelle sur des hypothèses économiques réalistes

1 - Des prévisions économiques qui se sont révélées optimistes

Il est crucial que les trajectoires de moyen terme des finances publiques soient élaborées à partir d'une prévision réaliste de l'environnement économique. Dans le cas contraire, la trajectoire de déficit effectif ne sera pas atteinte même si les efforts de redressement structurel des finances publiques sont mis en œuvre.

Les variables macroéconomiques essentielles pour une trajectoire de finances publiques

Dans une perspective de moyen terme, trois variables jouent un rôle déterminant dans l'élaboration d'une trajectoire de finances publiques :

- la croissance potentielle détermine en partie la croissance effective mais aussi l'effort structurel en dépense : à taux de croissance en volume de la dépense donné, plus la croissance potentielle est élevée, plus l'effort structurel en dépenses est élevé ;
- la croissance effective en valeur détermine la croissance spontanée des recettes dont l'élasticité à moyen terme à l'activité économique est proche de l'unité ;
- l'évolution des prix détermine aussi une partie de la dépense car une part de celle-ci est indexée sur l'inflation explicitement, comme les retraites, ou implicitement, comme des dépenses de fonctionnement des administrations.

La Cour a procédé à une analyse des écarts de prévision pour la croissance économique (en volume et en valeur[52]) et la croissance potentielle en volume sur longue période. Elle porte à différents horizons sur toutes les trajectoires pluriannuelles présentées dans le rapport économique social et financier (RESF) annexé aux projets de loi de finances depuis 2009 et sur celles des programmes de stabilité depuis 2012. Au total, plus de 20 trajectoires de moyen terme ont été analysées.

[52] Calculée en ajoutant à la croissance en volume le taux de croissance du déflateur du PIB.

Tableau n° 19 : écarts (en points de pourcentage) entre la prévision et la réalisation pour la croissance (en valeur et en volume) et la croissance potentielle (en volume)

En points de pourcentage	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Cumul
Écarts de prévision sur le taux de croissance (volume)					
Dans le RESF	1,0	0,8	1,0	1,2	4,0
Dans le programme de stabilité	- 0,4	1,2	0,7	0,8	2,3
Moyenne	0,3	1,0	0,9	1,0	3,2
Écarts de prévision sur le taux de croissance (valeur)					
Dans le RESF	1,3	1,3	1,7	1,9	6,2
Dans le programme de stabilité	- 0,3	1,4	1,2	1,4	3,7
Moyenne	0,5	1,3	1,4	1,6	4,8
Écarts de prévision sur le taux de croissance potentielle (volume)					
Dans le RESF	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0
Dans le programme de stabilité	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1
Moyenne	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0

Source : Programme de stabilité (depuis 2012) et Rapport économique social et financier (depuis 2009)
Note de lecture : pour les RESF, l'année 1 correspond à l'année du PLF (ainsi pour le PLF 2022, l'année 1 est 2022) ; pour les programmes de stabilité l'année 1 correspond à l'année de sa publication (par exemple pour le programme de stabilité d'avril 2021, l'année 1 est 2021)

Le premier constat est que pour des horizons de deux ans ou plus, les prévisions sont en moyenne supérieures aux réalisations pour toutes les variables analysées.

Le deuxième est que cet écart augmente avec l'horizon de la prévision. Par exemple, alors qu'il est faible la première année pour les prévisions de croissance (0,3), il devient proche de 1 point de pourcentage dès la deuxième année et jusqu'à la quatrième année.

Le troisième est que le cumul des écarts année après année crée une distorsion massive sur la prévision de l'environnement économique. Ainsi, en moyenne, le niveau d'activité économique en valeur prévu à quatre ans (par exemple le niveau d'activité économique prévu en 2021 dans le PLF 2018), a été supérieur de 4,8 % au niveau réalisé. Sur la base d'une élasticité unitaire à moyen terme des prélèvements obligatoires à la croissance économique, l'écart sur les prévisions économiques observé sur le passé a conduit, en moyenne, à une prévision de prélèvements

obligatoires, à un horizon de quatre ans, supérieure de plus de 50 Md€[53] aux recettes effectivement constatées.

Le fait que les prévisions se sont avérées supérieures aux réalisations économiques depuis près de quinze ans est un des facteurs qui a conduit à ce que les trajectoires de finances publiques de moyen terme ne soient pas atteintes. À l'avenir, pour assurer la crédibilité des trajectoires des finances publiques, il est donc nécessaire de les fonder sur des hypothèses économiques réalistes, sous le contrôle d'une institution indépendante, le HCFP, dont le mandat gagnerait à être élargi.

2 - Ne pas surestimer la croissance potentielle dans la prochaine loi de programmation des finances publiques

Si les estimations de croissance effective et de prix dépendent beaucoup de la situation conjoncturelle, la prévision de croissance potentielle peut être en partie déterminée *ex ante*.

Dans le cadrage macroéconomique de la LFI pour 2022, le Gouvernement a présenté un nouveau scénario de croissance potentielle révisé ; une première révision par rapport à celui de la LPFP avait été publiée au moment de la LFI 2021 pour tenir compte des effets de la crise. Par rapport au scénario de la LPFP qui tablait sur une croissance potentielle de 1,25 % par an jusqu'en 2020, puis de 1,3 % en 2021 et 1,35 % au-delà, le PIB potentiel ralentirait fortement en 2020 et 2021 (+ 0,4 % par an) avant de retrouver son rythme de croissance attendu avant-crise (+ 1,35 % par an à partir de 2022). Ce scénario conduit donc à une perte pérenne de PIB potentiel d'environ 1,75 point par rapport à la trajectoire d'avant-crise.

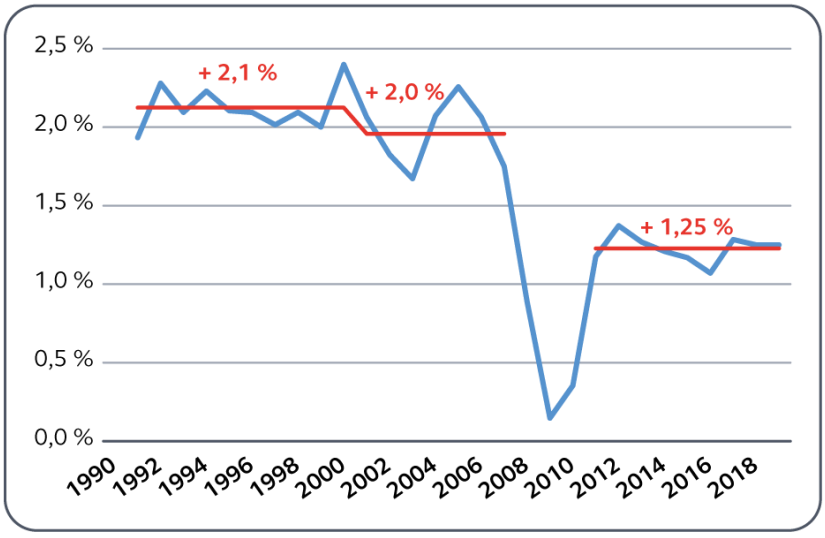
Le scénario révisé du Gouvernement en LFI pour 2022 fournit une trajectoire de PIB potentiel plutôt proche à moyen terme de celles de la Commission européenne, du FMI et de l'OCDE.

Ce scénario est néanmoins entouré d'aléas importants : la trajectoire de croissance potentielle avant-crise pourrait être surestimée. Ainsi, certains indicateurs conjoncturels tels que les enquêtes sur les difficultés de recrutement ou les niveaux d'offre et de demande déclarés par les chefs d'entreprises pourraient signaler que l'écart de production était supérieur à celui retenu par le Gouvernement (0,7 point) en 2019.

[53] Correspondant à 4,8 % du niveau des prélèvements obligatoires en 2021, qui a été de 1 100 Md€.

Par ailleurs, la poursuite de conditions économiques exceptionnelles début 2022, dans un contexte sanitaire toujours incertain et de chocs extérieurs défavorables (guerre en Ukraine, reprise épidémique en Chine, ruptures d'approvisionnements), pourrait conduire à accentuer la perte pérenne de PIB potentiel par rapport à la trajectoire d'avant-crise. À l'inverse, le rebond plus rapide de l'activité en 2021 pourrait aussi traduire une surestimation initiale du choc négatif en niveau dans la dernière trajectoire du Gouvernement.

Graphique n° 18 : trajectoire de croissance potentielle sur longue période estimée par la direction générale du Trésor (en %)



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

À l'horizon de la nouvelle LPFP, la trajectoire de PIB potentiel est susceptible d'être affectée par des facteurs négatifs, si certains risques se matérialisaient tels qu'un ralentissement de la population active, comme le prévoyaient les dernières prévisions de l'Insee, un durcissement des conditions de financement dans un contexte d'endettement élevé des secteurs public et privé, un ralentissement du capital humain du fait de la dégradation des conditions d'apprentissage et de formation accentuée durant la crise ou les conséquences de la transition écologique sur le capital productif. De fait, au cours des précédentes décennies, la croissance potentielle a suivi une tendance à la baisse et s'est inscrite sur une tendance comprise entre 1 % et 1 ¼ % entre 2010 et 2019 selon les différents organismes de prévision.

En outre, l'occurrence d'une nouvelle crise d'une gravité comparable à la crise sanitaire ou à la crise financière de 2008 pourrait conduire à une baisse temporaire de la croissance potentielle.

À l'inverse, la croissance potentielle pourrait être soutenue par des facteurs favorables, comme la diffusion de nouvelles technologies dans l'économie ou la mise en œuvre de réformes structurelles comme le recul de l'âge de départ à la retraite, susceptible d'augmenter la population active.

C - Renforcer la crédibilité des lois de programmation des finances publiques

Pour assurer la crédibilité, et donc sécuriser la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques, il importe que celle-ci prenne mieux en compte les lois de programmation sectorielles, documente plus précisément les mesures d'économies envisagées et prévoie un calendrier de mise en œuvre réparti sur l'ensemble de la période de programmation.

1 - Mieux prendre en compte les lois de programmation sectorielles

En application de l'article 34 de la Constitution, plusieurs lois de programmation sectorielles ont été adoptées récemment :

- la loi relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025[54] ;
- la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;
- la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ;
- la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Elles pourraient être complétées par une loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, dont un projet a été présenté en conseil des ministres le 16 mars 2022.

Les lois de programmation sectorielles déjà en vigueur ou à adopter[55] contraindront fortement la trajectoire pluriannuelle que définira la prochaine loi de programmation des finances publiques. Elles représentent environ 115 Md€ en 2022, soit 40 % des dépenses pilotables de l'État. Pour chacune des années 2023 à 2025, elles pourraient faire peser

[54] Cour des comptes, *La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*, rapport public thématique, mai 2022.

[55] Le développement suivant suppose, de manière illustrative, que le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur sera voté en l'état.

une charge budgétaire supplémentaire annuelle de 5 Md€ à 6 Md€ sur le budget de l'État et accroître d'environ 2 % les dépenses pilotables de l'État. Le maintien d'une croissance des dépenses pilotables de l'État aux alentours de 2 % suppose donc de stabiliser en valeur l'ensemble des autres dépenses non couvertes par une loi de programmation sectorielle.

Il importe dès lors de renforcer l'intégration des trajectoires des lois de programmation sectorielles, en vigueur ou à venir, dans celle de la loi de programmation des finances publiques. La compétence nouvelle donnée au Haut Conseil des finances publiques de veiller à la compatibilité des lois de programmations sectorielles avec les objectifs pluriannuels de finances publiques[56] constitue à cet égard une avancée. Une attention particulière devra être apportée à la multiplication de ces lois de programmation sectorielles qui rigidifient la dépense de l'État. Elles devraient être réservées aux secteurs nécessitant des investissements soutenus.

2 - Mieux documenter les mesures d'économie dès la loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques de 2018 n'apportait pas le même degré de précision sur les mesures envisagées susceptibles de dégrader le déficit, principalement les mesures de baisses des prélèvements obligatoires, et sur celles qui devaient participer à faire diminuer la dépense. Si les mesures en recettes étaient précisément décrites, comme les baisses de prélèvements pour soutenir le pouvoir d'achat, la compétitivité des entreprises et l'investissement ou pour accroître la fiscalité comportementale, tel n'était pas toujours le cas s'agissant des dépenses.

Ainsi, les moyens d'atteindre les objectifs d'évolution de la dépense de l'État étaient renvoyés aux réformes qui devaient être documentées dans le cadre du processus « Action Publique 2022 ». De même, les moyens d'atteindre une évolution de l'Ondam de 2,3 % sur 2018-2020 n'étaient pas décrits de manière précise au-delà de mentions générales portant, par exemple, sur la qualité et la pertinence des soins ou l'amélioration de la performance des établissements de santé et médico-sociaux.

L'expérience de la précédente LPFP montre ainsi que la trajectoire de redressement des finances publiques doit s'appuyer sur des mesures en économies en dépenses précises, dont le montant d'économies à attendre est évalué de manière réaliste et le calendrier de mise en œuvre spécifié. Cela souligne l'importance des études d'impact attachées aux textes financiers qui jusqu'à maintenant ont été de qualité inégale et pour certaines insuffisamment détaillées.

[56] Article 30 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

3 - Ne pas reporter l'effort de redressement des finances publiques en fin de période

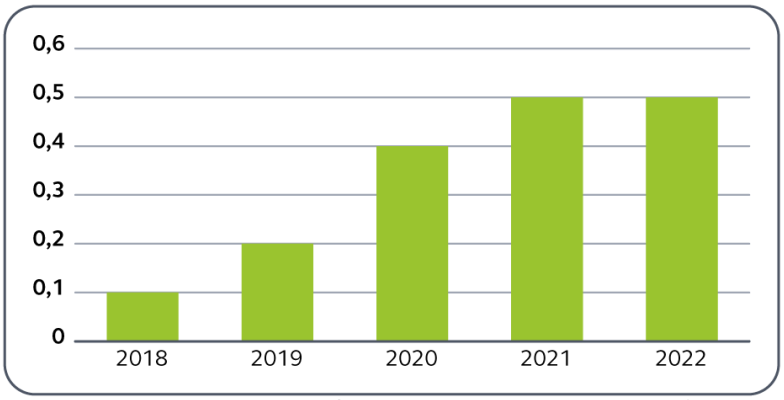
Dans la LPFP de début 2018, le solde structurel primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêts, était prévu en amélioration de 1,7 point entre 2017 et 2022. L'ajustement structurel primaire était faible en 2018 (+ 0,1 point) et augmentait pour atteindre + 0,5 point en 2021 et 2022.

L'effort en 2018 était faible car la stratégie poursuivie consistait à mettre en œuvre rapidement les mesures importantes de baisse des prélèvements obligatoires, de près de 20 Md€ sur la période de programmation, et à reporter ultérieurement la plus grande part des économies en dépense.

Ainsi, plus de 80 % de l'effort de redressement était concentré sur la deuxième partie du quinquennat, soit à partir de 2020, et l'année 2022, année de l'élection présidentielle, était celle qui portait l'effort de redressement annuel le plus conséquent.

Si l'objectif d'ajustement structurel pour 2018 (+ 0,1 point) a bien été respecté, celui pour 2019 ne l'a pas été : le solde structurel primaire devait s'améliorer de 0,2 point de PIB, il s'est finalement dégradé de 0,5 point. À partir de 2020, avec le déclenchement de la crise sanitaire, le déficit structurel a bondi à des niveaux très élevés et très éloignés des objectifs inscrits dans la LPFP.

Graphique n° 19 : ajustement structurel primaire sur 2018-2022 prévu par la LPFP de 2018 (en points de PIB potentiel)



Source : Calcul Cour des comptes à partir de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

L'expérience de la LPFP de 2018 illustre bien les risques associés à une trajectoire dans laquelle les efforts de redressement sont reportés en fin de période et leur mise en œuvre est empêchée par la survenue d'un évènement majeur non prévu ou des difficultés politiques et sociales.

Dès lors, les mesures de redressement doivent être prévues et mises en œuvre tout au long de la période de programmation, sans les concentrer, comme c'est trop souvent le cas, en fin de période, au risque de ne jamais les mettre en œuvre, ni en tout début de période au risque de donner un coup d'arrêt brutal à la croissance ou de provoquer des mouvements de protestation qui en rendent la poursuite impossible, voire conduisent à un retrait des mesures annoncées ou mises en œuvre.

III - Une trajectoire de finances publiques associant toutes les administrations publiques

La prochaine loi de programmation des finances publiques devra associer l'ensemble des administrations publiques à l'effort de redressement. Si la gouvernance des finances publiques a été récemment renforcée, des efforts sont encore à réaliser pour la rendre plus efficace (A) ; de même l'association des collectivités locales, dont la situation financière a été moins affectée par la crise, à la trajectoire de redressement devra être mieux organisée (B).

A - Une gouvernance des finances publiques à rendre plus efficace

1 - Associer toutes les parties prenantes aux objectifs de redressement des comptes publics

Dans son rapport remis au Premier ministre en juin 2021, la Cour avait déjà rappelé le caractère collectif de la responsabilité en matière de maîtrise des finances publiques[57]. Affirmer cette responsabilité et engager chacun dans l'effort nécessaire de redressement nécessite, en amont du dépôt des projets de loi de programmation des finances publiques et au début de chaque processus budgétaire annuel, que l'État, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et les partenaires sociaux se réunissent au sein d'une instance de concertation pérenne.

[57] Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise,* juin 2021, op. cit. et Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance,* rapport public thématique, novembre 2020.

Des tentatives en ce sens ont eu lieu dans le passé mais elles n'ont eu que des effets très limités. La conférence nationale des finances publiques, créée en 2006, a disparu deux ans plus tard. La création d'une nouvelle conférence des finances publiques, également « toutes APU », avait été prévue à l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, mais le décret qui devait en préciser la composition et les modalités de fonctionnement n'a jamais été pris. Sous le dernier quinquennat, diverses conférences se sont tenues, mais sans rassembler l'ensemble des partenaires ni engager une concertation approfondie avant la prise de décision.

Pourtant, une instance de concertation serait particulièrement utile pour traiter du cadre général des finances publiques, examiner la trajectoire pluriannuelle (objectifs de dépenses et de recettes) ainsi que sa déclinaison annuelle et par sous-secteur d'administrations publiques. Un tel processus, partagé et concerté, permettrait d'impliquer l'ensemble des acteurs des finances publiques dans le respect de cette trajectoire et des engagements pris aux niveaux national et européen.

Cette démarche de concertation et de partage des grands objectifs en matière de trajectoire de finances publiques pourrait, comme l'avait suggéré la Cour, s'inscrire dans le prolongement d'un débat citoyen qui associerait l'ensemble de la société civile et qui constituerait une opportunité pour sensibiliser le public aux enjeux de soutenabilité de la dette publique et pour identifier les leviers possibles d'action. L'engagement d'une nouvelle trajectoire de finances publiques après une dégradation sans précédent appelle en effet une réponse collective et concertée.

2 - Une vision plus consolidée des finances publiques

La Cour a souligné à plusieurs reprises les limites du cadre national actuel qui ne permet pas de s'assurer de la bonne mise en œuvre des stratégies financières[58]. Au-delà des enjeux liés au nécessaire renforcement de l'approche pluriannuelle en finances publiques (voir chapitre III), la Cour souhaite rappeler la nécessité, dans le prolongement des évolutions issues de deux lois organiques récentes (a), d'offrir à la représentation nationale une vision plus consolidée des finances publiques (b).

[58] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020 et Cour des comptes, Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, juin 2021, op. cit.

a) Des avancées avec l'adoption de deux lois organiques récentes

La loi organique du 29 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques[59] vise à permettre à la représentation nationale de disposer d'une vision « toutes APU » et d'une information plus précise sur chaque sous-secteur des administrations publiques (Apuc, Apul, Asso). Ainsi, à compter des textes financiers relatifs à l'année 2023, l'article liminaire de toute loi de finances comportera, comme le recommandait la Cour, une prévision de solde par sous-secteurs afin d'identifier la part de chacun d'entre eux dans l'atteinte des objectifs fixés et une prévision de dépenses, elle aussi déclinée par sous-secteur. Des informations supplémentaires seront également apportées aux parlementaires ainsi qu'aux citoyens en matière de finances locales. Un rapport sur la situation des finances locales, sur l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que sur l'état de l'objectif d'évolution des dépenses des Apul[60] sera également annexé à chaque projet de loi de finances et fera l'objet d'un débat.

La loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)[61] poursuit le même objectif de renforcement de l'information délivrée au Parlement et prévoit notamment l'intégration dans un nouvel article liminaire des trajectoires financières en comptabilité nationale de toutes les administrations de sécurité sociale, y compris celles des retraites complémentaires et de l'assurance chômage. Par ailleurs, les LFSS seront mieux articulées avec les LPFP grâce à un « compteur des écarts » qui présentera, le cas échéant, les mesures de redressement envisagées. Enfin, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État, la discussion et le vote des comptes de la sécurité sociale pour l'exercice clos sont renvoyés au printemps dans des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss). La Cour avait recommandé la création de telles « lois de résultat » de la Sécurité sociale afin d'approfondir l'évaluation par le Parlement des régimes obligatoires de sécurité sociale et de déterminer les champs de réformes qui pourraient s'avérer nécessaires. Le rapport de la Cour sur l'application des LFSS (Ralfss), remis annuellement au Parlement, sera désormais conjoint au dépôt du projet de Lacss.

[59] Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.
[60] L'article 7 de la loi organique du 29 décembre 2021 consacre la création de cet objectif, qui devra à l'avenir figurer dans chaque loi de programmation des finances publiques.
[61] Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Au-delà de ces avancées permettant d'avoir une vision plus claire de la situation de l'ensemble des administrations publiques, les parlementaires disposent également d'informations complémentaires afin d'identifier tous les crédits concourant à la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, jusque-là, seuls étaient retracés dans les projets annuels de performance (PAP) les crédits budgétaires ainsi que les dépenses fiscales. Désormais, au sein des crédits budgétaires, les crédits de subventions aux opérateurs seront identifiés ainsi que ceux finançant des dépenses considérées comme des dépenses d'investissement. Outre les crédits budgétaires et les dépenses fiscales (pour lesquelles l'information disponible sera renforcée)[62], le produit de la fiscalité affectée à la mission sera également mentionné, ce qui renforcera l'information disponible quant au coût réel de chaque politique publique.

Enfin, l'information dont disposeront la représentation nationale et les citoyens a été enrichie grâce au renforcement du mandat du Haut conseil des finances publiques (HCFP). Cette instance, créée en 2012 pour s'assurer du respect des règles budgétaires définies à l'échelle européenne et veiller au réalisme des prévisions macroéconomiques auxquelles sont adossés les textes financiers, a vu ses missions élargies par la loi organique du 28 décembre 2021. Désormais, le HCFP appréciera également le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année et rendra un avis sur les lois de programmation sectorielles ayant une incidence sur les finances publiques. Dans le cadre de ses avis portant sur les projets de lois de finances et les projets de lois de règlement, il aura également compétence pour apprécier l'exécution de l'année en cours.

b) Des marges d'amélioration qui demeurent

En complément de ces avancées réelles, plusieurs dispositions pourraient contribuer encore à renforcer la gouvernance des finances publiques.

Le recours aux dépenses fiscales devrait en particulier être réexaminé de façon systématique (voir *infra*) et une attention particulière pourrait être apportée à l'encadrement des taxes affectées, en fixant aux taxes affectées un plafond et en prévoyant un réexamen régulier de leur affectation par le Parlement[63]. Enfin, les fonds sans personnalité juridique

[62] Le montant exécuté sera rappelé, ainsi que le nombre de bénéficiaires et l'écart, pour chaque mission, entre la prévision et l'exécution.
[63] Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, op. cit. et Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019*, avril 2020.

(FSPJ) qui contribuent de manière importante à la mise en œuvre de politiques publiques pourraient être soumis à une revue générale et, à l'issue de ce processus, intégrés à un programme budgétaire de l'État ou transférés à un opérateur.

Dans le prolongement du futur rapport annuel sur la situation des finances locales (voir *supra*), il serait utile de regrouper au sein de l'actuelle mission Relations avec les collectivités territoriales l'essentiel des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités. Tout ou partie des subventions versées par les ministères aux collectivités y seraient retracées ainsi que les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de même que la fraction de fiscalité transférée ne transitant pas par le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

Enfin, le mandat du HCFP pourrait être complété afin de le rapprocher de celui de ses principaux homologues européens. Le HCFP pourrait, par exemple, contre-expertiser le coût des mesures nouvelles les plus significatives contenues dans les PLF et les PLFSS et rendre un avis public sur le rapport relatif à la soutenabilité de la dette publique que le Gouvernement déposera chaque année en application de la loi organique du 28 décembre 2021. Le HCFP pourrait également disposer d'une capacité d'auto-saisine, comme c'est le cas dans la plupart des autres institutions budgétaires indépendantes (IBI) en Europe.

B - Une participation des collectivités locales à la trajectoire des finances publiques à mieux organiser

Le déficit des Apul est passé de 3,5 Md€ en 2020 à 0,6 Md€ en 2021, soit - 0,02 point de PIB, un besoin de financement nettement inférieur à celui de l'État et des organismes de sécurité sociale. Au sein des Apul, les collectivités locales présentent quant à elles un excédent de 4,7 Md€ en 2021, sous l'effet d'une dynamique des recettes très supérieure à l'évolution des dépenses.

Cette situation financière des collectivités locales en nette amélioration, sous l'effet de facteurs en partie conjoncturels, ne doit pas conduire à les exonérer d'efforts de maîtrise de leurs dépenses et, plus globalement, d'une contribution au redressement des finances publiques, très affectées par la crise sanitaire et économique, dont l'État a financé la plus grande part des mesures d'amortissement.

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 avait mis en place le dispositif de contractualisation triennal, dit « contrats de Cahors », afin de plafonner l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités et groupements les plus importantes. Il était également prévu, pour l'ensemble des collectivités, une cible de réduction du besoin de financement[64], à hauteur de 2,6 Md€ par an. Ces deux dispositifs, actifs en 2018 et 2019, ont été interrompus en 2020 en raison de la crise sanitaire. La direction générale des collectivités locales évalue à 5 Md€ sur la période de mise en œuvre l'économie générée par cette mesure[65].

Si un bilan complet de ce dispositif ne peut être tiré compte tenu de sa courte application, il a été constaté que la très grande majorité des collectivités concernées ont respecté les plafonds définis sans que cela ne puisse nécessairement être attribué au dispositif contractuel[66].

Tableau n° 20 : évolution cumulée depuis 2017 des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (base 100 en 2017)

	2018	2019	2020	2021
Plafond d'évolution de la LPFP 2018-2022	101,2	102,4	103,6	104,9
Réalisé	100,5	102,0	102,0	104,6

Source : Cour des comptes, d'après LPFP et DGFiP

L'encadrement du besoin de financement des collectivités locales, s'est révélé en revanche largement inopérant, la contraction constatée s'étant limitée à 0,6 Md€ en 2018, suivie d'une augmentation de 0,7 Md€ en 2019.

La mise en œuvre des « contrats de Cahors » a suscité de nombreux débats entre les collectivités locales et l'État, portant sur le périmètre d'application ou sur le caractère dissuasif pour la recherche de financements externes (fonds européens ou privés) qui ont pour effet

[64] Différence entre le montant total des nouveaux emprunts et le total des remboursements des annuités relatifs aux emprunts précédents

[65] Économie résultant du différentiel entre le taux de progression prévisionnel des dépenses réelles de fonctionnement anticipé par la LPFP (+ 3,6 %) et l'évolution constatée (+ 3,1 %).

[66] En 2018, seules 12 collectivités ont été soumises au dispositif de reprise pour un montant de 25,3 M€, et en 2019, 14 collectivités pour un montant de 75,8 M€.

d'accroître les dépenses. Elle a, par ailleurs, nécessité des retraitements comptables longs et complexes pour déterminer le respect ou non des normes fixées. La Cour a formulé, dans son rapport sur *Les finances publiques locales – 2020,* plusieurs recommandations pour clarifier le périmètre d'application de ce dispositif, si celui-ci devait être réactivé[67].

Dans l'hypothèse où un encadrement, contractualisé ou non, des finances publiques locales serait envisagé pour contribuer au redressement des finances publiques, plusieurs leviers seraient disponibles :

- l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, selon le modèle « de Cahors », avec différentes options, cumulables ou pas, selon le type de dépenses concernées (masse salariale, dépenses courantes et achats, etc.) ou selon le type et la taille des collectivités. Compte tenu de la dynamique de la masse salariale des collectivités locales et de son poids dans leurs dépenses de fonctionnement, un encadrement de sa progression pourrait être envisagé. Le contexte récent de retour de l'inflation ne rend cependant pas aisé le suivi d'indicateurs d'évolution de la dépense des collectivités locales ;
- le recours à un critère fondé sur l'autofinancement et non sur les seules dépenses réelles de fonctionnement permettrait de préserver la libre administration des collectivités locales, mais présenterait un risque d'effet procyclique, la progression des recettes autorisant une accélération des dépenses ;
- la fixation d'un plafond d'endettement, par exemple exprimé en euros par habitant selon différentes strates de population ou type de collectivités ou en capacité de remboursement au regard de l'autofinancement ou du potentiel fiscal de la collectivité ;
- la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement, défini comme la différence entre les nouveaux emprunts et les annuités de remboursement, prévu par la LPFP 2018-2022, avait été estimé inopérant par la Cour dans ses rapports sur les finances publiques locales de 2019 et 2020 ;
- la réduction programmée dans le temps de certaines recettes de fiscalité ou de transferts de l'État, en fonction des situations d'excédents structurels constatés ;

[67] Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020* – Fascicule 1, juillet 2020.

En tout état de cause, le principe de mise en place de tels outils de régulation des finances locales, dans le respect de la libre administration des collectivités locales, devrait faire l'objet d'une concertation approfondie avec les associations représentatives des collectivités concernées et d'éventuelles contreparties en matière de plus grande visibilité pluriannuelle sur la structure des recettes des collectivités (fiscalité et transferts).

Plus globalement, une réflexion d'ensemble sur le financement des collectivités locales, complexifié et rendu illisible par les réformes successives, apparaît nécessaire et pourrait s'inscrire dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques. Elle pourrait s'accompagner d'un réexamen de la répartition des compétences entre administrations publiques, afin de réduire les doublons d'intervention (dans le domaine économique, par exemple) et d'assurer, par une spécialisation accrue des différents niveaux d'administrations, une plus grande cohérence et lisibilité des politiques publiques. Une telle réflexion devrait prévoir également une rationalisation de l'organisation territoriale de l'État comme des collectivités locales.

CONCLUSION

En 2022, la France se situe au sein de la zone euro dans le groupe des pays dont le taux d'endettement et le déficit structurel sont les plus élevés, comme l'Italie et la Belgique. Elle ne peut pas continuer de s'écarter des pays au taux d'endettement nettement plus faible comme l'Allemagne. En effet, ces divergences représentent un risque significatif au sein d'une zone monétaire unique : la trajectoire de finances publiques d'un État membre a des répercussions sur l'ensemble de ses partenaires partageant la même monnaie.

Mettre fin à ces divergences au sein de la zone euro implique un effort de redressement des finances publiques plus important pour les pays dont la situation est la plus dégradée, même si la clause de dérogation aux règles budgétaires européennes a été prolongée en 2023. Ce délai doit être mis à profit pour élaborer un nouveau cadre européen de gouvernance des finances publiques. Comme la Cour l'a proposé, les impératifs de simplicité et de lisibilité pourraient conduire à privilégier une règle portant sur les dépenses des administrations publiques nettes des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

La prochaine loi de programmation des finances publiques devra définir une trajectoire crédible de redressement des finances publiques qui assure la soutenabilité de la dette, soutienne la croissance de long terme et garantisse que la France ne s'écarte pas de ses principaux partenaires européens. Sa construction devra tirer les leçons des limites des lois de programmation précédentes, notamment en s'appuyant sur des hypothèses d'environnement économique réalistes, là où les trajectoires passées se sont révélées en moyenne trop optimistes.

Pour renforcer la crédibilité des lois de programmation des finances publiques, les lois de programmation sectorielles devraient être réservées aux politiques publiques nécessitant d'importants investissements et s'inscrire dans la trajectoire de l'ensemble des finances publiques. Les mesures d'économies devraient être mieux documentées dès la LPFP et évaluées de manière réaliste. Les mesures de redressement devront être prévues et mises en œuvre tout au long de la période de programmation et pas seulement en fin de période.

Enfin, le renforcement nécessaire de la gouvernance globale des finances publiques imposera une mobilisation et une responsabilisation plus étroite de tous les acteurs – État, collectivités locales, partenaires économiques et sociaux –, lors de la conception et tout au long de la mise en œuvre de la prochaine loi de programmation. Ceci pourra être réalisé par un dialogue et une négociation renforcés, au terme desquels des objectifs pluriannuels et nominaux seront clairement établis et les efforts et contreparties équitablement partagés entre les acteurs.

Chapitre IV

Pour une trajectoire des finances publiques soutenables et durables

Les finances publiques ont joué un rôle déterminant pour amortir les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Les politiques massives de soutien budgétaire ont conduit à une hausse spectaculaire de l'endettement public et, en raison de la nature pérenne d'une partie des mesures prises, à une dégradation durable du déficit.

Cette dégradation est telle que, même dans des scénarios favorables de rebond de l'activité, la dette publique ne se réduit que faiblement et demeure très au-dessus de son niveau d'avant-crise. Si la hausse de l'endettement des administrations publiques ne comporte pas de risque à court terme, elle pourrait, si elle se prolongeait, réduire encore les marges de manœuvre dont la France dispose pour financer ses priorités.

Le retour à une trajectoire des finances publiques permettant d'engager une décrue de la dette et de se rapprocher de la situation des finances publiques de nos partenaires de la zone euro nécessite de définir dans la prochaine loi de programmation une stratégie de finances publiques à mettre en œuvre tout au long de la période couverte par cette loi.

Comme elle l'avait fait dans son rapport de juin 2021 sur la stratégie des finances publiques pour la sortie de crise en juin 2021, la Cour préconise une stratégie s'appuyant sur deux piliers essentiels : renforcer le potentiel de croissance économique durable, d'une part (I), préserver les recettes publiques et maîtriser les dépenses par la mise en œuvre de réformes structurelles, d'autre part (II).

S'appuyant sur des rapports qui ont fait l'objet de travaux approfondis et publiés récemment et les notes structurelles qu'elle a publiées à l'automne, la Cour s'est attachée dans ce chapitre à identifier certains leviers qui pourraient être mobilisés par les pouvoirs publics pour engager et mettre en œuvre cette stratégie pour des finances publiques durables et soutenables.

Tout en se concentrant sur les domaines les plus essentiels de l'action publique, la Cour n'a pas pour autant visé à l'exhaustivité. Certaines politiques publiques n'ont pas été traitées même si leur poids dans les dépenses publiques est important : tel est par exemple le cas de la politique de défense, dont la guerre en Ukraine montre qu'elle devrait continuer de mobiliser des moyens importants et croissants à l'avenir. Tel est le cas également de la culture ou de la justice, qui constituent des éléments essentiels pour la cohésion sociale. Tel est le cas enfin du développement des infrastructures essentielles au développement économique, qui n'est abordé ici que sous l'angle de l'industrie et de la transition écologique et énergétique.

I - Une stratégie ambitieuse pour une croissance durable

La croissance est indispensable pour redresser durablement les finances publiques. Comme l'a montré la période qui a suivi la crise financière de 2008-2009 puis la crise de la zone euro, des politiques économiques privilégiant les seules mesures de redressement rapide des comptes par l'accroissement des prélèvements et la compression brutale des dépenses peuvent conduire à décaler le retour de la croissance sans toujours parvenir à rétablir les comptes.

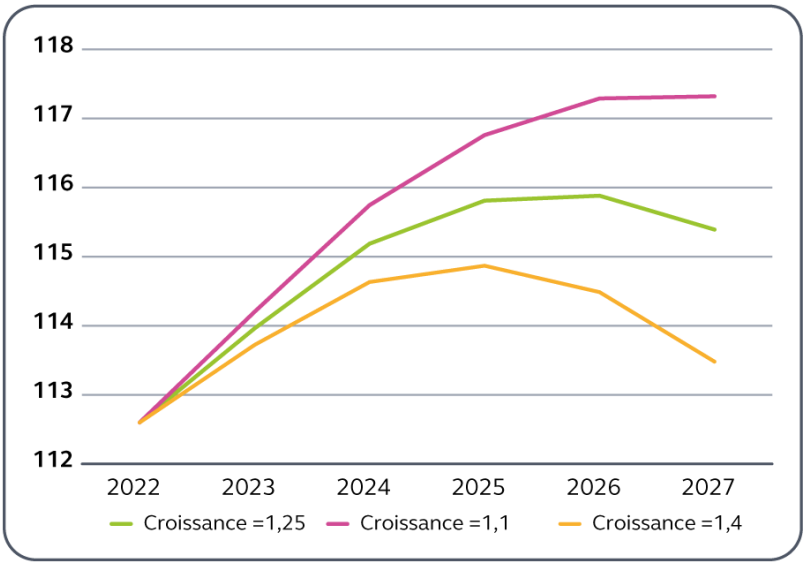
Or le niveau de croissance économique influe très directement sur le rétablissement des comptes. À titre illustratif, le graphique suivant montre l'impact du taux de croissance sur le niveau d'endettement à 5 ans. Le scénario central part de la prévision de déficit pour 2022 publiée par le FMI en avril 2022 (5,6 points de PIB) et d'hypothèses sur le scénario macroéconomique[68], notamment une croissance moyenne de 1,25 % entre 2023 et 2027, et d'une hypothèse de croissance en volume de la dépense publique de 0,3 % en moyenne sur 2023-2027. En fin de période, le déficit s'établirait à 2,7 points de PIB et la dette rapportée au PIB à un peu moins de 116 points.

[68] Dans le scénario central, la croissance serait de 1,75 % en 2023, pour arriver à un écart de production nul, puis de 1,25 % sur 2024-2027 soit le niveau de la croissance potentielle d'avant crise. Les prix, au sens du déflateur du PIB, croîtraient de 1,6 % sur 2023-2027. Les recettes publiques évolueraient spontanément comme l'activité économique.

En conservant la même évolution de la dépense en volume[69], il est possible de simuler des scénarios alternatifs dans lesquels la croissance économique moyenne sur 2023-2027 serait différente : de 1,4 % dans un scénario haut et de 1,1 % dans un scénario bas. Dans le scénario haut (respectivement bas) la croissance plus élevée (respectivement moins élevée) se traduit par un niveau de recettes plus important (respectivement moins important) et donc des niveaux de déficit et de dette plus faibles (respectivement plus élevés) sur toute la période.

Selon ces scénarios, le taux d'endettement en 2027, serait toujours supérieur au niveau d'avant-crise, même dans le scénario de croissance le plus favorable, mais l'écart de ratio d'endettement public entre les deux scénarios extrêmes serait de 4 points de PIB.

Graphique n° 20 : trajectoires de dette selon différents scénarios de croissance sur 2023-2027 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes

La pandémie et ses conséquences majeures sur l'économie ont nécessité la mise en œuvre de mesures d'exception pour faire face à la crise sanitaire tout en protégeant les emplois et les entreprises. Dans un second temps, pour permettre un retour rapide de l'activité économique à son

[69] Il est fait l'hypothèse ici que les dépenses ne réagissent pas au niveau différent de la croissance.

niveau d'avant crise, le Gouvernement a annoncé en septembre 2020 le lancement du plan France Relance (100 Md€), puis, en octobre 2021, celui de France 2030, plan d'investissement de 34 Md€ destiné à permettre un rattrapage du retard industriel de la France, un investissement dans les technologies innovantes et un soutien à la transition écologique.

Ces actions, qui s'inscrivent dans la continuité des efforts menés depuis plusieurs années pour renforcer la place de la France dans l'innovation et les nouvelles technologies, sont rendues plus essentielles encore avec les enjeux de souveraineté révélés par la crise sanitaire et la guerre en Ukraine.

Dans son rapport sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise de juin 2021[70], la Cour avait identifié plusieurs axes d'action pour renforcer le potentiel de croissance de la France : la priorité donnée à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie, la transition écologique et énergétique et le développement des technologies numériques. Elle se concentre dans cette partie sur le nécessaire renforcement de la politique industrielle (A) et la préparation de la transition écologique et énergétique (B).

A - Politique industrielle : un levier de croissance et de création d'emplois

Comme la Cour l'a récemment rappelé[71], le secteur industriel est porteur de gains de productivité favorables à la croissance de long terme de l'économie car il procure des emplois de qualité et plutôt mieux rémunérés que dans d'autres secteurs[72] et contribue au rééquilibrage des territoires en accompagnant le développement économique des zones non métropolitaines. Les investissements dans l'industrie ont aussi un effet d'entraînement sur la R&D, l'innovation et le reste des secteurs de l'économie. En sens inverse, le soutien à l'innovation et à la recherche est un facteur indispensable au renforcement de la politique industrielle.

[70] Cour des Comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, juin 2021, op. cit.
[71] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux,* décembre 2021.
[72] Un employé d'une entreprise industrielle gagne en moyenne 17 % de plus qu'un employé du secteur du commerce et 26 % de plus qu'un employé du secteur de l'hébergement et de la restauration.

Afin de permettre à ce secteur de contribuer pleinement à la relance économique, il convient de poursuivre la démarche d'amélioration de la compétitivité de l'industrie française (1) et de mieux orienter et mieux piloter la politique publique de soutien à l'industrie qui représente chaque année une dépense située entre 17 Md€ et 20 Md€ (2).

1 - Poursuivre le renforcement de la compétitivité de l'industrie française afin de regagner des parts de marché

La France a, de manière plus marquée que ses partenaires, connu une désindustrialisation particulièrement importante au cours des quarante dernières années. La part de l'industrie dans le PIB a ainsi diminué de 10 points depuis 1980, pour atteindre à peine 13,5 % en 2019 contre 24,2 % en Allemagne, 19,6 % en Italie et 15,8 % en Espagne[73]. Cette érosion a eu pour conséquence la disparition de 2,2 millions d'emplois industriels, dont une partie seulement a été remplacée par des créations d'emplois dans d'autres secteurs, en particulier celui des services.

Cette érosion de l'industrie française s'explique en large partie par une compétitivité, prix et hors-prix, insuffisante. La faiblesse de la compétitivité-prix s'explique par le cumul d'un coût du travail élevé et d'une fiscalité reposant davantage sur une taxation de l'appareil productif et moins sur la consommation que dans les autres États membres de l'Union européenne. Selon Eurostat, la France appliquait en 2019 le taux de taxation effectif des entreprises non financières le plus élevé.

Les mesures prises pour rééquilibrer la fiscalité des entreprises, à l'image de la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 % et de la réduction des impôts de production de 10 Md€ à partir de 2021, ont permis de résorber une partie de l'écart de la France à la moyenne européenne.

La compétitivité hors-prix de l'industrie française est principalement pénalisée par son positionnement en gamme. Elle est en effet spécialisée dans le milieu de gamme alors que ses coûts de production sont élevés et ne peuvent être totalement intégrés au prix de vente des produits concernés, à la différence d'autres produits hauts de gamme pour lesquels la sensibilité au prix est moindre[74].

[73] Haut-commissariat au plan, *Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur*, décembre 2021.
[74] CEPII, *L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants*, février 2019 et Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021.

De plus, la France ne consacre que 2,2 % de son PIB à la recherche et développement (R&D), alors que cette composante est déterminante pour l'innovation des entreprises ainsi que pour la qualité et la diversité de leurs produits. En comparaison, les pays de l'OCDE y consacrent en moyenne 2,5 % de leur PIB. Pourtant, la France dispose du dispositif de soutien le plus généreux de l'OCDE, le crédit d'impôt recherche (CIR), qu'il conviendrait de rénover afin de le rendre plus efficient (cf. *infra*).

Enfin, il est essentiel, pour renforcer le tissu industriel français, d'encourager le développement d'entreprises de taille intermédiaire (ETI). En 2019, les 5 400 ETI nationales représentaient 27 % du chiffre d'affaires des sociétés françaises. Au sein de la plupart des pays voisins de la France, qui sont aussi ses principaux concurrents, la part des ETI dans l'économie nationale est largement supérieure. Ainsi, l'Allemagne compte 12 500 ETI, le Royaume-Uni plus de 10 500 et l'Italie près de 8 000[75]. Le développement des ETI doit être encouragé car ces entreprises constituent des relais efficaces de croissance, en particulier à l'export : alors qu'elles ne représentent que 4 % du total des entreprises exportatrices, elles sont à l'origine de plus d'un tiers des exportations en valeur.

2 - Une politique à rendre plus efficiente, mieux ciblée et plus intégrée à l'échelle européenne

a) Une politique plus efficiente et mieux ciblée

Une rationalisation et un ciblage des soutiens publics au secteur industriel serait susceptible de permettre économies et gains d'efficience. Sur la période 2010-2020, 28,5 Md€ de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) ont été consacrés à des actions de modernisation des entreprises et de valorisation de la recherche et 15,7 Md€ à des actions structurelles de diffusion de l'innovation.

En 2019, le comité de surveillance du PIA a considéré que l'impact du PIA sur le secteur industriel était nuancé[76]. Les pouvoirs publics ne sont notamment pas toujours parvenus à éviter la captation des aides par certains acteurs ni la reconduction de choix favorables aux secteurs industriels issus des grands programmes historiques. Cela a eu pour effet de négliger d'autres acteurs et secteurs et de mal anticiper certaines ruptures technologiques. Ainsi, les effets du PIA sur la spécialisation productive de l'économie, sur l'industrialisation et sur la compétitivité demeurent limités.

[75] France stratégie, *Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.
[76] Comité de surveillance des investissements d'avenir, *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, novembre 2019.

Le 4ème PIA portant sur la période 2021-2025 s'est efforcé de tirer les leçons de cette évaluation en encourageant l'émergence de secteurs d'avenir par un soutien à hauteur de 7,5 Md€ à l'innovation structurelle (c'est-à-dire sans considérations sectorielles), en plus des 12,5 Md€ consacrés à l'innovation dirigée, qui permet aux pouvoirs publics d'identifier *a priori* les secteurs qu'ils souhaitent soutenir. Pour que cette politique produise tous ses effets en termes d'élévation de la croissance potentielle il est indispensable d'apporter une attention particulière à la qualité des investissements, à leur concentration sur un nombre limité de priorités, à leur évaluation *in itinere* ainsi qu'à l'indépendance des comités d'experts chargés de l'attribution des soutiens publics dont ils bénéficieront.

b) Une politique mieux coordonnée, plus stable et plus lisible

Afin d'accroître encore l'efficience de ces aides publiques, les acteurs qui les versent doivent mieux se coordonner (État et régions notamment) et les synergies entre secteurs connexes doivent être recherchées : ainsi, la politique industrielle est très liée aux questions d'énergie ainsi qu'à la politique d'innovation. La question de la stabilisation de la stratégie industrielle française est aussi un enjeu important. Au cours des dix dernières années, les pouvoirs publics ont annoncé tous les deux à trois ans des nouveaux plans et stratégies industriels, au risque d'une perte de lisibilité des actions engagées.

Afin de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des soutiens publics apportés par l'État à la politique industrielle (qui représenteraient 80 % du total des soutiens publics, estimé entre 17 Md€ à 20 Md€), un document budgétaire récapitulant cet effort financier pourrait être annexé aux PLF. La doctrine de l'État actionnaire mériterait également d'être actualisée afin de renforcer, dans ses orientations stratégiques, la prise en compte des enjeux de vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement, d'autonomie stratégique et de souveraineté, qui sont au cœur de l'actualité récente.

c) Une politique plus intégrée au niveau européen

L'Union européenne et les États membres, cherchent à faire émerger des secteurs industriels stratégiques. Le programme-cadre de recherche et d'innovation de l'Union européenne « Horizon Europe » est doté de 95,5 Md€ dont 53,5 Md€ seront consacrés à la compétitivité industrielle européenne. Le partage entre les États membres et l'Union européenne de la compétence en matière de politique industrielle rend parfois complexe la mise en œuvre de projets structurants, à l'image d'une agence

européenne de l'innovation dans le domaine de la défense ou de la transition écologique, projets qui ne se sont toujours pas concrétisés en dépit de plusieurs initiatives de la Commission européenne[77].

B - Transition écologique : des investissements nécessaires et favorables à la relance économique

L'investissement pour soutenir les transitions écologique et énergétique est une priorité pour contenir le réchauffement climatique et assurer la souveraineté énergétique de la France. De plus, il peut avoir un effet d'entraînement sur la croissance et l'emploi et éviter certaines dépenses énergétiques, à l'image des dépenses de chauffage des bâtiments les plus énergivores.

Le plan de relance a alloué des crédits d'un montant élevé pour financer la transition écologique (1). En ce qui concerne la production électrique, composante déterminante de la politique de transition énergétique, l'évolution indispensable des moyens de production pour faire face à un parc vieillissant et aux besoins accrus d'électricité décarbonée aura des effets favorables sur l'économie et l'emploi, mais ces investissements représenteront un enjeu pour les finances publiques à bien anticiper (2).

1 - Des investissements importants pour la transition écologique, des gains potentiels conséquents

a) Plus de 30 Md€ de crédits pour soutenir la transition écologique

Afin d'accompagner la transition écologique, plusieurs dispositifs, qui se recoupent d'ailleurs partiellement, ont été mis en œuvre. Ainsi, les mesures de soutien à la transition écologique représentent près d'un tiers des crédits alloués au plan de relance (30,4 Md€ sur 100,5 Md€). Le plan, France 2030 annoncé en octobre 2021 comporte également des mesures en faveur de la transition écologique, à l'image du soutien à l'hydrogène décarboné et aux énergies renouvelables (2,3 Md€ d'AE dont 340 M€ de CP dès 2022). Le PIA 4 concourt enfin au financement d'actions en faveur de la transition écologique, soit en venant financer directement le plan de relance (3,4 Md€), soit en finançant des actions en dehors de ce cadre.

[77] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021, op. cit.

Le principal instrument de soutien à la transition écologique est le volet « écologie » du plan de relance, qui comprend notamment des mesures de rénovation énergétique des bâtiments publics (État, collectivités locales), des logements et des locaux des TPE/PME. Cette composante représente une enveloppe totale de 6,4 Md€, dont 4 Md€ pour les seuls bâtiments publics, sans y inclure les actions de rénovation énergétique des collectivités, financées par des dotations (600 M€ de dotation régionale d'investissement et 950 M€ de dotation de soutien à l'investissement local). La rénovation énergétique des logements privés est quant à elle mise en œuvre grâce au dispositif MaPrimeRénov' (2 Md€ de crédits alloués dans le cadre du plan de relance), qui aide les propriétaires dans la réalisation de travaux ayant pour effet de réduire leur facture énergétique tout en améliorant le confort de leur logement. L'objectif fixé est ambitieux puisque 900 000 logements ont vocation à bénéficier de ces rénovations au cours de la période 2021-2022.

Les dispositifs financés par le plan de relance ont aussi pour ambition de favoriser le développement des infrastructures et des mobilités vertes, avec des mesures en faveur du soutien à la demande de véhicules propres (bonus écologique, primes à la conversion), des crédits en faveur du secteur ferroviaire et des aides à la mobilité quotidienne (plan vélo et transports en commun). Enfin, ce plan a pour objectif d'accélérer la montée en puissance des énergies et technologies vertes, ce qui se traduit à la fois par des plans de soutien sectoriels (aéronautique, automobile) et par la création de nouvelles filières, par exemple en ce qui concerne l'hydrogène vert.

b) Un triple objectif : limiter le changement climatique, éviter certaines dépenses énergétiques et soutenir la croissance

Ces mesures ont l'ambition d'agir directement sur la décarbonation de l'économie et donc de contribuer à contenir le réchauffement climatique, mais elles peuvent aussi engendrer des gains importants, par les économies qu'elles peuvent générer et par leur impact favorable sur la croissance. L'ensemble des composantes du plan de relance devrait permettre, selon le Gouvernement, de réduire de 57 millions de tonnes les émissions de CO_2.

Certaines dépenses énergétiques pourraient aussi être évitées. À titre d'exemple, les opérations de rénovation thermique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs prévus par le plan de relance pourraient générer une économie de 400 millions de kWh. Les effets seraient bien plus importants encore dans le parc privé, pour lequel près de 1 million de logements seraient concernés, pour des économies potentielles de facture énergétique de plusieurs milliards d'euros chaque année.

La transition écologique constitue également une opportunité économique pour des entreprises souhaitant se lancer et un gisement d'emplois. Selon un modèle conçu par l'Ademe, la transition écologique et énergétique pourrait permettre la création de 170 000 à 700 000 emplois nets d'ici 2050, selon les modalités retenues pour atteindre la neutralité carbone[78].

Le secteur industriel aura un rôle majeur dans le cadre de cette transition. L'industrie représente près de 21 % des émissions de gaz à effet de serre en France et son rythme de décarbonation (1,4 % par an environ entre 2013 et 2019) est insuffisant pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale « bas carbone ». Afin de monter en puissance, il serait utile d'investir davantage dans les technologies existantes (valorisation de la chaleur décarbonée, amélioration de l'efficacité énergétique…) mais aussi d'en faire émerger de nouvelles, ainsi que le prévoit le plan France 2030[79].

L'investissement dans le secteur de la transition écologique et l'exploitation de l'ensemble des gains qu'il permettrait de générer sont aujourd'hui une priorité. Les efforts à accomplir seront sans doute à renforcer pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050. La Cour souligne néanmoins les difficultés de lisibilité résultant de la superposition des différentes initiatives concourant au même objectif de transition écologique (plan de relance et France 2030 notamment). Afin que ces initiatives produisent leurs pleins effets, elle rappelle aussi la nécessité d'effectuer une revue des projets financés, pour mettre un terme à ceux qui n'atteignent pas leur cible[80].

2 - Des choix en termes de production électrique à mettre en œuvre dans la durée

a) Un parc de production à renouveler en grande partie dans les deux décennies à venir

Disposer en permanence de la capacité de production d'électricité décarbonée[81] nécessaire pour satisfaire les besoins de consommation représente un enjeu environnemental et climatique non seulement pour le

[78] Ademe, *Transitions 2050 Choisir maintenant, agir pour le climat : les effets macroéconomiques*, 30 novembre 2021.

[79] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021, op. it.

[80] Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022, op. cit.

[81] Afin de respecter les engagements climatiques de la France, seuls des moyens dits « décarbonés » (nucléaire, hydraulique, nouvelles énergies renouvelables) sont désormais retenus pour de nouveaux investissements, à l'exclusion des moyens thermiques classiques (charbon, gaz et fioul). La production d'électricité est aujourd'hui décarbonée, en France, à hauteur de 93 %.

secteur électrique lui-même, mais également pour les secteurs des transports, de l'industrie et du bâtiment, l'électrification des usages constituant l'un des axes privilégiés de leur décarbonation. Le renouvellement d'ici le courant de la décennie 2040 d'une grande part de la capacité de production d'électricité constitue ainsi un enjeu important pour la transition écologique dans notre pays.

En effet, le parc de réacteurs nucléaires a été majoritairement mis en service entre 1977 et 1987. EDF envisage de porter la durée de vie d'au moins une partie de ses centrales à 60 ans, ce qui nécessitera la validation de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) au bout de 40 puis 50 ans d'exploitation. Quelle que soit la trajectoire de prolongation retenue, ce parc aura en grande partie cessé de produire avant 2050. Le fait que le nucléaire représente près de 70 % de la production nationale nécessite donc une attention toute particulière, comme la Cour l'a souligné dans une note publiée en novembre 2021[82].

Ce renouvellement représentera un investissement considérable, de plusieurs centaines de milliards d'euros, couvrant les nouveaux moyens de production mais aussi les investissements complémentaires qui leur seront associés pour assurer le transport, la distribution, et le stockage d'électricité ou de déchets radioactifs[83].

Le passé récent montre toutefois que la construction de nouveaux moyens de production électrique a nécessité jusqu'à présent un délai important, quelle que soit la technologie utilisée : plus de 15 ans pour l'EPR, entre 7 et 9 ans pour les parcs éoliens terrestres, un minimum de 11 années pour les premiers parcs éoliens en mer. Il en résulte un retard important en termes de moyens renouvelables aujourd'hui disponibles par rapport aux projections de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Si l'on peut espérer la réduction de ces délais à l'avenir, la mise en chantier de nouveaux moyens de production d'électricité, quelles que soient les parts relatives de chaque mode au sein d'un « mix électrique », constitue un enjeu majeur pour les prochaines années. C'est une condition pour garantir notre sécurité d'approvisionnement à l'échéance de 2040, même si cette dernière repose également pour une part importante sur le réseau d'interconnexions avec nos voisins et sur son développement.

[82] Cour des comptes, *Les choix de production électrique, anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers,* novembre 2021.
[83] RTE, *Futurs énergétiques 2050*, février 2022.

Les décisions annoncées par le Président de la République[84], dont la mise en œuvre pourrait débuter dans les prochaines années en vue de 2040, auront des conséquences à long terme et engageront notre pays pour plusieurs dizaines d'années au-delà de cette date.

b) Des investissements dans de nouveaux moyens de production pour répondre à l'augmentation des usages de l'électricité.

Si la consommation électrique a été assez constante en France au cours des vingt dernières années, elle pourrait augmenter sensiblement en raison du développement des usages de l'électricité (mobilité, industrie, chauffage, numérique, etc.) pour contribuer à l'objectif de neutralité carbone en 2050.Une augmentation de 30 % du besoin d'électricité d'ici 2050 du fait de l'électrification des usages augmenterait sensiblement le dimensionnement du futur parc de production et donc les besoins d'investissements. La stratégie nationale bas carbone reflète cette anticipation de l'électrification des usages en tablant sur une demande électrique à l'horizon 2050 s'élevant à 650 TWh, contre environ 475 TWh ces dernières années. À l'inverse, une efficacité et une sobriété énergétiques fortement accrues réduiraient sensiblement ce besoin additionnel. Mais dans tous les cas, une forte augmentation de la part de l'électricité dans le mix énergétique est anticipée.

c) Des opportunités en termes de filières industrielles, d'emplois et d'aménagement du territoire.

Les différentes filières industrielles concernées dans notre pays ont besoin de visibilité pour tirer le meilleur profit du renouvellement du parc ou pour s'y adapter.

La filière nucléaire représente 200 000 emplois en France, répartis entre plus de 2 000 entreprises, constituant la troisième filière industrielle française derrière l'aéronautique et l'automobile. Les énergies renouvelables correspondent à une dizaine de filières industrielles différentes, pour un total d'environ 60 000 emplois hors hydraulique. Toutefois, le développement de l'éolien terrestre et du solaire photovoltaïque ne s'est jusqu'à présent que très partiellement traduit par une croissance des emplois de fabrication de ces équipements en France. Les projets de parcs éoliens maritimes ont par contre entraîné la création d'usines à Saint-Nazaire, au Havre et à Cherbourg.

[84] Le Président de la République a annoncé le 10 février 2022 à Belfort, pour les prochaines décennies, la construction de six EPR 2, pouvant être complétés par huit autres, le doublement de la puissance installée pour les éoliennes terrestres, la réalisation de 50 parcs éoliens maritimes, et la multiplication par dix de la puissance installée pour le solaire photovoltaïque.

D'une façon générale, les investissements qui seront effectivement engagés auront des conséquences sur l'évolution des besoins en emplois et en compétences, pour construire ces nouveaux moyens de production, les faire fonctionner et en assurer la maintenance. À cet égard, il apparaît crucial d'adapter en amont l'offre de formation, pour ne pas entraîner de tensions sur le marché du travail liées à une insuffisance de salariés formés à ces nouveaux métiers. L'impact de ces investissements sera également important pour chacun des territoires concernés, dans une perspective plus globale d'aménagement du territoire. Plus les évolutions de long terme seront clairement définies, plus les retombées en termes industriels, d'emplois et de projets de territoires pourront être positives.

La loi énergie-climat de 2019[85] a introduit l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, qui dispose que : « *Avant le 1er juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique*. Il serait souhaitable que cette prochaine loi de programmation soit l'occasion d'une telle projection à long terme.

d) Des conséquences potentielles pour les finances publiques

EDF ne pourra financer seule la construction de nouveaux réacteurs alors qu'elle doit déjà supporter le coût de la prolongation du parc actuel et faire face aux coûts futurs de démantèlement du parc existant, tout en étant déjà fortement endettée. Pour être mené à bien, l'effort d'investissement posera la question du partage des risques avec l'État. Les conséquences budgétaires doivent en être anticipées, dans un contexte où la restructuration de la filière nucléaire a déjà récemment conduit l'État à mobiliser une aide publique importante.

Parallèlement, la programmation pluriannuelle de l'énergie[86] a évalué entre 19,2 Md€ et 33,4 Md€ le montant des nouveaux engagements de soutien aux énergies renouvelables nécessaires à l'atteinte des objectifs 2028, alors que le développement de ces énergies a représenté jusqu'à présent un coût budgétaire substantiel. Si elles pourront progressivement se développer aux conditions de marché, une vigilance reste nécessaire.

[85] Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

[86] Les programmations pluriannuelles de l'énergie sont des outils de pilotage de la politique énergétique. Elles ont été créées par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Elles expriment des orientations et des priorités d'action pour les pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur les territoires concernés (métropole continentale, Corse, Guyane, Réunion, Guadeloupe, Mayotte, Martinique, Wallis et Futuna).

Il existe ainsi un risque pour les finances publiques, soit au titre de l'État actionnaire, soit au titre de mécanismes de soutien à la production d'électricité. Selon les parts effectives des différentes filières et les modes de rémunération de celles-ci (tarifs garantis ou rémunération sur les seuls marchés de l'électricité), les coûts de production seront couverts dans des proportions différentes par la facture des consommateurs et par l'impôt des contribuables.

Un effort accru d'efficacité et de sobriété énergétiques n'en est que plus indispensable pour limiter les risques pesant sur les finances publiques.

⁂

Une stratégie de croissance est une condition nécessaire à la réussite d'un redressement des finances publiques. Sans cela, les gains de la maîtrise de la dépense seraient perdus en raison de l'impact sur les finances publiques d'une croissance plus faible. Cette stratégie de croissance pour être réussie implique une action cohérente, efficace, ciblée et durable. Même si les effets de ces transformations peuvent ne se faire sentir que progressivement, ils assureront à long terme un soutien significatif à la croissance.

II - Un effort de maîtrise de la dépense publique plus important que par le passé tout en préservant les recettes

Indispensable pour assurer une trajectoire des finances publiques soutenable et durable, la stratégie de croissance doit être accompagnée d'une action résolue et programmée pour maîtriser l'évolution de la dépense publique tout en préservant les recettes. Dans la dernière trajectoire de moyen terme présentée dans le projet de plan budgétaire révisé de l'automne 2021, les objectifs du Gouvernement étaient de ramener le déficit sous 3 points de PIB en 2027, à 2,7 points de PIB, et de placer la dette rapportée au PIB sur une trajectoire descendante. Pour cela, la dépense devait croître de 0,4 % en volume[87] en moyenne sur 2023-2027.

Sur la base de la dernière prévision de déficit public du FMI (5,6 points de PIB), et des hypothèses macroéconomiques précisées *supra*, atteindre le même objectif de déficit en 2027 suppose une croissance en volume des dépenses réduite à 0,3 % en moyenne sur 2023-2027. Par rapport au rythme de croissance de la dépense publique d'avant-crise (1 % en

[87] En utilisant le déflateur du PIB comme indice des prix.

moyenne sur 2010-2019), qui incorporait déjà des mesures en économies, ce sont donc près de 10 Md€ d'économies supplémentaires qui seraient nécessaires chaque année pour atteindre l'objectif de déficit en 2027.

Si les aléas identifiés par la Cour pour 2022 (cf. chapitre II) conduisaient à dégrader encore le déficit public, les économies à réaliser pour respecter la trajectoire devraient être amplifiées.

De même, des baisses supplémentaires de prélèvements obligatoires (au-delà de celles déjà connues à l'automne dernier comme la dernière tranche de la suppression de la taxe d'habitation en 2023) accroîtraient l'effort nécessaire. À titre d'illustration, 20 Md€ de baisses supplémentaires de prélèvements obligatoires nécessiteraient de stabiliser la dépense en volume pour atteindre la même prévision de déficit en 2027, soit 14 Md€ d'économies supplémentaires à réaliser chaque année par rapport à la l'évolution de la dépense sur la décennie qui a précédé la crise sanitaire.

Le niveau de maîtrise de la dépense publique nécessaire pour ramener le déficit sous 3 points de PIB en 2027, sans baisse de prélèvements obligatoires au-delà de celles intégrées à la trajectoire de l'automne 2021, est ainsi très important et supérieur aux efforts passés. Comme la Cour l'a rappelé à plusieurs reprises, dans le contexte actuel des finances publiques, une baisse de certains prélèvements imposerait soit d'en accroître d'autres, soit de réaliser un effort supplémentaire d'économies.

En s'appuyant sur ces travaux récents mais sans viser à l'exhaustivité, la Cour a identifié des leviers transversaux (A) et sectoriels (B) à la disposition des pouvoirs publics pour mettre en œuvre cette stratégie pour des finances publiques soutenable.

A - Des leviers transversaux en recettes et en dépenses

Afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme, il apparaît crucial de protéger les recettes publiques de la France, obérées par de nombreuses mesures ayant eu pour effet de minorer le rendement de la fiscalité et des cotisations sociales (1). De même, la modernisation de la gestion des ressources humaines des administrations publiques doit permettre une plus grande efficience des dépenses publiques (2).

1 - Des recettes publiques à préserver

Parallèlement aux actions indispensables de maîtrise et de renforcement de la qualité de la dépense publique, dont plusieurs axes sont développés dans la suite de ce chapitre, la Cour souligne la nécessité de préserver les recettes des administrations publiques. Compte tenu de la situation des finances publiques, toute action ayant pour effet de réduire ou supprimer certains impôts ne devrait être envisagée qu'à la condition d'en accroître d'autres ou d'être équilibrée par un effort supplémentaire en dépenses.

En effet, le rendement de la fiscalité a été affecté au cours des dernières années par de nombreuses baisses de prélèvements (a) et par le dynamisme des dépenses fiscales, dont l'évaluation et le pilotage sont largement perfectibles (b) ; certaines dépenses fiscales, qui n'atteignent pas leurs objectifs voire apparaissent contraires aux objectifs de politiques publiques mériteraient d'ailleurs d'être réexaminées (c). Une tendance comparable est observable en matière de cotisations sociales, ces dernières voyant leur rendement limité par de nombreuses « niches sociales » à l'efficacité parfois non avérée (d). Cette attrition des recettes fiscales et des cotisations sociales a accru dans des proportions inédites le poids de l'État dans le financement des Apul et des Asso, ce qui ampute aujourd'hui ses propres marges de manœuvre budgétaires (e).

a) Une baisse du rendement de la fiscalité

Au cours des dernières années, la décision a été prise de réduire ou supprimer certains impôts, afin de renforcer la compétitivité des entreprises et d'accroître l'attractivité de l'économie française et le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont été réduits, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été supprimé au bénéfice de l'impôt sur la fortune immobilière, les prélèvements sur les revenus du capital ont été abaissés, la taxe d'habitation progressivement supprimée et les impôts locaux sur les entreprises fortement réduits.

Si ces mesures ont contribué significativement à réduire les prélèvements à la charge des ménages et des entreprises, leur coût – environ 50 Md€ au total au cours du précédent quinquennat – a pesé sur l'équilibre des finances publiques et sur sa composante structurelle.

Les nouvelles baisses de prélèvements annoncées (suppression de la contribution à l'audiovisuel public et de la CVAE) vont également avoir un impact en recettes, sauf à être compensées par d'autres hausses de prélèvements ou par une réduction des dépenses fiscales en affectant le rendement.

b) Des dépenses fiscales au coût en très nette augmentation, un pilotage insatisfaisant

Les dépenses fiscales sont l'une des causes de la perte de rendement de la fiscalité nationale et locale. Entre 2007 et 2020, elles ont augmenté de près de 32 Md€ en valeur, pour atteindre 92,7 Md€ (4,3 % du PIB) après un pic de près de 100 Md€ en 2019. Cette baisse de plus de 7 Md€ en un an ne saurait cependant être interprétée comme un effort de maîtrise de la trajectoire de ces dépenses, car elle est essentiellement liée à l'extinction progressive du CICE, transformé en un allègement de cotisations. Les dépenses fiscales devraient représenter en 2021 plus de 22 % du total des recettes fiscales brutes de l'État et un tiers de ses recettes fiscales nettes[88].

Tableau n° 21 : les dépenses fiscales les plus coûteuses en 2022 (en Md€)

	Coût
Crédit d'impôt recherche (CIR)	7,43
Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)	6,42
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	4,85
Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites	3,72
Taux de TVA à 10 % pour les travaux d'amélioration et de transformation des logements	3,72
Taux de TVA à 10 % dans le secteur de la restauration	3,42

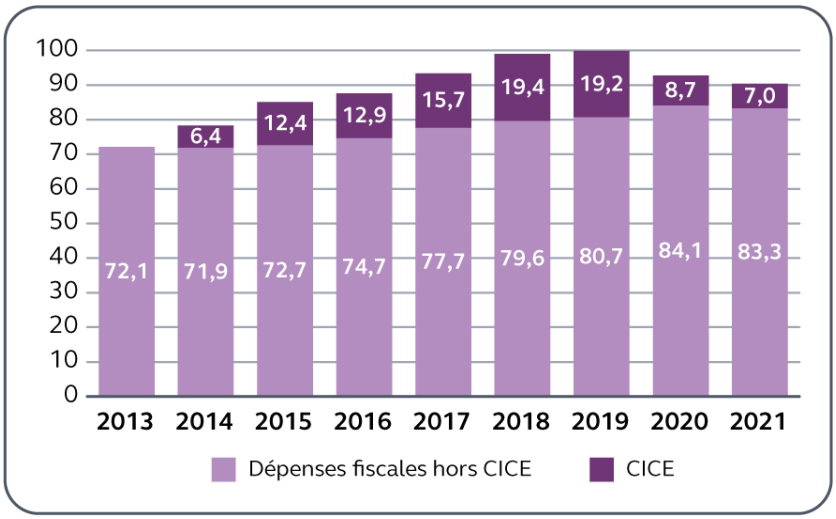
Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les dépenses fiscales associées à la TVA représentent ainsi près de 20 % de ses recettes nettes et celles associées à l'IR, à l'IS ou aux deux entraînent des moindres recettes supérieures correspondant à 54 % des recettes nettes de ces deux impôts.

En dépit de leur coût particulièrement élevé pour les finances publiques, les dépenses fiscales ne sont ni pilotées ni réellement évaluées, comme le rappelait récemment la Cour[89]. Les dépenses fiscales adoptées avant 2018 ne font pas l'objet d'une évaluation systématique. En dépit des objectifs d'évaluation fixés en LPFP et en loi de finances, rares sont celles instaurées depuis 2018 qui l'ont réellement été : ainsi, seule une évaluation sur les sept prévues dans le programme de travail pour 2021 a été réalisée. En outre, près de la moitié des dépenses fiscales sont considérées comme non chiffrables, le nombre de leurs bénéficiaires n'étant pas disponible.

[88] Les dépenses fiscales en 2021 ont un coût estimé à 90,3 Md€ et les recettes fiscales sont quant à elles estimées à 409,25 Md€ et à 278,6 Md€ pour les recettes fiscales nettes, c'est-à-dire après déduction des remboursements et dégrèvements.
[89] Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, op. cit.

Graphique n° 21 : coût des dépenses fiscales (en Md€ et en %PIB)



Source : PLF 2015 à 2022, retraitement Cour des comptes

Les dépenses fiscales n'étant pas considérées, du point de vue budgétaire, comme des dépenses mais comme des moindres recettes, elles ne sont pas intégrées à la norme de dépense. Aussi, différents dispositifs ont été mis en place afin d'en maîtriser la croissance. Ils se sont néanmoins avérés inefficaces ou inopérants.

La LPFP 2014-2019 prévoyait ainsi un double plafonnement, le premier s'appliquant au coût total des dépenses fiscales et le second au coût des crédits d'impôts, une des catégories de dépenses fiscales. Or, au cours des trois années où ce mécanisme s'est appliqué, les plafonds ont systématiquement été dépassés, sans qu'aucune mesure correctrice n'ait été prise.

La LPFP 2018-2022 a fait évoluer le dispositif de plafonnement qui est désormais exprimé en pourcentage, calculé sur la base du rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements ainsi que des dépenses fiscales. Ce plafond, fixé à 28 % pour les années 2018 et 2019 et à 27 % pour 2020, a été établi à un niveau excédant largement le ratio estimé pour chaque exercice, le rendant donc *de facto* inopérant.

En novembre 2020, la Cour avait formulé à cet égard plusieurs recommandations[90], dont certaines ont été depuis mises en œuvre[91]. Ainsi, les lois de finances présenteront désormais, pour chaque mission du budget général, les crédits budgétaires ainsi que les dépenses fiscales, les taxes affectées et les prélèvements sur recettes. Cela permettra de disposer d'une vision budgétaire consolidée regroupant l'ensemble des crédits concourant à une politique publique. Des informations complémentaires concernant les dépenses fiscales seront également fournies par l'intermédiaire du fascicule budgétaire qui leur est consacré[92] : leur coût sera disponible de manière systématique ainsi que le nombre de leurs bénéficiaires et la liste de celles devant faire l'objet d'une évaluation dans l'année. Ce document précisera également, pour chaque mission du budget de l'État, la part des dépenses fiscales en comparaison de celle des crédits budgétaires.

Il est nécessaire de progresser encore dans l'évaluation et le pilotage des dépenses fiscales. Ainsi, il pourrait être envisagé de soumettre les dépenses fiscales à un réexamen systématique par le biais d'un vote de confirmation à intervalles réguliers, ce qui permettrait de vérifier la cohérence des dépenses fiscales avec les objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées. Il serait également opportun d'assortir les dépenses fiscales d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance précis. Il pourrait enfin s'avérer utile de remettre en cause l'indexation des seuils et des barèmes de certaines dépenses fiscales sur l'inflation, qui conduit à renchérir de manière automatique les avantages accordés à leurs bénéficiaires.

c) Des dépenses fiscales à réexaminer

La Cour a récemment identifié des dépenses fiscales à rénover voire à supprimer dans le domaine du logement, du crédit d'impôt recherche (CIR) et des produits énergétiques.

[90] Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, op. cit.
[91] Loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.
[92] Il s'agit du tome II du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, annexé au projet de loi de finances.

Les dépenses fiscales dans le secteur du logement et de la cohésion des territoires

La Cour a déjà souligné les objectifs peu lisibles des dépenses fiscales en faveur du logement et la perte de recettes significative associée à ces dispositifs[93]. Les dépenses fiscales relevant de la mission budgétaire *Cohésion des territoires* étaient, en 2021, au nombre de 85, pour un poids budgétaire de 14,2 Md€, un montant significatif, particulièrement en comparaison du niveau de dépenses budgétaires de la mission (17,2 Md€)[94]. Outre le chiffrage souvent difficile de ces dépenses compte tenu de la difficulté à en estimer le nombre de bénéficiaires, la mesure de leurs effets demeure complexe. Or, cette appréciation est essentielle afin d'identifier et de corriger d'éventuels effets indésirables[95]

Les dépenses fiscales en faveur du logement répondent ainsi à des objectifs multiples, de l'accroissement de la part des ménages propriétaires à l'amélioration de la qualité des logements. Or, peu d'évaluations permettent d'attester de l'impact de ces dépenses et de l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés. C'est notamment le cas du taux réduit de TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements de plus de deux ans, dont le coût a été de 3,3 Md€ en 2020. L'effet favorable de cette dépense fiscale sur le secteur du bâtiment n'a jamais pu être démontré.

En outre, ces évaluations, lorsqu'elles existent, ne sont pas vraiment concluantes. Ainsi, l'évaluation du dispositif d'appui à l'investissement locatif, dit *Pinel*[96] *(*coût de 0,97 Md€ en 2020 en comptant également le dispositif *Duflot*), pointait les difficultés de son pilotage faute d'outils permettant de dénombrer les investissements réalisés, de décrire les caractéristiques des logements concernés ainsi que le profil des ménages investisseurs.

De plus, le contrôle des contreparties de la dépense fiscale, c'est-à-dire des obligations à respecter par les bénéficiaires, est largement inopérant, du fait du nombre de bénéficiaires et des contreparties demandées. À cet égard, la Cour a recommandé de renoncer aux dépenses fiscales en faveur du logement pour lesquelles l'administration n'était pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires.

[93] Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019.
[94] Cour des comptes, *Exécution budgétaire 2021 de la mission Cohésion des territoires*, juin 2022.
[95] Risque inflationniste, inefficacité du ciblage, captation par des tiers, coût d'opportunité etc.
[96] Inspection générale des finances, *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, novembre 2019.

La Cour a enfin invité le Gouvernement à mettre fin à certaines des dépenses fiscales de cette mission budgétaire devenues injustifiées. Ainsi, l'exonération d'impôt sur les sociétés accordée aux organismes de logement social (960 M€ en 2020) conduit à favoriser les organismes construisant peu ou ayant un parc occupé par des ménages plus aisés que la moyenne, ce qui va à l'encontre de l'objectif de cette dépense de faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social.

Les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les immeubles à caractère social ainsi que les organismes de logement social réalisant des travaux d'économies d'énergie présentent également des effets indésirables et ont un coût non négligeable, principalement supporté par les collectivités. Elles pénalisent en effet les territoires dans lesquels la part de logements sociaux est la plus importante, en particulier si ce parc est récent ou comporte une large part de logements rénovés. C'est la raison pour laquelle la loi de finances pour 2022 prévoit pour le bloc communal une compensation de ces exonérations et dégrèvements de TFPB pendant dix ans pour les constructions agréées entre 2021 et 2026[97]. Cependant, cette disposition, si elle a un effet sur les recettes liées au flux de nouveaux logements, est sans impact pour les logements déjà construits.

Le crédit d'impôt recherche

Le CIR est, depuis la transformation du CICE en allègements de cotisations, la dépense fiscale la plus coûteuse, avec un coût en 2022 estimé à 7,4 Md€. Il représente à lui seul plus des trois cinquièmes des soutiens publics à l'innovation. Créé en 1983, ce dispositif a pour but d'inciter les entreprises à accroître leurs dépenses de recherche et développement (R&D) en réduisant le coût de leurs activités dans ce domaine. Depuis 2008, il est assis sur le volume de dépenses de R&D des entreprises. Il prend la forme d'un crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu, égal à 30 % des dépenses de recherche dans la limite de 100 M€, puis 5 % au-delà.

Ce dispositif, le plus favorable des instruments fiscaux d'aides à la R&D de tous les pays de l'OCDE, a fait l'objet de plusieurs évaluations récentes. La Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (Cnepi) de France Stratégie conclut à un impact favorable du CIR sur le taux d'impôt sur les sociétés effectivement acquitté par les entreprises, qui serait réduit de 8 points l'année du premier recours au CIR et de 13 points les années suivantes[98].

[97] Article 177 de la LFI pour 2022.
[98] France stratégie – Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (Cnepi), *Évaluation du crédit d'impôt recherche, avis de la Cnepi 2021,* juin 2021.

Du point de vue microéconomique, selon la Cnepi, le CIR aurait des effets positifs sur la R&D et l'innovation ainsi que sur les performances économiques des entreprises, en particulier pour celles entrées dans le dispositif après la réforme de 2008 qui en a rénové les modalités de fonctionnement. Un premier recours au CIR pour ces entreprises serait associé à une hausse de l'effort de R&D, une hausse de la probabilité de déposer un brevet et un accroissement de l'effort d'investissement. L'effet d'additionnalité du CIR a été corroboré par des évaluations réalisées par l'OCDE[99].

Au plan macroéconomique, le CIR (dans son format issu de la réforme de 2008) permettrait, sur la période 2008-2030 et en comparaison de l'ancien CIR, un surcroît d'activité économique de 1,4 point de PIB sous l'effet conjugué de trois facteurs : un effort d'investissement accru, une augmentation de la demande et une amélioration du solde extérieur. Sur cette même période, le CIR réformé pourrait, selon la Cnepi, permettre de créer 135 000 emplois supplémentaires en moyenne annuelle, pour un coût moyen de 4,2 Md€ par an. En comparaison, le CICE, pour un coût annuel d'environ 18 Md€, aurait permis de générer 160 000 à 400 000 emplois.

Néanmoins, ainsi que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) le relevait[100], le CIR n'a pas permis d'inverser la perte d'attractivité de la France en matière de localisation des activités de R&D des multinationales étrangères. Ainsi, sur la période 2000-2016, le poids des groupes étrangers dans la R&D des entreprises en France a baissé de 2 points et la hausse de la R&D des entreprises étrangères en France a été plus faible que dans le reste du monde pour ces mêmes groupes.

En outre, la Cour a également souligné récemment que l'efficacité des dispositifs de stimulation de la R&D baissait à partir d'un certain nombre d'aides cumulées et qu'un effet de substitution à la dépense privée pouvait être observé[101]. L'absence de plafonnement du CIR pourrait être également réexaminé, une étude de l'OCDE[102] ayant démontré que l'effet d'entraînement des incitations fiscales à la R&D était plus fort pour les PME que pour les entreprises de plus grande taille : les petites entreprises

[99] OCDE, *How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project, STI Policy note*, septembre 2020.
[100] Conseil des prélèvements obligatoires, Redistribution, innovation, *lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.
[101] Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises*, mai 2021.
[102] Castellacci and Lie, 2015, « *Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis* » ; Dechezleprêtre et al., 2016, « *Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D* », OCDE, 2020.

(moins de 50 salariés) investissent ainsi plus de 1,4 € dans la R&D pour 1 € d'aide reçue lorsque les entreprises moyennes (entre 50 et 249 salariés) n'investissent plus que 1 € et les grandes entreprises (250 salariés et plus) 0,4 €. Cette même étude indique également que les incitations fiscales à la dépense de R&D sont plus efficaces sur les entreprises qui effectuent peu de R&D que sur celles qui en effectuent beaucoup, ce qui devrait inviter, selon l'OCDE, à un plafonnement de ces dispositifs.

Ainsi, en Allemagne, l'équivalent du CIR n'a été mis en place qu'en 2020 et est plafonné à 3,75 M€ de crédit d'impôt. Pourtant, l'Allemagne dépasse l'objectif de l'Union européenne de 3 % du PIB consacré aux dépenses de R&D, lorsque la France, avec un dispositif bien plus avantageux, n'atteint que 2,2 %. La France dépose également deux fois et demi moins de brevets que l'Allemagne, ce qui peut aussi interroger sur le dimensionnement actuel du CIR au regard de ses effets.

Le CPO a également identifié d'autres limites au dispositif actuel. L'inclusion, dans l'assiette du CIR, des dépenses relatives aux brevets, à la veille technologique et à la normalisation, apparaît par exemple redondante avec d'autres dispositifs poursuivant des objectifs identiques et ciblés sur les PME. Le CPO constate aussi que le doublement de l'assiette des dépenses relatives à l'embauche de jeunes docteurs aboutit à ce que le montant du crédit d'impôt excède la rémunération du docteur et que ce dispositif, au surplus, n'incite pas à l'embauche de doctorants, constat corroboré par une évaluation récente[103]. En conclusion, la Cour rappelle la recommandation formulée par le CPO qui préconisait la réduction graduelle du plafond du CIR[104]. Cette recommandation apparaît d'autant plus justifiée, ainsi que le rappelait le CPO, dans un contexte de baisse du taux nominal de l'IS, qui réduit déjà l'intensité de cette incitation fiscale. Il propose à cet effet trois options. La première consisterait à supprimer le taux de 5 % et à abaisser le plafond de dépenses éligibles de 100 M€ à 20 M€ avec un taux à 30 % inchangé. La seconde verrait également disparaître le taux de 5 % et le plafond de dépenses abaissé dans les mêmes proportions mais le taux du CIR serait augmenté à 40 %. Enfin, la troisième option proposerait un taux modulé selon le type d'entreprises : 40 % pour les PME, 25 % pour les ETI et 10 % pour les grandes entreprises mais cette différenciation pose des questions de compatibilité avec le droit européen.

[103] B. Bernela, L. Bonnal, C. Bonnard, J. Calmand, J.F. Giret (resp. scientifique), 2018, *Une évaluation des effets du dispositif Jeunes Docteurs sur l'accès aux emplois de R&D*.
[104] Conseil des prélèvements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

Les dépenses fiscales sur les hydrocarbures

Les dépenses fiscales portant sur les hydrocarbures (gazole, fioul, gaz naturel notamment) sont portées par deux missions du budget de l'État[105] et ont coûté 5,2 Md€ en 2021. Selon le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2022, la quasi-totalité de ces dépenses est considérée comme ayant un effet défavorable sur l'environnement, à l'image du tarif réduit pour le gazole et d'autres combustibles au titre des travaux agricoles et forestiers (1,42 Md€) et du tarif réduit pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes (1,41 Md€).

Seules quelques dépenses fiscales sont considérées comme favorables du point de vue de l'environnement. Mais la nature de ces dépenses peut interroger, ainsi que la Cour l'a récemment rappelé[106]. Il s'agit notamment de dépenses fiscales soutenant l'utilisation du gazole pour le transport public collectif de voyageurs et pour le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises. Ces dépenses sont en effet considérées comme favorables à l'environnement dans la mesure où elles soutiennent le report modal, c'est-à-dire le transfert d'une partie de la circulation routière vers des modes alternatifs et collectifs de déplacement (train, métro, etc.).

L'évaluation de l'impact économique et environnemental de ces dépenses fiscales demeure néanmoins très lacunaire et il est nécessaire de réexaminer celles d'entre elles qui ne sont pas chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est limité[107]. En outre, si la réduction des mesures dérogatoires à la TICPE est engagée (notamment le tarif réduit de gazole pour les véhicules lourds de transport de marchandise dont la suppression progressive est prévue d'ici à 2030), la trajectoire de sortie de ces dispositifs défavorables à l'environnement a connu un assouplissement récent : la disparition des avantages fiscaux liés au gazole non routier autre que pour les usages agricoles, prévue pour juillet 2021, a été reportée une première fois au 1er janvier 2023, en raison de la hausse des prix des carburants à la suite de la crise sanitaire, et un nouveau report a été annoncé.

[105] Il s'agit de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.
[106] Cour des comptes, *Mission Écologie, développement et mobilité durables – note d'analyse de l'exécution budgétaire 202*1, juillet 2022.
[107] Cour des comptes, *Mission Écologie, développement et mobilité durables – note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021*, juillet 2022.

La nécessité de ne pas contraindre davantage des secteurs économiques déjà fragilisés, à l'image du secteur du bâtiment, explique cette décision. Il convient cependant de poursuivre l'effort de rationalisation, tout en tenant compte de la situation des contribuables les plus fragiles. Une telle démarche permettrait en outre de disposer de marges de manœuvre en vue de financer des actions liées à la transition énergétique et notamment le développement de modes de production et de déplacements plus verts.

d) Des « niches sociales » à mieux piloter et à mieux évaluer

La nécessaire préservation des recettes des administrations publiques doit prendre en compte, au-delà des dépenses fiscales, les mesures d'allègement de cotisations, ces « niches sociales », qui viennent minorer leur produit des cotisations sociales recouvrées (a). La Cour insiste sur la nécessité de mieux encadrer, de mieux évaluer et de rationaliser ces dispositifs dérogatoires (b).

Un poids financier croissant des allègements de cotisations

Depuis le début des années 1990, les allègements de cotisations sociales sont montés en puissance afin de favoriser l'emploi des travailleurs peu qualifiés et la compétitivité des entreprises. Plus de 80 mesures se sont ainsi succédé, pouvant avoir un caractère général ou ciblé. Pour 2022, les pertes brutes[108] de recettes liées à ces allègements dépasseraient 83 Md€ selon l'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui leur est consacrée. Par plusieurs aspects, ce montant reste cependant sous-évalué.

L'ensemble des entreprises bénéficient d'allègements généraux de cotisations : taux réduits de cotisations patronales d'assurance maladie jusqu'à 2,5 Smic, taux réduits de cotisations d'allocations familiales jusqu'à 3,5 Smic et réduction générale de cotisations, à caractère dégressif, jusqu'à 1,6 Smic. Cette dernière mesure s'étend aux cotisations de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'assurance chômage. Elle a pour effet d'exonérer de cotisations patronales les salaires au niveau du Smic, sauf exception (cotisations d'accidents du travail – maladies professionnelles notamment).

[108] Hors prise en compte des effets indirects favorables de ces dispositifs sur les recettes sociales (hausse de l'emploi, distribution de salaires).

En outre, les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations ciblées sur certains territoires (départements d'outre-mer, zones franches urbaines), secteurs d'activité (services à la personne) ou publics de la politique de l'emploi (apprentis, stagiaires). Enfin, certains éléments directs ou indirects de rémunération des salariés sont exemptés de cotisations (au titre de la protection sociale en entreprise notamment).

La tendance de fond à l'augmentation des allègements de cotisations a récemment connu un point haut avec la transformation en 2019 du CICE en un renforcement des allègements généraux de cotisations (65 Md€ prévus en 2022 contre 25,8 Md€ en 2015). Pour autant, la hausse des allègements généraux de cotisations s'est accompagnée d'une augmentation globale des exonérations ciblées (9,5 Md€ prévus pour 2022, contre 5,8 Md€ en 2015).

Entre 2013 et 2022, le montant recensé des pertes brutes de recettes de cotisations a quasiment doublé. Dans un souci de préservation des recettes de la protection sociale, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, invite, à l'avenir, à examiner « *avec les plus grandes précautions des mesures qui viendraient diminuer le niveau ou la dynamique des recettes actuelles* »[109].

Des dispositifs à mieux encadrer, à mieux évaluer et à rationaliser

Outre le caractère incomplet du recensement et du chiffrage du coût de ces dispositifs, la Cour relève leur encadrement insuffisant[110]. Ainsi, les outils d'encadrement des « niches sociales » instaurés par les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont apparus inadaptés. La LPFP 2014-2018 prévoyait une règle de stabilisation en valeur du montant des « niches sociales », qui n'a fait l'objet d'aucun suivi et qui n'a pas été respectée. La LPFP 2018-2022 a mis en place un dispositif moins contraignant d'encadrement du coût de ces dispositifs en remplaçant, comme pour les dépenses fiscales, le plafond en valeur de la précédente loi de programmation par un plafond exprimé en pourcentage des recettes de la sécurité sociale. Ce plafond semble avoir été fixé à un niveau supérieur à celui de l'évolution anticipée de ces « niches », laissant encore des marges de manœuvre pour d'éventuelles nouvelles hausses ou créations de « niches sociales » supplémentaires. En outre, il ne s'applique qu'aux dispositifs dérogatoires concernant les revenus d'activité et non l'ensemble des revenus (pensions, revenus du capital, etc.).

[109] Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, janvier 2022.

[110] Cour des comptes, *Les « niches sociales » : des dispositifs dynamiques et insuffisamment encadrés, une rationalisation à engager*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2019.

L'évaluation de ces dispositifs demeure partielle et insuffisamment robuste. Ainsi, une majorité des « niches sociales » recensées dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) n'a fait l'objet d'aucune évaluation. La Cour relève d'ailleurs une quasi-absence de prise en compte des évaluations négatives. Ainsi, des dispositifs jugés inefficaces n'ont pas pour autant été supprimés. En 2011, un rapport d'évaluation avait conclu à l'inefficacité de 19 dispositifs, dont seuls 9 ont été modifiés et 3 supprimés. Une revue de dépenses avait quant à elle permis en 2015 d'identifier 27 dispositifs évalués négativement, dont seuls 10 ont été modifiés et 5 supprimés.

La Cour invite à mieux encadrer les « niches sociales » en fonction d'une évaluation de leur efficacité, à l'aide de méthodes robustes, et à supprimer les dispositifs inefficaces ou inefficients. Dans l'attente d'une telle évaluation, les dispositifs entraînant des pertes de recettes supérieures à 100 M€ pourraient voir le niveau des avantages qu'ils procurent ou leur plafonnement gelé, afin de ne pas en voir le coût s'accroître mécaniquement. À cet égard, les évolutions récentes[111] confortant le monopole des LFSS dans la création et la modification de mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions sociales d'une durée supérieure à trois ans sont une avancée notable. De même, l'obligation désormais faite au Gouvernement de présenter au Parlement une évaluation de l'efficacité d'au moins un tiers des dispositifs existants chaque année, constitue également un pas supplémentaire en vue d'un meilleur encadrement de ces dispositifs.

e) Une part croissance des ressources fiscales nationales dans le financement des Apul et des Asso

Le mouvement de réduction, d'allègement et d'exonération d'impôts et de cotisations sociales a eu pour effet d'amoindrir les recettes des administrations publiques. Quand ces réductions de prélèvements ont concerné les collectivités territoriales ou la sécurité sociale, l'État a compensé ce manque à percevoir par des crédits budgétaires, des prélèvements sur recettes ou l'affectation d'impôts nationaux, ce qui a eu pour effet de limiter ses propres marges de manœuvre budgétaires.

[111] Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, la fiscalité directe locale ne représente plus que 28 % du total des ressources des collectivités territoriales (68,2 Md€ en 2020). Cette érosion du potentiel fiscal de la fiscalité locale a été compensée par l'État, grâce à des contreparties de dégrèvements, des compensations d'exonérations et des transferts de nouvelles ressources fiscales, pour un montant total qui s'est établi à 63,9 Md€ en 2020, notamment sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation.

De même, l'État a compensé la hausse des allègements généraux de cotisations sociales sur les recettes de la protection sociale en y une part croissante des impôts. En particulier, la protection sociale (assurance maladie, Unédic et Agirc-Arrco) a reçu en 2021 près de 29 % des recettes nettes de TVA. Les cotisations sociales, sur lesquelles reposait presque exclusivement le financement de la sécurité sociale jusqu'au début des années 1990, n'ont représenté, en 2020, qu'à peine 48 % de ses ressources[112]. À l'inverse, la part des impôts et taxes spécifiquement affectés par l'État aux régimes de protection sociale (Itaf), hors contribution sociale généralisée (CSG), n'a cessé de croître depuis les trente dernières années, pour atteindre en 2020 près de 17 % de leurs ressources (136,2 Md€).

Ces mécanismes de compensation entraînent pour l'État des pertes de recettes qu'il convient de maîtriser, en particulier dans le contexte de l'après crise sanitaire où la reconstitution de marges de manœuvre budgétaires devrait être une priorité.

Afin d'assurer une trajectoire des finances publiques soutenable et durable, la Cour invite donc à préserver le potentiel fiscal ainsi que le produit des cotisations sociales, en compensant les baisses des prélèvements qui pourraient s'avérer utiles par des recettes supplémentaires ou en limitant les dépenses fiscales et les « niches sociales » à celles présentant un réel intérêt économique ou social et ayant fait l'objet d'une évaluation permettant d'en documenter les effets.

[112] PLFSS pour 2022, annexe 4 Recettes, dépenses et soldes des régimes par catégorie et par branche.

2 - Une gestion des ressources humaines des administrations publiques à moderniser

La maîtrise de l'évolution de la masse salariale des administrations[113] est un enjeu majeur pour les finances publiques, puisqu'elle représente de l'ordre de 13,6 % du PIB en 2021, soit 312,4 Md€. Les effectifs de la fonction publique comptent 5,7 millions d'agents, tous statuts confondus, dont 2,5 millions dans la fonction publique d'État, 2,0 millions dans la fonction publique territoriale et 1,2 million dans la fonction publique hospitalière. Ils représentent un cinquième de l'emploi total en France.

Le poids des effectifs et de la masse salariale reflète pour partie une demande croissante de services publics et une part de son accroissement répond au traitement prioritaire de certaines carences, tant en termes d'effectifs (sécurité, santé et justice par exemple) que d'attractivité des rémunérations de certains secteurs-clés qui peinent à recruter (éducation nationale, secteur sanitaire et social notamment). Pour autant, la réponse aux nouveaux enjeux sociétaux n'est pas seulement à trouver dans un accroissement quantitatif des effectifs. L'optimisation de l'organisation des services publics et la modernisation de la gestion des ressources humaines constituent également des leviers majeurs comme l'ont démontré plusieurs rapports publics portant sur l'éducation nationale, la sécurité publique, la justice, l'organisation hospitalière ou l'agencement des compétences décentralisées.

La masse salariale et les effectifs des administrations publiques ont connu une progression continue au cours des dernières années (a), sous l'effet de divers facteurs (b), progression qui ne contribue pas à la maîtrise globale de la dépense publique (c) et qu'il convient dès lors de mieux piloter en usant de tous les leviers de la gestion des ressources humaines (d).

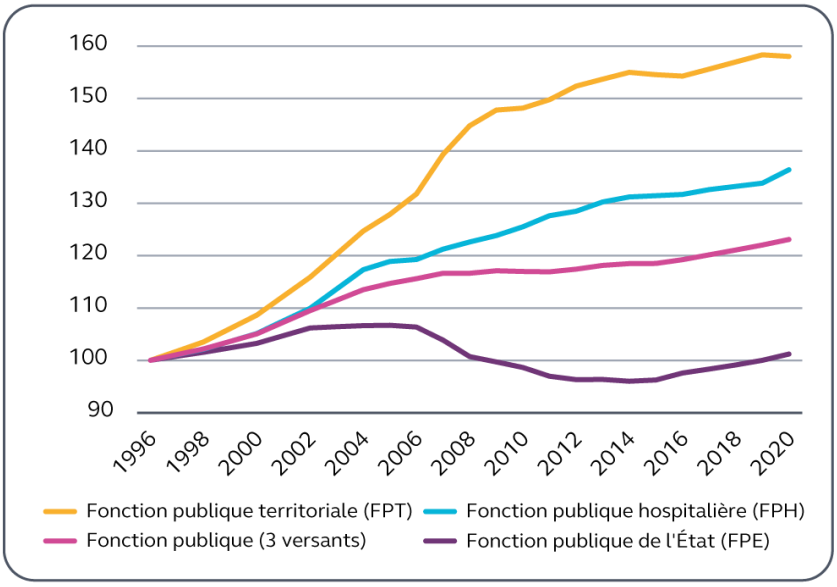
a) Une progression continue des effectifs et de la masse salariale publique, contrastée entre les versants de la fonction publique

Entre 1996 et 2020, les effectifs de la fonction publique (agents statutaires et contractuels) ont augmenté de 1,1 million (soit + 23 %). Comme l'illustre le graphique suivant, le nombre des agents de la fonction publique d'État (FPE) a, malgré des variations importantes, presque stagné (+ 1,2 %) sur la période, alors que celui des fonctions publiques

[113] La masse salariale publique comptabilise les rémunérations brutes perçues par les agents titulaires et contractuels auxquelles s'ajoutent les cotisations sociales à la charge des employeurs publics. Elle est calculée par l'Insee selon le référentiel de la comptabilité nationale.

territoriales (+ 58 %) et hospitalières (+ 36,4 %) a augmenté de façon continue et dans des proportions beaucoup plus significatives. Une fois neutralisés les transferts des effectifs dus aux processus de décentralisation (soit près de 133 000 agents de l'État vers les collectivités locales), la hausse des effectifs de la fonction publique territoriale demeure significative, à hauteur de + 47 % (celle de la fonction publique d'État restant plus modérée, à + 6,5 %).

Graphique n° 22 : évolution des effectifs physiques des trois versants de la fonction publique



Source : DGAFP (séries longues). Données 2020 provisoires

Pour l'État, cette évolution d'ensemble a connu trois périodes : une rapide progression dans la décennie 1996-2007, une inflexion dans les années 2008-2015, suivie d'une reprise à partir de 2016.

Au total les effectifs publics ont progressé plus vite que la population française (+ 13 %) et que l'emploi total (+ 17 %), dont ils représentent désormais 21 %, soit un taux inférieur à ceux des pays scandinaves (29 % pour la Suède) mais supérieur à ceux de la plupart des autres pays (16 % pour le Royaume-Uni et l'Espagne, 13 % pour l'Italie et 11 % pour l'Allemagne par exemple), étant précisé que dans certains d'entre eux, certains services publics sont pris en charge par des salariés du secteur privé.

La masse salariale a toujours progressé en moyenne annuelle plus vite que les effectifs physiques : de 1996 à 2007, de 3,3 % contre 1,4 %, de 2008 à 2015, de 1,9 % contre 0,2 %, et en fin de période, de 1,7 % contre 0,8 %.

Tableau n° 22 : évolution annuelle moyenne des effectifs de la fonction publique et de la masse salariale des administrations publiques (1996-2020)

	1996	2007	Évolution moyenne annuelle (1996-2007)	2008	2015	Évolution moyenne annuelle (2008-2015)	2016	2020	Évolution moyenne annuelle (2016-2020)
Masse salariale (APU) (en Md€)	168,0	240,6	3,3 %	246,6	281,3	1,9 %	284,0	304,2	1,7 %
Effectifs (FP) (en milliers)	4 599	5 364	1,4 %	5 364	5 451	0,2 %	5 483	5 660	0,8 %

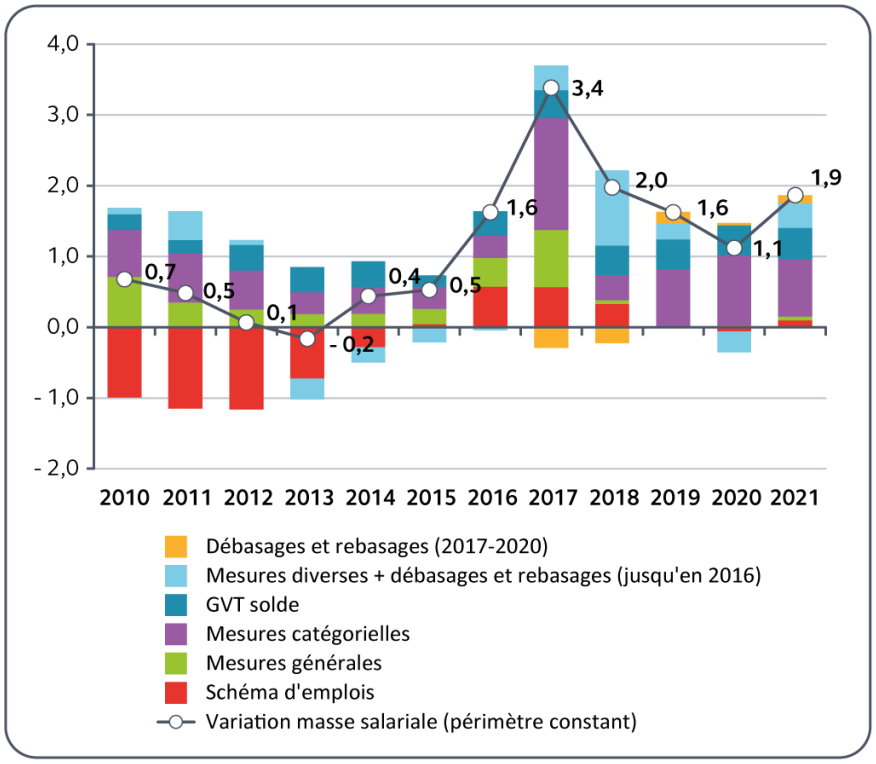
Source : masse salariale des APU (Insee), effectifs de la FP (DGAFP)

Depuis la crise de 2008, les dépenses de personnel des administrations publiques ont crû de 50,1 Md€, soit + 20 %, et à une vitesse moyenne supérieure à la moyenne de l'inflation. Pour autant, le niveau des rémunérations par emploi public de la France apparaît relativement modéré en comparaison internationale, le poids élevé des rémunérations dans le PIB relevant davantage d'un effet volume (taux d'administration) que d'un effet prix (salaires).

b) Les facteurs d'évolution de la masse salariale publique sur les dix dernières années

Sur la période 2009-2019, en comptabilité nationale, le taux annuel moyen d'évolution de la masse salariale des administrations publiques (+ 1,6 % en valeur) est supérieur à celui du PIB (+ 1,4 % en valeur), mais présente des écarts significatifs selon les catégories d'administration publique : 1,3 % pour l'État, 1,6 % pour les administrations sociale et 2,2 % pour les administrations territoriales. C'est pour la masse salariale de l'État que les facteurs d'évolution sont les mieux identifiés, illustrant la grande variabilité de leur impact sur l'évolution d'ensemble.

Graphique n° 23 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État



Source : Cour des Comptes, RBDE 2021 – données Direction du budget[114]

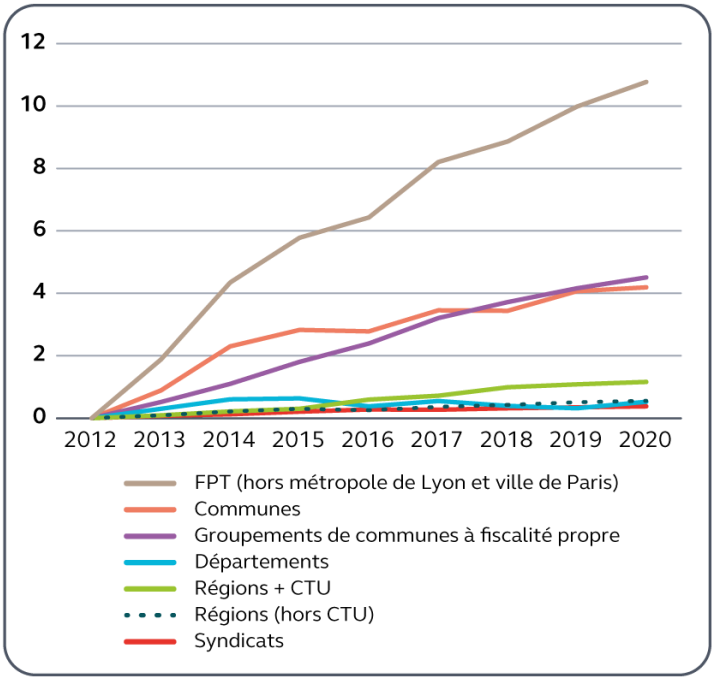
Plus que par la revalorisation générale de la grille indiciaire des salaires des fonctionnaires (pratiquée seulement deux fois, à hauteur de + 0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017, pour un coût d'environ 2,9 Md€), la masse salariale de l'État a progressé sous l'effet des mesures catégorielles et notamment la mise en œuvre du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), dont le coût s'est élevé à 1,9 Md€ pour l'État (3,6 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique).

[114] Note de lecture : le schéma d'emploi correspond aux recrutements et départs d'agents publics ; les débasages à des suppressions d'emplois vacants ; le GVT Solde à la différence entre l'augmentation de la masse salariale découlant de l'avancement des agents dans leur carrière et l'effet de baisse de rémunération lors du remplacement d'un départ à la retraite par un agent ayant moins d'ancienneté (effet dit « de noria »).

Par ailleurs, l'impact du déroulement des carrières des fonctionnaires et des effets dits « de noria » entre les départs et les arrivées, synthétisé par le « GVT solde[115] », a toujours contribué positivement à l'accroissement de la masse salariale, à hauteur d'environ 0,8 Md€ par an.

Au total, le pouvoir d'achat des rémunérations, mesuré par la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), a progressé sur la période, de 2,5 % par an pour une inflation moyenne de 1,1 %.

Graphique n° 24 : évolution de la masse salariale des collectivités locales [116] (montant annuel cumulé depuis 2012 en Md€)[117]



Source : OFGL. (CTU = collectivité territoriale unique)[118]

[115] GVT : glissement, vieillesse, technicité.
[116] Hors Métropole de Lyon (créée le 1er janvier 2015) et Ville de Paris (créée le 1er janvier 2019).
[117] En 2012, le montant des dépenses de personnel des communes est de 34,8 Md€, des groupements de communes à fiscalité propres de 7,2 Md€, des syndicats de 2,5 Md€, des départements de 12,2 Md€, des régions (CTU inclus) de 3 Md€.
[118] Les montants sont en « opérations réelles » et les comptes sont consolidés. Comparé à 2012, le montant des dépenses de personnel de la fonction publique territoriale (hors métropole de Lyon et Ville de Paris, collectivités à statut particulier) a augmenté de 10,8 Md€. Celui des communes de 4,2 Md€.

L'analyse détaillée de l'évolution de la masse salariale par type d'administration publique révèle la forte dynamique des dépenses de personnel du bloc communal, c'est-à-dire des communes et de leurs groupements[119], qui a crû au rythme annuel moyen de 3 % entre 2009 et 2017, puis de 1,4 % sur la période 2018-2020, alors que ce rythme était de 0,9 % pour les autres collectivités locales (2009-2017). Des réallocations de compétences ont eu lieu entre les collectivités locales, ainsi que des modifications de périmètres géographiques et institutionnels, entre départements et métropoles, à Paris et à Lyon principalement. Pour autant, ces changements n'ont eu qu'une influence à la marge sur l'évolution atypique du bloc communal qui représente 81 % de la hausse de la masse salariale territoriale depuis 2012 (soit 8,7 Md€ sur 10,8 Md€), et à lui seul 24 % de l'accroissement de la totalité de la masse salariale des administrations publiques.

Au total, la progression moyenne annuelle des dix dernières années de la masse salariale de la fonction publique, de + 1,64 %, reflète la forte dynamique des facteurs en volume et en prix, mais aussi la préférence accordée au recours à l'augmentation des moyens (effectifs et rémunération) plus qu'à la recherche continue d'une amélioration de l'efficience du service rendu *via* une optimisation de l'organisation des administrations publiques.

Ainsi, les mesures catégorielles mises en œuvre n'ont que très rarement fait l'objet de contreparties d'ordre systémique, qu'il s'agisse de l'organisation des services, de la modernisation des modes de travail, ou enfin du temps de travail. Il en est ainsi, par exemple, du PPCR qui n'a pas été conditionné à des contreparties négociées par chacune des administrations où il était appliqué. Il en est ainsi également de l'éducation nationale, dont la masse salariale globale a progressé de 12 Md€ en 10 ans (soit + 20,7 % et, pour les seuls enseignants, + 19,2 %), sans modification significative de l'organisation et du temps de service des enseignants.

c) Une progression prévisible de la masse salariale supérieure à la programmation

Selon le programme de stabilité 2021-2027, la masse salariale devait s'établir à 342,5 Md€ en 2027, soit un accroissement de 25,7 Md€ par rapport à 2022 correspondant à une augmentation annuelle de 1,62 %, soit un niveau proche de l'évolution constatée au cours des dix dernières années (+ 1,64 %). Or, plusieurs facteurs déterminants de ce tendanciel (effectifs, évolution de l'indice des traitements, GVT, mesures catégorielles, etc.) ont fait l'objet de décisions récentes qui conduisent d'ores et déjà à fragiliser ce scénario.

[119] Hors syndicats.

Ainsi, le versant salarial du « Ségur de la santé » (7,8 Md€ en 2021, 9,21 Md€ en 2022[120]) représentera en régime plein 10 Md€ de dépenses supplémentaires à partir de 2023. Des mesures sectorielles ont été actées dès 2022 au profit de l'éducation nationale, des forces de sécurité et de défense et de la justice, pour un impact estimé à 2,5 Md€, alors que l'accélération en 2022 de l'inflation va accroître la pression pour une revalorisation du point d'indice[121]). Enfin, la prise en charge progressive d'une partie des complémentaires santé des agents publics représentera une charge supplémentaire de 3 Md€ à horizon 2025-2026.

De surcroît, ces estimations ne tiennent pas compte de l'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales, ni d'un recalibrage à la hausse de certaines mesures catégorielles, liées notamment aux lois de programmation sectorielles en préparation. De même, la vitesse du GVT pourrait s'accroître dans les prochaines années sous l'effet du protocole PPCR et des reclassements de corps d'agents entre catégories de la fonction publique, ainsi que de l'impact sur la fonction publique hospitalière des mesures de revalorisation du Ségur de la santé.

d) Maîtriser la masse salariale en mobilisant tous les leviers disponibles

La difficulté des administrations publiques à piloter efficacement leur masse salariale, jointe au poids important qu'elle représente dans la dépense publique (21 %) appellent une mobilisation déterminée de tous leviers de contrôle de cet agrégat, comme une révision de ses modes de gouvernance.

Des objectifs et une gouvernance plus efficaces et partagés

Alors que la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoyait une réduction nette des effectifs des administrations de 120 000 emplois, dont 50 000 pour l'État (ministères et opérateurs confondus), cet objectif a rapidement été rendu obsolète compte tenu des créations de postes prévues sur plusieurs missions prioritaires (notamment défense, justice, et sécurité). Au total, même si la crise a sans doute perturbé la mise en œuvre de ce programme, 4 444 emplois seulement ont été supprimés et la masse salariale a continué de connaître une forte dynamique.

[120] Ces montants intègrent les établissements médico-sociaux et les établissements privés de santé.
[121] Comme indiqué au chapitre II, la revalorisation de l'indice (+ 2,6 %) à hauteur de la moitié de l'inflation attendue en mai 2022, alourdirait de 1,7 Md€ le coût budgétaire.

Dans la prochaine loi de programmation des finances publiques (2023-2027) et conformément à la Lolf révisée, il conviendrait de fixer un objectif d'évolution de la masse salariale global, pluriannuel et documenté, exprimé en valeur nominale (Md€) plutôt qu'en pourcentage du PIB, indicateur dépendant par construction des prévisions du taux de croissance, par nature instables.

Compte tenu du poids des administrations hors de la sphère de l'État, cet objectif global et nominal toutes APU devrait être décliné en sous-objectifs selon les différentes catégories d'administrations publiques (Apuc, Apul et Asso) et faire l'objet d'une concertation préalable avec les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux.

Pour l'État, pourraient être examinés des dispositifs correcteurs qui, en cas d'écart constaté à l'objectif fixé, utiliseraient des modes automatiques de régulation pour atteindre l'objectif annuel.

S'agissant des autres administrations, les instruments de cadrage des finances locales (objectif d'évolution de la dépense locale – Odedel – et ses déclinaisons jusqu'en 2019) et des budgets hospitaliers (Ondam) ont montré leurs limites, car peu adaptés à la maîtrise fine de la masse salariale. Ils devront être complétés par des dispositifs plus précis, par exemple dans le cadre d'une contractualisation par entité sur des objectifs pluriannuels exprimés en masse salariale.

La fixation et le respect d'objectifs de maîtrise de la masse salariale doivent être documentés et crédibilisés par la mobilisation de tous les leviers disponibles de la politique de gestion des ressources humaines.

La mobilisation des leviers de la gestion des ressources humaines

La maîtrise de la masse salariale doit à la fois combiner des actions sur les effectifs, qui ont un impact de long terme et structurel, sur les missions et l'organisation publiques ainsi que sur les rémunérations, par nature plus volatiles.

S'agissant des effectifs, les nombreux départs à la retraite attendus, notamment dans les collectivités locales, peuvent permettre la mise en place de nouveaux modes d'organisation et de mobiliser les gisements d'efficience et de productivité issus des outils numériques innovants.

Une identification des gains en emplois pourrait également découler de l'application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui oblige au strict respect des 1 607 heures travaillées par an pour les agents des collectivités territoriales. Le rapport de la Cour sur la situation des finances locales pour 2016 avait, sur un échantillon de 103 collectivités contrôlées, estimé alors que la remontée du temps de travail effectif constaté (1 562 heures) aux 1 607 heures légales permettrait de dégager un gisement d'emploi d'environ 57 000 ETP.

Plus globalement, il est indispensable d'inscrire les mesures en effectifs dans une stratégie de gestion à long terme des emplois (GPEC) et d'éviter de procéder par à-coups successifs. La nécessité d'une vision stratégique de l'emploi public s'impose particulièrement dans des domaines où les facteurs démographiques jouent un rôle important, ce qui est le cas par exemple pour les enseignements scolaire et supérieur ou les personnels de santé, fortement reliés au vieillissement de la population.

S'agissant de la politique salariale, tout projet de revalorisation catégorielle devrait s'accompagner d'une obligation de négocier afin de définir des contreparties en termes d'efficience et de transformation des services publics (temps et rythme de travail, réorganisations, mutualisations, etc.). De même, la généralisation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)[122] doit être menée à son terme pour permettre de reconnaître le niveau de responsabilité des postes occupés et de récompenser la manière de servir individuelle des agents. Par ailleurs, l'intéressement collectif dans la fonction publique [123] est un levier qui mériterait d'être développé davantage, dans son quantum et son champ d'application.

Si des mesures de revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique devraient être prises compte tenu de la montée de l'inflation, cela ne devrait pas conduire à renoncer à une démarche d'évolution différenciée en fonction de priorités sectorielles, telles que la justice, la sécurité, l'éducation ou, plus récemment, la santé, ni à la mobilisation d'outils permettant une meilleure individualisation des situations et une gestion dynamique des ressources humaines. Enfin, la montée des tensions inflationnistes pourrait conduire à porter une attention renouvelée aux agents les moins bien rémunérés, par des mesures qui leur soient spécifiques au lieu de mesures générales ne répondant qu'imparfaitement à leurs besoins.

Les mesures salariales décidées au plan national ayant un champ d'application élargi aux collectivités locales, la construction d'outils partagés avec celles-ci doit être encouragée : si une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités devait être relancée, elle pourrait le cas échéant concerner également des objectifs d'évolution de masse salariale.

La maîtrise de la masse salariale constitue un enjeu majeur pour le respect de la trajectoire de la prochaine loi de programmation des finances publiques. Compte tenu des engagements pris antérieurement, les marges d'économie sont étroites et relèvent plus que jamais d'une transformation

[122] Créé par le décret n° 2014 du 20 mai 2014.
[123] Institué par le décret n° 1038 du 29 août 2011.

profonde des modes de gestion des ressources humaines, de l'organisation des administrations, de l'appropriation des gisements de productivité, notamment ouverts par les technologies numériques, et plus largement d'une recherche systématique et permanente d'une plus grande efficience des services publics.

B - Des politiques publiques à rendre plus efficientes

En complément des leviers transversaux identifiés *supra*, la définition d'une trajectoire de finances publiques soutenable et durable nécessite d'engager des réformes structurelles, afin de mieux maîtriser la croissance de certaines dépenses publiques et d'en renforcer l'efficience et la qualité.

Sans viser à l'exhaustivité la Cour, identifie des gisements d'économies ou des marges d'efficience en matière de retraites (1), de santé (2), de minima sociaux et d'assurance chômage (3), d'emploi et de formation professionnelle (4), d'éducation et d'enseignement supérieur (5) et de sécurité (6).

1 - Retraites : un système qui doit continuer à être réformé

En 2020, les dépenses de retraite ont atteint 338 Md€, soit 14,7 % du PIB. 246 Md€ de dépenses ont été réalisées par les régimes de sécurité sociale et 92 Md€ par les régimes de retraite complémentaires. La Cour a déjà fait le constat que, malgré les réformes mises en œuvre depuis le début des années 1990, qui ont eu des effets majeurs, le système de retraite, sans réforme, était appelé à demeurer durablement en déficit[124], principalement sous l'effet d'une démographie peu favorable : le nombre d'actifs rapporté à celui des retraités est ainsi en diminution constante et l'allongement de la durée de la vie a pour effet d'allonger également la durée de versement des pensions.

Afin de garantir la soutenabilité du système de retraites, la Cour estime nécessaire d'agir à la fois sur les paramètres généraux du système (a), sur les modalités de départ anticipé à la retraite, qui concernent désormais un départ à la retraite sur deux (b), ainsi que sur certains régimes (c).

[124] Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, op. cit.

a) Une évolution des paramètres du système à engager pour assurer sa soutenabilité

L'équilibre financier du système de retraite dépend des recettes qui lui sont affectées et des dépenses de prestations. Celles-ci ont pour principaux paramètres l'âge légal de départ à la retraite, la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite complète (à taux plein) et le niveau de remplacement des revenus d'activité.

Selon les dernières projections du conseil d'orientation des retraites (COR)[125], quelle que soit l'hypothèse retenue en matière de gains de productivité du travail[126] et sans nouvelles mesures correctrices, le système de retraites ne reviendrait au plus tôt à l'équilibre qu'à la mi-2040 et pourrait rester en situation de déficit jusque dans les années 2070 dans l'hypothèse de gains de productivité faibles (1 %)[127]. Afin de restaurer la soutenabilité du système, plusieurs options pourraient être envisagées, nécessitant la mobilisation d'un ou plusieurs leviers.

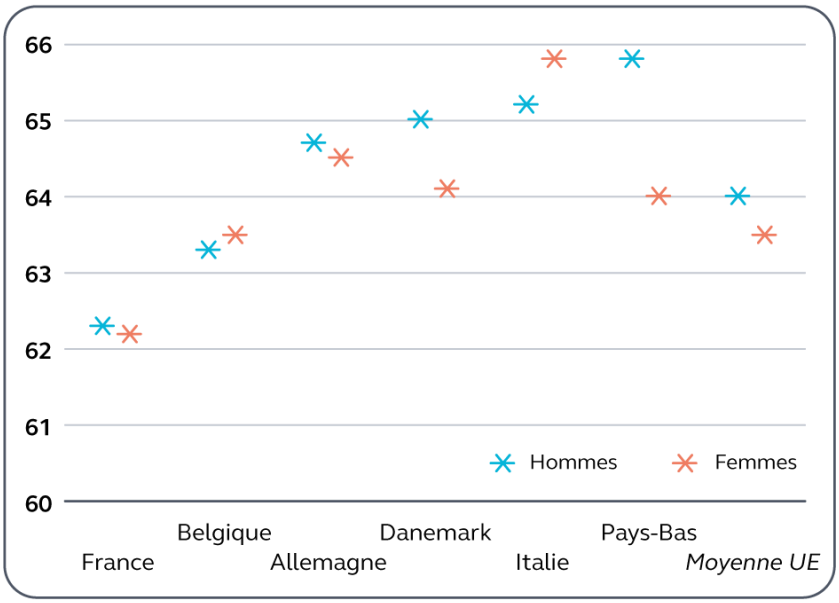
S'agissant des taux de cotisation, la Cour a déjà indiqué[128] que leur augmentation n'était pas la voie à privilégier, la France ayant le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Union européenne. Si une évolution du taux de remplacement, c'est-à-dire du pourcentage que représente la retraite en proportion du dernier revenu perçu, fait partie des options envisageables, il conviendrait de tenir compte de la diversité des situations parmi les retraités, en préservant notamment les pensions les plus basses, et du fait qu'à l'avenir sous l'effet des réformes déjà réalisées, le niveau de vie moyen des retraités redeviendra inférieur à celui de l'ensemble de la population, de l'ordre de 5 % à 10 % en 2040.

Afin de restaurer la soutenabilité du régime, il semble préférable d'agir sur l'âge de départ effectif à la retraite, en décalant l'âge légal de départ ou en faisant évoluer la durée d'activité nécessaire afin de bénéficier d'une retraite à taux plein. En moyenne, l'âge effectif de départ était en 2019 de 62,3 ans pour les hommes et de 62,2 ans pour les femmes, un chiffre inférieur à celui observé au sein des pays de l'Union européenne (64 ans et 63,5 ans en moyenne). Cet écart pose question car la France présente pourtant une espérance de vie à 65 ans de 23,2 ans pour les femmes, la plus élevée de tous les pays de l'Union européenne et de 19,1 ans pour les hommes, soit un niveau supérieur à celui observé dans la plupart des pays voisins[129].

[125] Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel*, juin 2021.
[126] Le COR propose quatre scénarios, chacun reposant sur une hypothèse, plus ou moins ambitieuse, de gains de productivité du travail à long terme : 1 %, 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %.
[127] Ces scénarios reposent tous sur un taux de chômage de 7 %.
[128] Cour des comptes, *Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité,* octobre 2021.
[129] Belgique (17,6 ans), Allemagne (18,3 ans), Danemark (18,4 ans), Italie (18,5 ans), Pays-Bas (18,2 ans).

L'âge légal de départ en retraite est de 62 ans en France, en deçà de ce qui peut être observé dans la plupart des pays de l'Union européenne. Ainsi, il est de 65 ans en Belgique mais il passera à 66 ans à partir de février 2025 et à 67 ans à partir de février 2030. Une évolution similaire s'observe en Allemagne, où l'âge légal de départ en retraite est actuellement de 65 ans et 9 mois et passera à 67 ans en 2031.

Graphique n° 25 : âge effectif de départ à la retraite dans l'Union européenne (données 2019)



Source : Commission européenne – The ageing report 2021, traitement Cour des comptes

La durée d'assurance de cotisation est plus variable. Elle est souvent couplée à un âge minimum, inférieur à l'âge légal, ouvrant la possibilité d'un départ anticipé à la retraite. Ainsi, en Allemagne, les assurés justifiant de 45 années de cotisations peuvent partir à 63 ans et 8 mois à taux plein et il est possible de partir à la retraite à partir de 35 années cotisées, moyennant une décote de 0,3 % par mois d'anticipation du départ. En Belgique, un départ anticipé est possible à 60 ans si l'on a cotisé 44 ans et à 63 ans si l'on a cotisé 42 années, la pension étant alors proratisée à 45 années de cotisations[130].

[130] Conseil d'orientation des retraites, Âges et durées de retraite dans les pays suivis par le COR en vue de la séance plénière du 27 janvier 2022 (document de travail).

Un outil de simulation du COR permet de faire évoluer plusieurs paramètres (âge moyen de départ à la retraite, taux de cotisation et niveau des pensions) afin d'en visualiser l'impact sur l'équilibre du système. À taux de chômage et augmentation des salaires donnés[131], un recul de l'âge moyen de départ à la retraite à 64,5 ans en 2030 (contre 63,3 ans à législation inchangée) et une stabilisation au cours des décennies suivantes permettraient au système de revenir à l'équilibre dès 2028. Un tel effet pourrait être obtenu par un allongement de la durée de cotisation afin de bénéficier d'une retraite à taux plein ou par un recul de l'âge légal de départ à la retraite. La première mesure est plus favorable aux salariés ayant commencé à travailler tôt et la seconde à ceux entrés plus tardivement sur le marché du travail, à la suite notamment d'études supérieures.

De telles évolutions nécessiteraient, en amont de leur adoption, une analyse approfondie afin d'en documenter les impacts sur les actifs et sur les retraités actuels et futurs, de prendre en compte les considérations d'équité entre générations et au sein de chaque génération, et de protéger les personnes les plus vulnérables sur le plan économique et social.

Il conviendrait également d'accompagner cette transition afin de limiter les dépenses supplémentaires qui pourraient en résulter. L'allongement de la durée cotisée pourrait en effet se traduire par des coûts additionnels pour les actifs concernés n'étant pas en emploi. Une simulation récente[132] indiquait qu'un quart des gains d'un relèvement de 62 ans à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite serait absorbé par l'augmentation d'autres dépenses de prestations sociales (3,6 Md€ de dépenses supplémentaires annuelles au titre notamment des pensions d'invalidité, des indemnités journalières pour maladie et des minima sociaux, en se fondant sur les données 2019 ; l'effet sur les allocations chômage n'était pas mesuré).

L'évolution de l'âge effectif de départ à la retraite devrait ainsi s'accompagner d'actions visant à maintenir dans l'emploi les salariés séniors. Cela permettrait de limiter l'étendue des situations dans lesquelles des personnes ne sont plus en emploi et doivent attendre plus longtemps pour partir à la retraite et les dépenses supplémentaires d'assurance chômage et d'autres prestations sociales qui leur sont liées.

[131] Le scénario de 7 % de taux de chômage et d'une augmentation du niveau des salaires de 1,3 % par an est retenu ici.
[132] Drees-BRET, *Évaluation de l'augmentation des dépenses de certaines prestations sociales induite par un relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite*, janvier 2022.

Enfin, un préalable à toute réforme des retraites réside dans le lancement d'une concertation approfondie, afin que les enjeux et les objectifs soient partagés et dans la mise en place d'un calendrier suffisamment souple et étalé pour en faciliter l'acceptation et permettre aux entreprises de s'y adapter[133].

b) Une attention particulière à accorder aux dispositifs de départs anticipés à la retraite

Une réforme visant à retarder l'âge moyen de départ à la retraite pourrait avoir pour contrepartie une adaptation des modalités de départ anticipé, comme cela a été le cas en 2003 et en 2010-2012. Cependant, il convient de veiller à ce que les mesures qui viseraient à faciliter les départs anticipés à la retraite n'obèrent pas les économies liées à cette réforme, en particulier lors de ses premières années de mise en œuvre, ni ne décalent excessivement la trajectoire de retour à l'équilibre du système de retraite.

La Cour a souligné la place importante des dispositifs de départ anticipé à la retraite au taux plein par dérogation aux règles d'âge ou de durée d'assurance de droit commun[134] dans l'ensemble des départs et souligné que la maîtrise des dépenses de retraite requérait celle des flux de départ anticipé[135].

En 2017, ces dispositifs ont été à l'origine de près d'un départ à la retraite sur deux (soit 400 000 personnes sur un effectif d'environ 800 000 départs), principalement sous l'effet de la montée en puissance du dispositif des carrières longues. Outre leur effet en termes de dépenses supplémentaires, estimé à 14 Md€, les départs anticipés ont également un impact en termes de moindres recettes, car ils diminuent le nombre de cotisants[136] et dégradent ainsi le ratio entre les actifs et les retraités.

---

[133] Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, op. cit.

[134] Il s'agit principalement des dispositifs suivants : le dispositif des carrières longues, la retraite progressive, les catégories actives (certaines catégories d'emplois des trois fonctions publiques présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles, à l'image des sapeur-pompiers, des aides-soignants ainsi que des personnels actifs de la police nationale notamment), le compte professionnel de prévention, l'inaptitude, l'invalidité et l'incapacité permanente.

[135] Cour des comptes, *Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire*, Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2019.

[136] Fin 2010, une personne sur cinq était retraitée un an avant l'âge d'ouverture des droits, alors fixé à 60 ans. Fin 2017, c'est une personne sur trois qui était retraitée avant cet âge, porté à 62 ans, sous l'effet de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits mais aussi de l'extension du dispositif des carrières longues.

Le flux de départs anticipés au titre d'une carrière longue est appelé à décroître de manière progressive pour passer, selon les projections de la Cnav, de plus de 176 000 en 2017 à environ 30 000 au milieu des années 2030, revenant alors à leur niveau de 2009[137]. Il convient désormais de stabiliser, à défaut de les resserrer, les conditions de départ anticipé au titre de ce dispositif. Cet effort doit également concerner les dispositifs de départs précoces dont bénéficient certaines catégories de fonctionnaires.[138]

Dans l'hypothèse d'évolutions futures du système de retraite, il conviendrait également de privilégier des modalités de transition progressive vers la retraite[139] afin d'aménager les fins de carrière et d'éviter les sorties « sèches » de l'emploi.

En outre, une attention particulière devrait être apportée au renforcement des actions de prévention de la pénibilité du travail, afin de contenir la sollicitation des prestations sociales liées à l'état de santé (indemnités journalières des arrêts de travail pour maladie, pensions d'invalidité) par des assurés qui ne remplissent pas les conditions d'un départ anticipé à taux plein.

c) Une nécessaire rénovation du régime de retraites des fonctionnaires et des autres régimes spéciaux

La situation des régimes de retraite des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux appelle un examen particulier. En effet, afin d'équilibrer ces régimes dont les besoins sont croissants sous l'effet d'une démographie défavorable, les taux de contribution des employeurs publics concernés n'ont cessé de croître. Les taux de cotisation de l'État employeur sont ainsi passés depuis 2006, de 49,9 % à 74,28 % du traitement brut (hors primes) pour les fonctionnaires civils, et de 100 % à 126,1 % pour les militaires. Le taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers, de 27,3 % en 2012, est désormais de 30,65 % du même traitement brut.

[137] Sous l'effet cumulatif de l'augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire au taux plein par la réforme de 2014 et d'entrées plus tardives sur le marché du travail.

[138] Voir sur ce point Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

[139] En 2017, moins de 10 000 personnes avaient bénéficié du dispositif de retraite progressive, ce qui représentait à peine 2,5 % du total des départs en retraite cette année-là.

Selon les projections réalisées par le COR en 2019 et en 2020, à supposer que les taux de contribution de l'État au CAS *Pensions* et des employeurs locaux et hospitaliers à la CNRACL demeurent au même niveau qu'aujourd'hui, que les effectifs d'agents soient stables et que les salaires hors primes augmentent un peu plus vite que l'inflation, les deux régimes se trouveraient d'ici 2030 en déficit à hauteur chacun d'environ 0,25 point de PIB[140].

Ces enjeux de soutenabilité financière caractérisent également les régimes spéciaux, à l'image des régimes de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières[141]. Ces régimes ont également un impact sur la compétitivité des entreprises concernées. Enfin, l'existence même de régimes spéciaux de retraite soulève la question de l'équité au sein du système de retraite.

Les cotisations à la charge des entreprises concernées et de leurs salariés représentent une part déclinante des recettes de ces régimes. En 2019, les contributions publiques qui leur sont affectées – subventions d'équilibre de l'État et taxes – ont atteint 5,5 Md€, du fait d'une démographie défavorable, mais aussi de droits spécifiques à retraite. Les besoins de financement de ces régimes, à règles inchangées, rendent peu soutenable le *statu quo*.

La garantie de la soutenabilité financière de ces régimes passe en premier lieu par la poursuite de leur convergence. D'une part, en ce qui concerne les règles de calcul des retraites entre les secteurs public et privé et d'autre part pour ce qui concerne les droits familiaux et conjugaux de retraite. Pour certains régimes (RATP, SNCF, industries électriques et gazières), la Cour recommande également de poursuivre l'harmonisation des règles de ces régimes avec celles de la fonction publique et de financer le coût de leurs droits spécifiques, au moins pour les droits futurs, par des cotisations des entreprises et des salariés. La Cour invitait enfin à réexaminer les conditions de départ précoce à la retraite de ces trois régimes, plus favorables que ceux des autres salariés et des fonctionnaires et à aligner les minima de pensions de ces régimes sur ceux de la fonction publique.

En outre, il apparaît indispensable de rendre plus transparent le financement des régimes spéciaux, en identifiant et en chiffrant le coût des avantages propres à ces derniers.

[140] COR, *Évolutions et perspectives de retraites en France*, Rapports annuels, juin 2019 et novembre 2020.
[141] Cour des comptes, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*, juillet 2019.

2 - Assurance maladie : des gains possibles pour une qualité de service renforcée

La crise sanitaire a rappelé la nécessité de poursuivre les investissements et la modernisation de notre système de santé, dans un contexte de vieillissement des infrastructures hospitalières et de saturation de certains services, à l'image des urgences, sous l'effet d'un manque de lits et de personnel.

En 2019, avant la crise sanitaire, les dépenses de santé représentaient plus de 11 % du PIB, soit 270 Md€, dont 208 Md€ au titre des soins et des biens médicaux. L'assurance maladie couvre près de 80 % de ces dépenses. Elle connaît, depuis les années 1990, un déficit permanent que les conséquences de la crise sanitaire sur ses recettes et ses dépenses, mais aussi les accords du « Ségur de la santé » visant à revaloriser les rémunérations des personnels hospitaliers et médico-sociaux, ont fortement accru dans la période récente.

Le déficit de l'assurance maladie (26,1 Md€ en 2021) n'est cependant pas une fatalité. Des leviers convergents peuvent permettre de le résorber. La Cour rappelle la nécessité de se doter d'outils efficaces de maîtrise des dépenses (a), d'engager une profonde rénovation de l'organisation et des modalités de rémunération des soins (b) et de lutter contre certaines dépenses évitables tout en exploitant pleinement les gains d'efficience pouvant être attendus, notamment du numérique en santé (c).

Le vieillissement de la population et la montée en puissance des pathologies chroniques favorisent l'augmentation des dépenses d'assurance maladie. Compte tenu des marges d'efficience accrue dont dispose notre système de santé, il apparaît cependant possible, à tout le moins, de stabiliser leur part dans le PIB tout en répondant aux attentes exprimées par nos concitoyens et par les professionnels de santé. La Cour a ainsi identifié plusieurs voies d'amélioration à même de concilier la maîtrise des dépenses avec les exigences d'accessibilité et de qualité des soins.

a) Un objectif de maîtrise des dépenses à réaffirmer

Ainsi que la Cour l'a déjà souligné[142], l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) ne permet pas une régulation satisfaisante des dépenses sur le moyen et le long terme, compte tenu de la portée insuffisante des actions visant à améliorer l'efficience de l'ensemble des composantes du système de santé, qu'il s'agisse des soins de ville ou de ceux en établissements de santé. Depuis la crise sanitaire, il n'est en outre même plus utilisé comme un instrument de pilotage de court terme.

[142] Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, juin 2021*, op. cit.

Il est nécessaire, en particulier dans le contexte actuel, de rétablir une norme de maîtrise de la progression des dépenses d'assurance maladie, à même de permettre la stabilisation de la part de ces dépenses dans le PIB. L'objectif d'équilibre doit régulièrement être réaffirmé comme cible du pilotage financier de la politique sanitaire.

Afin de rendre cet outil de maîtrise et de pilotage de la dépense plus efficace, la Cour a identifié plusieurs pistes d'amélioration[143] à même de permettre des gains d'efficience et d'améliorer la qualité de la dépense.

b) Une organisation et des modalités de rémunération des soins à repenser

Une organisation perfectible

Une première série de mesures concerne l'organisation des acteurs du système de santé, insuffisamment tournée vers l'accessibilité, la qualité et la sécurité des soins. S'agissant des établissements de santé, la Cour a ainsi souligné la nécessité de fixer des planchers de nombres de séjours chirurgicaux et d'approfondir les regroupements d'activités, y compris de soins, au sein des groupements d'hôpitaux publics (groupements hospitaliers de territoire) afin de disposer d'établissements ayant une taille critique suffisante, à même de leur permettre de répondre aux enjeux, toujours croissants, de qualité, de pertinence et de sécurité des soins.

Contrairement à d'autres pays, les compétences reconnues aux professionnels paramédicaux continuent à faire l'objet d'une définition étroite. Les pratiques avancées, par lesquelles ces professionnels sont admis à exercer certaines missions jusque-là dévolues aux seuls médecins, sous réserve d'un approfondissement préalable de leur formation, connaissent un développement encore trop limité.

De manière générale, les trois secteurs de l'offre de soins (médecine de ville, établissements de santé et établissements médico-sociaux) sont insuffisamment coordonnés, au détriment de la fluidité des parcours des patients et de la gradation des soins. Un exemple frappant de cette situation est fourni par le recours aux urgences hospitalières pour la réalisation de soins relevant de la médecine de ville.

[143] Cour des comptes, *Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie,* décembre 2021.

Des modalités de rémunération des soins à repenser

Un autre levier de gains d'efficience réside dans la rénovation des modalités de rémunérations des soins.

Les rémunérations à l'acte ou au séjour représentent la quasi-totalité des financements de l'assurance maladie aux établissements de santé et aux médecins de ville[144], ce qui a pour effet de favoriser la hausse du volume et des dépenses de soins. Ces modalités sont inadaptées aux pathologies chroniques, qui nécessitent la réalisation de soins récurrents. Afin de maîtriser l'évolution des dépenses liées à ces pathologies, il conviendrait de définir une enveloppe annuelle de dépenses individualisée par patient affecté par une ou plusieurs pathologies, qui serait modulée au vu de son état de santé et de ses besoins et partagée entre les divers intervenants du système de santé.

De manière générale, les hausses de rémunération accordées aux professionnels libéraux de santé par la voie d'accords conventionnels auraient vocation à prendre place dans le cadre de forfaits (comme la rémunération sur objectifs de santé publique des médecins), à même de garantir des contreparties mesurables et effectives, la réalisation d'actes utiles pour la prévention des pathologies et la maîtrise des dépenses issues de prescriptions (notamment par l'augmentation de la part des médicaments génériques).

La croissance accélérée de certaines dépenses de santé invite à mieux les encadrer. En effet, si les dépenses de produits de santé, de médicaments et de dispositifs médicaux remboursées par l'assurance maladie, ont crû à un rythme de 1,5 % par an au cours de la période 2009-2019, inférieur à celui de l'Ondam, certaines d'entre elles ont connu une augmentation bien plus importante. Ainsi, les dépenses portant sur les dispositifs médicaux ont progressé de 4 % à 5 % par an et atteignent désormais 7,4 Md€. Les produits de santé onéreux et innovants remboursés aux établissements de santé « en sus » des tarifs rémunérant les séjours ont pour leur part occasionné des dépenses en hausse de plus de 6 % par an pour les médicaments[145]. Le périmètre de la « liste en sus » devrait être mieux ciblé sur les produits qui rendent un service médical significatif aux patients.

[144] Elles représentent 86 % des financements de l'assurance maladie aux établissements de santé publics et privés non lucratifs, 98 % pour les établissements privés lucratifs et 93 % pour les médecins de ville.

[145] Cour des comptes, *Les dépenses d'assurance maladie entre 2010 et 2019 : des progrès dans la maîtrise globale des dépenses, des réformes à intensifier*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020.

Les mécanismes de régulation des prescriptions hospitalières exécutées en ville pourraient être utilement rénovés afin de peser effectivement sur l'évolution des dépenses correspondantes. Parmi ces prescriptions les dépenses de transport de patients doivent être mieux régulées, en intégrant notamment les dépenses de trajets domicile-établissements aux budgets des établissements de santé, qui ne prennent aujourd'hui en charge que les dépenses de transport internes et inter-établissements.

Il convient en outre que les évolutions tarifaires prennent mieux en compte la charge et la complexité des soins, fassent bénéficier l'assurance maladie d'une part accrue des gains de productivité que réalisent, à des degrés divers, l'ensemble des acteurs du système de santé et permettent de résorber les rentes de situation qui peuvent être observées. Ainsi, les prix des médicaments et dispositifs médicaux pour lesquels les coûts de recherche et de développement ont été amortis de longue date ont vocation à être révisés selon des périodicités plus rapprochées. Les tarifs des séances de dialyse en centre lourd, mais aussi en unité de dialyse médicalisée, doivent être plus fortement réduits. Les accords volume-tarifs négociés par l'assurance maladie avec les laboratoires d'analyse biologique doivent mieux prendre en compte les gains de productivité réalisés par ces derniers sous l'effet du mouvement de concentration des sites d'analyse engagé depuis 2013.

Ainsi, les laboratoires d'analyses biologiques ont réalisé d'importants gains de productivité : la mutualisation des plateaux techniques, des achats et des fonctions supports ainsi que le renforcement du pouvoir de négociation des laboratoires vis-à-vis de leurs fournisseurs ont conduit à une réduction conséquente des coûts de production. La rentabilité économique du secteur est ainsi deux fois supérieure à la moyenne générale de l'ensemble des secteurs économiques. Les négociations des enveloppes futures de dépenses entre l'assurance maladie et les représentants des laboratoires doivent mieux prendre en compte cette réalité. Par ailleurs, les prix des médicaments et dispositifs médicaux, pour lesquels les coûts de recherche et de développement ont été amortis de longue date, ont vocation à être révisés selon des périodicités plus rapprochées.

c) Des dépenses à éviter et des outils à mieux exploiter

Le troisième axe d'efficience concerne les actions de prévention[146], permettant de réduire certaines dépenses évitables. Bien que les dépenses de prévention atteignent un montant significatif, 15 Md€ par an environ, le système de santé français repose encore très largement sur une logique curative. Afin de limiter la fréquence des pathologies suscitées ou activées par les habitudes de vie, plusieurs outils pourraient être utilisés, comme un relèvement de la fiscalité des boissons alcoolisées et sucrées ainsi que des produits transformés à forte teneur en sucre ajouté.

Les prescriptions de médicaments, dont la consommation par habitant en France continue à dépasser celle de la plupart de nos voisins européens, appellent une régulation accrue. Le niveau de consommation d'antibiotiques est ainsi particulièrement élevé, ce qui occasionne des dépenses qui auraient pu être évitées : 400 M€ pourraient ainsi être économisés chaque année si la consommation française était équivalente à celle des Pays-Bas[147].

Certaines dépenses fortement dynamiques pourraient être mieux maîtrisées en étant recentrées sur leur finalité, à l'image des indemnités journalières pour maladie et pour accident du travail ou maladie professionnelle, dont la progression annuelle atteint 4 % à 5 % et qui ont représenté un coût total de 13,6 Md€ en 2019. Les prescriptions des 15 000 médecins fortement, très fortement ou sur-prescripteurs devraient être mieux contrôlées par l'assurance maladie. Les employeurs devraient être davantage incités à adapter les postes et les organisations de travail par une prise en charge d'une part accrue de l'indemnisation des salariés. Les salariés fréquemment en arrêt de travail devraient être mieux accompagnés à la reprise du travail, afin de prévenir la désinsertion professionnelle qui peut être observée pour certains salariés, même lorsqu'ils n'ont pas d'affection de longue durée.

L'assurance maladie dispose aussi d'un gisement d'économies potentielles par l'amélioration du paiement à bon droit des règlements de frais de santé. En 2021, les remboursements à tort de frais de santé, pour l'essentiel en tiers payant aux professionnels et établissements qui les facturent, ont eu un coût pouvant être estimé *a minima* à 2,5 Md€.

[146] Cour des comptes, *Les politiques de prévention en santé publique*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2021.
[147] Cour des comptes, *Les dépenses d'assurance maladie : une régulation à rénover*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2021.

Enfin, la montée en puissance du numérique en santé pourrait permettre de générer des économies substantielles : prévention d'épisodes aigus nécessitant une hospitalisation grâce à la surveillance à distance des paramètres de santé, soins redondants ou dangereux évités grâce à une information exhaustive sur les soins reçus par le patient et détection plus efficace des remboursements irréguliers ou frauduleux.

La dématérialisation des prescriptions pourrait également être source de gains d'efficience, en favorisant la prescription de médicaments génériques dès la rédaction de l'ordonnance, sans que le pharmacien n'ait à effectuer lui-même cette substitution. Elle pourrait aussi permettre de supprimer certains risques d'erreur ou de fraude (absence de prescription, réutilisation à plusieurs reprises de la même ordonnance, antidatage des prescriptions) et faciliter la réalisation des contrôles de factures[148].

Le Haut conseil du financement de la protection sociale identifie également des gisements d'économies en matière de gestion administrative[149]. Des gains de productivité seraient notamment à attendre d'un système d'information de qualité entre toutes les branches, ainsi que d'autres pays, à l'image de la Belgique, ont pu en mettre en place.

Au-delà des mesures d'économies et d'efficience mentionnées *supra*, la Cour rappelle que la part des dépenses de santé socialisées par l'assurance maladie n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années, notamment du fait de l'augmentation du nombre d'assurés en situation d'affection longue durée (ALD) : entre 2001 et 2019, elle est ainsi passée de 78 % à près de 80 % de la consommation de soins et de biens médicaux. Alors que le niveau moyen des dépenses restant à la charge directe des assurés, après assurance maladie et complémentaires santé, est le plus faible de l'ensemble des pays européen (7 % de la consommation de soins et biens médicaux), une réflexion serait à ouvrir sur la part des dépenses socialisée par l'assurance maladie.

Une réduction éventuelle supposerait cependant la mise en place de garde-fous afin de ne pas affecter l'accès aux soins pour des raisons financières ou augmenter le coût des complémentaires santé pour les ménages et les employeurs (qui doivent obligatoirement souscrire et financer des garanties en faveur de leurs salariés). Dans cette perspective, un dispositif de « bouclier sanitaire », comme il en existe en Allemagne, en Belgique ou en Autriche, permettrait de moduler les participations financières des assurés à la couverture de leurs dépenses de santé en fonction du niveau de leurs revenus. Le cas échéant, il pourrait être tenu compte de l'existence d'une affection de longue durée par l'application d'un plafond plus faible, comme cela est le cas en Allemagne.

---

[148] Cour des comptes, *La dématérialisation des prescriptions médicales*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2021.
[149] Haut Conseil du Financement de la protection sociale, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, janvier 2022.

3 - Minima sociaux et assurance chômage : des marges de manœuvre à retrouver

Les minima sociaux (a) et l'assurance chômage (b) ont joué, pendant la crise, un rôle d'amortisseur en contribuant à en atténuer les effets sur les revenus des ménages. Dans le contexte de l'après-covid 19, il devient urgent de mieux les piloter, d'identifier des leviers d'efficience et de maîtriser la croissance de leurs dépenses afin de restaurer leurs marges de manœuvre pour faire face à un éventuel nouveau choc.

a) Des minima sociaux à rénover

Les minima sociaux ont largement contribué à l'atténuation du choc économique et social qu'a représenté la crise sanitaire pour les ménages les plus modestes. Cependant, leur efficacité demeure insuffisante. Or, c'est dans une sortie plus rapide des bénéficiaires de ces dispositifs que résident les principales sources d'économies (a), sans négliger pour autant les actions de simplification et de contrôle qui permettraient d'en accroître l'efficience (b).

Des dispositifs qui ne permettent pas une réinsertion durable dans l'emploi

Le RSA illustre au premier rang ce constat. Il constitue le principal instrument de lutte contre la pauvreté, pour une dépense annuelle de 15 Md€. S'il protège ses bénéficiaires contre la très grande pauvreté, il ne permet pas à lui seul, en revanche, de sortir durablement de la pauvreté, cet objectif étant lié à l'accompagnement vers l'emploi[150].

De ce point de vue, le RSA a bien un effet incitatif à la reprise d'activité (le travail « paye »), mais le taux de retour à l'emploi de ses bénéficiaires reste structurellement bas (3,9 % par mois), très en-deçà de la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %)[151]. En outre, les sorties en emploi des bénéficiaires du RSA sont plus précaires : seuls 56 % des bénéficiaires du RSA reprenant un emploi accèdent à un emploi durable contre 68 % pour les non-bénéficiaires. Sept ans après l'entrée au RSA, à peine un tiers de la cohorte est sortie du dispositif et en emploi. Pour ce qui concerne les actions d'accompagnement, 18 % des allocataires ne sont pas orientés vers un organisme d'accompagnement et une partie des allocataires n'est pas adressée à l'organisme le plus à même de répondre à leurs besoins[152].

[150] Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.
[151] C'est notamment le cas des demandeurs d'emploi de longue durée, des séniors ou des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.
[152] Certains bénéficiaires sont ainsi orientés vers Pôle Emploi alors qu'ils relèvent davantage d'une logique d'accompagnement social, compte tenu de leur éloignement de l'emploi.

Des dispositifs à simplifier, à mieux articuler et à mieux contrôler

La Cour propose d'exploiter tous les gains d'efficience qui résulteraient d'une simplification de la gestion du dispositif, par exemple par un recours accru aux outils numériques, et de sa gouvernance au niveau local. Une amélioration de l'accompagnement offert aux bénéficiaires et un meilleur suivi de son effectivité auraient également un effet sur leur retour à l'emploi et permettrait de contenir la dépense liée au maintien durable dans le dispositif de personnes qui pourraient en sortir.

À cet égard, la Cour souligne le risque important en dépense en cas de recentralisation du financement de l'allocation à la charge de l'État. Cette modalité, expérimentée dans quelques territoires[153], ne saurait constituer une réponse globale et soutenable à une difficulté qui concerne tous les départements, alors qu'elle entraîne par ailleurs une dissociation des responsabilités de financeur et de décideur. Dans le cas de l'AAH, la dissociation du financeur (l'État) et du décideur (la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, pilotée *de facto* par les conseils départementaux et les associations représentant les personnes) est une des raisons qui expliquent la forte croissance de la dépense et la tendance marquée à faire « basculer » des bénéficiaires du RSA[154] ou des salariés âgés n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite vers l'AAH[155].

Outre le cas particulier du RSA, des gains d'efficience sont à rechercher par un ciblage plus précis, un contrôle plus étroit et une meilleure articulation des minima sociaux[156]. En termes d'articulation, ainsi que le rappelait le rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité[157] en vue de la préparation du revenu universel d'activité, une harmonisation des règles applicables entre minima sociaux et une simplification de leurs modalités de gestion sont à rechercher prioritairement, afin de garantir l'équité de ces allocations, tout en tenant compte des spécificités de chacun de ces dispositifs.

[153] Mayotte, Guyane, Seine-Saint-Denis, La Réunion.
[154] Cour des comptes, *L'allocation adulte handicapé*, rapport public thématique, novembre 2019.
[155] Cour des comptes, *Les fins de carrière : un risque de précarité pour les séniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité*, référé du 23 juillet 2019.
[156] Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, op. cit..
[157] Fabrice Lenglart, audition du 5 janvier 2022 devant la commission des affaires sociales du Sénat.

Les travaux engagés en septembre 2018 en vue de l'instauration d'un revenu universel d'activité ont dû s'interrompre du fait de la crise sanitaire et ont rencontré de nombreuses difficultés, notamment du fait des enjeux liés à cette nécessaire harmonisation préalable. En effet, la convergence souvent souhaitée des plafonds de ressources déterminant l'éligibilité à ces prestations ainsi que des assiettes de calcul des ressources des bénéficiaires (« bases ressources ») est porteuse de deux écueils majeurs : en cas d'alignement de ces conditions vers le haut, le coût pour les finances publiques pourrait être particulièrement élevé alors que, à l'inverse, un alignement vers le bas aurait pour effet de faire basculer un nombre important de bénéficiaires dans une situation de grande précarité. La Cour rappelle la nécessité d'engager ce chantier, préalablement à une éventuelle mise en place d'un gestionnaire et d'un guichet uniques autour des caisses d'allocations familiales (CAF).

b) Une soutenabilité du régime d'assurance-chômage à restaurer

Un retour à l'excédent en 2022 sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture économique

Sur les années 2020-2022, l'Unédic estime l'impact des mesures d'urgence sur ses recettes et dépenses à 18,7 Md€, dont 11,4 Md€ de dépenses d'indemnisation et 3 Md€ de moindres recettes dues à l'activité partielle, 3,6 Md€ résultant de la prolongation des droits à indemnisation et 0,3 Md€ de reports de cotisations chômage accordées aux entreprises.

La diminution de la charge de financement de l'activité partielle et la fin de dispositifs d'urgence, tels que la prolongation des droits à indemnisation, courant 2021, ont permis une amélioration du solde financier, passé de - 17 ,4 Md€ en 2020 à - 9,3 Md€ à 2021, même si les conséquences de la crise sanitaire sont encore très sensibles sur le solde.

L'Unédic a confirmé que cette tendance devrait se poursuive et que l'assurance chômage devrait connaître dès 2022 un retour à une situation d'excédents (+ 2,5 Md€ en 2022, + 3,1 Md€ en 2023 et + 4,2 Md€ en 2024), sous l'effet de deux facteurs conjoncturels et d'un facteur structurel[158]. La fin des mesures d'urgence, la conjoncture économique favorable ainsi que la rénovation des règles d'assurance chômage entrées en vigueur en 2021 (voir *infra*) ont ainsi permis l'amélioration du solde du régime, dont 2 Md€ par an en moyenne proviendraient des nouvelles règles d'indemnisation (1,9 Md€ en 2022 et jusqu'à 2,2 Md€ en 2023).

[158] Unédic, *Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024*, 24 février 2022.

Les nouvelles règles d'indemnisation

Depuis le 1er octobre 2021, un nouveau mode de calcul de l'allocation chômage est entré en vigueur, fondé sur la moyenne des salaires et rémunérations reçus durant la période de référence ayant servi au calcul de la durée du droit et non plus sur la somme des salaires et rémunérations des douze derniers mois. L'évolution du mode de calcul de ce salaire journalier de référence (SJR) serait à l'origine de plus de 40 % des moindres dépenses attendues en 2022 du fait de l'évolution des règles d'indemnisation (800 M€ sur 1,9 Md€).

Depuis le 1er décembre 2021, la durée d'affiliation minimale pour ouvrir un droit à l'assurance chômage est passée de quatre mois à six mois et l'allocation chômage est devenue dégressive, pour les plus hauts salaires, dès le sixième mois et non plus à partir du huitième mois.

L'amélioration du solde entre 2021 et 2022 serait, quant à elle, le fait à hauteur de 70 % d'une diminution des dépenses du régime et à 30 % d'une amélioration des recettes. Ces effets, tant en recettes qu'en dépenses, sont essentiellement imputables à l'évolution favorable de la conjoncture économique à travers trois mécanismes principaux.

Le premier est lié au taux de chômage, passé de 8 % au début de l'année 2021 à 7,4 % en fin d'année, ce qui s'est mécaniquement traduit par une réduction des dépenses d'assurance chômage. Le second tient au nombre d'emplois créés (+ 648 000 en 2021), rebond qui devrait se poursuivre mais de manière plus modérée selon les prévisions de l'Unédic, entre 2022 et 2024 (+ 212 000 emplois en trois ans) et qui majore les recettes du régime. Enfin, la reprise économique a entraîné une diminution du recours à l'activité partielle, ce qui a accru le salaire moyen par tête et donc le montant des cotisations collectées, tout en réduisant le besoin de financement lié à ce dispositif (0,4 Md€ en 2022).

Un apurement de la dette de l'Unédic qui doit s'engager rapidement et durablement

Le retour du système en excédent doit impérativement être mis à profit pour engager la réduction de la dette de l'Unédic (63,9 Md€ fin 2021) afin de restaurer les marges de manœuvre du système[159]. Utiliser ces ressources, comme cela a pu être le cas par le passé sans prise en compte

[159] Cour des comptes, *L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir,* Rapport public annuel 2021, mars 2021.

suffisante des effets sur la soutenabilité du régime[160] afin de financer d'éventuelles évolutions paramétriques, fragiliserait encore l'assurance chômage et accroîtrait le risque systémique.

Enfin, la restauration durable de la soutenabilité de l'assurance chômage réside dans l'augmentation du taux d'activité, notamment des séniors[161], qui a à la fois un effet en dépenses, du fait d'un moindre nombre de chômeurs à indemniser, et en recettes sous l'effet de l'accroissement du montant des cotisations chômage collectées. Plus généralement, une action plus efficace en direction des publics surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée est à la fois nécessaire et opportune dans un contexte de tensions sur les recrutements.

Afin de continuer à protéger efficacement les demandeurs d'emploi, y compris dans l'hypothèse de nouvelles difficultés économiques à venir, la priorité doit être donnée au remboursement de la dette de l'Unédic et à un accompagnement vers et dans l'emploi plus efficace pour accroître le taux d'activité et limiter la désinsertion professionnelle. L'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux afin de favoriser une sortie rapide de ces dispositifs doit également être rendu plus efficace. La sortie des minima sociaux est en effet la meilleure des protections contre le risque de pauvreté et le principal gisement d'économies du système, au côté d'autres actions tout aussi nécessaires, à l'image de leur rationalisation et de leur simplification.

[160] L'excédent de l'Unédic en 2009 a été en large partie affecté à la modulation à la baisse de la durée d'affiliation minimale ouvrant droit à l'indemnisation du chômage et à l'adoption de la règle « un jour cotisé = un jour indemnisé », qui a eu pour effet de majorer la durée d'indemnisation. Ces règles, plus favorables, avaient été adoptées en 2008, avant que les conséquences de la crise financière soient pleinement perçues et n'ont pas été révisées par la suite. En 2014, les mesures d'économie prévues par la nouvelle convention d'assurance chômage ont été adoptées pour compenser les effets d'une règlementation plus favorable aux demandeurs d'emploi (notamment avec l'introduction des droits rechargeables) sans perspective de désendettement du régime, alors que la dette du régime atteignait déjà 17,6 Md€ fin 2013.

[161] Sur l'insuffisance des mesures visant à améliorer le taux d'activité des séniors, voir le référé de la Cour précité sur Les fins de carrière : un risque de précarité pour les séniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité.

4 - Emploi et formation professionnelle : un pilotage à renforcer, une clarification des rôles à engager, une soutenabilité à restaurer

Les politiques d'emploi et de formation professionnelle se caractérisent de longue date par une gouvernance complexe reposant largement sur le secteur associatif et par un enchevêtrement de compétences entre État et collectivités et entre échelon national et échelon territorial. Des leviers d'efficience pourraient être trouvés par un pilotage plus fin des acteurs associatifs et une recherche, par ces derniers, d'optimisation de leur gestion (a). Une rationalisation des acteurs du secteur pourrait également être source d'économies (b). Enfin, les dépenses plus spécifiquement liées à l'apprentissage et au compte personnel de formation, au dynamisme particulièrement important, mériteraient d'être davantage maîtrisées (c).

a) Les acteurs associatifs : des risques financiers à mieux identifier et une gestion à rendre plus efficiente

La politique de l'emploi et de la formation professionnelle repose, outre les acteurs publics, sur un paysage associatif d'une très grande diversité, composé de plusieurs milliers d'entités. Outre l'Unédic, les associations évoluant dans ce périmètre peuvent avoir pour mission d'accompagner certains publics vers l'emploi (missions locales pour les publics jeunes, Cap emploi pour les personnes en situation de handicap) ou d'apporter un appui technique aux branches professionnelles en matière de formation (opérateurs de compétences – Opco).

Cette situation singulière fait peser sur l'État un risque en cas de défaillance de ces acteurs, du fait de son rôle de financeur en dernier ressort des associations en difficulté. Or, la Cour a constaté[162] que le ministère du travail ne disposait pas au niveau national d'une visibilité suffisante sur la situation financière de ces acteurs, et qu'au niveau régional les conférences des financeurs qui devaient voir le jour pour prévenir la survenance de ce risque n'étaient pas effectives partout.

Afin d'améliorer le pilotage budgétaire et financier de ces acteurs, la Cour a recommandé d'intégrer la question de la maîtrise des risques et du contrôle interne au sein des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues entre l'État et les associations. Elle a également souligné

[162] Cour des comptes, « *Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer* », Rapport public annuel 2021, mars 2021.

l'importance d'une modernisation des outils de pilotage des associations par l'État, qui ne sont pas adaptés à la réalité des enjeux financiers du secteur et en particulier des Opco, qui gèrent plus de 10 Md€ et des structures d'insertion par l'activité économique (1,5 Md€ gérés).

Enfin, la Cour a rappelé la nécessité d'évaluer la performance de ces acteurs et des dispositifs qu'ils mettent en œuvre, dans un contexte où nombre des associations concernées ne disposent pas d'une réelle capacité de production d'études. Or, le peu d'informations, en particulier en ce qui concerne l'analyse des trajectoires des personnes bénéficiaires, ne permet pas de juger de l'efficacité des dispositifs en matière de rapidité, de pérennité et de qualité de retour à l'emploi, ni d'en évaluer l'efficience.

b) Des gains d'efficience à rechercher dans une rationalisation des acteurs

En matière de formation professionnelle, les superpositions de compétences entre État et régions plaident pour un partage plus clair de leurs missions respectives, ce qui pourrait également s'avérer source de gains d'efficience (a). En outre, les trois principaux acteurs des politiques de l'emploi (Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi) gagneraient à se rapprocher, dans un souci de lisibilité et d'optimisation (b).

Une clarification des rôles de l'État et des régions en matière de formation professionnelle, source de gains d'efficience

En matière de formation professionnelle, l'État et les régions disposent tous deux d'une compétence. Les régions sont en charge d'organiser l'offre de formation professionnelle sur leur territoire afin de garantir l'insertion professionnelle des jeunes et le reclassement des demandeurs d'emplois. Cette mission est mise en œuvre en coordination avec Pôle emploi notamment. L'État continue cependant de cofinancer cette politique, par exemple par l'intermédiaire des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), qui ont alloué au niveau territorial des moyens complémentaires aux actions de formation des publics les plus éloignés de l'emploi.

Cette dualité de compétences est source de complexité mais également de perte d'efficience. Deux scénarios pourraient être envisagés afin d'y remédier. Dans le premier, l'État assurerait une fonction de planification et d'achat de formation professionnelle des demandeurs d'emploi en substitution des régions, fonction qui serait mise en œuvre soit

par les services déconcentrés, soit par Pôle emploi. Dans le second scénario, l'État, à l'inverse, transfèrerait les compétences qu'il possède en matière de formation professionnelle aux régions. Ces dernières verraient donc leur rôle renforcé, tant dans le pilotage territorial de Pôle emploi qu'en ce qui concerne l'animation et le financement des missions locales.

Ces deux solutions présentent chacune leurs avantages et leurs limites. Ainsi, en cas de recentralisation, les transferts à opérer vers l'État seraient importants et, en cas de décentralisation, le risque d'une approche fragmentée serait réel, de même que celui de ne pas parvenir à faire travailler ensemble des acteurs (Pôle emploi et les régions) aux univers professionnels très différents.

D'autres gains d'efficience pourraient enfin être trouvés en rationalisant la politique d'insertion professionnelle des jeunes, pour laquelle les actions de l'État et des régions se superposent partiellement. Ainsi, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) puis le plan « #1jeune1solution » conduisent parfois à financer des actions qui doublonnent avec celles déjà mises en place par les régions. Afin de lever ces difficultés, la Cour propose plusieurs leviers d'action[163].

Une optimisation de la politique de l'emploi par un rapprochement de ses principaux acteurs

Trois acteurs ont principalement la charge de cette politique publique :

- Pôle emploi assure l'indemnisation, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi ;
- les missions locales, réseau associatif exerçant une mission en faveur de l'insertion socio-professionnelle des jeunes ;
- les Cap emploi, organismes de placement spécialisés chargés de l'accompagnement, de suivi et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

La ligne de partage entre Pôle emploi et les missions locales n'est pas claire. Les missions locales sont supposées cibler les jeunes de 16 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi et Pôle emploi doit traiter le reste des jeunes. Plusieurs options pourraient être envisagées.

Une première consisterait à clarifier les missions des acteurs, en recentrant l'action des missions locales sur l'objectif de mobilisation vers l'emploi et en confiant à Pôle emploi la mission de recherche de placement

[163] Cour des comptes, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail*, décembre 2021.

en emploi. Les missions locales seraient ainsi chargées de l'accompagnement préalable à la recherche d'emploi de certains jeunes pour lesquels un besoin aurait été identifié et, une fois aptes à occuper un emploi, ces derniers seraient orientés, comme le reste des jeunes, vers Pôle emploi afin d'être aidés dans leur recherche.

Une deuxième option pourrait être de créer un guichet unique proposant aux jeunes un accompagnement réalisé dans les mêmes locaux soit par Pôle emploi, soit par la mission locale, selon le profil du jeune. Dans cette configuration, le jeune ne changerait pas, au cours de son parcours, d'interlocuteur, ce qui aurait l'avantage de limiter les risques de discontinuité dans les parcours des jeunes concernés.

Un rapprochement est déjà en cours entre Pôle emploi et le réseau des Cap emploi, et il semble en bonne voie. Il permet la mise en place de lieux uniques d'accompagnement grâce à la présence de conseillers des Cap emploi dans les locaux des agences Pôle emploi.

Ces démarches de rationalisation permettraient à la fois de simplifier le paysage de la politique de l'emploi, qui serait rendu plus lisible pour les bénéficiaires, et de susciter des économies d'échelle grâce à des logiques de mutualisation (de locaux, de personnels, etc.).

c) Un besoin de mieux encadrer la progression des dépenses liées à l'apprentissage et au compte personnel de formation (CPF)

En complément des gisements d'économies identifiés *supra*, il convient de traiter certains risques en dépenses, qui obèrent la soutenabilité de ces politiques publiques. À cet égard, la croissance non maîtrisée des dépenses d'apprentissage ainsi que de celles liées au CPF (a) fragilise France compétences, en charge du financement de ces actions (b) et appelle de nouvelles mesures d'encadrement (c).

Un accroissement majeur des dépenses au titre de l'apprentissage et du CPF

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a encouragé le développement de l'apprentissage avec la liberté de créer de nouveaux CFA et un financement en « guichet ouvert », ce qui a incité de nombreux organismes de formation continue à ouvrir des formations en apprentissage, tandis que les aides exceptionnelles mises en place à l'été 2020 ont facilité l'accueil des apprentis en entreprise. Le nombre d'entrées en apprentissage a ainsi augmenté de 15 % en 2019, 42 % en 2020 et 39 % en 2021 pour atteindre le chiffre inédit de 732 000. Ce développement de

l'apprentissage, favorable à l'insertion professionnelle, a cependant beaucoup plus bénéficié aux jeunes préparant des diplômes de l'enseignement supérieur qu'à ceux préparant un CAP ou le baccalauréat, alors que les jeunes les moins diplômés sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés à trouver un emploi. En outre, cet essor s'est accompagné d'effets de substitution pour une partie des employeurs et des organismes de formation (un effet de déport des contrats de professionnalisation vers les contrats d'apprentissage, plus coûteux pour les finances publiques, a été observé)[164].

Au total, les dépenses d'apprentissage pourraient atteindre 11,3 Md€ en 2021 (5,3 Md€ au titre des aides aux employeurs financées par l'État, 6 Md€ au titre du financement des centres de formation d'apprentis par France compétences *via* les opérateurs de compétences et les régions).

Les dépenses liées au CPF ont également connu une forte croissance en 2021, pour atteindre 2,6 Md€.

Une fragilisation de France compétences, qui n'est pas en mesure d'assurer seul le financement de ces dépenses nouvelles

France compétences, opérateur national en charge du financement de ces deux politiques publiques, dispose pour ce faire de recettes particulièrement dépendantes de la conjoncture et donc peu à même de pouvoir jouer un rôle contracyclique. Ainsi, la contribution des entreprises à la formation professionnelle et à l'alternance assise sur la masse salariale, a été fortement affectée par la crise sanitaire (- 1,3 Md€ entre 2020 et 2021). Selon les prévisions réalisées par France compétences en mars 2022, l'exercice 2021 serait déficitaire de 3,2 Md€[165] malgré les subventions exceptionnelles reçues de l'État à hauteur de 2,75 Md€ et le déficit serait de 5,9 Md€ en 2022.

Sans nouvelle subvention exceptionnelle de l'État à l'été 2022, l'établissement se trouverait en cessation de paiement dès le mois de septembre, avec un besoin de financement atteignant 4,6 Md€ en fin d'année. Si la situation financière préoccupante de France compétences tient pour partie aux effets de la crise sanitaire, elle résulte également du défaut d'analyse des conséquences financières de la réforme de 2018 (l'étude de l'impact de la loi précitée était très insuffisante sur ce point) et à l'amplification des effets de celle-ci par les aides exceptionnelles aux employeurs d'alternants décidées dans le cadre du plan de relance.

[164] Cour des comptes, La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir, rapport public thématique, juin 2022.
[165] Après un déficit de 4,6 Md€ en 2020, pour partie lié à la reprise des engagements afférents aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1er janvier 2020.

Un encadrement indispensable de ces dépenses

Le développement de l'apprentissage a certes eu un effet sur l'emploi des jeunes (souvent davantage sur la qualité de l'emploi concernant les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur), mais l'importance du déséquilibre financier du système et l'absence de soutenabilité des modalités actuelles de financement appellent à faire des choix et à revoir très rapidement le financement de l'ensemble.

Pour assurer la soutenabilité du système, la Cour recommande ainsi à l'État de définir une stratégie concernant la politique d'alternance et d'y associer un mode de financement pérenne, d'inscrire une trajectoire financière dans le prochain contrat d'objectifs et de performance de France compétences détaillant les leviers à mobiliser en dépenses et en recettes à la main de l'établissement et de l'État. Il s'agira notamment de disposer d'outils opérants permettant de réguler les dépenses d'apprentissage et de CPF et, si nécessaire, d'ajuster en conséquence les recettes.

5 - Éducation et enseignement supérieur : une meilleure allocation des moyens à rechercher

a) Éducation nationale : une efficience à renforcer, des rééquilibrages à prévoir

Avec une dépense totale publique et privée de 110 Md€, dont 76 Md€ pour l'État, l'éducation primaire et secondaire représente 5,2 % du PIB, ce qui place la France au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, notamment de l'Allemagne, du Japon ou de l'Italie, pays dont la démographie a décroché plus tôt. Dans un contexte de stagnation du nombre d'élèves, la dépense par élève a fortement augmenté au cours des quarante dernières années : respectivement de + 210 % et + 65 % pour le premier et le second degré. Cette évolution globale masque toutefois une disparité entre le premier degré, en-deçà de la moyenne OCDE, et le second degré nettement au-delà[166]. Un alignement des coûts par élève sur la moyenne OCDE, à la hausse pour le premier degré et à la baisse pour le second, conduirait à une économie potentielle nette de l'ordre de

[166] Premier degré : 7 600 €/élève en France vs. 8 300 pour la moyenne OCDE ; Second degré : 11 300 €/élève en France vs. 9 700 € pour l'OCDE – Cour des comptes, *Une école plus efficacement organisée au service des élève*, décembre 2021.

4,4 Md€[167]. Une partie du surcoût par élève du second degré provient de la multiplication des options, dont certaines ne comptent que quelques élèves, renchérissant fortement le coût rapporté à l'élève[168].

Pour autant, la performance du système éducatif français s'est dégradée, tant dans les évaluations internationales (Pisa, TIMSS) que nationales (Cedre et DEPP), avec, par exemple, 12 % des jeunes qui sortent du système éducatif, sans aucun diplôme du second cycle (CAP, BEP ou Baccalauréat).

Dans une récente note structurelle, « *Une école plus efficacement organisée au service des élèves* », la Cour estime que les solutions passent aujourd'hui davantage par une évolution de l'organisation éducative que par l'augmentation des moyens ou par des réformes pédagogiques qui se succèdent à un rythme trop rapide pour être appropriées par le corps enseignant.

Au-delà du rééquilibrage entre premier et second cycle, la Cour, identifie plusieurs leviers pour accroître l'efficience du système éducatif français.

Sur le plan pédagogique, une plus grande continuité pédagogique pourrait être recherchée entre le premier et le second degré, autour d'un socle commun de connaissances à maîtriser au sortir du collège, à travers une coordination renforcée des écoles primaires avec leur collège de référence dans un même territoire.

Des marges d'autonomie accrues devraient être accordées aux établissements et à leurs directeurs en matière d'évaluation et d'affectation des enseignants, d'animation d'équipe et d'adaptation des choix pédagogiques, en fonction du contexte et de la performance des établissements.

[167] En prenant pour référence le nombre d'élèves du premier degré (6,704 millions) et le nombre d'élèves du second degré (5,676 millions) – source Insee.

[168] La mise en œuvre de la réforme du lycée, achevée avec le baccalauréat 2021 a complexifié la combinaison des choix de spécialités avec, au niveau de la première, 458 combinaisons des trois enseignements de spécialité, dont les deux tiers n'ont été choisis que par 100 élèves au plan national et 71 par un seul élève. Le coût de la réforme reste à évaluer alors que l'exercice budgétaire 2021 révèle une augmentation des moyens d'enseignement du second degré et un risque d'accroissement de la segmentation de l'offre de formation.

Par ailleurs, l'évaluation de la performance du système scolaire mériterait d'être renforcée et généralisée par le recours conjoint à l'auto-évaluation et à l'évaluation externe, à la lumière du déploiement en cours depuis la rentrée 2020 dans le second degré.

Plus généralement, une attention particulière devrait être portée à la rénovation du cadre d'exercice du métier d'enseignant, à travers notamment le développement du travail d'équipe et de la concertation, la promotion des usages numériques dans la pédagogie, des espaces de travail pour les enseignants ou encore, la meilleure prise en compte des missions des enseignants hors du temps d'enseignement, de leur formation continue et du remplacement des professeurs absents. Ces améliorations qualitatives, au-delà des efforts de revalorisation des rémunérations en début de carrière, sont des facteurs clés de l'attractivité à retrouver des métiers de l'enseignement.

Sur ce dernier point, la Cour, dans plusieurs rapports[169], a exploré les voies permettant de limiter l'impact des absences des enseignants, dont elle a estimé le coût à 4 Md€ pour le premier et le second degré, dont plus du tiers lié à des absences « institutionnelles » : formation continue, participation aux jurys d'examen, etc. Pour réduire l'impact des absences sur la continuité pédagogique et le coût des remplacements, la Cour recommande d'intégrer dans les obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants, en complément des heures d'enseignement, les périodes de formation continue, la participation aux jurys et un quota d'heures réservées pour les remplacements de courte durée de leurs collègues absents.

S'agissant de la perte d'attractivité des métiers de l'enseignement, la revalorisation de leurs rémunérations, notamment en début de carrière, si elle était décidée, devrait s'accompagner en contrepartie d'une adaptation du temps de travail des enseignants afin d'améliorer les conditions de remplacement des absences et d'accompagnement des élèves.

b) Enseignement supérieur : faire face à l'augmentation de la démographie étudiante

La forte augmentation du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (2,7 millions dont 1,6 à l'université à la rentrée 2021), de 10 % en cinq ans, constitue un défi majeur d'organisation et de financement.

[169] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, rapport public thématique, octobre 2017 ; *Gestion des absences des enseignants, garantir la continuité pédagogique*, rapport public thématique, décembre 2021.

Alors que la part du financement public de l'enseignement supérieur est particulièrement élevée (79,8 %) et dépasse de dix points le niveau moyen de l'OCDE, l'afflux d'étudiants réduit mécaniquement la dépense moyenne par étudiant[170], appelant des mesures pour éviter la paupérisation des établissements d'enseignement et la baisse de qualité des diplômes.

Plusieurs pistes ont été identifiées par la Cour[171].

Il conviendrait d'abord de favoriser une meilleure orientation des étudiants et de mieux équilibrer les filières de formation : seuls 41 % des étudiants en licence générale obtiennent leur diplôme en 3, 4 ou 5 ans, alors que le taux de succès est de 91,3 % pour les licences professionnelles. Le maintien des bourses pourrait être par ailleurs conditionné à l'obligation d'assiduité aux enseignements.

De même, autoriser les universités à créer des filiales permettrait le développement des ressources propres des établissements, qu'il s'agisse des activités de formation continue ou de l'exploitation de leur patrimoine immobilier.

Enfin, la crise sanitaire a montré l'intérêt des outils d'enseignement numérique hybride à distance. Des investissements seraient nécessaires pour combler le retard d'équipement des établissements d'enseignement constaté pendant la crise.

L'adéquation du système éducatif, scolaire et universitaire, aux transformations à l'œuvre (transition écologique, numérique, …) et aux nouvelles compétences qu'elles exigent, est un défi majeur. Le relever suppose de renforcer rapidement son efficience, par une adaptation de son modèle de gouvernance, l'optimisation de ses moyens, la mobilisation de tous les acteurs : État, collectivités et monde économique. Cette évolution doit s'inscrire en cohérence avec celle de la formation professionnelle, dans une logique de « formation tout au long de la vie » et en phase avec les besoins du marché du travail.

[170] En 2019 : 11 530 € par étudiant à l'université.

[171] Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* – Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre 2018 ; Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, octobre 2021.

6 - Sécurité intérieure : au-delà de l'accroissement des moyens, rechercher l'optimisation de leur utilisation

Dans un contexte de tensions sécuritaires (lutte contre le terrorisme, flux migratoires, délinquance) et pour répondre à des besoins avérés, les dépenses de masse salariale des forces de sécurité intérieure ont fortement augmenté entre 2017 et 2021 : + 11 % pour la police nationale (10 Md€ en 2021) et + 7 % pour la gendarmerie nationale (7,7 Md€). Il s'agit de la plus forte hausse au sein de la fonction publique d'État. Au total, l'effort financier en faveur de la police et de la gendarmerie s'élève en 2021 à 20,3 Md€, en hausse de près de 2,5 Md€ depuis 2015.

Cette hausse s'explique d'une part par le « plan 10 000 » visant à recruter 10 000 effectifs de forces de l'ordre supplémentaires sur la durée du quinquennat. Le plan est en cours de mise en œuvre, 5 654 policiers et 1 906 gendarmes supplémentaires ayant été recrutés entre 2018 et 2021. Le ministère de l'intérieur estime que l'objectif de 10 000 recrutements devrait être atteint fin 2022[172]. Fin 2021, les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales s'élevaient respectivement à 147 159 et 100 091 ETPT. Ces campagnes de recrutement ont généré d'importantes tensions sur le système de formation[173], d'autant que les départs non anticipés tendent à s'accélérer depuis 2020[174].

D'autre part, les personnels de la police et de la gendarmerie nationales ont vu leurs rémunérations croître fortement sur la période, sous l'effet de deux protocoles conclus avec les partenaires sociaux en 2016 et 2018 et dont les dernières mesures sont entrées en vigueur en 2022. Le coût total de ces protocoles est évalué à 714 M€ par an. Entre 2015 et 2021, le coût moyen d'un ETPT a ainsi augmenté de 14 % pour la police nationale et de 8 % pour la gendarmerie nationale. Cette tendance semble appelée à se poursuivre, avec la signature, en mars 2022, de deux nouveaux protocoles RH d'un montant très significatif au profit de la police nationale (+ 773 M€ par an programmés à terme) et de la gendarmerie nationale (+ 700 M€).

Malgré ces efforts importants, la police et la gendarmerie nationales ont peu fait évoluer leurs méthodes de travail et de gestion. Par exemple, malgré la hausse des effectifs, la présence des forces de l'ordre sur le terrain – le taux

[172] En intégrant le schéma d'emplois prévisionnel pour 2022, les programmes auront respectivement créé + 6 415 ETP et + 2 091 ETP.
[173] Cour des comptes, *La formation des policiers, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale,* février 2022.
[174] En 2021, la gendarmerie et la police nationales ont fait face à des départs plus nombreux que prévus au titre du projet de loi de finances pour 2021 (respectivement de + 1 348 et de + 1 893), notamment lié à des départs en retraite non anticipés et une hausse des détachements en direction des polices municipales.

d'engagement[175] – n'a cessé de se réduire entre 2011 et 2020 (- 3 points pour la police nationale et - 10 points pour la gendarmerie nationale).

Enfin, en écartant l'effet d'aubaine ponctuel qu'a constitué le plan de relance[176], l'éviction de certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement s'observe toujours et peut mettre en difficulté les capacités opérationnelles des deux forces. Ainsi, les crédits hors rémunération de la police nationale ne représentent que 10 % du total, et 15 % pour la gendarmerie nationale. Ces taux sont quasi-identiques à 2015, époque à laquelle la Cour constatait déjà un fort effet d'éviction de la masse salariale sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui avait abouti à repousser des investissements pourtant nécessaires et à créer une importante « dette » immobilière et technologique dans les deux forces[177].

Pour faire face à ces enjeux, la Cour a identifié plusieurs leviers qui doivent permettre des gains significatifs d'efficience opérationnelle tout en maîtrisant la dépense publique[178].

Les dépenses de personnel doivent être mieux maîtrisées pour garantir un niveau d'investissement suffisant. À l'heure actuelle, les forces ne se sont pas préparées à la mise en extinction annoncée des financements issus du plan de relance, alors même que leurs dépenses de personnel continuent de croître à un rythme élevé. Dans le cadre d'un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI), un renforcement du pilotage des investissements est annoncé dans le rapport annexé. Cette planification pluriannuelle des dépenses d'investissement est à rechercher. Un maintien de l'effort d'entretien des matériels et bâtiments doit s'opérer, *via* une pérennisation du plan dit *poignées de portes*[179] de rénovation immobilière.

La révision des rythmes de travail au sein de la police nationale doit se poursuivre, à la fois pour réduire la génération de flux d'heures supplémentaires qui représentaient fin 2021 l'équivalent de 10 255 ETP, et afin d'augmenter la disponibilité opérationnelle des unités.

---

[175] Nombre d'heures consacrées aux activités hors des locaux de police divisé par le nombre d'heures totales d'activité.

[176] Ce plan a permis de réaliser des investissements structurants en 2021, notamment : achat de 10 hélicoptères (200 M€) et renouvellement des 90 véhicules blindés pour la gendarmerie nationale, mise à niveau immobilière pour la police nationale (703 M€ de projets en cours en 2021), verdissement du parc automobile des deux forces (96 M€).

[177] L'âge moyen des véhicules de la police nationale est de 7 ans, à comparer à 3 ans en Allemagne.

[178] Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, novembre 2021.

[179] 10 M€ en 2021, 50 M€ en 2022.

Le renforcement des synergies et mutualisations entre la police nationale et la gendarmerie nationale est indispensable pour éliminer les doublons entre les forces qui sont sources d'inefficacités et les efforts de mutualisation se heurtent à de fortes résistances. Cela inclut, notamment, la fluidification des échanges d'information entre services chargés de la lutte contre la cybercriminalité, sous la responsabilité d'une seule force ; le regroupement et la mise en commun des moyens de police technique et scientifique ; le regroupement de l'ensemble des moyens de renseignement territorial, ou encore une réflexion sur l'articulation des trois forces d'intervention spécialisée (BRI, GIGN, Raid).

La préfecture de police de Paris[180], qui regroupe 20 % des forces de police, doit être réformée, notamment en intégrant la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) au sein de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), en rationalisant les fonctions de soutien et en révisant l'organisation territoriale. Cette réforme devra s'articuler avec celle de la direction générale de la police nationale qui a débuté en 2021.

Enfin, la répartition des effectifs doit mieux prendre en compte les besoins opérationnels et territoriaux, par la relance sans délai des travaux de redéfinition de la carte territoriale entre police et gendarmerie. Il faut également rechercher une meilleure complémentarité avec les polices municipales, dont les effectifs ont crû de 24 % en dix ans pour se porter à 33 000 personnels.

[180] Cour des comptes, *La Préfecture de Police*, rapport public, thématique décembre 2019.

CONCLUSION

La nette dégradation des finances publiques au sortir de la crise sanitaire appelle la construction d'une nouvelle trajectoire capable d'assurer des finances publiques soutenables et durables et d'éviter un décrochage avec le reste de la zone euro. La prochaine loi de programmation devra fixer une stratégie pour y parvenir, couvrant l'ensemble de la période de programmation.

Comme elle l'avait fait en juin 2021, la Cour préconise une stratégie associant une action résolue pour favoriser une croissance durable et des efforts tout aussi résolus pour maîtriser les dépenses publiques tout en préservant les recettes. La nécessaire maîtrise de la dépense publique ne pourra en effet être pleinement efficace que si elle est combinée à une politique de soutien à la croissance de long terme. Sans cela, les gains de la maîtrise de la dépense risqueraient d'être perdus en raison de l'impact sur les finances publiques d'une croissance plus faible. Cette stratégie de croissance, pour être réussie, implique une action cohérente, efficace, ciblée et durable sur les différents pans de l'investissement. Même si les effets de ces transformations ne se feront sentir que progressivement, ils assureront à long terme un soutien significatif à la croissance.

L'importance des engagements financiers pluriannuels pris par l'État au titre des plans d'urgence et de relance, ou de programmes sectoriels ambitieux, nécessite d'identifier et de mettre en place les mesures capables d'agir sur les principaux déterminants de la dynamique de la dépense publique et rationaliser les dispositifs qui obèrent le rendement de la fiscalité et des cotisations sociales (dépenses fiscales et « niches sociales »).

Pour être efficace, cette démarche devra se traduire par une programmation stable, inscrite dans le temps long, impliquant la mobilisation et la responsabilisation étroite de tous les acteurs – État, collectivités locales, partenaires économiques et sociaux – et faire l'objet d'un suivi périodique, assorti le cas échéant de mesures correctives en cas d'écarts à la trajectoire.

Alors que la France a dû faire face au cours des dernières années à une succession de crises qui ont considérablement sollicité les finances publiques, il est impératif que la prochaine loi de programmation des finances publiques donne un cap clair pour assurer leur soutenabilité.

Avec le changement de dimension des déficits et de la dette, cet enjeu devient plus que jamais une exigence sans laquelle le pays s'exposerait à des risques grandissants pouvant menacer sa souveraineté. C'est aussi une nécessité pour renforcer l'efficacité de l'action publique et assurer la pérennité du modèle social, qui a montré sa capacité à protéger les citoyens dans des situations de crise majeure.

Une telle stratégie pour des finances publiques soutenables et durables impose assurément des choix difficiles et une grande continuité d'action mais c'est une responsabilité collective à l'égard des générations présentes et futures.