



N° 16

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021* (n° 10),

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2021	13
I. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT PEUT ÊTRE MESURÉ DE PLUSIEURS MANIÈRES	13
A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE	14
B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	14
C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE	16
D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT	17
a. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale	17
b. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale	18
II. LA REPRISE ÉCONOMIQUE A PERMIS LA DIMINUTION MESURÉE DU DÉFICIT PUBLIC	19
A. ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE	19
B. ANALYSE DU DÉFICIT PUBLIC DE 2021	20
1. Un déficit public très inférieur aux prévisions initiales	20
2. Le déficit par sous-secteur d'administration publique	21
C. LE DÉFICIT PUBLIC REDEVIENT ESSENTIELLEMENT STRUCTUREL....	22
1. Les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel	22
2. La composante structurelle du déficit redevient prépondérante	24
a. L'évolution en 2020 du solde structurel n'était pas significative	24
b. Le déficit structurel atteint un niveau plus élevé en 2021	25
3. L'avis du Haut Conseil des finances publiques	26
III. L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE L'ÉTAT	27
A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2021	27
B. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION	28
C. ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS	30

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2021	33
I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT	33
A. MONTANT GLOBAL	33
B. PLUSIEURS RETRAITEMENTS SONT NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT	34
C. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	36
1. Analyse d'exécution à exécution	36
a. Après la crise, un fort rebond des recettes fiscales	37
b. Les mesures fiscales nouvelles en 2021	38
c. Des mesures de périmètre et de transfert significatives	39
2. Analyse par rapport à la prévision	40
D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT	41
1. La taxe sur la valeur ajoutée	41
a. Analyse d'exécution à exécution	42
b. Analyse de l'écart avec la prévision	43
2. L'impôt sur le revenu	43
a. Analyse d'exécution à exécution	43
b. Analyse de l'écart avec la prévision	45
3. L'impôt sur les sociétés (IS)	45
a. Analyse d'exécution à exécution	45
b. Analyse de l'écart avec la prévision	46
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	47
a. Analyse d'exécution à exécution	47
b. Analyse de l'écart avec la prévision	49
5. Les autres recettes fiscales	49
II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT	50
A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES	50
B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES	51
1. Les produits du domaine de l'État	51
2. Les produits de la vente de biens et services	51
3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	51
4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	52
5. Les recettes diverses	52

FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	55
I. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT S'EST POURSUIVIE EN 2021 POUR FAIRE FACE À UNE CRISE SANITAIRE PERSISTANTE ET POUR LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE	55
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR MISSION BUDGÉTAIRE	56
B. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS LIMITÉE QU'EN 2020.....	59
C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	60
1. Des dépenses de personnel en augmentation, mais inférieures à la prévision de la loi de finances initiale	60
2. Les emplois consommés par les ministères augmentent de nouveau	61
II. LE RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES	63
III. LES AUTRES MOYENS CONSACRÉS AUX POLITIQUES PUBLIQUES	65
FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2021	69
I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2021	70
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONSÉQUENTS AUTORISÉS PAR DEUX LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES	70
1. Le budget général de l'État particulièrement mobilisé pour répondre à l'urgence sanitaire et à la relance de l'économie	73
a. Les ouvertures de crédits.....	76
b. Les annulations de crédits	77
c. Une fin de gestion marquée par d'importants mouvements de crédits	77
2. Des budgets annexes stables, une mobilisation supplémentaire limitée des crédits des comptes spéciaux	78
B. LES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES	80
1. Les fonds de concours et attributions de produits complètent les crédits budgétaires à un niveau important	83
2. Des montants limités d'annulation par décret.....	83
3. Un niveau exceptionnel de reports de crédits sur la gestion 2021	84
4. Les autres mouvements réglementaires n'affectent pas le niveau des crédits ouverts	87
C. LES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFIRMÉES MALGRÉ LA CRISE ÉCONOMIQUE.....	88
1. Le faible taux de mise en réserve des crédits, une pratique poursuivie en 2021	88
a. Des taux de mise en réserve des crédits élevés entre 2012 et 2017.....	89
b. La poursuite de la sincérisation de l'utilisation de la mise en réserve abaissée à 3 %, hors titre 2, depuis 2018.....	89
2. Face à l'urgence, un premier recours au décret d'avance depuis 2017	91

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	93
A. LES OUVERTURES PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	93
B. LES ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	94
C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX	97
FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT	99
I. UNE AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT TOUJOURS EXCEPTIONNELLE EN 2021	99
A. UN ENCOURS DE LA DETTE SUPÉRIEUR À 2 100 MILLIARDS D'EUROS.....	99
1. L'accroissement de l'encours total de la dette négociable de l'État.....	99
2. La composition de la dette négociable.....	100
a. Un allongement de la durée de vie de la dette négociable	100
b. Une légère diminution de la part de dette détenue par les non-résidents.....	101
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT ÉLEVÉ EN 2021	102
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT.....	104
1. La stabilisation à un niveau élevé des émissions de titre à moyen et long terme ...	105
2. La diminution de l'encours de titres de dette de court terme.....	105
3. Un montant des primes à l'émission en cours de normalisation.....	106
4. La forte croissance des dépôts des correspondants du Trésor	108
II. UNE CHARGE DE LA DETTE EN AUGMENTATION ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION	108
A. LA HAUSSE DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT	108
B. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	109
FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT	111
I. LE BILAN DE L'ÉTAT : LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE DANS LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE	111
A. UN ACTIF EN PROGRESSION	112
1. Des immobilisations en hausse.....	113
2. Un actif circulant qui augmente.....	114
3. Une hausse mesurée du niveau de trésorerie disponible.....	114
B. LA DÉGRADATION DU PASSIF.....	115
1. Une croissance toujours exceptionnelle des dettes financières.....	115
2. Des dettes non financières en progression.....	116
3. Une légère diminution des provisions pour risques et charges.....	116
4. Une trésorerie passive substantielle.....	116

II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL EN VOIE D'AMÉLIORATION	117
A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT	117
B. LE CYCLE D'INTERVENTION	118
C. LE CYCLE FINANCIER	118
D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS	118
III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN	119
IV. CERTIFICATION DES COMPTES	121
TRAVAUX DE LA COMMISSION	123
AUDITION DE LA COMMISSION	123
AUDITION DE M. GABRIEL ATTAL, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2021	123
EXAMEN DES ARTICLES	143
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021	143
<i>Article 1^{er}</i> : Résultats du budget de l'année 2021	147
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2021	148
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2021 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	149
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	151
<i>Article additionnel après l'article 4</i> : Rapport sur les annulations de crédits de la mission <i>Cohésion des territoires</i>	152
<i>Article additionnel après l'article 4</i> : Rapport sur les annulations de crédits de la mission <i>Travail et emploi</i>	155
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	156
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes	157
<i>Article 7</i> : Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement	159
<i>Après l'article 7</i>	162
<i>Article additionnel après l'article 7</i> : Rapport sur les primes et décotes à l'émission de titres de moyen-long terme enregistrées par l'Agence France Trésor	165
<i>Après l'article 7</i>	167
<i>Article additionnel après l'article 7</i> : Rapport sur les fonds dépourvus de la personnalité morale	169
<i>Après l'article 7</i>	171

INTRODUCTION

Pour ouvrir la seizième législature, notre commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire est saisie du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2021. Le calendrier budgétaire fait ainsi bien les choses : quoi de mieux pour entrer en matière qu'un regard rétrospectif et analytique sur la dernière gestion ?

2021 a été une année hors norme du point de vue de nos finances publiques. Conformément à la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, elle a été la première année de plein exercice du plan de relance. Elle a également été, comme 2020, une année de financement du « quoi qu'il en coûte », pour compenser les restrictions à l'activité économique que la poursuite de la crise sanitaire a conduit à mettre en œuvre pendant le premier semestre.

L'exercice budgétaire 2021 a donc été marqué à la fois par des mesures d'urgence et de relance, dans un contexte économique toutefois radicalement différent de celui observé en 2020. Notre pays a connu en 2021 une croissance de 6,8 %, sans précédent depuis un demi-siècle. C'est nettement au-dessus de l'expansion observée en moyenne parmi nos principaux partenaires économiques, même s'il est vrai que la récession en France en 2020 avait été particulièrement forte.

La France a bien entendu bénéficié d'un environnement international favorable. Mais si notre pays a retrouvé son niveau d'activité d'avant-crise dès la moitié de l'année 2021 – avant nos partenaires économiques dans la plupart des cas –, il le doit également à des choix économiques et budgétaires efficaces. Le « retour sur investissement » d'une politique massive et constante d'urgence et d'un plan de relance à la fois diversifié et ciblé a été effectif. Il n'est en outre pas contestable que la baisse du taux de chômage à 7,4 % fin 2021, particulièrement marquée pour les jeunes, est en lien avec les réformes du marché du travail et de la formation mises en œuvre à compter de 2017 ainsi qu'avec les politiques publiques conçues en réponse à la crise comme le plan « 1 jeune 1 solution ». Ce mouvement favorable est également observé pour les collectivités territoriales : en 2021, leurs recettes, notamment fiscales, ont été dynamiques et leur capacité d'autofinancement s'est nettement accrue.

La situation de nos finances publiques en 2021 est la résultante de ce contexte contrasté : l'effort en faveur des dépenses d'urgence et de relance a été substantiel et a même été relayé en fin d'exercice par de nouvelles mesures rendues nécessaires par une inflation de plus en plus forte. En contrepartie, le dynamisme de l'activité économique et du marché du travail a contribué à accroître les ressources publiques – les prélèvements obligatoires ont couvert une partie plus

importante qu'attendu des besoins de financement, alors même que des mesures de baisse de la fiscalité (poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés) conduisaient à modérer leur rendement toutes choses égales par ailleurs. L'accélération de la reprise économique en fin d'exercice a conduit d'ailleurs à des montants recouverts nettement plus élevés que ceux anticipés en toute fin de gestion au titre de la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Au total, le déficit public est demeuré très élevé, à 6,4 % du PIB, en nette amélioration néanmoins par rapport à 2020 où il s'était établi à presque 9 % de la richesse nationale. La dette publique s'est établie à 112,5 % du PIB au 31 décembre 2021, après avoir atteint 114,6 % fin 2020.

L'année 2021 a donc d'abord été marquée par la nécessité de poursuivre le décaissement des crédits d'urgence pour faire face à la crise sanitaire. Alors que peu de crédits avaient été ouverts sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire pour 2021 dans la perspective de la fin de la crise sanitaire, les cafés et restaurants notamment n'ont commencé progressivement à accueillir leur clientèle qu'à compter du mois de mai, et n'ont pu le faire sans restriction qu'à compter de juin. Le Gouvernement a donc été conduit, au cours du premier trimestre, à reporter 28,8 milliards d'euros de crédits d'urgence de 2020 vers 2021. Il a par la suite pris un décret d'avance en mai, afin de mieux répartir les crédits dédiés à l'urgence. Le Parlement a, en outre, accepté la proposition du Gouvernement d'augmenter de nouveau ces crédits d'urgence pour un montant de presque 10 milliards d'euros en adoptant la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021. Au total, la mission Plan d'urgence a donné lieu en 2021 à 34,4 milliards d'euros de décaissement, soit seulement 8 milliards d'euros de moins qu'en 2020.

S'agissant du plan de relance, les craintes que son démarrage soit poussif et que les crédits se révèlent sous-consommés n'ont pas été vérifiées. Si son expression budgétaire n'a malheureusement pas la simplicité qui caractérisait le plan d'urgence, il est acquis qu'il a été engagé à plus de 70 % fin 2021 au titre des 100 milliards d'euros dont il est constitué pour les deux années 2021 et 2022, et qu'il a fait en 2021 l'objet de décaissements - équitablement territorialisés conformément à l'engagement pris - à hauteur de plus de 40 % de ce montant. C'est le résultat d'une volonté politique et de l'appropriation par les Français de dispositifs efficaces pour la transition écologique et l'économie - comme MaPrimeRénov' ou la prime à la conversion pour acquérir un véhicule propre.

Les échéances électorales nationales empêchent cette année que les rapporteurs spéciaux de notre commission des finances procèdent, pour les crédits relevant de leurs compétences, à leur désormais traditionnel travail de suivi et de contrôle de l'exécution financière ainsi que d'évaluation. Le présent rapport examine toutefois l'exécution des crédits budgétaires par mission et programme, selon la structure choisie par la commission des finances pour examiner le projet de loi de finances pour 2021.

Ce panorama détaillé montre qu’au-delà de l’urgence et de la relance, l’exécution budgétaire 2021 est marquée par le respect des lois de programmation en matière de défense, de justice, d’aide au développement et de recherche. En outre, l’évolution des dépenses de personnel demeure relativement contenue, même si 2021 marque le début de la mise en œuvre du Grenelle de l’éducation et des revalorisations salariales, pleinement légitimes, qui lui sont associées en faveur des enseignants.

La fin de l’exécution budgétaire 2021 a également été marquée par l’accélération de l’inflation et par les premières mesures destinées à en protéger les Français. Outre la décision de geler les tarifs du gaz à leur niveau du 31 octobre 2021 et de prévoir un dispositif analogue pour la fourniture d’électricité, la loi de finances rectificative de fin de gestion a prévu le versement d’une indemnité d’inflation de 100 euros à 38 millions de personnes dont les revenus étaient inférieurs à 2 000 euros par mois. La même loi a donné lieu par ailleurs à l’ouverture de crédits au titre de la charge de la dette, au titre de la fraction de nos emprunts indexés sur les prix.

L’exercice 2021 a clôturé le « quoi qu’il en coûte », a placé le plan de relance au cœur de nos politiques publiques et a constitué un prélude aux défis économiques et financiers auxquels nous faisons face en 2022. Il s’agit de protéger les Français et leur pouvoir d’achat dans un contexte de forte inflation, alors que nos finances publiques sortent substantiellement dégradées de la période de crise sanitaire qui s’est ouverte au début de l’année 2020. Il conviendra, dans ce contexte, de redéfinir très prochainement la trajectoire de nos finances publiques. Ce sera précisément l’objet, dès le début de l’automne prochain, de l’examen du projet de loi de programmation des finances publiques et du premier débat sur la dette tel qu’il est désormais prévu par la loi organique relative aux lois de finances après sa réforme adoptée à la fin de l’année 2021.

Il nous appartient de nous prononcer sur le projet de loi de règlement pour 2021. Il ne s’agit pas d’approuver ou non cette gestion d’un point de vue politique mais de fixer, du point de vue comptable, l’exercice budgétaire de l’an dernier. Alors que les prochains textes financiers seront l’occasion des vrais débats budgétaires, je souhaite que ce projet de loi recueille l’assentiment de notre Assemblée, comme cela a été le cas au sein de notre commission des finances.

FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2021

La loi de règlement arrête le déficit public, toutes administrations publiques confondues, ainsi que le déficit de l'État. Le premier est mesuré selon les principes de la comptabilité nationale, le second selon ceux de la comptabilité budgétaire et générale. Ces trois types de comptabilité ont des objets différents.

Alors que la comptabilité budgétaire, comptabilité « de caisse », retrace les flux budgétaires entrants et sortants, les comptabilités générale et nationale sont fondées sur la constatation des droits et obligations nées au cours de l'exercice concerné.

LES MESURES DU DÉFICIT EN 2021

Déficit public (toutes administrations publiques)	Comptabilité nationale	160,7 milliards d'euros soit 6,4 % du PIB
Déficit de l'État	Comptabilité budgétaire	170,7 milliards d'euros
	Comptabilité générale	142,1 milliards d'euros
	Comptabilité nationale	143,7 milliards d'euros

Source : présent projet de loi de règlement.

La mesure du solde public, exprimé en pourcentage de PIB en comptabilité nationale, permet d'adopter une vision intégrée de l'ensemble des finances publiques et de considérer le respect par la France de ses engagements européens.

La mesure du solde de l'État selon les principes de la comptabilité budgétaire permet d'appréhender son besoin de financement annuel.

La mesure du résultat patrimonial en comptabilité générale permet de déterminer la part de la variation annuelle du patrimoine de l'État qui résulte de la différence entre ses produits et ses charges comptables.

I. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT PEUT ÊTRE MESURÉ DE PLUSIEURS MANIÈRES

Historiquement, les lois de règlement ont d'abord porté sur la comptabilité budgétaire, qui est une comptabilité de caisse. Plus récente, la comptabilité générale a fourni une approche davantage économique de la situation financière et patrimoniale de l'État. Enfin, la comptabilité nationale permet, dans une approche harmonisée avec les autres États de l'Union européenne, d'agréger le solde de l'État avec celui des autres administrations publiques locales et de sécurité sociale.

A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

L'examen de la loi de règlement avait traditionnellement pour but de débattre de l'exécution du budget de l'État selon les principes d'une comptabilité budgétaire, c'est-à-dire une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Il s'agit encore aujourd'hui d'une comptabilité très commentée car elle permet de constater le niveau de recettes, en particulier fiscales, et de vérifier le respect des autorisations parlementaires de dépenses.

La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la LOLF ⁽¹⁾. Son article 28 précise que « les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées » et que « les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Les résultats du budget de l'État pour 2021 sont arrêtés par l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement. Le déficit budgétaire forme, avec l'amortissement de la dette, le besoin de financement de l'État arrêté à l'article 2. Le suivi des autorisations de dépenses et des éventuels reports du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux est assuré par les articles 4, 5 et 6.

B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Depuis 2006, une comptabilité générale de l'État est annexée au projet de loi de règlement. Cette comptabilité dite d'engagements est tenue selon les mêmes principes qu'une comptabilité d'entreprise : un compte de résultat de l'année en cours est rattaché au bilan de l'État, et une annexe est également prévue pour détailler et justifier la nomenclature comptable. Les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement effective.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

« La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié. »

La comptabilité générale permet d'appréhender également des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions ou l'état des stocks. Elle retrace aussi les opérations de nature patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, *etc.*), qui ne sont pas décrites en loi de finances, et qui n'ont pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale. La comptabilité générale offre ainsi la possibilité de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

Elle fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information qu'elle représente.

Les résultats des comptes de l'État pour 2021 sont arrêtés par l'article 3 du présent projet de loi de règlement.

La comptabilité générale de l'État est analysée de façon plus détaillée dans la fiche 6 du présent rapport. Seul est rappelé ici le résultat patrimonial, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de l'année 2021.

LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT DEPUIS 2019

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	271,7	270,2	282,7
	Produits (b)	77,1	78,5	77,8
	Charges nettes (I = a-b)	194,6	191,7	205,0*
Cycle d'intervention	Charges (a)	205,3	273,4	269,8
	Produits (b)	43,0	50,1	68,2
	Charges nettes (II = a-b)	162,4*	223,4*	201,6
Cycle financier	Charges (a)	49,7	71,2	50,1
	Produits (b)	27,2	29,5	24,1
	Charges nettes (III = a-b)	22,5	41,7	25,9*
Total des charges nettes (A = I + II + III)		379,5*	456,7	432,5
Produits régaliens nets (B)		294,9	291,1	290,4
Résultat (B-A)		- 84,6*	- 165,6	- 142,1

* Effet d'arrondi au dixième.

Source : lois de règlement 2019 et 2020 et présent projet de loi de règlement.

C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Enfin, depuis 2013, l'examen du projet de loi de règlement permet, sur le fondement de l'article liminaire, de porter une appréciation sur le résultat en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire non seulement de l'État mais également des divers organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL).

La comptabilité nationale est établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 1010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Les résultats de la comptabilité nationale présentés dans l'article liminaire sont abondamment commentés, en particulier le niveau de déficit exprimé en pourcentage du PIB, qui joue un rôle toujours essentiel dans le cadre de l'examen et de la comparaison des finances publiques au niveau européen.

D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT

a. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Selon la comptabilité nationale, le déficit de l'État s'établit à 143,7 milliards d'euros, c'est-à-dire 27,0 milliards d'euros de moins que le déficit budgétaire ⁽¹⁾ qui atteint 170,7 milliards d'euros.

Cet écart s'explique par quatre effets principaux :

– certaines opérations budgétaires sont comptabilisées en opérations financières au sens de la comptabilité nationale, et sont placées ainsi hors du périmètre des « dépenses maastrichtiennes » (comptant pour le calcul du déficit public), ce qui améliore le solde de 4,4 milliards d'euros. La plupart des prises de participations de l'État en 2021 (3 milliards d'euros), de même que les prêts octroyés par l'État (4 milliards d'euros) n'affectent pas le besoin de financement en comptabilité nationale mais dégradent le solde budgétaire. À l'inverse, les remboursements intervenant dans le cadre des prêts consentis par l'État améliorent le solde budgétaire de 2 milliards d'euros alors qu'ils n'ont pas d'effet sur le solde en comptabilité nationale ;

– le rattachement comptable de droits constatés à l'exercice 2021 améliore le solde de 18,1 milliards d'euros. L'écart provient, pour 9,3 milliards d'euros, de la façon dont les recettes issues du financement européen du plan de relance français sont comptabilisées. En effet, les dépenses faisant l'objet d'un financement européen sont comptabilisées pour 14,4 milliards d'euros en 2021 en comptabilité nationale alors que seuls 5,1 milliards ont été enregistrés en comptabilité budgétaire. D'ici la fin de la période de versement des fonds européens, les différences entre ces deux chiffres cumulés auront disparu. Pour le reste, une partie de l'écart (6,3 milliards) s'explique par le traitement différent des créances de CICE en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale : la première appréhende l'effet budgétaire de cette créance au moment de son utilisation par les entreprises alors que la seconde prend en compte cette créance au moment de sa constitution ⁽²⁾ ;

– les autres opérations sans effet sur le solde budgétaire améliorent le solde en comptabilité nationale de 5,3 milliards d'euros avec, en particulier, l'enregistrement des intérêts en droits constatés qui améliore le déficit de 7,1 milliards d'euros et, à l'inverse, la conversion du prêt accordé à Air-France-

(1) Les effets d'arrondi au dixième explique la différence entre ce chiffre et la différence des chiffres du solde budgétaire et du solde de l'État exprimé en comptabilité nationale.

(2) L'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement indique que le reste de l'écart s'explique par la comptabilisation des dépenses d'investissement en matériel militaire à la livraison, qui conduit à un écart de 2,2 milliards d'euros à la comptabilité budgétaire qui retrace les décaissements. À l'inverse, l'enregistrement des recettes d'impôts sur rôle à l'émission et l'estimation des impôts susceptibles de ne pas être collectés conduisent à une forte diminution des recettes en comptabilité nationale (- 2,3 milliards). Enfin, le reste de l'écart résulte de l'application du principe des droits constatés, qui conduit à comptabiliser les dépenses de subventions et autres transferts à la date de leur fait générateur et non à leur date de décaissements.

KLM en instrument de capital, enregistré en dépense en comptabilité nationale, qui dégrade le solde en comptabilité nationale de 3 milliards d'euros ;

– l'absence de prise en compte du solde des budgets annexes dégrade le solde en comptabilité nationale de 0,8 milliard d'euros.

Le tableau ci-dessous retrace les clés de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité nationale.

**PASSAGE DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE
À LA COMPTABILITÉ NATIONALE EN 2021**

(en milliards d'euros)

Solde d'exécution des lois de finances	- 170,7
<i>Opérations budgétaires traitées en opérations financières</i>	<i>+ 4,4</i>
<i>Corrections en droits constatés</i>	<i>+ 18,1</i>
<i>Opérations non budgétaires affectant le besoin de financement</i>	<i>+ 5,3</i>
<i>Non prise en compte du solde des budgets annexes</i>	<i>- 0,8</i>
Déficit de l'État en comptabilité nationale	- 143,7

Source : présent projet de loi de règlement.

b. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale

Selon la comptabilité générale, le résultat patrimonial de l'État, qui est la somme de ses charges et de ses produits mesurés dans le compte de résultat, s'établit à - 142,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 28,6 milliards d'euros par rapport au déficit budgétaire. Le solde patrimonial de l'État est donc meilleur que son solde budgétaire.

L'écart entre les deux soldes s'explique par six effets de sens contraires :

– des écarts entre charges et dépenses (+ 9,9 milliards d'euros) en raison notamment de la baisse des charges à payer au titre du CICE, supprimé au 1^{er} janvier 2021 et dont les effets s'éteignent progressivement ;

– une amélioration de la valeur nette des immobilisations financières (+ 9,6 milliards d'euros) avec des investissements importants en 2021 portés notamment par des prises de participations qui atteignent 6,6 milliards d'euros ;

– une hausse des immobilisations incorporelles⁽¹⁾ et corporelles⁽²⁾ hors stocks (+ 6,7 milliards d’euros) en lien avec une dynamique d’investissement importante de l’État dans la gestion de ses actifs ;

– le traitement des opérations comptables en opérations de trésorerie (+ 4,1 milliards d’euros) avec deux effets majeurs de sens contraire : l’étalement des primes et décotes sur les titres de dette (+ 11,8 milliards d’euros) et le caractère plus élevé de la charge liée à l’indexation de certains titres en comptabilité générale qu’en comptabilité budgétaire (– 5 milliards d’euros)⁽³⁾ ;

– le traitement des provisions (+ 2,3 milliards d’euros) ;

– les décalages entre produits et recettes (– 3,9 milliards d’euros).

PASSAGE DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE À LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE EN 2021

(en milliards d’euros)

Solde d’exécution des lois de finances	– 170,7
<i>Décalage entre charges et dépenses</i>	9,9
<i>Immobilisations financières</i>	9,6
<i>Immobilisations incorporelles, corporelles et stocks</i>	6,7
<i>Opérations de trésorerie</i>	4,1
<i>Provisions pour risques et charges</i>	2,3
<i>Décalage produits et recettes</i>	– 3,9
Déficit de l’État en comptabilité nationale	– 142,1*

* effet d’arrondi au dixième.

Source : présent projet de loi de règlement.

II. LA REPRISE ÉCONOMIQUE A PERMIS LA DIMINUTION MESURÉE DU DÉFICIT PUBLIC

A. ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE

L’article liminaire du présent projet de loi de règlement établit le déficit public 2021 à 6,4 % du PIB.

(1) Les immobilisations incorporelles se composent essentiellement des coûts de développements des matériels militaires, du spectre hertzien et des logiciels produits en interne.

(2) Les immobilisations corporelles se composent du parc immobilier de l’État et des infrastructures routières, du matériel militaire et technique et des immobilisations mises en concession, au premier rang desquels les autoroutes.

(3) En comptabilité générale, le taux d’inflation retenu est celui de fin d’exercice alors que, en comptabilité budgétaire, les références d’inflation sont les dates anniversaires, en général le 25 juillet).

LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en % du PIB)

(en grisé, les soldes supérieurs à 3 % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	+ 0,1	- 2,9	- 1,6	- 1,1	- 1,8	- 0,5	- 0,4	- 2,4	- 2,8	- 2,5	- 2,7
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
- 3,0	- 3,2	- 2,0	- 2,6	- 1,8	- 2,4	- 2,9	- 4,6	- 6,4	- 5,4	- 5,1	- 3,9
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
- 3,7	- 2,4	- 1,6	- 1,3	- 1,4	- 3,2	- 4,0	- 3,6	- 3,4	- 2,4	- 2,6	- 3,3
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- 7,2	- 6,9	- 5,2	- 5,0	- 4,1	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,0	- 2,3	- 3,1*	- 8,9
2021											
- 6,4											

* Hors effet de bascule du CICE, le solde atteint - 2,2 % du PIB.

Source : Insee, base 2014, présent PLR.

L'année 1974 est la dernière pour laquelle le solde public a été excédut à l'excédent. Les années 1993 et 2009 ont enregistré des pics de déficit, respectivement à 6,4 % et 7,2 % du PIB. La France a ensuite connu neuf années consécutives de déficit supérieur à 3 % du PIB entre 2008 à 2016.

L'année 2017 avait marqué un retour du déficit sous la barre des 3 % du PIB, ce qui a permis au Conseil de l'Union européenne de clôturer la procédure de déficit excessif dont la France faisait l'objet lors de sa réunion du 22 juin 2018.

Afin de faire face à la crise sanitaire qui s'est déclenchée en France en mars 2020, l'État a été conduit, à la faveur de l'assouplissement de l'encadrement budgétaire européen permettant des écarts temporaires à la trajectoire d'ajustement des comptes publics, à s'extraire des règles communautaires « maastrichtiennes ».

B. ANALYSE DU DÉFICIT PUBLIC DE 2021

Le solde public est déficitaire de 6,4 % du PIB en 2021. L'essentiel de ce déficit est de nature structurelle (4,4 % du PIB), la composante conjoncturelle continuant de peser (2,0 % du PIB) alors que l'effet des mesures ponctuelles et temporaires s'estompe (0,1 % du PIB).

1. Un déficit public très inférieur aux prévisions initiales

Examinée dans le contexte sanitaire dégradé de l'automne 2020, la LFI 2021 prévoyait un déficit public de 8,5 % du PIB. Les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques de cette loi avaient d'ailleurs été dégradées au cours de la discussion parlementaire, le projet de loi de finances prévoyant initialement un déficit limité à 6,7 % du PIB.

La première loi de finances rectificative pour 2021 a aggravé cette prévision à 9,4 % du PIB. En fin de gestion, la seconde LFR pour 2021 a, quant à elle, revu cette prévision à la baisse (8,2 % du PIB).

L'amélioration du solde par rapport à cette dernière prévision est liée à la fois à une bonne tenue des recettes fiscales (voir fiche n° 2) et par des sous-consommations importantes sur certains crédits ouverts (voir fiche n° 3).

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EN 2021

(en % du PIB)

Composantes	2021 LFI	2021 LFR 1	2021 LFR 2	2021 Exécution
Solde structurel	- 3,8	- 6,3	- 5,7	- 4,4
Solde conjoncturel	- 4,5	- 3,0	- 2,3	- 2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde effectif	- 8,5	- 9,4	- 8,2*	- 6,4

* effet d'arrondi au dixième.

Source : loi de finances initiale pour 2021, lois de finances rectificatives 1 et 2 pour 2021 et présent projet de loi de règlement.

Les données qui figurent dans le tableau ci-dessous sont à jour des comptes nationaux annuels publiés par l'INSEE le **31 mai 2022**.

2. Le déficit par sous-secteur d'administration publique

Le déficit de l'État, qui est l'objet principal de la loi de règlement, n'est pas la seule composante du déficit public en comptabilité nationale : celle-ci prend en compte le solde de l'ensemble des administrations publiques, en y incluant celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en % de PIB)

Sous-secteur	2020	2021
Administrations publiques centrales	- 6,8	- 5,7
<i>dont État</i>	- 7,8	- 5,7
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	1,0	0,0
Administrations publiques locales	- 0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	- 2,0	- 0,7
Solde effectif toutes APU	- 8,9	- 6,4

Source : présent projet de loi de règlement.

Le déficit public tend à se concentrer, en 2021, sur le déficit de l'État, à la faveur d'une réduction du déficit des administrations de sécurité sociale.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

Sous-secteur	2020	2021
Administrations publiques centrales	- 156,0	- 143,4
<i>dont État</i>	- 180,2	- 143,7
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	24,1	0,3
Administrations publiques locales	- 3,5	- 0,6
Administrations de sécurité sociale	- 46,0	- 16,7
Solde effectif toutes APU	- 205,5	- 160,7

Source : présent projet de loi de règlement.

C. LE DÉFICIT PUBLIC REDEVIENT ESSENTIELLEMENT STRUCTUREL

Le solde structurel se situe à un niveau élevé en 2021, après un exercice 2020 non significatif, tout en restant accompagné d'une composante conjoncturelle dégradée.

1. Les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique et des événements exceptionnels. Le déficit conjoncturel correspond, lui, au déficit lié à la conjoncture. La composante structurelle du déficit a fait l'objet d'un encadrement européen renforcé depuis dix ans environ, dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période favorable.

Il convient de noter que le solde structurel est une construction macroéconomique et non budgétaire, qui repose des conventions et sur un certain nombre d'hypothèses concernant le PIB potentiel et l'écart de production – qui sont également des notions macroéconomiques.

Ainsi, l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le solde structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁽¹⁾. Ce volet préventif prévoit ainsi que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre - 0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement structurel minimal en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque la dette publique d'un État membre est supérieure à 60 % de son PIB).

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Les modalités de calcul des différentes composantes du déficit sont complexes mais dépendent essentiellement de la notion d'écart de production, c'est-à-dire de la différence entre la production effective et la production potentielle.

Méthode de calcul des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit public fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾.

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 au rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « règle du pouce » – consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture sont censés représenter, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB serait, en moyenne, de l'ordre de 1.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Aussi, un écart de production négatif surestimé conduit à surestimer la composante conjoncturelle du déficit et à sous-estimer sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Par voie de conséquence, une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

(1) Banque de France, « La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe », Focus n° 13, mars 2015.

Le calcul du solde structurel repose sur des hypothèses de croissance potentielle et d'écarts de production qui ont été fixées par la LPFP pour les années 2018 à 2022⁽¹⁾. Ces hypothèses avaient été jugées « *réalistes* » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis portant sur le projet de loi de

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

programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾. Elles ont néanmoins perdu leur valeur comme trajectoire de référence à tout le moins avec l'irruption de la crise sanitaire début 2020 ⁽²⁾.

Le programme de stabilité 2021-2027 a actualisé une partie de ces prévisions, en étendant la durée de programmation. Ce document est cependant dépourvu de la valeur juridique que revêt la LPFP.

**HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE
ET DE CROISSANCE POTENTIELLE DANS LA LPFP 2018-2022**

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Croissance potentielle (LPFP)	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35	–	–
Écart de production en % du PIB (LPFP)	– 0,7	– 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1	–	–
Croissance potentielle (Pstab)	1,25	1,25	– 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (Pstab)	–	–	– 7,7	– 3,7	– 1,1	– 0,2	0

Année	2025	2026	2027
Croissance potentielle (Pstab)	1,35	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (Pstab)	0	0	0

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programme de stabilité 2021-2027, avril 2021.

2. La composante structurelle du déficit redevient prépondérante

L'évolution du solde structurel en 2020 n'était pas significative en raison du choix, justifié par les circonstances, de comptabiliser une partie des mesures de réponse à la crise comme ponctuelles et temporaires. En 2021, la déformation que ce choix entraînait a disparu et redonne de la lisibilité à l'évolution du solde public.

a. L'évolution en 2020 du solde structurel n'était pas significative

La loi n° 2020-1039 du 5 août 2021 de règlement pour 2020 indiquait une amélioration du solde structurel entre 2019 et 2020 de – 2,2 % à – 0,9 % du PIB. Le rapporteur général avait cependant souligné, dans son rapport correspondant et à la suite du Haut Conseil des finances publiques⁽³⁾, que cette évolution ne devait pas être considérée comme significative. En effet, le Gouvernement avait fait le choix de comptabiliser intégralement les mesures d'urgence comme ponctuelles et temporaires.

Par ailleurs, le solde structurel est calculé en pourcentage de PIB potentiel, une grandeur normalement indépendante de la conjoncture. L'hypothèse de PIB potentiel retenue restait donc celle de la dernière loi de programmation des finances

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Voir infra.

(3) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2020-5 du 21 septembre 2020 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021.

publiques, avec une croissance du PIB potentiel de + 1,25 % en 2020 alors même que le PIB effectif se contractait de 8,2 % sur l'année.

Enfin, les prélèvements obligatoires se sont révélés en 2020 résilients à l'activité, avec une élasticité inférieure à l'unité alors qu'ils évoluaient, « en temps normal », à un niveau comparable à celui du PIB. Cet effet a entraîné une amélioration du solde structurel de 0,6 point en 2020.

Aussi, le double effet de la neutralisation des mesures d'urgence et de la résilience des prélèvements obligatoires au numérateur – couplé à l'absence de baisse – et même la progression – du PIB potentiel au dénominateur dans un contexte de contraction du PIB effectif – a faussé l'appréciation du solde structurel en 2020.

Le rapporteur général soulignait alors qu'une évolution inverse devait être anticipée en 2021, par contrecoup d'un rebond de l'activité bien au-dessus de l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP ⁽¹⁾. Le présent texte témoigne du bien-fondé de cette anticipation.

b. Le déficit structurel atteint un niveau plus élevé en 2021

Le déficit structurel des administrations publiques françaises atteint, en 2021, un niveau élevé de 4,4 %. Si le rebond de l'activité économique assure des rentrées fiscales robustes (voir fiche n° 2 du présent rapport), le niveau encore élevé des dépenses d'urgence et la mise en œuvre du plan de relance contribuent au creusement du solde structurel (53,2 milliards d'euros consommés sur les deux missions concernées, soit 2,1 % du PIB). La composante conjoncturelle du solde atteint par ailleurs un niveau non négligeable de – 2,0 %, ce qui témoigne d'une conjoncture encore dégradée et d'un niveau d'activité éloigné de son potentiel.

Bien que l'évolution des composantes du solde public en 2021 soit plus significative que pour l'année 2020, il convient de remarquer que cette décomposition reste fondée sur les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques en vigueur ⁽²⁾. Or, ces hypothèses ont été invalidées par le nouveau contexte macroéconomique et de finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a constaté que la loi de programmation de janvier 2018 constituait « une référence dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de celui de finances publiques » ⁽³⁾.

L'hypothèse de croissance potentielle retenue pour 2021 reste ainsi celle de la LPFP (+ 1,30 %), ce qui conduit à fausser l'évolution du solde structurel en surévaluant le PIB potentiel, qui constitue le dénominateur de ce solde. Aussi, le

(1) M. Laurent Saint-Martin, *Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020*, n° 4195, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021.

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

(3) *Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2020-5 du 21 septembre 2020 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021*.

solde structurel pour 2021 serait, en toute vraisemblance, aggravé par l'actualisation des hypothèses d'évolution du PIB potentiel pendant la crise.

3. L'avis du Haut Conseil des finances publiques

Le Haut Conseil des finances publiques constate que le solde structurel en 2021 s'éloigne de 3,1 points de l'objectif de la loi de programmation des finances publiques afférente, ce qui constitue un « écart important » au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

TRAJECTOIRE DE LA LPFP 2018-2022 ET EXÉCUTION

(en % de PIB)

Composante	2019		2020		2021	
	LPFP	Exécution	LPFP	Exécution	LPFP	Exécution
Solde structurel	- 1,9	- 2,2	- 1,6	- 1,0	- 1,2	- 4,4
Solde conjoncturel	- 0,1	+ 0,2	0,1	- 5,0	0,3	- 2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,9	- 1,0	0,0	- 2,8	0,0	- 0,1
Solde effectif	- 2,9	- 3,1	- 1,5	- 8,9*	- 0,9	- 6,4*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : LPFP 2018-2022, Insee, base 2014, et présent projet de loi de règlement.

Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (*extraits*)

I. — En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée.

II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le Haut Conseil constate cependant, au regard de la poursuite de la crise sanitaire, que les circonstances exceptionnelles du traité sur la stabilité, la

coordination et la gouvernance continuent d’être réunies en 2021. Il n’y a, dès lors, pas lieu de déclencher le mécanisme de correction présenté *supra*. Le Haut Conseil souligne cependant que la clause de circonstances exceptionnelles ne saurait s’appliquer sans limite de temps, au risque de limiter la portée de la programmation pluriannuelle et du mécanisme de correction. Il invite dès lors le Gouvernement à préciser les critères de levée ou de maintien de la clause à l’occasion des prochains textes budgétaires.

Dans la ligne de ses avis précédents, le HCFP souligne enfin que l’évaluation du solde structurel est fortement brouillée et que celui-ci ne rend pas compte de la situation réelle des finances publiques, en raison des deux effets évoqués *supra* :

– la comptabilisation des mesures d’urgence et de relance comme ponctuelles et temporaires en 2020 puis au sein du solde structurel en 2021 ;

– et la sous-évaluation du solde structurel lié à son calcul sur la base des hypothèses caduques de la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, le Gouvernement a lui-même présenté des hypothèses de croissance potentielle révisées en annexe au PLF 2022 ⁽¹⁾ qui conduiraient à dégrader le solde d’un point supplémentaire (de 4,4 % à 5,4 %).

III. L’ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE L’ÉTAT

Le déficit budgétaire de l’État s’établit à 170,7 milliards d’euros, en baisse de 7,4 milliards d’euros par rapport au niveau enregistré en 2020.

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L’ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d’euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-138,0	-113,8*	-90,7	-87,2	-74,9	-73,6*	-70,5	-69,1	-67,7	-76,0

2019	2020	2021
-92,7	-178,1	-170,7

* hors programmes d’investissements d’avenir (PIA).

Source : lois de règlement de 2009 à 2020, présent projet de loi de règlement.

A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2021

Le tableau d’équilibre ci-dessous permet de détailler la formation du solde budgétaire et son évolution.

(1) Au sein du rapport économique, sociale et financier (RESF).

ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE

(en milliards d'euros)

Composantes	Exécution 2020	LFI 2021	LFR 2 2021	Exécution 2021
Recettes fiscales nettes	256,0	257,9	277,6	295,7
Recettes non fiscales	14,8	25,3	22,3	21,3
Fonds de concours et attribution de produits	12,0	5,7	5,7	8,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)</i>	- 23,7	- 27,2	- 26,5	- 26,4
<i>PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)</i>	- 42,0	- 43,4	- 43,6	- 43,6
Recettes nettes	217,0*	218,3	235,5	255,2*
Dépenses nettes	389,7	390,6	412,5	426,7
Solde du budget général	- 172,7	- 172,4*	- 177,0	- 171,5
Solde des budgets annexes	0,0	0,0	- 0,1	0,0
Solde des comptes spéciaux	- 5,4	- 0,9	- 4,2	0,8
Solde budgétaire de l'État	- 178,1	- 173,3	- 181,3	- 170,7

* effet d'arrondi au dixième.

Source : Cour des comptes, RBDE 2021.

Le niveau du déficit budgétaire en 2021 résulte, *in fine* :

– de dépenses nettes du budget général qui se sont élevées à 426,7 milliards d'euros ;

– de recettes nettes du budget général qui ressortent à 255,2 milliards d'euros ;

– et du solde des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'établit à 0,8 milliard d'euros.

B. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION

Le déficit budgétaire s'établit à 170,7 milliards d'euros en 2021, après 178,1 milliards en 2020.

PASSAGE DU SOLDE 2020 AU SOLDE 2021

(en milliards d'euros)

Composantes	2020	Évolution	2021
Recettes du budget général (I)	217,0*	+ 38,2	255,2
<i>Recettes fiscales nettes</i>	256,0	+ 39,7	295,7
<i>Recettes non fiscales</i>	14,8	+ 6,5	21,3
<i>Fonds de concours et attribution de produits</i>	12,0	- 4	8,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)</i>	24,0	+ 2,4	26,4
<i>PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)</i>	42,0	+ 1,4	43,4
Dépenses du budget général (II)	389,7	+ 37	426,7
Solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)	- 5,4	+ 6,2	0,8
Déficit à financer (II-I+III)	178,1	- 7,4	170,7

* effet d'arrondi au dixième.

Source : Cour des comptes, RBDE 2021.

Les données ci-dessus permettent de souligner que, si le déficit de l'État a commencé à refluer en 2021 en pourcentage de PIB, l'amélioration en valeur absolue reste limitée. Alors que les recettes du budget de l'État ont progressé presque aussi vite que les dépenses (+ 38,2 milliards contre + 37 milliards), l'amélioration du solde des comptes spéciaux et des budgets annexes de 6,2 milliards d'euros permet une diminution plus marquée du déficit de 7,4 milliards d'euros.

La présentation ci-dessus reprend celle des documents budgétaires présentés par le Gouvernement et de la Cour des comptes. Néanmoins, les prélèvements sur recettes, comptabilisés en moindres recettes, peuvent s'analyser comme des dépenses du budget général. Cela conduit à modifier à la marge la progression respective des recettes et des dépenses du budget général de l'État.

**PASSAGE DU SOLDE 2020 AU SOLDE 2021
(PSR COMPTABILISÉS EN DÉPENSE)**

(en milliards d'euros)

Composantes	2020	Évolution	2021
Recettes du budget général (I)	282,8	+ 42,2	325,0
<i>Recettes fiscales nettes</i>	256,0	+ 39,7	295,7
<i>Recettes non fiscales</i>	14,8	+ 6,5	21,3
<i>Fonds de concours et attribution de produits</i>	12,0	– 4	8,0
Dépenses du budget général (II)	455,7	+ 40,8	496,5
<i>Dépenses nettes du budget général</i>	389,7	+ 37	426,7
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	24,0	+ 2,4	26,4
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	42,0	+ 1,4	43,4
Solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)	– 5,4	+ 6,2	0,8
Déficit à financer (II-I+III)	178,1*	– 7,4*	170,7

Source : commission des finances à partir de Cour des comptes, RBDE 2021.

Au terme de cette présentation, l'évolution du déficit est un peu plus clairement portée par le rebond des recettes du budget général, en particulier de ses recettes fiscales. En effet, les PSR ont connu une dynamique marquée, avec une hausse de 3,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021 : le PSR au profit de l'Union européenne, en particulier, a connu une hausse de 10 %. Selon cette méthodologie, les recettes en 2021 ont progressé de près de 18 %, contre 9 % environ pour les dépenses.

Ces chiffres permettent de souligner que l'amélioration du déficit public est essentiellement liée à un effet sur le dénominateur, le PIB connaissant un rebond marqué. Ainsi, si le déficit de l'État, principale composante du déficit public, passe de 7,8 % à 5,7 % du PIB (soit – 2,1 points, ce qui représente une évolution de près de 49 milliards d'euros⁽¹⁾), son montant en valeur absolue ne diminue que de 7,4 milliards d'euros. Pour le reste, l'évolution du déficit public est liée à l'amélioration du solde des administrations publiques locales et de sécurité sociale.

C. ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

L'exécution du déficit de l'État en 2021 s'éloigne peu de la prévision de la loi de finances initiale, avec un écart de 2,5 milliards d'euros. La progression des recettes du budget général et l'amélioration du solde des comptes spéciaux et budgets annexes apparaît plus que compensée par celle des dépenses.

(1) Ce chiffre est calculé à partir du montant 2020 du PIB tel que calculé par l'Insee dans les comptes nationaux pour 2020, soit 2 310,5 milliards d'euros à prix courants.

PASSAGE DE LA LFI 2021 À L'EXÉCUTION 2021

(en milliards d'euros)

Composantes	LFI	Évolution	Exécution
Recettes du budget général (I)	218,3	+ 37,0*	255,2
<i>Recettes fiscales nettes</i>	257,9	+ 37,9*	295,7
<i>Recettes non fiscales</i>	25,3	− 4,1*	21,3
<i>Fonds de concours et attribution de produits</i>	5,7	+ 2,3	8,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)</i>	27,2	− 0,5	26,4
<i>PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)</i>	43,4	+ 0,2	43,4
Dépenses du budget général (II)	390,6	+ 36,1	426,7
Solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)	− 0,9	+ 1,7	0,8
Déficit à financer (II-I+III)	173,3*	− 2,6	170,7

* effet d'arrondi au dixième.

Source : Cour des comptes, RBDE 2021.

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2021

Les recettes alimentant le budget de l'État se décomposent en recettes fiscales et recettes non fiscales, complétées par les fonds de concours et attributions de produits. Les recettes nettes s'entendent des recettes brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2021

(en milliards d'euros)

Impôt	Exécution 2020	LFI 2021	LFR 2 2021	Exécution 2021	Écart de l'exécution aux prévisions	
					LFI 2021	LFR 2 2021
Impôt sur le revenu	74,0	73,3	77,0	78,7	5,4	1,7
Impôt sur les sociétés	36,3	31,0	36,4	46,3	15,3	10*
Taxe sur la valeur ajoutée	113,8	85,5	92,0	95,5	10,0	3,5
TICPE	6,9	17,1	17,5	18,3	1,3*	0,9*
Autres	25,0	51,1	54,7	56,9	5,8	2,2
Recettes fiscales nettes	256,0	257,9	277,6	295,7*	37,9*	18,2
Recettes non fiscales	14,8	25,3	22,4	21,3	- 4,1	- 1,1
Total	270,8	283,2	299,9*	317,0	33,8	17,1

* effet d'arrondi au dixième.

Source : présent projet de loi de règlement.

I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Les 295,7 milliards d'euros de recettes fiscales nettes représentent, en 2021, un peu plus de la moitié des ressources de l'État, l'autre partie étant constituée des émissions de dette pour 260 milliards d'euros.

A. MONTANT GLOBAL

La chronique du montant des recettes fiscales nettes est présentée dans le tableau ci-dessous.

RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
260,0	214,3	237,0*	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1
2017	2018	2019	2020	2021				
295,6	295,4	281,3	256,0	295,7				

* Le montant de l'année 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 milliards d'euros des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

Source : commission des finances.

Les recettes sont dites « nettes » car elles sont présentées après déduction des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État. Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général ⁽¹⁾.

Remboursements et dégrèvements

En 2021, le montant des recettes fiscales brutes du budget général a été de 426,1 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements se sont élevés à 130,4 milliards d'euros, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général se sont établies à 295,7 milliards d'euros.

L'État procède à des remboursements et dégrèvements d'impôts pour diverses raisons : les régularisations de trop-versés lorsqu'un contribuable a payé plus d'acomptes que l'impôt réellement dû ; le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État lorsque le montant de la TVA collectée est inférieur au montant de la TVA déductible ; les crédits d'impôt lorsque ceux-ci dépassent le montant de l'impôt dû ; ou encore les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

Les remboursements et dégrèvements intervenus en 2021 se décomposent ainsi en :

- 86,4 milliards au titre de la mécanique de certains impôts, dont 60,7 milliards d'euros au titre des crédits de TVA, 14,7 milliards d'euros de remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés et 10,8 milliards d'euros de restitutions et compensations de trop-versés d'IR et sur les prélèvements sociaux ;
- 21,9 milliards d'euros au titre du soutien à des politiques publiques *via* des remboursements de crédits d'impôt qui excèdent l'impôt dû ;
- 14,0 milliards d'euros au titre de la gestion des impôts (corrections d'erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales) ;
- et 8,1 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

B. PLUSIEURS RETRAITEMENTS SONT NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Les recettes fiscales nettes du seul budget général ne rendent pas compte du montant total des recettes fiscales nettes affectées à l'État.

Le montant de 295,7 milliards d'euros est celui qui figure dans le tableau d'équilibre des ressources et des dépenses et à l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement. Cette présentation budgétaire est toutefois incomplète, pour deux raisons :

- la présentation budgétaire déduit du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux ;

(1) Pour la dernière loi de finances, voir Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2022, annexe 36 : Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 4524, 7 octobre 2021.

– la présentation budgétaire écarte les recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l'État.

La récente réforme de la loi organique relative aux lois de finances, à la suite de recommandations récurrentes de la Cour des comptes, a permis de résoudre le défaut relatif à la présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux⁽¹⁾. Dorénavant, l'article 10 de la LOLF, dans sa version qui entrera en vigueur à compter du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023, dispose que « les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre prévues à l'article 34 ».

L'omission de la fraction de fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux apparaissait regrettable au regard de l'importance qu'avaient pris certains de ces impôts dans la période récente, en particulier la fraction de TICPE affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*. Ainsi, le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État s'est élevé à 7,7 milliards d'euros en 2020⁽²⁾.

Néanmoins, la rebudgétisation du CAS *Transition énergétique*⁽³⁾ au 1^{er} janvier 2021 contribue à clarifier la situation, avec la réaffectation au budget général de l'État des impôts qui alimentaient jusqu'alors le compte. Dans une moindre ampleur, la suppression du CAS *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* contribue également à rationaliser l'architecture du budget de l'État.

(1) *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, article 8.*

(2) *Le montant des contributions versées par les agents au compte d'affectation spéciale Pensions n'a pas été inclus dans ce montant dans la mesure où il s'agit de cotisations en vue d'acquies des droits à la retraite et non d'impôts.*

(3) *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 89.*

IMPÔTS AFFECTÉS À DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Budget annexe (BA) Compte d'affectation spéciale (CAS)	Impôt affecté	Rendement 2020	Rendement 2021
BA <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Taxe de l'aviation civile	124,2	136,2
	Frais d'assiette et recouvrement sur taxes perçues pour le compte de tiers	2,1	3,2
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	139,4	138,3
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution	375,5	376,8
	Contribution de solidarité territoriale	16,1	–
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires	226,0	–
	Fraction de la taxe d'aménagement du territoire	70,7	–
CAS <i>Transition énergétique</i>	Fraction de la taxe intérieure sur les produits énergétiques	6 753,7	–
	Fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques	1,0	–
Total		7 708,7	654,5

Source : Annexe « Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux et aux budgets annexes » du présent projet de loi de règlement.

Aussi, en 2021, la fiscalité affectée aux comptes spéciaux et budgets annexes atteint désormais un montant limité de 654,5 millions d'euros.

C. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les développements ci-après analysent les recettes fiscales nettes du budget général de l'État par rapport à l'exécution constatée en 2020 ainsi que par rapport aux prévisions de la LFI et de la deuxième LFR de l'année 2021.

1. Analyse d'exécution à exécution

Après une année 2020 marquée par une forte contraction des recettes fiscales, un rebond puissant est observé en 2021, avec une hausse des recettes fiscales nettes de 39,8 milliards d'euros, soit + 15,5 %.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

Exécution 2020	Évolution spontanée	Mesures fiscales nouvelles	Mesures de périmètre	Exécution 2021
256,0	46,0	– 2,3	– 4,0	295,7

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État.

L'évolution d'une année sur l'autre des recettes fiscales dépend de trois facteurs : l'évolution spontanée, les mesures fiscales nouvelles et les mesures de périmètre et de transfert.

L'évolution spontanée

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à législation constante. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre, l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Les mesures fiscales

Les mesures fiscales sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de mesures dites « antérieures » si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de mesures dites « nouvelles » si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures fiscales ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures fiscales permet de mesurer l'impact des réformes décidées par le Parlement. Par exemple, si du fait des mesures fiscales le rendement d'un impôt augmente de 3 et que celui-ci bénéficie par ailleurs d'une évolution spontanée de 2 %, son rendement passera de 100 à 105. L'impact des mesures fiscales dans la hausse n'est alors que de 3 sur 5.

Les mesures de périmètre et de transfert

Les mesures dites de « périmètre » ou de « transfert » peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5.

a. Après la crise, un fort rebond des recettes fiscales

Le rebond spontané de 46 milliards d'euros des recettes fiscales nettes de l'État (+ 18 % par rapport aux recettes fiscales de 2020, contre + 8,2 % pour le PIB en valeur) est une des principales caractéristiques de l'exécution 2021. À l'inverse, en 2020, ces recettes avaient connu une contraction de 25,3 milliards d'euros (- 8,9 %), plus forte que le PIB en valeur (- 5,2 %). Aussi, l'exercice 2021 bénéficie du rebond faisant suite à la récession économique de l'année 2020.

L'élasticité des recettes fiscales nettes (2,3) apparaît ainsi exceptionnelle en 2021 grâce au dynamisme de l'ensemble des recettes fiscales avec, en particulier,

de fortes augmentations des encaissements de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés.

Notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un impôt est égale au rapport entre le taux d'évolution spontanée et le taux de croissance du PIB en valeur. Lorsque le rendement d'un impôt évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée de l'impôt est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de -0,5, l'évolution spontanée est de -0,5 % bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %.

La structure de notre législation fiscale fait qu'en période de faible croissance l'élasticité a tendance à être inférieure ou égale à 1, voire négative, tandis qu'en période de reprise l'élasticité est supérieure à l'unité. En effet, l'impôt sur le revenu est progressif et l'impôt sur les sociétés a pour assiette le bénéfice fiscal. Il s'ensuit que le rendement de ces impôts diminue ou progresse proportionnellement davantage que l'évolution des revenus et de l'activité économique.

Il s'agit de la septième année consécutive durant laquelle l'élasticité des recettes fiscales est supérieure à l'unité.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,0	4,5	1,6	1,6	-0,2	-1,6	-0,4	0,9	1,1
2017	2018	2019	2020	2021				
2,0	1,3	1,1	1,5	2,3				

Source : commission des finances.

b. Les mesures fiscales nouvelles en 2021

Les mesures fiscales nouvelles, qui entraînent une baisse de 2,3 milliards d'euros du rendement des impôts en 2021, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

EFFET DES MESURES FISCALES NOUVELLES EN 2021

(en milliards d'euros)

Mesure	Effet 2021
Suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	1,5
Effet retour sur les recettes d'impôt sur les sociétés (IS) de la baisse des impôts de production	1,4
Suppression du crédit d'impôt pour la transition énergétique au 1 ^{er} janvier 2021	0,6
Effet de la baisse du coût des contentieux fiscaux	1,5
Baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 %	- 3,7
Contrecoup du retour IS en 2019 et 2020 de la bascule CSG-cotisations	- 2,3
Assouplissement des possibilités de reports en arrière (« carry back ») sur l'IS	- 0,3
Réforme des paiements fractionnés de droits de successions	- 0,3
Effet de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (IR)	- 0,4
Total	- 2,3*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

c. Des mesures de périmètre et de transfert significatives

De même qu'en 2019 et 2020, l'exécution 2021 est marquée par des mesures de périmètre et de transfert significatives affectant la TVA :

– en 2019, avec un transfert aux administrations de sécurité sociale de 31,2 milliards d'euros de recettes de TVA, se traduisant par une perte équivalente pour le budget de l'État ;

– en 2020, un nouveau transfert de TVA est réalisé au bénéfice de la sécurité sociale pour un total de 6,6 milliards d'euros ;

– les transferts de TVA à d'autres secteurs d'administration publique se poursuivent en 2021, avec 23 milliards d'euros transférés aux départements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation et 9,8 milliards d'euros transférés aux régions en compensation de la baisse des impôts de production. L'ajustement des transferts de TVA à la sécurité sociale, prévu par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 (LFR), grève par ailleurs les recettes de TVA affectés au budget de l'État de 1,4 milliard d'euros.

EFFET DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERT EN 2021

(en milliards d'euros)

Mesure	Effet 2021
Transfert de TVA aux départements et EPCI en compensation de la suppression de la taxe d'habitation	- 23,0
Transfert de TVA aux régions en compensation de la baisse des impôts de production	- 9,8
Ajustement des transferts de TVA à la sécurité sociale	- 1,4
Rebudgétisation de la TICPE affectée auparavant au CAS <i>Transition énergétique</i>	6,8
Ajustement de la TICPE affectée à l'Agence de financement des infrastructures de France et aux collectivités locales	1,7
Effet de la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) via la diminution des remboursements et dégrèvements	13,7
Rebudgétisation temporaire de la TH	4,9
Effet de la suppression de la TH sur les frais d'assiette et de recouvrement	0,4
Baisse du dégrèvement barémique de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	2,1
Transferts à l'État de 50 % des paiements de CVAE sur les millésimes antérieurs	0,3
Reclassement comptable de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	0,5
Autres	- 0,2
Total	- 4,0

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

2. Analyse par rapport à la prévision

Les recettes fiscales nettes du budget général atteignent, en 2021, un niveau nettement plus élevé que la prévision en loi de finances initiale (295,7 milliards contre 257,9 milliards d'euros prévus, soit + 14,7 %). De façon plus étonnante, l'écart à la prévision associée à la deuxième LFR pour 2021, promulguée le 1^{er} décembre 2021, apparaît également élevé avec + 18,1 milliards d'euros (+ 6,5 %).

ÉCART DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2021	LFI 2021	LFR 2 2021	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 4
295,7	257,9	277,6	+ 37,8	+ 18,1

Source : *présent projet de loi de règlement*.

En valeur absolue, les principaux écarts résultent des encaissements d'impôt sur les sociétés (+ 15,3 milliards d'euros) et de taxe sur la valeur ajoutée des entreprises (+10 milliards) – la plus forte sur-exécution par rapport à la LFI provient de l'IS (+ 49,4 %).

De façon générale, tant les prévisions de la LFI que celles de la LFR 2 ont été dépassées, sur l'ensemble des principales impositions. Les recettes d'IR

dépassent ainsi la prévision de la LFI de 5,4 milliards d’euros (+ 7,4 %), de même que les autres recettes fiscales nettes, à hauteur de 5,8 milliards

TAUX D’EXÉCUTION PAR IMPÔT

(en milliards d’euros et en pourcentage de la prévision de LFI)

Impôt	LFI	Exécution	Écart en mds	Écart en %
Impôt net sur le revenu	73,3	78,7	5,4	7,4 %
Impôt net sur les sociétés	31,0	46,3	15,3	49,4 %
TVA	85,5	95,5	10,0	5,3 %
TICPE	17,1	18,3	1,3*	7,0 %
Autres recettes fiscales nettes	51,1	56,9	5,8	11,4 %
Total des recettes fiscales nettes	257,9*	295,7*	37,9*	14,7 %

* effet d’arrondi au dixième.

Source : présent projet de loi de règlement.

Le Haut Conseil des finances publiques avait relevé un risque de dépassement de ces prévisions, du fait notamment d’une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale⁽¹⁾. Il avait considéré, à l’inverse, que la prévision concernant la TVA était raisonnable et que la prévision relative à l’IS constituait, enfin, une des sources majeures d’incertitudes, en l’absence de révision depuis le dépôt du PLF initial pour 2021. De fait, les recettes d’IS ont connu une hausse marquée, à la faveur de versements pour le dernier acompte particulièrement élevés (voir *infra*).

D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts revenant à l’État (TVA, IR, IS, TICPE) représentent à eux seuls un rendement net de 238,8 milliards d’euros, soit près de 81 % des recettes fiscales nettes du budget général de l’État.

Aussi, ces différents impôts sont présentés ci-après en détail, par ordre d’importance sur le plan du rendement budgétaire. Comme précédemment pour l’ensemble des recettes fiscales, le rendement de chaque impôt pour 2021 est analysé par rapport à l’exécution constatée en 2020 ainsi que par rapport aux prévisions des lois de finances relatives à l’année 2021.

1. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d’État partagé avec la sécurité sociale et les régions. Elle joue un rôle croissant dans les transferts entre l’État et les autres administrations publiques, administrations de sécurité sociale (ASSO) et administrations publiques locales (APUL). Aussi, le produit de TVA qui revient à l’État a fortement diminué ces dernières années, alors que son rendement est nettement croissant au cours des dix dernières années.

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-5 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l’année 2021 et à la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l’année 2022, 29 octobre 2021.

RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2011

(en milliards d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
État	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5
ASSO	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,5	10,3	41,5	45,4	53,8
APUL	–	–	–	–	–	–	–	4,2	4,3	4,0	37,4
Total	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	155,6	163,9	171,2	174,7	163,2	186,7

Source : commission des finances.

a. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes de TVA affectées à l'État sont en baisse de 18,3 milliards d'euros par rapport à 2020. Cette évolution globale résulte néanmoins de deux mouvements de grande ampleur : d'une part, une évolution spontanée qui augmente le rendement de 16,4 milliards d'euros et, de l'autre, des mesures de périmètre ayant un effet total de – 34,6 milliards d'euros.

DES RECETTES NETTES DE TVA 2020 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2021 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2020	Évolution spontanée	Mesures fiscales nouvelles	Mesures de périmètre	Exécution 2021
113,8	16,4	0,1	– 34,6	95,5*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

L'évolution spontanée des encaissements de TVA, de + 14,4 % entre 2020 et 2021, témoigne du dynamisme de la reprise économique. La consommation des ménages, qui pèse pour les deux tiers environ dans l'assiette de l'impôt, a progressé de 6,6 % en valeur, après avoir été pénalisée au premier semestre 2021. L'investissement des entreprises progresse vivement (+ 14,5 % en valeur), de même que les consommations intermédiaires des entreprises (+ 13 %). Ces deux agrégats connaissent d'ailleurs une évolution bien plus dynamique que le PIB en valeur (+ 8,2 %).

Le dynamisme de cette évolution spontanée est plus que compensé par d'importantes mesures de transfert au profit d'autres administrations publiques. Ainsi, la suppression de la taxe d'habitation conduit à un transfert d'une fraction de 23 milliards d'euros au profit des départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de la Ville de Paris. Dans le cadre de la baisse des impôts de production, un autre transfert est réalisé au profit des régions pour 9,8 milliards d'euros. Enfin, un ajustement des transferts de TVA à la sécurité sociale, réalisé en LFR 2 pour 2021, aboutit à une nouvelle baisse de 1,4 milliard d'euros de recettes de TVA affectées à l'État. D'autres mesures ont un impact plus limité de – 0,3 milliard d'euros.

Ainsi, l'exercice 2021 continue le mouvement de répartition des recettes de TVA entre les différents sous-secteurs d'administration publique. Depuis 2019, la part de TVA revenant à l'État a ainsi diminué de 41 %.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

De même que pour l'ensemble des recettes fiscales, les prévisions d'encaissements de TVA des différentes lois de finances ont été dépassées.

ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA 2021 AUX PRÉVISIONS (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2021	LFI 2021	LFR 2 2021	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 2
95,5	85,5	92,0	+ 10	+ 3,5

* effet d'arrondi au dixième.

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2020 et présent projet de loi de règlement.

L'écart aux prévisions s'explique principalement par une évolution spontanée plus élevée que prévue (+ 14,4 % contre + 6,9 % prévu en LFI), évolution dont les fondamentaux ont été détaillés plus haut. L'ajustement de 1,4 milliard d'euros des transferts de TVA à la sécurité sociale réalisé en LFR 2 n'était, par définition, pas non plus anticipé au moment de la LFI.

2. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu, contrairement à la TVA ou la TICPE, est intégralement affecté à l'État et contribue pour près de 29 % aux recettes fiscales nettes du budget général. Son rendement a progressé de près de 30 milliards d'euros entre 2011 et 2021.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	51,2	46,7	47,4	51,5	59,8	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,0
Année	2019	2020	2021								
Rendement net	71,7	74	78,7								

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

a. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes d'impôt sur le revenu avaient bien résisté en 2020 à la crise, les mesures d'urgence ayant permis de soutenir les salaires et de préserver l'emploi. Ainsi, depuis 2019, les recettes d'IR ont augmenté de 7 milliards d'euros, avec une progression marquée entre 2020 et 2021 de 4,7 milliards d'euros. Sur ce dernier exercice, l'essentiel de la hausse s'explique par l'évolution spontanée de l'impôt (+ 4,4 milliards d'euros).

DES RECETTES NETTES D'IR 2020 AUX RECETTES NETTES D'IR 2021

(en milliards d'euros)

Exécution 2020	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2021
74	+ 4,4	+ 0,3	0	78,7

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

L'évolution spontanée des recettes d'IR atteint + 5,9 %, une progression moins marquée que le PIB en valeur (+ 8,2 %). Le principal déterminant de cette évolution spontanée reste la croissance de la masse salariale.

Les recettes du prélèvement forfaitaire unique progressent de 36 % par rapport à 2020, en raison du rebond du versement des dividendes (+ 34 %) et des intérêts sur les titres obligataires (+ 9 %). Les encaissements d'IR liés aux plus-values immobilières croissent également de façon marquée (+ 35 %).

La croissance des recettes d'IR est également liée à la diminution des remboursements et dégrèvements sur cet impôt. En particulier, les remboursements baissent significativement en 2021, après une année 2020 marquée par un nombre élevé de corrections d'erreurs déclaratives. Par ailleurs, le coût global de certains crédits d'impôts diminue, avec la disparition des effets du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR)⁽¹⁾ et la diminution des dépenses engagées au titre du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en raison des épisodes de confinement.

Le solde des mesures nouvelles résulte quant à lui de la contraction de cinq mesures, détaillées dans le tableau ci-dessous.

MESURES NOUVELLES SUR L'IR

(en milliards d'euros)

Mesure	Effet 2021
Suppression du crédit d'impôt pour la transition énergétique au 1 ^{er} janvier 2021	0,6
Effet retour sur l'IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires	0,2
Défiscalisation des heures supplémentaires	- 0,4
Effet de la réforme du barème de l'IR	- 0,4
Disparition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	0,2
Total	0,3*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : présent projet de loi de règlement.

(1) Ce crédit d'impôt avait été créé au moment de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source (PAS), afin d'éviter une double imposition sur l'année 2019, à la fois au titre du PAS sur les revenus 2019 et du paiement en 2019 de l'IR sur les revenus de 2018. Concrètement, le crédit d'impôt permettait d'effacer l'imposition des revenus « non exceptionnels » perçus en 2018. Or, en 2020, un complément de 0,6 milliard d'euros avait été versé à certains contribuables qui contestaient la qualification « exceptionnelle » de certains de leurs revenus de 2018. Cet effet disparaît en 2021. Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

Les recettes d'IR enregistrés en 2021 se situent à un niveau nettement supérieur à la prévision de la LFI, mais aussi à celle de la LFR 2.

Tout au long de l'année en effet, les encaissements effectifs ont conduit à revoir la prévision en 2021, d'abord en LFR 1 (+ 3,0 milliards d'euros), puis en LFR 2 (+ 1,0 milliard). Au total, les lois de finances rectificatives ont augmenté de 5,5 % la prévision de LFI. L'exécution fait néanmoins apparaître un niveau supérieur de 7,4 % à la prévision initiale.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR 2021 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2021	LFI 2021	LFR 2 2021	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 2
78,7	73,3	77,0	5,4	1,7

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2021 et présent projet de loi de règlement.

3. L'impôt sur les sociétés (IS)

L'impôt sur les sociétés présente un rendement volatil qui, après une période de baisse entre 2013 et 2018, tend à remonter depuis. En 2021, il représente 14,2 % des recettes fiscales nettes de l'État.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	49,3	20,9	32,9	39,1	40,8	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4
Année	2019	2020	2021								
Rendement net	33,5	36,3	46,3								

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

a. Analyse d'exécution à exécution

Le rendement net de l'IS augmente de 10,0 milliards d'euros en 2021 pour s'établir à 46,3 milliards d'euros. Après une année 2020 marquée par des recettes d'IS qui avaient connu une contraction spontanée plus vive que l'activité⁽¹⁾, un rebond inverse est enregistré en 2021, les recettes d'IS progressant bien plus vite (+ 27,5 %) que le PIB en valeur (+ 8,2 %).

(1) Hors mesures nouvelles, le rendement de l'IS a bien baissé en 2020. En effet, l'effet retour de la bascule entre CICE et baisse de cotisations (+ 10 milliards d'euros sur les recettes) a plus que compensé la contraction spontanée du rendement de l'impôt du fait de la baisse des bénéfices imposables.

DES RECETTES NETTES D'IS 2020 AUX RECETTES NETTES D'IS 2021

(en milliards d'euros)

Exécution 2020	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2021
36,3	13,1	- 3,2	0	46,3*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

L'évolution spontanée des recettes d'IS est particulièrement significative (+ 36,1 %), et constitue le pendant de la contraction spontanée enregistrée en 2020 (- 28 %). En effet, l'assiette de l'impôt est constituée des bénéfices réalisés par les entreprises, eux-mêmes très volatils et dépendants de la conjoncture économique.

Plusieurs mesures nouvelles sur l'IS contribuent, à l'inverse, à atténuer le rebond de ses recettes en 2021, pour un effet total de - 3,2 milliards d'euros.

MESURES NOUVELLES SUR L'IS

(en milliards d'euros)

Mesure	Effet 2021
Effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production	1,4
Suppression du CICE	1,3
Suramortissement de certains investissements	0,4
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	- 3,7
Contrecoup de l'effet retour sur l'IS en 2019 et 2022 de la bascule CICE-cotisations	- 2,3
Assouplissement des reports en arrière des déficits (« carry back »)	- 0,3
Crédit d'impôt bailleurs	- 0,1
Autres	- 0,1
Total	- 3,2*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : présent projet de loi de règlement.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

L'exécution des recettes d'impôt sur les sociétés dépasse significativement les prévisions associées à la LFI (+ 15,3 milliards d'euros) et avec la LFR 2 (+ 9,9 milliards d'euros). Dans ce dernier cas, le dépassement atteint 21,4 %.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS 2021 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2021	LFI 2021	LFR 2 2021	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 2
46,3	31,0	36,4	+ 15,3	+ 9,9

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2021 et présent projet de loi de règlement.

Le dépassement des prévisions d'IS s'explique en partie par les modalités de recouvrement de l'impôt. En effet, l'IS dont une société est redevable pour une année N est payée en quatre acomptes trimestriels, déterminés à partir des résultats du dernier exercice clos. Le complément d'impôt dû, s'il existe, est réglé lors du

dépôt du relevé de solde au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice ⁽¹⁾. Si l'exercice est clos au 31 décembre, ou si aucun exercice n'est clos en cours d'année, le relevé de solde est à déposer au plus tard le 15 mai de l'année N+1.

Toutefois, les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros sont soumises à des obligations complémentaires concernant le dernier acompte afférent à leur exercice fiscal, qui prennent la forme d'un « cinquième acompte » d'IS. Or, la Cour des comptes souligne la **forte progression des sommes collectées au titre de ce cinquième acompte en 2019 et 2021** ⁽²⁾. Le dernier acompte pour 2021 atteint ainsi un niveau exceptionnellement élevé de 10 milliards d'euros, contre une moyenne de 2 milliards sur la période 2008-2019.

La Cour souligne que le montant de cet acompte dépend à la fois de la croissance du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021, qui n'est connu de façon définitive qu'à l'été 2022, et de la répartition de cette croissance entre un cinquième acompte, versé fin 2021, et le solde, versé en 2022. Cette répartition est estimée, de façon classique, à 50 %, alors qu'il semblerait que la croissance du bénéfice fiscal en 2021 ait majoritairement bénéficié au cinquième acompte et que la propension des entreprises à favoriser les versements au titre de ce 5^{ème} acompte soit supérieure à l'estimation classique.

En revanche, cette préférence apparente des entreprises pour le versement complémentaire en fin d'année N se traduira par un solde d'IS moins élevé en 2022. L'effet global sur les recettes de l'impôt serait donc neutre sur les deux exercices 2021 et 2022.

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Le produit de la TICPE est partagé entre le budget général de l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent, pour l'essentiel, de compenser des transferts de compétences.

a. Analyse d'exécution à exécution

Le montant de TICPE revenant au budget de l'État connaît une progression spectaculaire entre 2020 et 2021, avec une augmentation de 11,4 milliards d'euros (+ 165 %). Si d'importantes mesures de périmètre expliquent plus de la moitié de cette hausse, le rebond de la consommation de carburant a contribué à cette évolution.

(1) Code général des impôts, article 1668.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État.

DES RECETTES NETTES DE TICPE 2020 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2021

(en milliards d'euros)

Exécution 2020	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2021
6,9	2,6	1,6	7,3	18,3*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

L'augmentation du rendement de TICPE s'explique par une forte évolution spontanée du rendement de l'impôt qui augmente, de ce fait, de 2,6 milliards d'euros, soit + 37,7 %. En effet, après les restrictions aux déplacements particulièrement importantes en 2020, l'année 2021 a été marquée par un allègement relatif, dans l'ensemble, des mesures sanitaires et un rebond de la consommation de carburant. Il est important de noter que les parts de TICPE affectées aux collectivités territoriales et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) étant stables, le dynamisme des recettes de la taxe bénéficie pour l'essentiel au budget de l'État.

Le reste de l'évolution des recettes de TICPE s'explique par d'importantes mesures de périmètre, au premier rang desquelles la budgétisation du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* et, ainsi, l'affectation de la fraction de l'impôt correspondante (6,8 milliards d'euros) au budget général de l'État. Le contrecoup de la trimestrialisation des remboursements de 2020 a également un effet de 0,3 milliard d'euros en 2021.

Enfin, les recettes de TICPE affectées à l'État progressent de 1,7 milliard d'euros sous l'effet d'un ajustement de la TICPE affectée à l'AFITF et aux collectivités territoriales ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE LA TICPE BRUTE

(en milliards d'euros)

Agrégats	Exécution 2020	Exécution 2021
TICPE brute (a)	28,6	32,3
Transferts aux collectivités territoriales (b)	11,2	10,9
Transfert au CAS <i>Transition énergétique</i> (c)	6,8	0
Transfert à l'AFITF (d)	1,6	1,3
Transfert à Île-de-France Mobilités (e)	0,0	0,0
TICPE brute État (f=a-b-c-d-e)	9,1*	20,2*
À déduire : remboursements et dégrèvements de TICPE (g)	2,2	1,9
TICPE nette État (h=f-g)	6,9	18,3

* effet d'arrondi au dixième.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

(1) La loi de finances pour 2020 avait prévu un abondement exceptionnel de TICPE au bénéfice de l'AFITF de 0,4 milliard pour 2020, qui n'a pas été reconduit en 2021. Par ailleurs, le dispositif de garantie des recettes de TICPE au bénéfice des départements avait conduit à une affectation supplémentaire de TICPE en 2020, effet disparaissant en 2021.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

L'exécution 2021 des recettes de TICPE revenant à l'État, de même que l'ensemble des recettes fiscales, dépasse tant le niveau de la LFI (+ 7 %) que celui prévu par la LFR 2 (+ 4,6 %).

ÉCART DES RECETTES NETTES DE TICPE 2021 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2021	LFI 2021	LFR 2 2021	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 4
18,3	17,1	17,5	+ 1,2	+ 0,8

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2021 et présent projet de loi de règlement.

5. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales, qui se composent d'impositions variées, connaissent également une dynamique marquée entre 2020 et 2021, avec une progression de 6,7 milliards d'euros (+ 15,3 %).

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

Impôt	2020	2021	Évolution	
			Mds	%
Droits de succession	12,6	14,8	+ 2,2	+ 17,5
Prélèvement de solidarité	10,6	10,8	+ 0,2	+ 1,9
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7,4	7,4	0	0
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvement sur les bons anonymes	3,2	5,2	+ 2,0	+ 62,5
Droits de donation	2,5	3,9	+ 1,4	+ 56
Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)	2,1	2,7	+ 0,6	+ 28,6
Taxe intérieure de consommation de gaz naturel (TICGN)	2,2	2,3	+ 0,1	+ 4,5
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	2,0	2,1	+ 0,1	+ 5,0
Retenues à la source sur certains bénéfices non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	0,8	1,0	+ 0,2	+ 25,0
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	0,5	0,4	- 0,1	- 20
Total	43,9	50,6	+ 6,7	+ 15,3

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 : recettes fiscales de l'État, juin 2022.

L'imposition du capital connaît une dynamique marquée, en particulier les recettes tirées de l'imposition des capitaux mobiliers, en forte hausse par rapport à 2020 (+ 2 milliards d'euros, soit + 62,5 %). Le rendement des droits de succession (+ 17,5 %) et de donation (+ 28,6 %) connaît également une hausse marquée, contrecoup du ralentissement observé en 2020 sur les dossiers du fait des confinements successifs.

II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT

Avec 21,2 milliards d'euros en 2021, les recettes non fiscales constituent une part non négligeable (environ 6,7 %) des recettes nettes du budget général de l'État.

RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2021 PAR RAPPORT À 2020 ET AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2021

(en milliards d'euros)

Recette	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2021/2020	LFI 2021	Écart à la LFI
Dividendes et recettes assimilées	4,5	4,4	- 0,1	4,8	- 0,4
Produits du domaine de l'État	1,5	1,3	- 0,2	1,5	- 0,2
Produits de la vente de biens et services	1,7	2,8	1,1	1,9	0,9
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,5	0,1	0,9	- 0,4
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	5	2,8	- 2,2	1,7	1,1
Divers	1,7	9,5	7,8	14,5	- 5
Total	14,8	21,3	6,5	25,3	- 4,1

Source : présent projet de loi de règlement et loi de finances pour 2021.

A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

Les dividendes et recettes assimilées représentent un cinquième environ des recettes non fiscales du budget général de l'État en 2021 avec 4,4 milliards d'euros, un montant stable par rapport à 2020 (4,5 milliards).

L'affectation des recettes des opérations patrimoniales de l'État

Les dividendes sont affectés au budget général de l'État. En revanche, les opérations patrimoniales – c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession – relèvent du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Le dividende versé par la Banque de France atteint 1,9 milliard d'euros, un niveau inférieur à celui de 2020 (3,4 milliards), en raison de la baisse du bénéfice de la Banque. Parmi ce 1,9 milliard d'euros de bénéfice versé, 0,1 milliard a été affecté au compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* dans le cadre des programmes de rétrocession des intérêts perçus par la France sur des titres de dette grecque.

La Caisse des dépôts, quant à elle, a versé 877 millions d'euros de dividendes à l'État, soit une hausse importante par rapport au montant de 2020 (655 millions d'euros). Ces dividendes se répartissent entre un versement au titre des résultats de l'année N-1 (256 millions d'euros pour l'année 2020) et un acompte versé au titre des résultats de l'année N (621 millions d'euros pour 2021).

Enfin, les dividendes versés par les entreprises non financières du portefeuille de l'État actionnaire se redressent en 2021 pour atteindre 0,9 milliard d'euros, après 0,4 milliard en 2020. Cependant, ces dividendes ne retrouvent pas leur niveau de 2019 (1,7 milliard d'euros).

B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES

1. Les produits du domaine de l'État

Les produits du domaine de l'État se sont élevés à 1,3 milliard d'euros, soit 0,2 milliard d'euros de moins qu'en 2020 (1,5 milliard).

À cet égard, la progression du montant des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (+ 0,2 milliard d'euros) ne compense pas la non-reconduction du versement exceptionnel de 0,4 milliard d'euros par la Française des jeux en 2020 ⁽¹⁾.

2. Les produits de la vente de biens et services

Les produits de la vente de biens et services ont atteint 2,8 milliards d'euros en 2021, en hausse de 1,1 milliard par rapport à 2020.

Cette hausse marquée s'explique par deux effets principaux :

– la hausse du remboursement des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçues par l'État au profit du budget communautaire (+ 0,2 milliard) ou au profit de tiers (+ 0,2 milliard) ;

– l'augmentation des recettes de quotas carbone affectées au budget général de l'État (+ 0,7 milliard d'euros) pour atteindre 1 milliard d'euros.

3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières

Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières ont rapporté 0,5 milliard en 2021 contre 0,4 milliard en 2020.

La progression limitée de ces recettes provient de l'augmentation des intérêts perçus au titre des prêts, des avances et des créances liées à des participations.

(1) Cette somme avait été versée par la FDJ à l'État afin de lui permettre de conserver ses droits exclusifs d'exploitation sur les jeux de loterie et de paris sportifs.

4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite

Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite s'établissent à 2,8 milliards d'euros.

Les recettes tirées des amendes en matière de concurrence s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en 2021, contre 1,8 milliard en 2020, année au titre de laquelle ont été encaissés des montants faisant suite à des décisions concernant la société Google et le secteur des lunettes.

Les autres amendes et condamnations pécuniaires s'établissent à 0,8 milliard d'euros, en baisse marquée (- 1,8 milliard d'euros), à la suite du contrecoup du versement, en 2020, de l'amende payée par le groupe Airbus dans le cadre d'une procédure transactionnelle.

Le reste du rendement des amendes provient, pour l'essentiel, du produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routier (504 millions d'euros).

5. Les recettes diverses

Cette catégorie de recettes a connu une forte hausse entre 2020 et 2021. En effet, un premier versement de l'Union européenne a été perçu par l'État dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience correspondant à un préfinancement de 5,1 milliards d'euros. La prévision de la loi de finances initiale atteignait 10 milliards d'euros, montant revu à la baisse en cours d'année en raison de l'actualisation des échéanciers de remboursement.

Au total, la France devait toucher 39,4 milliards d'euros de l'Union d'ici 2026, afin de financer une partie de son propre plan de relance. L'actualisation des clés de répartition entre États membres fin juin 2022 a conduit la Commission européenne à revoir à la baisse le financement total dont la France devrait bénéficier (37,5 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

La rémunération de la garantie par l'État des prêts accordés par les établissements bancaires dans le cadre de la crise sanitaire (PGE) est à l'origine d'un surcroît de recettes de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en 2021, contre 0,4 milliard d'euros en 2020.

Enfin, les reversements prévus en loi de finances sont à l'origine d'encaissements à hauteur de 1 milliard d'euros du fait :

– de la rebudgétisation du Fonds Barnier pour un total de 0,7 milliard d'euros ⁽²⁾, accompagné de l'affectation au budget de l'État du prélèvement de 12 %

(1) Commission européenne, « RFF : Update of the maximum financial contribution », note de la Commission au Conseil de l'Union et au Parlement européen, 30 juin 2022.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 224.

sur les primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles qui alimentait le Fonds ⁽¹⁾;

– et de la suppression des dernières dispositions du mécanisme de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et du virement de 0,3 milliard d'euros perçu d'EDF à ce titre.

(1) Ce prélèvement est prévu au II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement et à l'article 1635 bis AD du code général des impôts

FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les dépenses de l'État ont augmenté de 23,7 milliards d'euros en 2021 en réponse à la crise et pour le soutien à la reprise économique (I). Dans ce contexte, les normes de dépenses fixées en loi de finances initiale (LFI) n'ont pas pu être respectées (II). L'analyse des dépenses de l'État ne peut néanmoins se réduire aux crédits budgétaires qui représentent moins de trois quarts de l'ensemble des moyens consacrés aux politiques publiques (III).

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DEPUIS 2017

(en millions d'euros et crédits de paiement)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Évolution annuelle moyenne 2019/2017
Budget général	326 775	329 722	336 069	+ 1,4%
Budgets annexes	2 321	2 321	2 265	- 1,2%
Comptes spéciaux	201 627	198 509	191 143	- 2,6%
Total	530 723	530 552	529 477	- 0,1%

	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2021/2020	Évolution annuelle moyenne 2021/2017
Budget général	389 678	426 732	9,5 %	6,9 %
Budgets annexes	2 224	2 352	5,8 %	0,3 %
Comptes spéciaux	205 215	191 697	- 6,6%	- 1,3%
Total	597 117	620 781	4,0 %	4,0 %

* hors mission Remboursements et dégrèvements

Source : commission des finances d'après les projets de loi de règlement pour les années 2017 à 2021.

I. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT S'EST POURSUIVIE EN 2021 POUR FAIRE FACE À UNE CRISE SANITAIRE PERSISTANTE ET POUR LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Les **dépenses du budget général**, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, ont augmenté de **37,1 milliards d'euros en 2021** pour atteindre **426,7 milliards d'euros**. La progression des dépenses publiques tend ainsi à ralentir par rapport à une année 2020 marquée par une hausse de 67,6 milliards d'euros de ces dépenses.

L'augmentation observée s'explique principalement par les **mesures de réponse à la crise sanitaire et la mise en place de la relance de l'économie mais aussi par les moyens supplémentaires alloués aux politiques considérées comme prioritaires** par le Gouvernement lors de la législature précédente (A).

Le plafond des dépenses autorisées, modifié par le Parlement à l'occasion des deux lois de finances rectificatives adoptées en 2021, s'est révélé trop élevé et une **sous-consommation des crédits de 8,7 milliards d'euros** est constatée (B).

Enfin, les dépenses de personnel continuent d'augmenter à un rythme modéré (+ 2 % hors CAS Pensions) tandis que **le nombre d'emplois consommés par les ministères tend à remonter (C)**.

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR MISSION BUDGÉTAIRE

Les dépenses du budget général de l'État ont augmenté de **37,1 milliards d'euros en 2021** pour s'établir à **426,7 milliards d'euros**, en hausse de 9,5 %.

Les augmentations de crédits exécutés sur les missions du budget général reflètent les **besoins engendrés par la réponse de l'État à la crise sanitaire et pour la relance de l'économie**. Elles traduisent également les **priorités données par le Gouvernement à certaines politiques publiques sous la législature précédente**.

Créée par la loi de finances pour 2021, la **mission *Plan de relance***, représente, avec une consommation de 18,8 milliards d'euros, une part importante de l'augmentation des dépenses du budget général de l'État entre 2020 et 2021.

La mission ***Plan d'urgence face à la crise sanitaire***, créée en 2020, connaît une consommation de **34,4 milliards d'euros**, en baisse de 7,5 milliards d'euros par rapport à 2020 (41,8 milliards d'euros).

Les crédits de la **mission *Investissements d'avenir*** ont pratiquement doublé entre 2020 et 2021, passant de 2,0 milliards à 3,8 milliards d'euros, après avoir déjà doublé entre 2019 et 2020. Cette augmentation s'inscrit dans le cadre du déploiement des PIA 3 et 4.

Sur la **mission *Travail et emploi***, les crédits consommés augmentent de 2,9 milliards d'euros, en raison notamment de la subvention, votée en LFR 2, versée à France compétences (2 milliards d'euros).

La **mission *Défense*** voit quant à elle ses crédits augmenter de 2,8 milliards d'euros, conformément à la trajectoire prévue par la loi de programmation militaire (LPM) ⁽¹⁾.

Les crédits de la **mission *Aide publique au développement*** progressent de 2,2 milliards d'euros, en lien avec l'opération de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement.

Les crédits de la **mission *Engagements financiers de l'État*** progressent également de 2,2 milliards d'euros par rapport à 2020. Cette évolution est notamment liée à l'augmentation de la charge de la dette liée aux titres indexés sur l'inflation.

(1) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant différentes dispositions intéressant la défense.

L'augmentation des crédits de la **mission Enseignement scolaire** se poursuit avec 1,9 milliard d'euros supplémentaires en 2021, la masse salariale progressant en lien avec la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'éducation engagé à l'automne 2020.

À noter que la forte hausse observée des crédits de la **mission Écologie, développement et mobilité durables** (+ 8,3 milliards d'euros) est liée, pour l'essentiel, à des mesures de périmètre avec la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (6,3 milliards d'euros) et du « Fonds Barnier » (215 millions d'euros) ⁽¹⁾. Pour le reste, l'augmentation s'explique par la mobilisation de crédits au titre de l'opération de recapitalisation de la SNCF et par certaines mesures du plan de relance.

(1) *Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)*.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES MISSIONS (PÉRIMÈTRE COURANT)

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Missions	Exécution 2020	Ouvertures 2021	Exécution 2021	Évolution 2021/2020	Évolution en %
Action extérieure de l'État	2 941	2 941	2 864	- 77	- 3 %
Administration générale et territoriale de l'État	3 873	4 406	4 243	369	10 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 886	4 056	3 600	714	25 %
Aide publique au développement	3 380	5 601	5 568	2 188	65 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 186	2 115	2 101	- 85	- 4 %
Cohésion des territoires	17 725	17 824	17 151	- 574	- 3 %
Conseil et contrôle de l'État	690	734	714	23	3 %
Crédits non répartis		137		0	
Culture	3 163	3 884	3 835	672	21 %
Défense	46 676	49 497	49 433	2 758	6 %
Direction de l'action du Gouvernement	716	939	784	69	10 %
Écologie, développement et mobilité durables	16 735	28 213	25 000	8 265	49 %
Économie	2 920	4 819	3 501	581	20 %
Engagements financiers de l'État	36 230	38 622	38 424	2 194	6 %
Enseignement scolaire	73 969	76 286	75 898	1 929	3 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 226	10 268	10 105	- 121	- 1 %
Immigration, asile et intégration	1 814	1 881	1 806	- 8	0 %
Investissements d'avenir	2 027	3 823	3 823	1 795	89 %
Justice	9 151	9 960	9 871	720	8 %
Médias, livre et industries culturelles	1 146	783	746	- 401	- 35 %
Outre-mer	2 332	2 429	2 372	40	2 %
Plan de relance		25 098	18 849	18 849	
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	41 820	42 152	34 352	- 7 467	- 18 %
Pouvoirs publics	994	994	994	- 1	0 %
Recherche et enseignement supérieur	28 748	29 015	28 774	27	0 %
Régimes sociaux et de retraite	6 244	6 113	6 109	- 136	- 2 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 618	4 322	4 188	570	16 %
Remboursements et dégrèvements	151 021	130 749	130 386	- 20 635	- 14 %
Santé	1 724	1 673	1 495	- 229	- 13 %
Sécurités	20 613	21 181	20 988	375	2 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	29 019	29 828	29 476	457	2 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 262	1 694	1 533	271	21 %
Transformation et fonction publique	113	509	455	342	303 %
Travail et emploi	14 736	19 557	17 681	2 945	20 %
Total	540 699	582 103	557 119	16 420	3 %
Total hors Remboursements et dégrèvements	389 678	451 355	426 732	37 055	10 %

Note : le tableau correspond à la consommation de l'ensemble des crédits au titre de ces missions, y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après la loi de règlement pour 2020 et le présent projet de loi de règlement.

B. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS LIMITÉE QU'EN 2020

L'exécution budgétaire 2021 revient à une situation de sous-consommation des crédits (– 5,5 %) plus limitée, après un exercice budgétaire 2020 exceptionnel de ce point de vue (– 8,8 %).

Les crédits consommés s'élèvent à 426,7 milliards d'euros ⁽¹⁾, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, soit 24,6 milliards en-deçà du plafond autorisé par le Parlement.

ÉCARTS ENTRE LE MONTANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS À L'ISSUE DE LA DERNIÈRE LFR ET L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

Agrégat	Ouvertures 2018	Exécution 2018	Ouvertures 2019	Exécution 2019	Ouvertures 2020	Exécution 2020	Ouvertures 2021	Exécution 2021
Dépenses brutes	457 232	455 449	481 941	476 133	579 363	540 699	582 103	557 119
<i>Remboursements et dégrèvements (à déduire)</i>	124 615	125 727	143 034	140 064	152 168	151 021	130 749	130 386
Dépenses nettes	332 617	329 722	338 907	336 069	427 195	389 678	451 355	426 732
Écart en valeur		– 2 895		– 2 839		– 37 517		– 24 623
Écart en %		– 0,9%		– 0,8%		– 8,8%		– 5,5%

Source : commission des finances d'après les annexes au projet de loi de règlement sur le développement des opérations constatées au budget général pour les années 2017 à 2021.

● Les déterminants de cette sous-exécution sont majoritairement imputables aux deux missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*, bien que d'importants volumes de crédits n'ont pas été consommés sur d'autres missions

ÉCARTS ENTRE LE MONTANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS À L'ISSUE DE LA DERNIÈRE LFR ET L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

Missions	Ouvertures 2021	Exécution 2021	Écart en valeur	Écart en %
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	42 152	34 352	7 800	– 18,5 %
<i>Plan de relance</i>	25 098	18 849	6 249	– 24,9 %
Autres missions hors <i>Remboursements et dégrèvement</i>	384 105	373 532	10 573	– 2,8 %
Total	451 355	426 733	24 623*	– 5,5 %

* Effet d'arrondi au dixième.

Source : commission des finances d'après les annexes au projet de loi de règlement sur le développement des opérations constatées au budget général pour les années 2017 à 2021.

Hors mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance* et *Remboursements et dégrèvement*, l'écart par rapport à la loi de finances initiale est de 10,6 milliards d'euros soit – 2,8%. Parmi ces autres missions, trois d'entre elles concentrent la moitié environ des sous-exécutions constatées.

(1) En incluant les fonds de concours et les attributions de produit.

MISSIONS DONT L'EXÉCUTION S'ÉCARTE LE PLUS DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Missions	Ouvertures 2021	Exécution 2021	Écart	En % des ouvertures
Écologie, développement et mobilité durables	28 213	25 000	3 213	- 11%
Travail et emploi	19 557	17 681	1 876	- 10%
Économie	4 819	3 501	1 318	- 27%
Cohésion des territoires	17 824	17 151	673	- 4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4 056	3 600	456	- 11%
Solidarité, insertion et égalité des changes	29 828	29 476	352	- 1%

Note : en incluant les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances d'après les annexes au projet de loi de règlement sur le développement des opérations constatées au budget général pour les années 2017 à 2020.

La sous-exécution de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* s'élève à **3,2 milliards** d'euros et s'explique, à titre principal, par la sous-consommation des dépenses du fonds de concours lié à l'opération de recapitalisation de la SNCF (2,4 milliards d'euros), dont les crédits ont été reportés en 2022.

La sous-exécution de la mission *Travail et emploi* de **1,9 milliard d'euros** est due à une surbudgétisation initiale, désormais récurrente, du plan d'investissement dans les compétences (1,2 milliard d'euros non consommés).

L'écart observé sur la mission *Économie* atteint **1,3 milliard d'euros** et s'explique pour l'essentiel par la sous-consommation de l'enveloppe destinée au financement des opérations en 2021 de l'Agence des participations de l'État.

Pour une analyse détaillée des écarts à l'exécution, il est renvoyé au volume du présent rapport qui décrit l'exécution budgétaire par mission et par programme.

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel continuent de progresser en 2021 (+ 2 %) par rapport à 2020 (1) et, après une baisse en 2020, les emplois consommés progressent de nouveau (2).

1. Des dépenses de personnel en augmentation, mais inférieures à la prévision de la loi de finances initiale

Les dépenses de personnel du budget général de l'État ont augmenté de 1,6 milliard d'euros en 2021 (+ 1,2 %) pour s'élever à **134,2 milliards d'euros** ⁽¹⁾, après 132,6 milliards d'euros en 2020. Les dépenses de rémunération ont représenté 90,7 milliards d'euros et les contributions de l'État employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* 43,5 milliards d'euros.

(1) Données issues du projet de loi de règlement pour 2021 (p. 49). Les fonds de concours et attributions de produit rattachés aux dépenses de personnels sont relativement faibles. Les dépenses brutes de titre 2 du budget général de l'État y compris rattachements de fonds de concours et attributions de produits atteignent 134,7 milliards d'euros en 2020, dont 91,1 milliards d'euros pour les dépenses de rémunération et 43,6 milliards d'euros pour les contributions de l'État-employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

L'évolution des dépenses est portée principalement par les besoins des ministères considérés comme prioritaires par le Gouvernement (armées, éducation nationale, intérieur et justice), comme retracé par le tableau suivant.

COMPARAISON DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2021 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EN LFI ET À L'EXÉCUTION 2020

(en millions d'euros)

Ministère	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Évolution 2021/2020	Évolution en %
Agriculture et alimentation	1 487	1 533	1 503	+ 16	+ 1
Armées	12 123	12 264	12 268	+ 145	+ 1
Cohésion des territoires	2	14	1	- 1	- 50
Culture	462	479	473	+ 11	+ 3
Économie, finances et relance	6 564	6 754	6 436	- 128	- 2
Éducation nationale, jeunesse et sports	47 234	48 445	48 393	+ 1 159	+ 3
Enseignement supérieur, recherche et innovation	349	357	296	- 53	+ 15
Europe et affaires étrangères	965	991	951	- 14	+ 1
Fonction et transformation publiques	0	41	0	0	0
Intérieur	12 596	13 140	12 891	+ 294	+ 2
Justice	3 936	4 093	4 103	+ 167	+ 4
Outre-mer	109	112	113	+ 4	+ 4
Services du Premier ministre	665	699	687	+ 22	+ 3
Solidarités et santé	427	289	303	- 124	- 29
Transition écologique	1 877	1 832	1 828	- 49	+ 3
Travail, emploi et insertion	427	394	411	- 16	+ 4
Total	89 222	91 436*	90 656*	+ 1 558	+ 2

* effet d'arrondi au dixième.

np : non pertinent en raison d'effets de périmètre.

Source : présent projet de loi de règlement

Les dépenses de personnel ont été inférieures aux crédits prévus par la LFI, qu'il s'agisse des dépenses de rémunération (- 0,78 milliard d'euros) ou des dépenses de contributions au CAS *Pensions* (- 0,44 milliard d'euros). L'écart s'expliquerait, en 2021 comme en 2020, par les impacts divers de la crise sanitaire, entraînant des décalages dans les recrutements et nécessitant, dans le même temps, la mobilisation de moyens temporaires en renfort de certaines missions.

D'importants effets de périmètre expliquent l'évolution non significative des dépenses de personnel de certains ministères. Ainsi, les réductions de personnel constatées pour les ministères sociaux et de la transition écologique résultent de la mise en place des secrétariats généraux communs dans les services déconcentrés de ces ministères, avec un transfert des emplois associés au ministère de l'intérieur.

2. Les emplois consommés par les ministères augmentent de nouveau

Le plafond d'emplois de l'État avait été fixé à 1 946 014 équivalents temps plein travaillés (ETPT) à l'issue de la dernière loi de finances rectificative de 2021 (y compris budgets annexes).

• **La consommation d'emplois s'est établie à 1 924 915 ETPT, un niveau inférieur de 21 099 ETPT au plafond (écart de 1,1 %).**

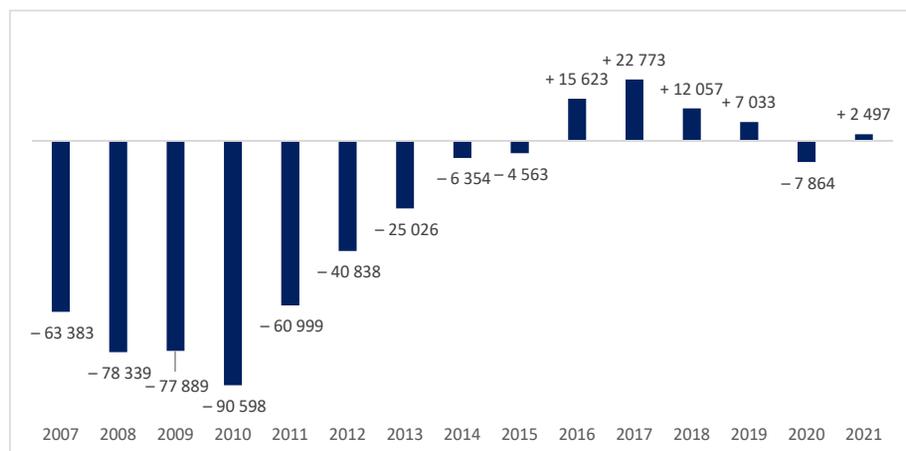
L'article 11 de la LPFP ⁽¹⁾ prévoit que le plafond des autorisations d'emplois de l'État prévu en LFI « ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ». Cette disposition a pour objet de renforcer la portée des plafonds d'autorisation d'emplois de la LFI en diminuant la vacance sous plafond.

En 2021, comme en 2020, l'écart entre la prévision et la consommation d'emplois respecte donc à très peu de chose près les prescriptions de la LPFP, après des écarts plus marqués de 1,2 % en 2019, 1,3 % en 2018 et 1,5 % en 2017.

● En outre les emplois consommés sont en **légère hausse de + 2 497 ETPT** en 2021 (+ 0,1 %).

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

(en ETPT)



Source : commission des finances, d'après les projets de lois de règlement.

L'augmentation de la consommation d'emploi se concentre sur certains ministères : armées (+ 1 510 ETPT), éducation nationale, jeunesse et sports (+ 2 570), intérieur (+ 4 391) et justice (+ 2 572).

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

CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE DEPUIS 2020

(en ETPT)

Ministère	Consommation des emplois 2020	Consommation des emplois 2021	Écart 2021/2021
Agriculture et alimentation	29 883	29 681	- 202
Armées	269 758	271 268	+ 1 510
Cohésion des territoires	17	19	+ 2
Culture	9 388	9 370	- 18
Économie, finances et relance	130 239	127 857	- 2 382
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 010 178	1 012 748	+ 2 570
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 754	5 502	- 1 252
Europe et affaires étrangères	13 525	13 583	+ 58
Fonction et transformation publique	1	0	- 1
Intérieur	285 776	290 167	+ 4 391
Justice	86 917	89 489	+ 2 572
Outre-mer	5 191	5 290	+ 99
Services du Premier ministre	9 235	9 465	+ 230
Solidarités et santé	7 646	5 083	- 2 563
Transition écologique et solidaire	38 351	36 289	- 2 062
Travail	8 643	8 215	- 428
Total budget général	1 911 502	1 914 026	+ 2 524
Pilotage et ressources humaines	495	483	- 12
Soutien aux prestations de l'aviation civile	10 421	10 406	- 15
Total budgets annexes	10 916	10 889	- 27
Total général	1 922 418	1 924 915	+ 2 497

Source : projets de loi de règlement de 2018 à 2021.

● Cette vision n'est toutefois pas exhaustive puisqu'elle n'inclut pas les emplois des opérateurs qui emploient près de 400 000 ETPT. Depuis 2009, un **plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs** est voté au niveau des programmes de chaque mission et réparti entre les opérateurs par le responsable de programme conformément à l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 ⁽¹⁾. En 2021, ce plafond s'est élevé à 405 143 ETPT ⁽²⁾.

Le rapporteur général regrette qu'une information systématique sur l'exécution de ces plafonds d'emplois ne soit pas fournie au niveau agrégé à l'occasion du projet de loi de règlement.

II. LE RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES

L'exercice 2021 est le quatrième exercice d'application des deux normes de dépenses définies par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur. En plus des plafonds initialement définis par cette LPFP, les lois de finances initiales procèdent à leur réactualisation chaque année.

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008

(2) Article 102 de la loi de finances initiale pour 2020..

La définition des normes de dépenses par l'article 9 de la LPFP

Afin de distinguer plus clairement un périmètre de dépenses conventionnellement à la main du gestionnaire et le périmètre de l'ensemble des dépenses de l'État, l'article 9 de la LPFP 2018-2022 a défini une **norme de dépenses pilotables**, qui est incluse dans l'**objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)**. Ces normes ne constituent pas des plafonds de dépenses inscrits dans le dispositif des lois de finances. Elles sont toutefois présentées à titre informatif par le Gouvernement, à la fois en programmation et en exécution, dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances et dans celui du projet de loi de règlement.

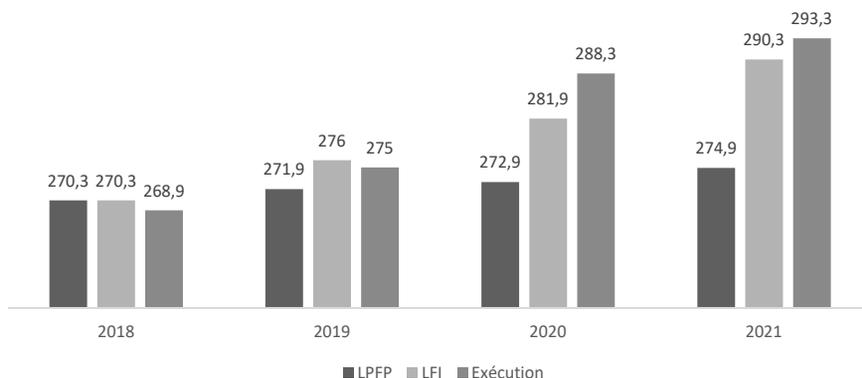
La norme de dépenses pilotables de l'État inclut : les dépenses du budget général hors les missions *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS *Pensions*, les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, les dépenses des budgets annexes hors contributions au CAS *Pensions*, les dépenses des CAS hors les CAS *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement, ou programmes portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, et les dépenses du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) inclut, outre l'agrégat précédent : les dépenses d'investissements d'avenir et la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, le CAS *Pensions* et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

Dès l'exercice budgétaire 2019, **le plafond de dépenses pilotables défini par la LPFP a été dépassé par la LFI et en exécution** pour financer les mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages prises en décembre 2018.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES DÉPENSES PILOTABLES ENTRE 2018 ET 2020

(en milliards d'euros, à champ constant 2021)



Source : Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, p. 114.

L'ampleur de la crise sanitaire débutée en 2020 a, plus tard, fini de perturber les équilibres envisagés en 2018, et bien que la LPFP soit toujours en vigueur, l'exercice de comparaison est devenu peu opérant.

En 2021, les dépenses dans le champ de la norme pilotable ont dépassé de 3 milliards d'euros la prévision de loi de finances initiale et de 18,4 milliards la prévision de LPFP, augmentant encore l'écart enregistré en 2020 (15,4 milliards d'euros).

L'exécution des dépenses dans le champ de l'ODETE a créé un écart plus grand encore à l'objectif de la LPFP. Ainsi, le dépassement de l'objectif de LFI atteint 34 milliards d'euros, en raison, pour l'essentiel, des reports de crédits très importants sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (voir fiche n° 4).

EXÉCUTION DES DÉPENSES SOUS NORMES

(en milliards d'euros)

	2020	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la LFI	Évolution depuis 2020
Norme de dépenses pilotables	285,8	290,3	293,3	+ 3	+ 7,5
Normes de dépenses totales	490,5	495,1	529,1	+ 34	+ 38,6

Source : Cour des comptes, *le budget de l'État en 2021*, p. 112.

III. LES AUTRES MOYENS CONSACRÉS AUX POLITIQUES PUBLIQUES

- Lors de la législature précédente, la mission d'information sur l'application de la LOLF avait plaidé pour **élargir l'analyse des dépenses de l'État à l'ensemble des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des politiques**

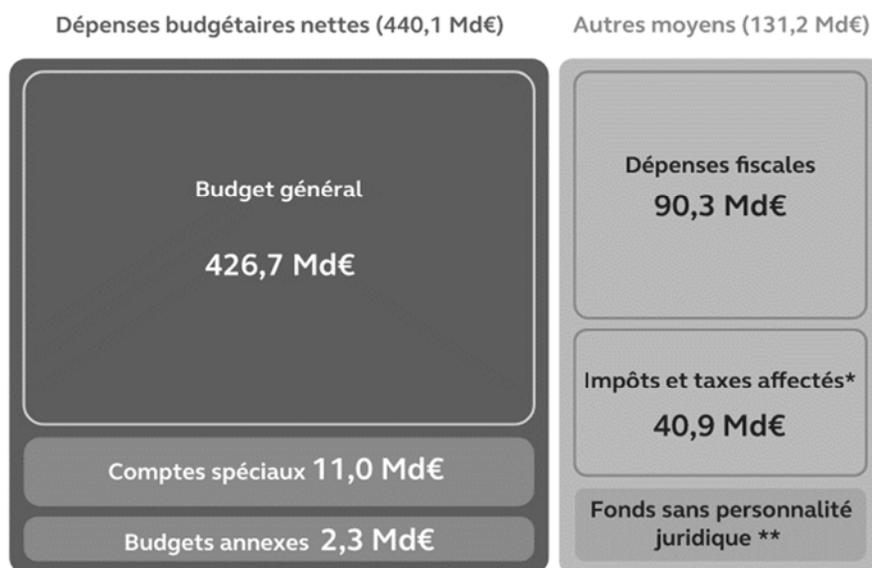
publics ⁽¹⁾ et pour un encadrement plus strict des instruments concourant à affaiblir le principe d'unité budgétaire.

Principe fondamental du droit budgétaire, l'unité budgétaire suppose le regroupement dans un texte unique de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Ce principe conditionne la clarté du budget et la portée du vote annuel du budget par les parlementaires. Il implique donc qu'il existe un texte de loi unique avec un compte unique qui récapitule la totalité des recettes et des dépenses, que les recettes et les dépenses soient présentées de façon homogène et qu'elles ne soient pas contractées.

● Le rapporteur général se réjouit donc de la présentation proposée par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État, qui s'efforce de présenter une évaluation globale de ces moyens.

LES MOYENS DE L'ÉTAT AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



N.B : Les impôts et taxes affectées sont ceux qui financent des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

La case fonds sans personnalité juridique n'est pas proportionnelle aux enjeux financiers. Le dernier recensement opéré estime qu'ils représenteraient 31,2 milliards d'euros ⁽²⁾.

Le champ des comptes spéciaux est retraité par la Cour pour refléter leur incidence sur le budget de l'État.

Source : Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021, synthèse, juin 2022*.

(1) M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 de la commission des finances en conclusion de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, septembre 2019.

(2) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, p. 147

● **Des avancées en faveur du respect de l'unité budgétaire sont à relever pour l'exercice 2021.**

Deux comptes d'affectation spéciale ont été rebudgétisés : les *CAS Transition énergétique* ⁽¹⁾ et *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* ⁽²⁾ ont été intégrés au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, représentant un total de crédits de 6,9 milliards d'euros.

Par ailleurs, le Fonds Barnier, fonds sans personnalité juridique, a également été intégré au sein de cette même mission budgétaire ⁽³⁾.

● Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la révision de la loi organique relative aux lois de finances ⁽⁴⁾ à partir du projet de loi de finances pour 2023 introduit deux avancées en faveur de l'unité du budget de l'État :

– son article 3 prévoit de resserrer les possibilités de recours aux taxes affectées en excluant, en particulier, leur affectation à des fonds sans personnalité juridique ;

– son article 15 prévoit que les documents budgétaires associés aux missions soient complétés par le montant des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par la mission concernée. Cela permettra d'obtenir une vision plus intégrée des moyens consacrés aux politiques publiques concernées.

(1) *Loi n° 2020-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 89.*

(2) *Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 88.*

(3) *Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 224.*

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

FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2021

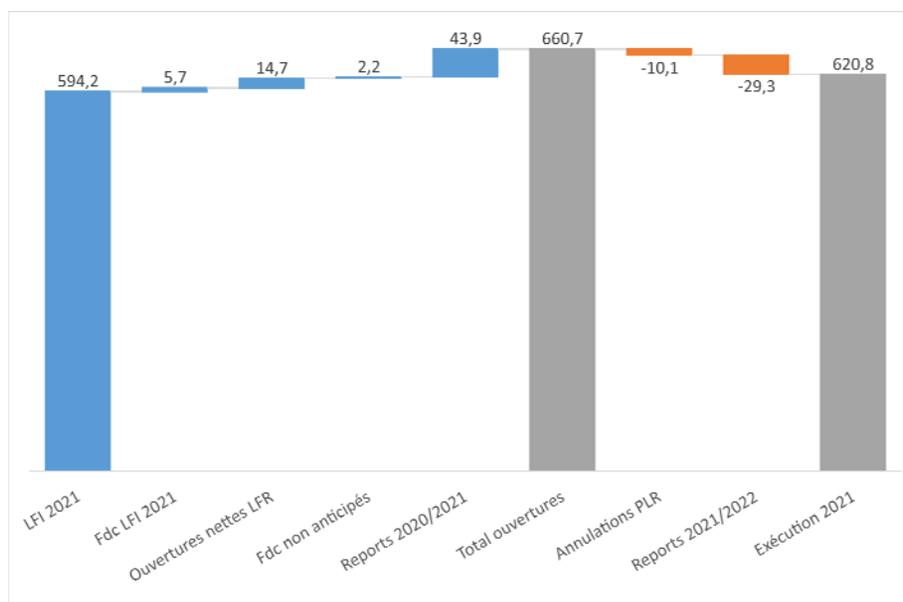
De même qu'en 2020, l'exécution 2021 est marquée par des mouvements législatifs et réglementaires nombreux et de grande ampleur pour ajuster les crédits ouverts aux besoins engendrés par la crise sanitaire.

Au total (I), la consommation de crédits de paiement en 2021, sur l'ensemble du budget de l'État, a atteint **620,8 milliards d'euros** (hors mission *Remboursements et dégrèvements*), soit 26,6 milliards d'euros de plus que la prévision de la loi de finances initiale et 23,7 milliards de plus que l'exécution 2020. Les reports de crédits entre 2020 et 2021 atteignent, en particulier, un niveau inédit.

Le présent projet de loi de règlement propose, en outre, des annulations importantes de crédits (II).

MOUVEMENTS AFFECTANT LES PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en milliards d'euros)



*: hors mission *Remboursements et dégrèvements* ; Fdc : fonds de concours.

Source : commission des finances.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2021

L'exercice 2021 a conduit à des ouvertures de crédits importantes sur l'ensemble du budget de l'État, au regard de l'autorisation conférée en loi de finances initiale (A). Des ajustements réglementaires ont également été mis en œuvre, notamment pour opérer des reports de crédits à un niveau exceptionnel (B). Malgré ces mouvements de forte ampleur, la gestion budgétaire 2021 s'inscrit dans la lignée des trois précédentes en matière de sincérité et de clarté budgétaires, malgré le recours à un décret d'avance (C).

A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONSÉQUENTS AUTORISÉS PAR DEUX LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

En réponse notamment à la crise sanitaire deux lois de finances rectificatives ont ouvert en 2021 17,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 16,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Ces mouvements restent plus limités que ceux enregistrés en 2020, exercice pendant lequel quatre lois de finances rectificatives avaient ouvert 98 milliards d'AE et 94 milliards de CP. L'ampleur des reports de 2020 vers 2021 (43,9 milliards d'euros) complètent de façon massive les ouvertures effectuées par les lois de finances rectificatives.

Les mouvements législatifs de crédits ont conduit à des ouvertures nettes de crédits sur le budget général de l'État, avec 24,9 milliards d'AE et 23,3 milliards de CP. Les principales ouvertures ont porté sur les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance*, *Solidarité, insertion et égalité des chances* et *Travail et emploi* (1). En revanche, les comptes spéciaux ont subi des annulations nettes (6,9 milliards d'AE et 7,1 milliards de CP). Aussi, la stabilité des budgets annexes contraste avec la variation importante des comptes spéciaux (2).

Le détail de ces ouvertures de crédits par les deux lois de finances rectificatives pour 2021 est retracé dans les deux tableaux suivants.

OUVERTURES ET ANNULLATIONS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Autorisations d'engagement	LFI n°2020-1721 du 29 déc. 2020	Loi de finances rectificative n° 2021-953 du 19 juillet 2021			Loi de finances rectificative n° 2021-1549 du 1 ^{er} décembre 2021			Total des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Total net	Ouvertures	Annulations	Total net	
Budget général								
Dépenses brutes	562 837	21 609	2 140	19 469	14 250	8 826	5 424	587 730
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>129 334</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>1 410</i>	<i>1 410</i>	<i>0</i>	<i>129 334</i>
Dépenses nettes	433 503	21 604	2 135	19 469	12 840	7 416	5 424	458 396
Fonds de concours	5 674							5 674
Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours	439 177	21 604	2 135	19 469	12 840	7 416	5 424	464 070
Budgets annexes								
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 493					0	0	2 493
Comptes spéciaux								
Comptes d'affectation spéciale	77 128		5 200	- 5 200	10	289	- 279	71 649
Comptes de concours financiers	129 469	800		800	1 125	3 429	- 2 304	127 965
Total des dépenses des comptes spéciaux	206 597	800	5 200	- 4 400	1 135	3 718	- 2 583	199 614
Total général	648 267	22 404	7 335	15 069	13 975	11 234	2 841	666 177

Source : présent projet de loi de règlement.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Crédits de paiement	LFI n°2020-1721 du 29 déc. 2020	Loi de finances rectificative n° 2021-953 du 19 juillet 2021			Loi de finances rectificative n° 2021-1549 du 1 ^{er} décembre 2021			Total des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Total net	Ouvertures	Annulations	Total net	
Budget général								
Dépenses brutes	514 270	21 799	1 694	20 105	10 546	7 346	3 200	537 575
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>129 334</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>1 410</i>	<i>1 410</i>	<i>0</i>	<i>129 334</i>
Dépenses nettes	384 936	21 794	1 689	20 105	9 136	5 936	3 200	408 241
Fonds de concours	5 674							5 674
Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours	390 610	21 794	1 689	20 105	9 136	5 936	3 200	413 915
Budgets annexes								
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 418					0		2 418
Comptes spéciaux								
Comptes d'affectation spéciale	77 236		5 200	- 5 200	10	301	- 291	71 745
Comptes de concours financiers	129 613	800		800	1 125	3 529	- 2 404	128 009
Comptes de commerce (solde)	- 19							- 19
Comptes d'opérations monétaires (solde)	51							51
Total des dépenses des comptes spéciaux	206 881	800	5 200	- 4 400	1 135	3 830	- 2 695	199 786
Total général	599 909	22 594	6 889	15 705	10 271	9 766	505	616 119

Source : présent projet de loi de règlement.

1. Le budget général de l'État particulièrement mobilisé pour répondre à l'urgence sanitaire et à la relance de l'économie

Au total, **les deux lois de finances rectificatives pour 2021 ont conduit à des ouvertures nettes de 24,9 milliards d'euros de crédits en AE et 23,3 milliards d'euros en CP** sur le champ du budget général de l'État, en plus des crédits ouverts en loi de finances initiale et des reports de la gestion 2020 vers la celle de 2021.

Sur les trente-quatre missions du budget général, les deux lois de finances rectificatives ont donné lieu à des ouvertures nettes de crédits de paiement pour 18 d'entre-elles, 15 ont connu des annulations nettes de crédits, tandis qu'une seule n'a pas été affectée. Le détail des ouvertures législatives de crédits par mission au cours de l'année 2021 est récapitulé par les deux tableaux suivants.

Les ouvertures de crédits (23,3 milliards d'euros) ont principalement conduit à financer des mesures dont le besoin est né de la crise (a). Les annulations de crédits s'établissent à 8,8 milliards d'euros (b). Le collectif budgétaire de fin d'année a fortement contribué à ces mouvements de crédits et ne s'est donc pas borné à de simples ajustements de fin de gestion (c).

OUVERTURES ET ANNULATIONS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR MISSION PAR LES LOIS DE FINANCES POUR 2021

(en millions d'euros)

Mission	LFI 2021 (A)	LFR 1 (B)		LFR 2 (C)		Solde (B+C)			Total lois de finances (A+D)
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Solde (D)	
Action extérieure de l'État	2 925		31		42	0	73	- 73	2 852
Administration générale et territoriale de l'État	4 185		25	290	32	290	57	233	4 418
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 025	350	2	500	13	850	15	835	3 861
Aide publique au développement	5 606			176	139	176	139	37	5 643
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 086		6	18	9	18	15	3	2 089
Cohésion des territoires	15 866	727	12	92	4	819	16	803	16 669
Conseil et contrôle de l'État	740		1		10	0	11	- 11	729
Crédits non répartis	623	1 500			1 602	1 500	1 602	- 102	521
Culture	3 228	5	10	275	4	280	15	265	3 494
Défense	65 224			329	179	329	179	150	65 374
Direction de l'action du Gouvernement	951		5		23	0	28	- 28	923
Écologie, développement et mobilité durables	21 265		37	663	36	663	73	590	21 855
Économie	2 076	2 000	9	46	22	2 046	31	2 016	4 092
Engagements financiers de l'État	38 718	1 900	995	2	1 197	1 902	2 192	- 290	38 429
Enseignement scolaire	76 037		16	8	75	8	91	- 83	75 954
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 167		15	83	53	83	68	15	10 182
Immigration, asile et intégration	1 751		10		56	0	66	- 66	1 685
Investissements d'avenir	16 563	4	50	188	188	192	238	- 46	16 517
Justice	12 074		50	24	1 687	24	1 737	- 1 712	10 362
Médias, livre et industries culturelles	623		3	28	20	28	23	5	628
Outre-mer	2 701	82	26	2	181	84	207	- 124	2 578
Plan de relance	36 187	4 674	474	2 270		6 944	474	6 470	42 657
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	6 030	9 803		500	2 621	10 303	2 621	7 682	13 712
Pouvoirs publics	994					0	0	0	994
Recherche et enseignement supérieur	28 607	187	33	31	128	219	161	58	28 664
Régimes sociaux et de retraite	6 153		2		38	0	40	- 40	6 113
Relations avec les collectivités territoriales	4 175	43		43		86	0	86	4 262
Remboursements et dégrèvements	129 334	203	198	1 410		1 613	198	1 415	130 749
Santé	1 315		7	36	57	36	64	- 28	1 287
Sécurité	21 246		20	54	57	54	78	- 24	21 222
Solidarité, insertion et égalité des chances	26 256			3 533	1	3 533	1	3 532	29 788
Sport, jeunesse et vie associative	1 481	130		11	51	141	51	90	1 571
Transformation et action publiques	323		5		23	0	28	- 28	296
Travail et emploi	14 302		98	3 638	278	3 638	376	3 262	17 564
Total	562 837	21 609	2 140	14 250	8 826	35 859	10 966	24 894	587 731
Total hors R&D	433 504	21 406	1 942	12 840	8 826	34 246	10 768	23 479	456 982

OUVERTURES ET ANNULATIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION PAR LES LOIS DE FINANCES POUR 2021
(en millions d'euros)

Mission	LFI 2021 (A)	LFR 1 (B)		LFR 2 (C)		Solde (B+C)			Total lois de finances (A+D)
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Solde (D)	
Action extérieure de l'État	2 927		31		42		73	- 73	2 854
Administration générale et territoriale de l'État	4 203		25	28	37	28	62	- 34	4 169
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 039	350	2	500	14	850	15	835	3 874
Aide publique au développement	5 394			194	44	194	44	150	5 544
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 089		6	18	10	18	15	3	2 092
Cohésion des territoires	15 946	727	12	92	6	819	18	801	16 747
Conseil et contrôle de l'État	718		1		5		7	- 7	712
Crédits non répartis	323	1 500			1 602	1 500	1 602	- 102	221
Culture	3 201	5	10	269	4	274	14	260	3 461
Défense	47 695			329	179	329	179	150	47 845
Direction de l'action du Gouvernement	857		5		14		18	- 18	839
Écologie, développement et mobilité durables	20 729		37	565	39	565	76	490	21 219
Économie	2 690	2 000	21	49	41	2 049	63	1 986	4 676
Engagements financiers de l'État	38 908	1 900	995	2	1 206	1 902	2 201	- 299	38 608
Enseignement scolaire	75 905		16	8	75	8	91	- 83	75 822
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 095		15	88	51	88	66	22	10 117
Immigration, asile et intégration	1 842		10		60		69	- 69	1 773
Investissements d'avenir	3 977	4	50	38	38	42	88	- 46	3 931
Justice	10 058		50	24	159	24	209	- 185	9 873
Médias, livre et industries culturelles	604		3	28	20	28	23	5	609
Outre-mer	2 436	82	26	2	167	84	193	- 109	2 327
Plan de relance	21 840	4 892				4 892		4 892	26 732
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	6 030	9 803		500	2 621	10 303	2 621	7 682	13 712
Pouvoirs publics	994								994
Recherche et enseignement supérieur	28 476	187	33	32	124	220	157	62	28 538
Régimes sociaux et de retraite	6 153		2		39		42	- 42	6 112
Relations avec les collectivités territoriales	3 919	15		202		217		217	4 136
Remboursements et dégrèvements	129 334	203	198	1 410		1 613	198	1 415	130 749
Santé	1 320		7	34	57	34	64	- 30	1 290
Sécurités	20 719		20	43	57	43	78	- 35	20 684
Solidarité, insertion et égalité des chances	26 253			3 526	0	3 526	0	3 526	29 779
Sport, jeunesse et vie associative	1 360	130		12	51	142	51	91	1 450
Transformation et action publiques	691		20		172		192	- 192	499
Travail et emploi	13 543		98	2 552	411	2 552	509	2 043	15 586
Total	514 270	21 799	1 694	10 546	7 346	32 345	9 040	23 305	537 574
Total hors R&D	384 936	21 595	1 495	9 136	7 346	30 732	8 842	21 890	406 826

Source : présent projet de loi de règlement.

a. Les ouvertures de crédits

Les deux lois de finances rectificatives ont procédé à des **ouvertures de crédits de paiement nettes des annulations sur 19 missions du budget général pour un montant total de 24,6 milliards d’euros** – 23,2 milliards hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Elles ont principalement porté sur les missions suivantes :

– *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* (+ 7,7 milliards d’euros), afin de réabonder les principaux dispositifs de soutien mis en place face à la crise sanitaire (prise en charge du chômage partiel, Fonds de solidarité, compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements) ;

– *Plan de relance* (+ 4,9 milliards d’euros), face aux besoins constatés sur certains dispositifs d’aide à la rénovation des logements, à la relocalisation des industries ou à la numérisation des processus de production ;

– *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 3,5 milliards d’euros), essentiellement pour le financement de « l’indemnité d’inflation » mise en place à la fin de l’année 2021 ;

– *Travail et emploi* (+ 2,0 milliards d’euros), afin de financer une subvention exceptionnelle à *France compétences* ;

– *Économie* (+ 2,0 milliards d’euros), avec la création du nouveau programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État »* afin de financer les opérations envisagées par l’Agence des participations de l’État en 2021 ;

– *Crédits non répartis* (+ 1,5 milliard d’euros), l’idée étant de pouvoir faire face aux dépenses imprévues. Ces crédits, ajoutés à ceux de la LFI (323 millions d’euros) ont ensuite fait l’objet d’annulations pour 1,6 milliard d’euros, portant le total des annulations nettes sur la mission à – 0,1 milliard d’euros ;

– *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (+ 835 millions d’euros), dans l’optique de financer les dispositifs d’indemnisation mis en place en réponse aux divers aléas climatiques de l’année (épisode de gel du mois d’avril, phénomène de jaunisse de la betterave et de grippe aviaire, aides aux éleveurs de bovins allaitants ou en matière de stockage viticole) ;

– *Cohésion des territoires* (+ 801 millions d’euros), afin de financer les besoins en matière d’hébergement d’urgence ;

– *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 490 millions d’euros) dans le cadre de la mise en place du chèque énergie.

b. Les annulations de crédits

Les missions concernées par des **annulations nettes de crédits de paiement, à l'issue des deux LFR, sont au nombre de 15 pour un montant total de 1,2 milliard d'euros.**

Ces annulations nettes se répartissent essentiellement entre les missions *Engagements financiers de l'État* (– 299 millions d'euros), *Transformation et fonction publiques* (– 192 millions), *Justice* (– 185 millions) et *Outre-mer* (– 109 millions). Les détails de ces annulations sont présentés au sein du volume du présent rapport qui décrit l'exécution budgétaire par mission et par programme.

c. Une fin de gestion marquée par d'importants mouvements de crédits

De même qu'en 2020, la loi de finances rectificative de fin d'année a été un **instrument de réponse à la crise autant qu'un outil d'ajustement de fin de gestion.**

Les ouvertures de crédits votées par ce dernier collectif budgétaire, à hauteur de 9,1 milliards d'euros de CP hors mission *Remboursements et dégrèvements*, excèdent de nouveau le niveau moyen d'ouvertures constaté ces dernières années (3,1 milliards d'euros de 2009 à 2019). Le niveau d'annulations des crédits, de 7,3 milliards d'euros de CP, hors mission *Remboursements et dégrèvements* apparaît également élevé au regard de la moyenne observée lors de la décennie précédente.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL
EN LFR DE FIN D'ANNÉE**

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Mouvements	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2012 - 2019	2020	2021
Ouvertures	3 581	791	1 712	4 785	5 595	3 439	2 130	2 778	+ 3 101	+ 22 899	+ 10 546
Annulations	– 2 083	– 4 738	– 2 733	– 2 644	– 3 219	– 85	– 2 050	– 4 332	– 3 049	– 4 158	– 7 346
Écart plafonds PLFR/LFI	+ 1 498	– 3 947	– 1 021	+ 2 141	+ 2 376	+ 3 354	+ 80	– 1 554	+ 366	+ 18 741	+ 3 200

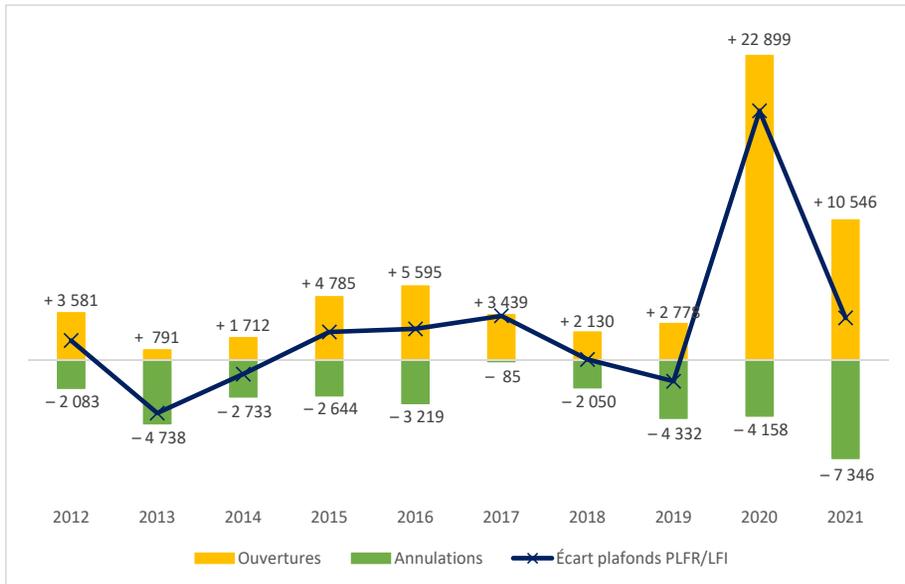
NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2020 et projet de loi de règlement pour 2021.

Le solde des ouvertures et des annulations de crédits de la loi de finances de fin de gestion s'élève ainsi à + 3,2 milliards d'euros alors qu'en moyenne, entre 2012 et 2019, les ouvertures ont été compensées par les fermetures avec un solde légèrement positif de 366 millions d'euros. Le solde 2021 est néanmoins largement inférieur à celui enregistré en 2020 (**+ 18,7 milliards d'euros**).

SOLDE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LFR DE FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros)



NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2020 et présent projet de loi de règlement.

2. Des budgets annexes stables, une mobilisation supplémentaire limitée des crédits des comptes spéciaux

Alors que l'autorisation budgétaire concernant les budgets annexes a peu varié en 2021, d'importantes annulations nettes de crédits ont eu lieu sur les comptes spéciaux, qui atteignent 6,9 milliards d'euros d'AE et 7 milliards de CP.

**SOLDE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES
ET DES COMPTES SPÉCIAUX EN 2021**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	LFR	Total des lois de finances	LFI	LFR	Total LFI + LFR
Budget annexes						
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 493	0	2 493	2 418	0	2 418
Comptes spéciaux						
Comptes d'affectation spéciale	77 128	- 5 479	71 649	77 236	- 5 491	71 745
Comptes de concours financiers	129 469	- 1 504	127 965	129 613	- 1 604	128 009
Comptes de commerce (solde)				- 19		- 19
Comptes d'opérations monétaires (solde)				51		51
Total des dépenses des comptes spéciaux	206 597	- 6 983	199 614	206 881	- 7 095	199 786*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : commission des finances, présent projet de loi de règlement.

Les principales ouvertures sur les comptes spéciaux ont concerné les comptes de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (200 millions d'AE et CP en LFR 1, 1 125 millions d'AE et CP en LFR 2) – dit compte « *Avances* » –, et *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (600 millions d'AE et CP en LFR 1) – dit compte « *Prêts* » :

– sur le compte *Avances*, ces ouvertures ont permis de financer des avances remboursables à Île-de-France Mobilités (800 millions d'euros ouverts), établissement confronté à des pertes de recettes tarifaires du fait de la crise sanitaire. Elles devaient également permettre de financer des avances à des établissements publics ayant des besoins ponctuels dans un contexte de sortie de crise (325 millions d'euros), ainsi qu'au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* dans un contexte de perte de recettes liée à la dégradation du trafic aérien (200 millions d'euros) ;

– sur le compte *Prêts*, les crédits ouverts devaient permettre de renforcer les capacités du « Fonds de transition » au profit des entreprises fragilisées par la crise (600 millions d'euros).

Les annulations ont, quant à elles, concernées un nombre plus conséquent de comptes spéciaux. Ainsi, la première LFR pour 2021 a annulé 5,2 milliards d'AE et de CP sur le compte d'affectation spécial *Participations financières de l'État*. Ce montant contracte en réalité deux opérations :

– l'annulation de 7,2 milliards d'euros prévue au sein du décret d'avance faisant l'objet d'une ratification par la LFR ;

– l’ouverture de 2 milliards d’euros afin de financer la réalisation d’opérations envisagées par l’Agence des participations de l’État en 2021.

Par la suite, la deuxième LFR a annulé des sommes conséquentes sur les comptes de concours financiers (3,4 milliards d’AE et 3,5 milliards de CP) avec, en particulier :

– sur le compte *Avances*, 1,7 milliard d’euros d’AE et de CP annulés en raison d’un moindre besoin pour l’avance à l’Agence des services et de paiement (ASP), après un remboursement plus précoce que prévu des dépenses de la politique agricole commune (PAC) ;

– sur le compte *Avances aux collectivités territoriales*, 1,6 milliard d’euros d’AE et de CP annulés en raison d’une réévaluation de la dynamique des recettes de fiscalité locale en 2021 et d’un moindre recours aux dispositifs d’avances remboursables de DMTO en faveur des départements.

B. LES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES

La modification des crédits en cours d’année n’est pas l’apanage des lois de finances. Sous certaines conditions encadrées par la LOLF, les autorisations d’engagement et les crédits de paiement adoptés en loi de finances peuvent faire l’objet de modifications par voie réglementaire, par reports de crédits d’un exercice à l’autre, par décrets de transfert, de virement, de répartition et par l’affectation de fonds de concours ou l’attribution de produits. Les deux tableaux suivants présentent une vision exhaustive de l’ensemble de ces modifications réglementaires intervenues au cours de l’exercice 2021. Ils présentent également les ajustements du présent projet de loi compte tenu des consommations constatées.

En 2021, les fonds de concours diminuent pour retrouver un niveau plus habituel, après un exercice 2020 où ils avaient atteint un montant exceptionnel (1). Si le Gouvernement a maîtrisé le niveau des annulations par décrets (2), un montant exceptionnel des reports de crédits sur l’exercice 2021 est enregistré sur l’ensemble du budget de l’État (3). Les autres mouvements réglementaires, enfin, n’affectent pas les crédits ouverts (4).

**MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS DE FINANCES INITIALE ET RECTIFICATIVE
PAR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ET LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT**

(en millions d'euros)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Report de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Reprise d'AE	Crédits ouverts	Report à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations							Consommation	Ajustements de crédits	
																Ouvertures	Annulations
Budget général																	
Dépenses brutes	587 731	74 250	209	-09	5 086	-5 086	84	-84	9 079			671 060	-56 909	614 151	608 373	600	-6 378
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>130 749</i>											130 749		<i>130 749</i>	<i>130 381</i>	<i>328</i>	<i>-696</i>
Total des dépenses du budget général	456 982	74 250	209	-209	5 086	-5 086	84	-84	9 079			540 311	-56 909	483 402	477 992	272	-5 682
Budgets annexes																	
Total des dépenses des budgets annexes	2 429	71							17		5	2 522	-129	2 393	2 366		-26
Comptes spéciaux																	
Comptes d'affectation spéciale	71 649	4 286							10			75 945	-3 468	72 476	67 973		-4 503
Comptes de concours financiers	127 965	1 904										129 869	-1 719	128 150	124 063		-4 087
Total des dépenses des comptes spéciaux	199 614	6 190							10	0		205 814	-5 187	200 626	192 036	0	-8 590
Total général des autorisations d'engagement	659 025	80 511	209	-209	5 086	-5 086	84	-84	9 106	0	5	748 647	-62 225	686 421	672 395	272	-14 299

CRÉDITS DE PAIEMENT

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions des produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
Budget général																
Dépenses brutes	573 574	36 678	142	- 142	2 792	- 2 792	84	- 84	7 851		582 103	- 23 191	558 912	557 119	601	- 2 394
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	130 749										130 749		130 749	130 386	328	- 690
Total des dépenses du budget général	406 826	36 678	142	- 142	2 792	- 2 792	84	- 84	7 851		451 354	- 23 191	428 164	426 733	273	- 1 704
Budgets annexes																
Total des dépenses des budgets annexes	2 353	60							17		2 430	-55	2 375	2 352		- 23
Comptes spéciaux																
Comptes d'affectation spéciale	71 745	5 228							10		76 983	- 4 241	72 742	68 257		- 4 485
Comptes de concours financiers	128 010	1 925									129 935	- 1 820	128 115	123 941		- 4 174
Comptes de commerce (solde)	19										19		19	-407		
Comptes d'opérations monétaires (solde)	-51										-51		-51	-94		
Total des dépenses des comptes spéciaux	199 723	7 153							10	0	206 886	- 6 061	200 825	191 697		- 8 659
Total général des crédits de paiement	608 901	43 891	142	- 142	2 792	- 2 792	84	- 84	7 878	0	660 670	- 29 307	631 363	620 782	273	- 10 385

Source : présent projet de loi de règlement

1. Les fonds de concours et attributions de produits complètent les crédits budgétaires à un niveau important

Les crédits ouverts en LFI sont majorés des crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attributions de produits, qui ont atteint **7,9 milliards d'euros en crédits de paiement pour le budget général en 2021**. S'il s'agit d'un dépassement notable de la prévision de la LFI (5,7 milliards d'euros⁽¹⁾), ce montant reste inférieur au niveau atteint en 2020 (12,0 milliards d'euros).

Plusieurs opérations permettent d'expliquer cet écart à la programmation initiale, notamment :

– des attributions de produits aux programmes 146 *Équipement des forces* et 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, après la vente d'avions à la Grèce et à la Croatie (0,7 milliard d'euros) ;

– un fonds de concours de Santé publique France au bénéfice de plusieurs programmes du budget général afin de financer la mise en place de centre de vaccinations (0,8 milliard d'euros)⁽²⁾ ;

– un fonds de concours rattaché au programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, afin de financer des études et des infrastructures dans le cadre du plan de relance (0,2 milliard d'euros).

2. Des montants limités d'annulation par décret

Le Gouvernement a pris trois décrets d'annulation de crédits au titre de l'année 2021, les 30 juillet⁽³⁾ et 9 décembre 2021⁽⁴⁾ et le 1^{er} février 2022⁽⁵⁾, pour un montant total de 295 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 109 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces montants sont en progression marquée par rapport à 2020, tout en restant éloignés des niveaux d'annulation connus pendant certains exercices récents.

(1) La prévision est restée identique à l'occasion des différentes loi de finances rectificatives.

(2) La Cour des comptes s'est interrogée, dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la justification du financement des dépenses concernées par la sécurité sociale. Elle a recommandé (recommandation n° 1), à cet égard, la mise en extinction du fonds de concours et le financement de ces dépenses par des crédits budgétaires. Source : Cour des comptes, Les dépenses publiques pendant la crise et la bilan opérationnel de leur utilisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

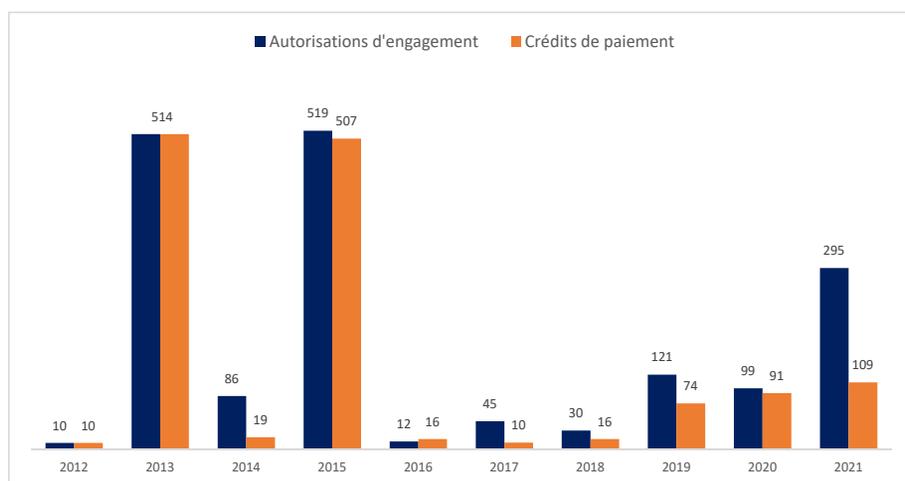
(3) Décret n° 2021-1007 du 30 juillet 2021 portant annulation de crédits

(4) Décret n° 2021-1609 du 9 décembre 2021 portant annulation de crédits

(5) Décret n° 2022-106 du 1^{er} février 2022 portant annulation de crédits

ANNULATIONS DE CRÉDITS ISSUES DE DÉCRETS D'ANNULATION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Les annulations de crédits par voie réglementaire sont un instrument de régulation budgétaire permis par l'article 14 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Son premier alinéa prévoit que l'annulation de crédits peut être motivée par le constat qu'ils sont devenus sans objet ou par la nécessité de préserver l'équilibre budgétaire de l'année en cours tel que défini par la dernière loi de finances. Les décrets d'annulation portant sur l'exercice 2021 sont justifiés par le premier motif. **Il s'agit d'annulations à caractère technique**, réalisées à la demande des ministères concernés, afin de permettre le remboursement de trop-perçus sur **fonds de concours** au bénéfice de tiers.

3. Un niveau exceptionnel de reports de crédits sur la gestion 2021

Les reports de crédits sont prévus par l'article 15 de la LOLF. Pris par arrêtés, ils constituent un aménagement au principe d'annualité en permettant d'assouplir le cadre temporel de la gestion. Au terme de cet article, ils sont toutefois plafonnés par une double limite :

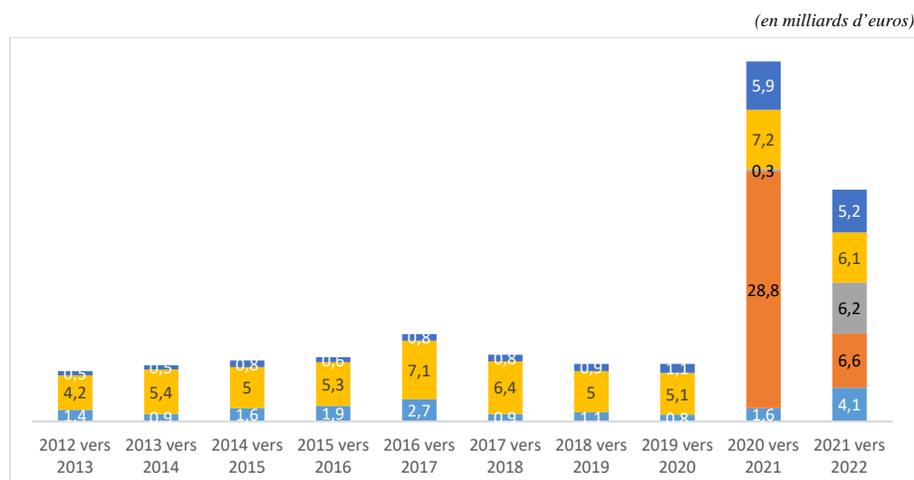
– « les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés » ;

– « les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. »

Une loi de finances peut néanmoins déroger au second plafond. L'article 102 de la loi de finances initiale pour 2021 a prévu un tel déplaçonnement pour 51 programmes, soit deux fois et demi le nombre de programmes concernés par des déplaçonnements en 2020 (23 programmes) ⁽¹⁾.

Le montant des reports a ainsi atteint un niveau inédit de **30,7 milliards d'euros de crédits de paiement sur le budget général**, complétés par 5,9 milliards d'euros de report de fonds de concours, soit 10 fois plus environ que le maximum observé au cours de ces dix dernières années. **Les reports sur les comptes spéciaux ont également été élevés, atteignant 7,2 milliards d'euros** de CP, soit sensiblement le niveau des reports de l'exercice 2016 vers l'exercice 2017, après une baisse constatée entre 2017 et 2019.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT



Note : de 2021 vers 2022, le montant de 7,8 milliards d'euros est celui des crédits reportés depuis la mission Plan d'urgence. Parmi ces crédits, 1,2 milliard ont été reportés sur d'autres missions. Aussi, les reports de la mission Plan d'urgence vers la même mission atteignent 6,6 milliards d'euros.

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2021, juin 2022, p. 147 et exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

Les reports 2020 vers 2021 du budget général, y compris fonds de concours, se sont concentrés à 79 % sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (28,8 milliards d'euros). Ce niveau exceptionnel contraste avec la démarche de modération des niveaux de reports du budget général, engagée depuis 2017.

Les mouvements de reports massifs se poursuivent entre 2021 et 2022 avec un total de 16,9 milliards d'euros de crédits du budget général et 5,2 milliards de fonds de concours et attributions de produits. La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* connaît, de nouveau, des volumes de reports importants avec

(1) Il est à noter que le Parlement ignore au moment du vote de cet article le montant des crédits que le Gouvernement entend reporter sur l'exercice suivant.

6,5 milliards d'euros en AE et 6,6 milliards d'euros en CP ⁽¹⁾. Dans le même temps, la loi de finances initiale pour 2022 a ouvert un volume limité de crédits sur la mission (200 millions d'euros en AE et CP). Les reports portent également sur d'autres missions du budget général à hauteur de 4,1 milliards d'euros.

En conséquence, la Cour des comptes renouvelle ses critiques sur le niveau des reports entre deux exercices. De 2021 vers 2022, les reports sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* lui semblent « d'autant plus critiquables que le décret d'avance du 7 avril 2022, préparé de façon concomitante aux arrêtés de report publiés fin mars, en ont annulé plus de la moitié (3,5 milliards d'euros en AE et CP) » ⁽²⁾. La Cour considère qu'il aurait, dès lors, été plus conforme au principe d'annualité d'annuler les crédits non consommés et d'ouvrir en loi de finances 2021 des crédits correspondant aux dépenses prévisibles de l'exercice.

Par ailleurs, la Cour souligne que le choix de reporter les crédits non consommés en 2020 et de limiter les ouvertures dans la loi de finances initiale introduit un décalage entre les montants présentés dans les tableaux d'équilibre et les prévisions réelles du Gouvernement, dans la mesure où les montants de dépense qui figurent dans ces tableaux correspondent aux seuls crédits ouverts dans les lois de finances. Aussi, si des éléments d'information lui ont bien été communiqués dans l'exposé des motifs et lors de la discussion budgétaire, « il n'en demeure pas moins que le Parlement s'est prononcé, lors de l'examen des trois lois de finances de l'année 2021, sur un article d'équilibre qui ne correspondait pas à la réalité des prévisions de dépense et de solde » ⁽³⁾. Le Rapporteur général avait soulevé un problème similaire de lisibilité des prévisions budgétaires au sein de son rapport sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 ⁽⁴⁾. Cette situation conduisait, en particulier, à présenter un montant différent pour le solde budgétaire de l'État et le déficit à financer, deux agrégats habituellement similaires au sein de l'article d'équilibre.

Enfin, la gestion de crise a conduit à réaffecter des montants importants de crédits. Au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a bénéficié en 2021 de 6,6 milliards d'euros de crédits en provenance d'autres programmes de la mission (2,3 milliards depuis le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* et 4,3 milliards d'euros en provenance du programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*) ⁽⁵⁾.

(1) Voir la note sous le graphique précédent.

(2) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, p. 198

(3) *Ibid.*

(4) M. Laurent Saint-Martin, rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2021, n° 4659, p. 104.

(5) Cour des comptes, *op. cit.*

Tout en partageant **le constat d'une lisibilité budgétaire amoindrie, il apparaît que les incertitudes liées au contexte sanitaire ont été à l'origine de ces mouvements exceptionnels.** Ils sont justifiés par le Gouvernement au titre d'une approche prudentielle liée à un environnement particulièrement mouvant en fin d'année 2020 et en début d'année 2021. Rappelons que les mesures d'aide d'urgence devaient s'éteindre début 2021 pour laisser place à la relance économique. Aussi, les reports sur 2021 ne devaient-ils financer que les aides au titre de l'année 2020 versées avec décalage.

De tels niveaux de reports se justifient par le contexte de crise mais devront être résorbés dès que possible, au regard de l'entorse à l'autorisation parlementaire annuelle qu'ils constituent. En effet, les informations fournies par le Gouvernement au moment du vote de l'article autorisant les dérogations au plafond établi par l'article 15 de la LOLF sont relativement succinctes. Si le Gouvernement fournit une liste des programmes susceptibles d'être concernés, il ne communique pas les montants de reports envisagés.

Il convient de noter, à cet égard, que la réforme de la LOLF de fin 2021 ⁽¹⁾ permettra de mieux encadrer cette pratique des reports en interdisant les reports de crédits ouverts sur les dépenses de personnel, hors procédure du fonds de concours, et en fixant un plafond au total des reports à 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année – la loi de finances ne pouvant déroger à ce plafond qu'en cas de « nécessité impérieuse d'intérêt national ».

4. Les autres mouvements réglementaires n'affectent pas le niveau des crédits ouverts

D'autres dispositifs de régulations budgétaires peuvent modifier la destination des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année considérée sans changer le plafond global des crédits autorisés.

Les **virements**, prévus à l'article 12 de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. En 2021, ils sont restés marginaux et s'établissent à 14 millions d'euros de CP, un niveau moindre que celui de 2020 (191 millions d'euros en CP).

Les **transferts**, prévus au même article de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits correspond à des actions du programme d'origine. Ils représentent par définition une altération de l'autorisation parlementaire moins marquée que les virements. En 2020, ils se sont établis à 2 792 millions d'euros, soit un niveau bien plus élevé qu'en 2020 (474 millions d'euros).

(1) *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, article 10.*

Les **crédits globaux**, définis aux articles 7 et 11 de la LOLF, constituent des autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue au moment du vote de la loi de finances initiale. L'objet de ces crédits globaux est limité à deux catégories de dépenses par la loi organique : les dépenses accidentelles ou imprévisibles et les mesures générales en matière de rémunérations. Ces deux catégories de dépenses sont regroupées au sein de la mission *Crédits non répartis*. Si la mission a fait l'objet d'une mobilisation importante en tant qu'outil de gestion budgétaire face à la crise en 2020, il n'y a pas eu besoin d'y recourir en 2021.

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, outil de gestion budgétaire dans un contexte de crise

La dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles prévue par l'article 7 de la LOLF constitue une réserve transversale de crédits. Portée par le programme 552 de la mission *Crédits non répartis*, elle est destinée « à faire face à des calamités » et à « des dépenses imprévisibles » selon cet article.

La mission d'information sur l'application de la LOLF ⁽¹⁾ avait regretté l'usage qui était fait de cette dotation, servant à la couverture de sous-budgétisations initiales à hauteur de 111 millions d'euros en 2018 et 84 millions d'euros en 2019 ⁽²⁾. La mission avait préconisé, tout en sincérisant son usage, d'accroître le montant de cette dotation pour faire face à des aléas budgétaires parallèlement à la réduction de la réserve de précaution.

En 2020, la dotation a entièrement été consacrée aux financements de mesures destinées à répondre à la crise sanitaire pour un montant total de 1,6 milliard d'euros.

C. LES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFIRMÉES MALGRÉ LA CRISE ÉCONOMIQUE

Si le déroulement habituel de l'année budgétaire a été largement percuté par la persistance en 2021 de la crise sanitaire, les principaux acquis de bonne gestion budgétaires initiés en 2017 ont été préservés, avec un faible niveau de mouvements réglementaires en cours de gestion, compte tenu du faible taux de mise en réserve des crédits (1). En revanche, pour la première fois depuis 2018, un décret d'avance a été pris au printemps 2021, lui aussi motivé par la crise sanitaire (2).

1. Le faible taux de mise en réserve des crédits, une pratique poursuivie en 2021

La réserve de précaution est un dispositif prévu par le III de l'article 14 et le 4° bis de l'article 51 de la LOLF. Elle consiste à rendre indisponibles des crédits

(1) M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 de la commission des finances en conclusion de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, septembre 2019, pp. 56.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019 (résultats et gestion), avril 2020.

pour le responsable de programme. On parle de « gels » de crédits, voire de « surgels » lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion, après la mise en réserve initiale.

La réserve de précaution répond à une double logique :

– une logique « d’auto-assurance » destinée à responsabiliser les gestionnaires en cas d’aléas de gestion ;

– et une logique de modération du rythme de consommation de crédits.

a. Des taux de mise en réserve des crédits élevés entre 2012 et 2017

L’exercice 2021 s’inscrit dans la continuité des exercices 2018 à 2020 durant lesquels la pratique de la mise en réserve de crédits a été assainie et rendue plus conforme à l’esprit de la LOLF.

Entre 2012 et 2017, le taux de mise en réserve des crédits sur les dépenses hors dépenses de personnel avait été progressivement augmenté jusqu’à atteindre 8 %.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %)

	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018 à 2021
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5	6	7	8	8	8	3
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : commission des finances, à partir des projets de loi de finances 2012 à 2021.

En lien avec les éléments d’insincérité qu’elle a alors identifiées, la Cour des comptes avait critiqué l’utilisation que faisait le Gouvernement de la réserve de précaution, considérant qu’elle a été « détournée de son objectif au profit de la couverture, en exécution, de sous-budgétisations » ⁽¹⁾.

b. La poursuite de la sincérisation de l’utilisation de la mise en réserve abaissée à 3 %, hors titre 2, depuis 2018

En 2017, a été entamée une démarche de sincérisation budgétaire s’appuyant notamment sur un abaissement de la mise en réserve de crédits, hors titre 2, de 8 à 3 %. Ce taux de 3 %, appliqué à partir de 2018, avait pour objet de rendre à la réserve de précaution son rôle premier d’assurance contre les aléas de gestion.

L’abaissement de ce taux n’a pas été un obstacle à une consommation des crédits conforme à la prévision de la LFI et à l’absence de décret d’avance de 2018 à 2020, grâce à des budgétisations initiales plus sincères.

(1) Cour des comptes, *Le budget de l’État en 2017*, mai 2018, p. 187.

Tout en maintenant un niveau moyen de gel initial de 3 %, hors dépenses de personnel, une méthode plus sophistiquée de calcul de la mise en réserve a été annoncée à l'occasion du projet de loi de finances pour l'année 2020 ⁽¹⁾. Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales ⁽²⁾. Pour conserver un taux moyen de 3 %, cela conduit néanmoins à porter le taux de mise en réserve à 4 % sur les programmes dont les dépenses (hors titre 2) sont jugées plus modulables. Cette méthode a été poursuivie à l'identique en 2021 ⁽³⁾.

Afin de permettre une mobilisation rapide des crédits et soutenir les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales face à la crise, plusieurs missions ont par ailleurs été exonérées de mise en réserve à partir de l'exercice 2020 :

- la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* dès 2020 ;
- en 2021, les missions *Plan de relance* et *Investissements d'avenir*.

Les crédits mis en réserve se sont élevés à 5,2 milliards d'euros en 2021, résultant pour l'essentiel d'un gel initial de 3 % en moyenne sur les crédits hors dépenses de personnel (4,4 milliards d'euros) et de 0,5 % sur la masse salariale (0,7 milliard d'euros). Ils proviennent également des gels supplémentaires (surgels) décidés en cours d'exécution. Ceux-ci se sont élevés en 2021 à 0,1 milliard d'euros un niveau très inférieur à celui de 2017 (4,5 milliards d'euros) mais aussi de 2020 (1,8 milliard d'euros).

La réserve de précaution a donné lieu à 3,7 milliards d'euros de dégels pour consommation et à 1,6 milliard d'euros conservés en réserve ou annulés. Aussi, la réserve de précaution a été mobilisée à hauteur de 70 %, un taux supérieur à ceux enregistrés depuis 2018.

(1) Projet de loi de finances pour 2020, p. 23 ([lien](#)).

(2) Cette réduction du taux concerne les programmes 109 *Aide à l'accès au logement*, 157 *Handicap et dépendance* et 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

(3) Projet de loi de finances pour 2021, p. 25 ([lien](#)).

ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros et en crédits de paiement, hors crédits de personnel)

Réserve	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Réserve initiale* [A]	6 909	8 382	9 332	9 836	3 912	4 019	4 520	5 103
« Surgels » [B] (y compris fin de gestion)	1 792	2 132	5 199	4 505	678	1 569	1 738	120
Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]	8 701	10 514	14 531	14 341	4 590	5 588	6 258	5 223
Dégels : crédits rendus disponibles [D] (y compris fin de gestion)	4 317	6 491	8 680	10 139	2 250	3 039	3 291	3 654
Crédits conservés en réserve ou définitivement annulés [E] = [C] - [D]	4 384	4 023	5 851	4 202	2 340	2 549	2 967	1 570
Pourcentage de mobilisation de la réserve de précaution [D] / [C]	50 %	62 %	60 %	71 %	49 %	54 %	53 %	70 %

* La réserve initiale correspond à la réserve théorique, déduction faite des dégels systématiques de début de gestion.

Source : Gouvernement pour les années 2012 à 2019, Cour des comptes, Le budget de l'État en 2021, p. 146, pour les années 2020 et 2021.

2. Face à l'urgence, un premier recours au décret d'avance depuis 2017

L'absence de décret d'avance en 2018, grâce à une programmation initiale plus sincère, avait constitué une première depuis 1985. Cette pratique respectueuse de l'autorisation du Parlement en matière budgétaire a été réitérée en 2019 et en 2020. Les décrets d'annulation de crédits n'ont procédé qu'à des annulations techniques de faible ampleur.

● La pratique d'ouverture de crédits par décret d'avance porte une atteinte à l'autorisation parlementaire en matière budgétaire encadrée par l'article 13 de la LOLF. Le Gouvernement peut ainsi majorer le niveau des plafonds des programmes dotés de crédits limitatifs fixé par le législateur en ouvrant des crédits supplémentaires par des décrets d'avance dits « gagés » à condition de respecter plusieurs conditions :

– le caractère d'urgence des actions pour lesquelles ces crédits ouverts sont rendus disponibles ;

– le respect de l'équilibre budgétaire, ce qui implique que les ouvertures prévues soient compensées ou « gagées » par des annulations de crédits à due concurrence ;

– le respect du plafond d'ouverture de crédits de l'article 13 de la LOLF, à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ;

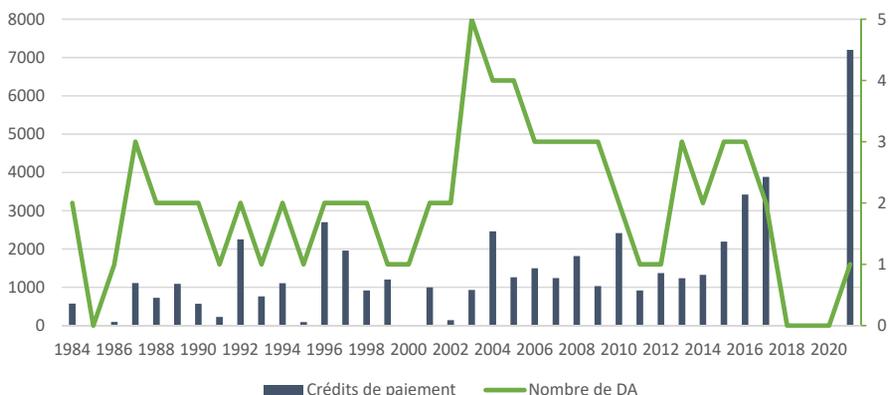
– le respect du plafond d'annulation des crédits prévu à l'article 14 de la LOLF (le montant cumulé des crédits annulés par des décrets d'annulation et d'avance ne peut excéder 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances relatives à l'année en cours) ;

– les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat font connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur est faite du projet de décret d'avance.

• Le Gouvernement a eu recours, en 2021 et pour la première fois depuis 2017, à un décret d'avance ⁽¹⁾. Les mouvements de crédits réalisés à cette occasion atteignent des montants sans précédents, comme l'illustre la chronique ci-dessous.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

(en millions d'euros pour l'échelle de gauche)



DA = décrets d'avance

Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement et d'après le site Légifrance.

Au total, 7,2 milliards d'euros ont été ouverts au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* :

– 6,7 milliards d'euros en AE et CP sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* ;

– 500 millions d'euros en AE et CP sur le programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*.

En contrepartie, un montant équivalent de 7,2 milliards d'euros en AE et CP a été annulé sur le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*.

Le décret d'avance du 19 mai 2021 a permis d'ouvrir en urgence les crédits nécessaires au financement des aides de crise. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait néanmoins souligné, à cette occasion, que le recours à cette procédure ne réglait pas, pour l'année 2021, « une situation incertaine s'agissant de la trésorerie du Fonds de solidarité et de l'activité partielle, conduisant

(1) Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouvertures et annulations de crédits à titre d'avance.

à rendre incontournable le dépôt d'un PLFR »⁽¹⁾. La première loi de finances rectificative pour 2021⁽²⁾ a permis de ratifier et d'ajuster les modifications apportées par le décret d'avance.

Aussi, de façon générale et sans préjudice des exigences légitimes liées à la gestion d'une crise, il est toujours préférable, dans toute la mesure du possible, de recourir à un projet de loi de finances rectificative afin de débloquer des crédits d'urgence, ainsi qu'il a été fait en 2020, exercice marqué par l'adoption de quatre PLFR.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent projet de loi de règlement ouvre pour chaque programme « *les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

L'article 4 du présent projet de loi arrête les montants consommés sur le budget général au titre de 2021 et procède aux ouvertures (A) et annulations nécessaires (B).

Les articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement arrêtent les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement respectivement des budgets annexes et des comptes spéciaux au titre de l'année 2021 et procèdent aux ajustements nécessaires (C).

Ces mouvements sont analysés dans le détail dans le volume du présent rapport qui décrit l'exécution budgétaire par mission et par programme.

A. LES OUVERTURES PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

L'article 4 propose l'ouverture de 600,2 millions euros d'AE et de 600,6 millions de CP de crédits complémentaires, correspondant à une réévaluation à la hausse du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et de la charge de la dette de l'État.

L'ouverture de crédits en loi de règlement est peu fréquente. La dernière loi de règlement y ayant procédé est celle concernant l'exercice 2016, pour des crédits de nature évaluative sur la mission *Engagements financiers de l'État*.

(1) Avis sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

(2) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

B. LES ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

La loi de règlement procède à des ajustements de crédits sur le budget de l'État. Le tableau ci-dessous permet de comparer les taux d'annulation de crédits au regard de la consommation sur le budget général.

TAUX D'ANNULATION DES CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AE consommées	388 151	387 277	399 213	410 370	424 161	448 833	456 834	485 692	547 714	608 373
Annulations d'AE en loi de règlement	3 922	6 652	5 278	8 280	3 535	4 198	6 615	4 168	5 815	5 682
Taux d'annulation des AE	1,01%	1,72%	1,32%	2,02%	0,83%	0,94%	1,45%	0,86%	1,06%	0,93%
CP consommées	390 094	384 863	399 013	404 760	417 687	439 348	455 449	476 133	540 699	557 119
Annulations de CP en loi de règlement	258	403	266	930	429	668	877	935	911	2 394
Taux d'annulation des CP	0,07%	0,10%	0,07%	0,23%	0,10%	0,15%	0,19%	0,20%	0,17%	0,43%

Source : lois de règlement des années 2012 à 2020, présent projet de loi de règlement.

La moyenne d'annulation de crédit en loi de règlement entre 2012 et 2019 s'établit ainsi à 1,3 % des AE et 0,1 % des CP.

- En AE, le présent projet de loi prévoit l'**annulation de 5,7 milliards d'euros** (hors mission *Remboursements et dégrèvements*). Les missions les plus concernées par ces annulations sont retracées dans le tableau suivant.

MISSIONS CONCERNÉES PAR LES ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)

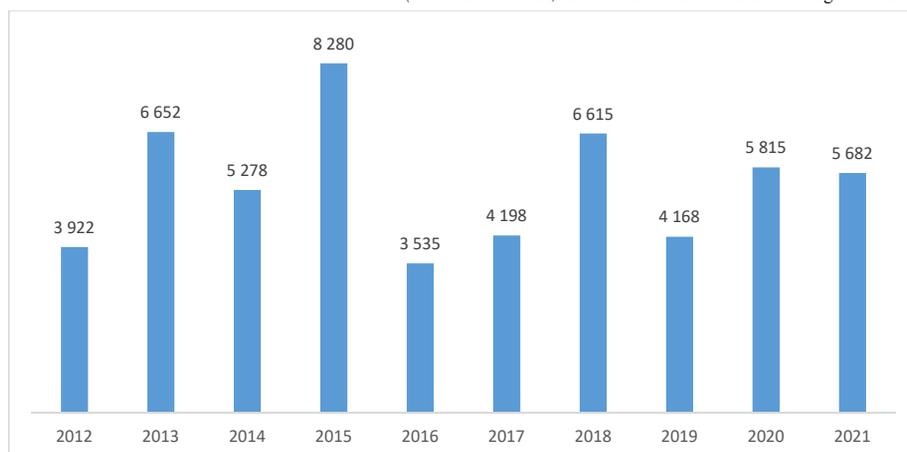
Missions et programmes	AE consommées	AE non consommées et non reportées	% annulées/ consommées
Travail et emploi	20 196	917	4,5 %
Défense	68 613	903	1,3 %
Engagements financiers de l'État	38 112	602	1,6 %
Écologie, développement et mobilité durables	25 479	528	2,1 %
Crédits non répartis	–	437	–
Justice	10 203	388	3,8 %
Sécurités	21 441	307	1,4 %
Recherche et enseignement supérieur	29 158	281	1,0 %
Enseignement scolaire	76 006	249	0,3 %
Cohésion des territoires	17 622	166	0,9 %
Relations avec les collectivités territoriales	4 664	161	3,5 %
Outre-mer	2 551	137	5,4 %
Administration générale et territoriale de l'État	4 412	102	2,3 %
Autres missions	261 040	1 281	0,4 %
Sous-total	478 012	5 682	1,2 %
Remboursements et dégrèvements	130 381	696	0,5 %
Total	608 393	6 378	1,0 %

Source : présent projet de loi de règlement.

Sans s'en écarter fortement, le niveau total d'annulations en AE hors mission *Remboursements et dégrèvements* est supérieur à la moyenne des exercices 2012 à 2019 (5,3 milliards d'euros).

ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)



Source : projets de loi de règlement de 2012 à 2021.

• En CP, le projet de loi prévoit l'annulation de **2 394 millions d'euros** hors mission *Remboursements et dégrèvements*. Les missions les plus concernées par ces annulations sont retracées dans le tableau suivant.

**MISSIONS CONCERNÉES PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT PROPOSÉES
PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT**

(en millions d'euros)

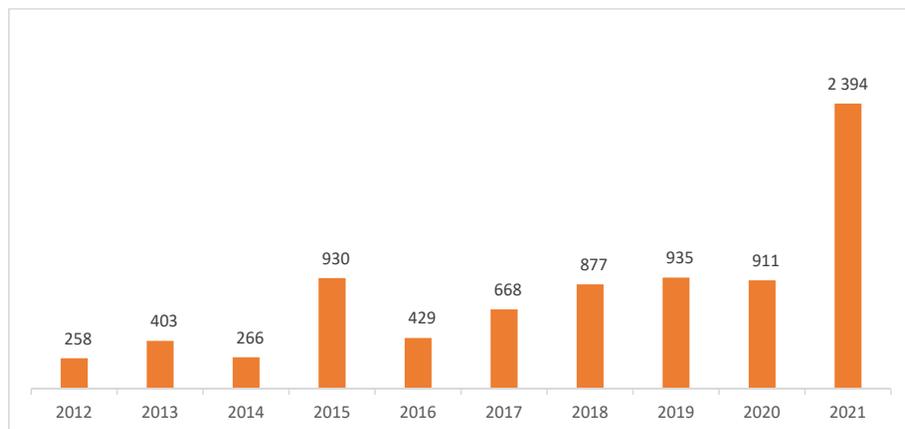
Missions et programmes	CP consommés	CP non consommés et non reportés	% annulés/ consommés
Engagements financiers de l'État	38 424	470	1,2 %
Enseignement scolaire	75 898	245	0,3 %
Économie	3 501	141	4,0 %
Crédits non répartis	—	137	—
Sécurité	20 988	117	0,6 %
Écologie, développement et mobilité durables	25 000	77	0,3 %
Justice	9 871	72	0,7 %
Travail et emploi	17 681	60	0,3 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 600	53	1,5 %
Gestion des finances publiques	10 105	51	0,5 %
Autres missions	221 665	1 425	0,6 %
Sous-total	426 733	1 704	0,4 %
Remboursements et dégrèvements	130 386	690	0,5 %
Total	557 119	2 394	0,4 %

Source : présent projet de loi de règlement.

Le montant des CP annulés en 2021 est significativement supérieur à la moyenne des annulations de crédits de paiement entre 2012 et 2019 (596 millions d'euros), et atteint plus du double de celui enregistré en 2019 (935 millions d'euros) ou en 2018 (877 millions d'euros).

ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)



* hors mission Remboursements et dégrèvements.

Source : projets de loi de règlement.

C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

Les articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement arrêtent les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement des budgets annexes et des comptes spéciaux au titre de l'année 2021 et procèdent aux ajustements nécessaires.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Budget ou compte	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	Annulations d'autorisations non engagées et non reportées	Ouvertures	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Budgets annexes	–	26	–	23
Comptes d'affectation spéciale	–	4 503	–	4 484
Comptes de concours financiers	–	4 087	–	4 174

Source : présent projet de loi de règlement.

FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT

L'encours de la dette de l'État s'est élevé à **2 145 milliards d'euros** en valeur actualisée ⁽¹⁾ au terme de l'année 2021, après 2 001 milliards d'euros à la fin de l'année 2020 (+ 144 milliards d'euros). Après une augmentation de 10 % en 2020, le rythme de progression de l'encours de dette de l'État, bien qu'en légère décélération, reste exceptionnel (+ 7 %) en 2021, dans le contexte il est vrai de la poursuite de la crise sanitaire.

Après plusieurs années de diminution, la charge d'intérêt de la dette et le coût de la trésorerie de l'État augmentent de 2 milliards d'euros en 2021 pour s'établir à 37,8 milliards d'euros. Cette hausse est essentiellement due à l'accélération de l'inflation en 2021 (+ 1,6 % en France), qui a un impact direct sur l'encours des titres indexés sur cet indicateur.

I. UNE AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT TOUJOURS EXCEPTIONNELLE EN 2021

A. UN ENCOURS DE LA DETTE SUPÉRIEUR À 2 100 MILLIARDS D'EUROS

1. L'accroissement de l'encours total de la dette négociable de l'État

L'encours de dette négociable de l'État ⁽²⁾ s'établit à 2 145 milliards d'euros au 31 décembre 2021, en progression de 144 milliards d'euros d'une année sur l'autre, après une hausse de 178 milliards d'euros en 2020 et de 66 milliards d'euros en 2019.

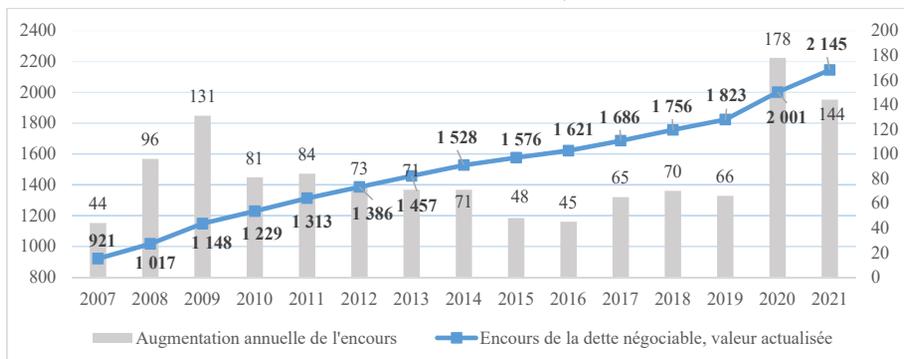
Si le rythme d'augmentation en valeur de la dette a été relativement homogène pour la période 2017-2019 (+ 4 % en moyenne par an), l'année 2020 a marqué une rupture de tendance avec une augmentation de près de 10 % de l'encours de dette. Le rythme d'endettement reste particulièrement élevé en 2021 (+ 7 %), même s'il diminue en raison de la baisse du déficit à financer (170,7 milliards d'euros, - 7,4 milliards d'euros par rapport à 2020).

(1) La valeur actualisée de l'encours correspond à la valeur nominale pour les titres à taux fixe et à la valeur nominale multipliée par le coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

(2) La dette négociable de l'État désigne la dette contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor). Il existe une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics...) sur le compte du Trésor et qui constitue aussi un moyen de financement de l'État.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en valeur actualisée, en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État, annexés aux projets de lois de règlement.

2. La composition de la dette négociable

a. Un allongement de la durée de vie de la dette négociable

La part des titres à moyen et long terme (OAT) est très majoritaire dans la composition de la dette négociable de l'État et augmente d'un point en 2021 (93 %).

Le niveau de l'encours des OAT augmente significativement, à hauteur de 8,2 % par rapport à 2020, tandis que l'encours des titres de court terme (BTF) diminue de 3,9 % ⁽¹⁾.

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d'euros)

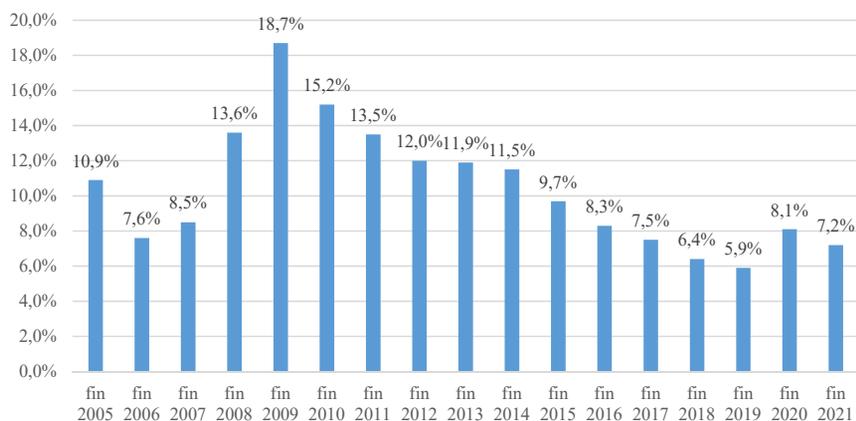
Encours	Fin 2020	Fin 2021	Évolution 2020/2021	Part de l'encours 2021
Ensemble de la dette-valeur actualisée	2 001 014	2 145 121	7,2 %	100 %
dont titres indexés	220 054	236 632	7,5 %	11 %
Obligations assimilables du Trésor – OAT	1 839 406	1 989 742	8,2 %	93 %
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	161 608	155 379	– 3,9 %	7 %

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2021.

Après la hausse notable de la part des BTF dans l'encours de dette observée en 2020 (+ 2 points) pour faire face à la crise, on assiste en 2021 au retour de la tendance à la baisse de cette part observée depuis fin 2009 (– 1 point en 2021).

(1) Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des valeurs assimilables du Trésor à moyen et long terme, de maturité de deux à cinquante ans. Les bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an (généralement 13, 26 et 52 semaines).

PART DES BTF DANS L'ENCOURS DE DETTE NÉGOCIABLE



Source : commission des finances.

Ainsi, la durée de vie moyenne de la dette négociable de l'État continue de s'allonger et s'établit à 8 ans et 153 jours fin 2021, un niveau record depuis la création de l'Agence France Trésor (AFT). La maturité moyenne à l'émission des titres de moyen et long termes atteint 12,4 ans en 2021, contre 11,5 ans en 2020.

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE VIE DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d'euros)

Année	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021
Durée de vie moyenne de la dette négociable de l'État (après swaps)	7 ans et 52 jours	7 ans et 34 jours	7 ans et 5 jours	6 ans et 362 jours	7 ans et 47 jours	7 ans et 195 jours	7 ans et 296 jours	7 ans et 336 jours	8 ans et 63 jours	8 ans et 73 jours	8 ans et 153 jours

Source : rapports annuels de l'Agence France Trésor.

En outre, l'encours de dette de l'État est constitué pour 11 % de titres indexés sur l'inflation à travers les titres indexés sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) et ceux indexés sur l'indice des prix de la zone euro (OATéi). Les fluctuations de l'inflation se répercutent sur la totalité de l'encours des titres indexés, à la différence des variations de taux d'intérêt qui affectent uniquement les émissions de titre. **L'encours des titres indexés était de 237 milliards d'euros au 31 décembre 2021, une variation positive de 0,1 point du taux d'inflation ayant ainsi un impact de l'ordre de 237 millions d'euros supplémentaires sur la charge de la dette.**

b. Une légère diminution de la part de dette détenue par les non-résidents

La part de la dette de l'État détenue par les non-résidents a de nouveau diminué en 2021, sous l'effet de la mise en œuvre du programme d'achats d'actifs de la Banque centrale européenne ⁽¹⁾. Elle s'établit ainsi à **47,8 %** à la fin de l'année 2021.

(1) Pour rappel, la dette française est rachetée par la Banque de France dans le cadre des programmes de rachats d'actifs de la Banque centrale européenne. En effet, dans le cadre de l'Eurosystème, les banques

DÉTENTION PAR LES NON-RÉSIDENTS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en pourcentages)

Date	Total dette négociable
déc-09	67,8
déc-10	67
déc-11	64
déc-12	61,9
déc-13	63,5
déc-14	63,6
déc-15	61,9
déc-16	58,3
déc-17	54,5
déc-18	52,3
déc-19	53,6
déc-20	50,1
déc-21	47,8

Source : Banque de France.

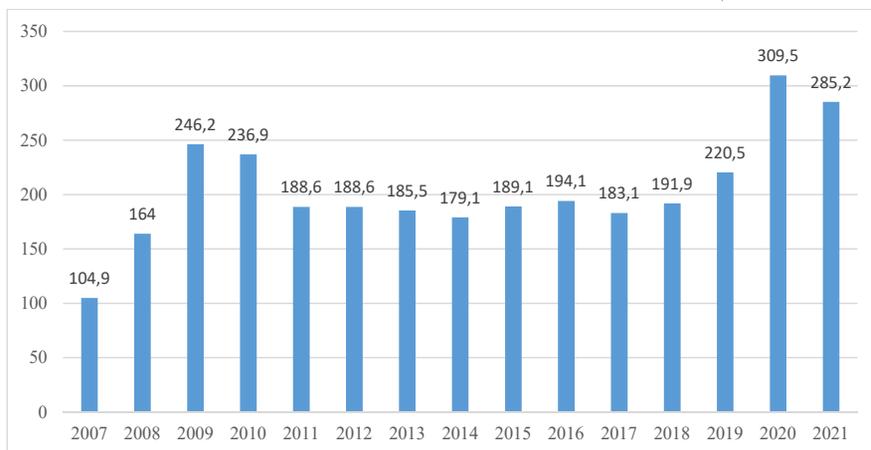
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT ÉLEVÉ EN 2021

Le besoin de financement de l'État s'est établi à un niveau toujours élevé en 2021, à **285,2 milliards d'euros**. Il diminue cependant de **24,3 milliards d'euros par rapport au niveau historique atteint en 2020** (309,5 milliards d'euros). À titre de comparaison, ce besoin de financement s'était établi à 246 milliards d'euros lors de la crise de 2009. Entre 2010 et 2019, il avait assez peu varié, s'établissant à 191 milliards d'euros en moyenne sur la période.

centrales nationales sont chargées de mettre en œuvre, de façon décentralisée, la politique monétaire unique définie par le Conseil des gouverneurs de la BCE, notamment les programmes de rachats d'actifs. Il est important de souligner que cette politique de rachats d'actifs a pris fin le 1^{er} juillet 2022 dans un contexte d'accélération de l'inflation et de normalisation de la politique monétaire.

NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

Le besoin de financement 2021 résulte principalement :

– d'un déficit de l'État de 170,7 milliards d'euros, inférieur de 7,4 milliards d'euros à celui de 2020, après une progression de 85,4 milliards d'euros entre 2019 et 2020 ;

– de l'amortissement des titres de moyen et long terme qui s'établit à 118,3 milliards d'euros, en baisse de 17,8 milliards par rapport à 2020, après une augmentation de 5,9 milliards d'euros entre 2019 et 2020.

Le besoin de financement en 2021 est inférieur de 7,8 milliards d'euros à celui initialement prévu, notamment en raison d'un déficit budgétaire moins élevé qu'anticipé en loi de finances initiale (– 170,7 milliards d'euros contre – 173,3 milliards d'euros). Le besoin de financement est également très inférieur à celui prévu dans les lois de finances rectificatives adoptées en cours d'année (– 53 milliards d'euros par rapport à la LFR1 et – 34,4 milliards d'euros par rapport à la LFR 2). Les variations d'anticipation du besoin de financement en cours d'année mettent en évidence les difficultés de prévision dans le contexte incertain de crise sanitaire.

LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	LFR (1) 2021	LFR (2) 2021	Exécution 2021	Écart 2020/2021	Écart LFI / Exécution
Besoin de financement	191,9	220,5	309,5	293	338,3	321	285,2	- 24,3	- 7,7
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	116,6	130,2	136,1	118,3	118,3	118,3	118,3	- 17,8	0
Amortissement des dettes reprises par l'État	-	-	2,2	1,3	1,3	1,3	1,3 ⁽¹⁾	- 0,9	0
Déficit à financer (*)	76,0	92,7	178,1	173,3	220,1	205,1	170,7	- 7,4	- 2,6
Autres besoins de financement	- 0,6	- 2,4	- 6,9	0,1	- 1,4	- 3,7	- 5,1 ⁽²⁾	1,8	- 5,1
Ressources de financement	191,9	220,5	309,5	293,0	338,3	321,0	285,2	- 24,3	- 7,7
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	195,0	200,0	260	260	260	260	260	0	0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	- 13,6	- 6,0	+54,7	+19,5	+19,5	+5	- 6,2	- 60,9	- 25,7
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	+ 9,8	+ 11,5	+ 27,8	+ 7	+3,9	+8,9	+18,7	- 9,1	11,7
Variation des disponibilités (+ si diminution ; - sinon)	- 11,1	- 5,7	- 63,4	0	+48,4	+33,3	- 4,4	+59	- 4,4
Autres ressources de trésorerie	11,8	20,6	30,4	6,5	6,5	13,8	17,2	- 13,2	10,7

(*) Hors dépenses affectées au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

(1) se reporte uniquement à l'amortissement de la dette SNCF Réseau.

(2) Ce montant est négatif car il inclut notamment la neutralisation, à hauteur de 3 milliards d'euros, de la provision annuelle pour indexation du capital des titres indexés, inscrite en dépense dans le déficit budgétaire à financer alors qu'elle ne génère pas de besoin en trésorerie.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2021.

C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le besoin de financement a été essentiellement couvert par des émissions de dette à moyen et long terme, à hauteur de 260 milliards d'euros, un volume identique à celui de 2020 et conforme à la prévision initiale.

Après une hausse significative en 2020 (+ 54,7 milliards d'euros) en raison de la forte hausse du besoin de financement en cours d'année dans le contexte de la crise sanitaire, l'AFT a procédé à une diminution des émissions de court terme (- 6,2 milliards d'euros) en 2021 alors qu'une augmentation de ces émissions était initialement anticipée (+ 19,5 milliards d'euros). Le besoin de financement s'étant révélé moins important qu'anticipé initialement et dans les lois de finances rectificatives, la mobilisation de cet outil a été finalement limitée.

Enfin, alors qu'il avait été envisagé en cours d'année 2021 de mobiliser le surplus de trésorerie (63,4 milliards d'euros) accumulé fin 2020 pour financer la

hausse anticipée du déficit budgétaire, le niveau de trésorerie de l'État s'est encore accru de 4,4 milliards d'euros en 2021.

1. La stabilisation à un niveau élevé des émissions de titre à moyen et long terme

Les émissions de titre à moyen et long terme se sont élevées à 285,1 milliards d'euros, soit un niveau légèrement inférieur à celui constaté en 2020 (289,5 milliards d'euros), mais toujours très élevé en comparaison de ceux observés lors des exercices précédents. Ce niveau brut d'émissions inclut le rachat par l'État de 25,1 milliards d'euros de dette arrivant à échéance en 2022 (19,6 milliards d'euros) et en 2023 (5,5 milliards d'euros).

LES ÉMISSIONS DE TITRES À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Émissions brutes de titres à moyen et long terme	132	178,6	210,3	207,2	201,5	192	203,1	220	214	213,1	225	246	289,5	285,1
Rachats de titres	3,4	13,6	22,7	23,8	23,5	23	31,1	33	27	28,1	30	45,6	29,5	25,1
Émissions nettes de titres à moyen et long terme	128,5	164,9	187,6	183,4	177,9	169	172	187	187	185	195	200	260	260

NB : les arrondis peuvent entraîner un décalage pour certains résultats.

Source : lois de règlement successives et présent projet de loi de règlement.

Les émissions de titres nettes des rachats se sont établies à 260,0 milliards d'euros, un niveau identique à la prévision et à celui observé en 2020.

2. La diminution de l'encours de titres de dette de court terme

L'encours de dette à court terme a diminué de 6,2 milliards d'euros en 2021 pour tenir compte des variations du besoin de financement de l'État en cours d'année. En effet, le recours aux BTf est généralement privilégié pour faire face à des variations limitées du besoin de financement, les investisseurs étant moins favorables à une modification du programme de financement de moyen et de long terme.

Ainsi, si la prévision initiale et la LFR 1 faisaient apparaître une hausse de 19,5 milliards d'euros de l'encours de dette de court terme, la réalisation d'un déficit moins important qu'anticipé en fin d'année 2021 et la diminution du besoin de financement qui en découle ont entraîné la modification du programme de financement par la baisse de l'encours des BTf.

3. Un montant des primes à l'émission en cours de normalisation

En 2021 le montant des primes nettes des décotes à l'émission s'est établi à 16,5 milliards d'euros, en baisse de 13,6 milliards d'euros par rapport à 2020 et de 4,7 milliards d'euros par rapport à 2019.

Ce repli s'explique, d'une part, par la légère hausse des taux d'intérêt en 2021 et, d'autre part, par la moindre proportion des émissions sur souches anciennes (82,2 milliards d'euros) par rapport à 2020 (110,8 milliards d'euros).

Le niveau constaté est cependant nettement supérieur à la prévision de la LFI (6 milliards d'euros). En effet, si les taux ont légèrement augmenté en 2021 par rapport à 2020 (– 0,05 % en 2021 après – 0,13 % en 2020), ils sont restés inférieurs aux prévisions initiales et situés en territoire négatif, ce qui entraîne mécaniquement l'encasement de primes à l'émission (voir *infra*).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DES PRIMES NETTES DE DÉCOTES

(en milliards d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
8,2	2,5	9,2	6,0	7,4	22,7	20,8	10,5	11,3	21,2	30,1	16,5

Source : AFT.

Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à des primes (ou décotes), lorsque le taux facial de l'obligation (ou taux de coupon) est différent du taux de marché. Ainsi, si le taux facial est supérieur au taux de marché à l'émission du titre, les souscripteurs paient à l'émission un prix d'achat supérieur à la somme qui sera remboursée à l'échéance : une prime à l'émission est alors enregistrée. Dans la situation contraire, une décote à l'émission est enregistrée.

Cette situation résulte en premier lieu de l'émission de titres sur des souches dites anciennes, porteuses de taux supérieurs aux taux de marché qui sont restés à des niveaux historiquement bas en 2021. 11,4 milliards d'euros de primes ont été enregistrés en 2021 sur les émissions de souches anciennes (contre 21,4 milliards d'euros en 2020).

L'émission de titres à partir de souches anciennes reflète la méthode d'émission ayant recours à la technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette à plusieurs reprises pour améliorer la liquidité de la dette en répondant aux attentes de taux et de maturité des investisseurs.

D'un point de vue de coût actuariel, il est équivalent d'émettre un titre au taux du marché et d'émettre un titre à partir d'une souche ancienne à un taux différent de celui de marché avec une prime ou une décote à l'émission.

Le volume des primes à l'émission s'explique aussi par le maintien des taux de la dette de moyen et long termes en territoire négatif. En effet, il n'est pas possible pour l'AFT d'émettre des titres à taux négatif, ce qui entraîne mécaniquement un écart entre le taux de l'émission de titres de référence (les nouvelles souches) et le taux de marché et génère de ce fait des primes à l'émission. En 2021, 1,3 milliard d'euros de primes à l'émission ont été enregistrés sur ces émissions.

Le traitement comptable des primes à l'émission

Les primes à l'émission représentent une ressource de trésorerie pour l'État, au sens de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾. Ainsi, les primes d'émissions conduisent à des encaissements qui viennent réduire le besoin de financement, la dette publique et *in fine* le ratio de dette publique rapportée au PIB. Ce gain initial se résorbe cependant progressivement, au fur et à mesure que les coupons versés à des taux supérieurs aux taux de marché accroissent le besoin de financement de l'État ;

Au sens de la comptabilité générale et de la comptabilité nationale « maastrichtienne », les primes et décotes à l'émission sont amorties de façon étalée sur toute la durée de vie du titre, la charge financière correspond dès lors au taux d'intérêt issu de l'adjudication. L'étalement de ces primes et décotes contribue à alléger de près de 12 milliards d'euros la charge de la dette en 2021, au sens de la comptabilité maastrichtienne.

En revanche, la charge financière en comptabilité budgétaire correspond aux décaissements liés aux intérêts servis, conformément au taux de coupon.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

4. La forte croissance des dépôts des correspondants du Trésor

Les fonds déposés par les correspondants du Trésor ont augmenté de 18,7 milliards d'euros en 2021, à un niveau nettement supérieur à la prévision de la LFI (+ 7,0 milliards d'euros), après une augmentation de 27,8 milliards d'euros en 2020.

Cette croissance s'explique par la progression de l'encours de trésorerie de plusieurs établissements publics nationaux, notamment la Société du Grand Paris qui a profité, comme en 2020, de l'environnement de taux bas pour émettre par anticipation. De plus, une partie de cette augmentation s'explique par la centralisation de la trésorerie de nouveaux établissements publics sur le compte du Trésor avec l'intégration de dix nouveaux organismes aux correspondants du Trésor en 2021 ⁽¹⁾.

Il faut souligner que la prévision de ces fonds est particulièrement difficile puisque les entités déposantes sont nombreuses et autonomes.

II. UNE CHARGE DE LA DETTE EN AUGMENTATION ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION

En 2021, la charge de la dette de l'État s'est établie à **37,8 milliards d'euros**, à un niveau supérieur de 1,7 milliard d'euros à la prévision de la LFI et en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2020. Cet alourdissement de la charge de la dette s'explique principalement par l'accélération de l'inflation en cours d'année. La charge de la dette reste cependant maîtrisée en 2021 en raison des bonnes conditions de financement dont bénéficie la France.

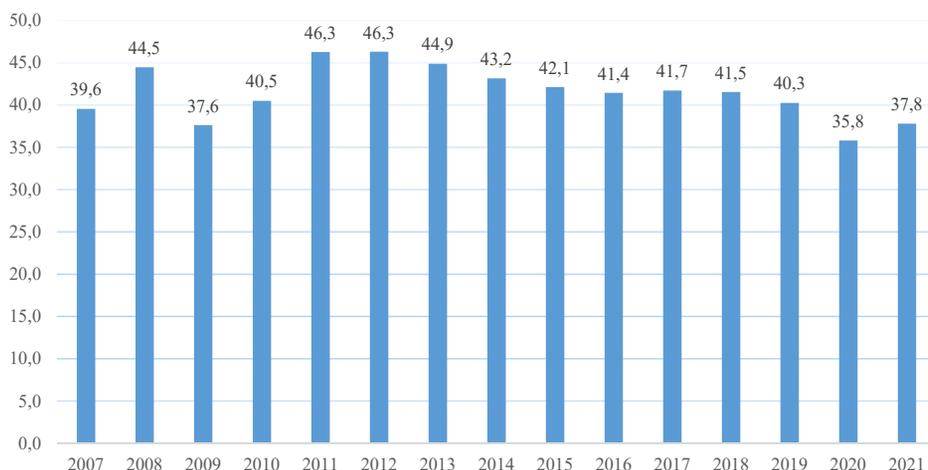
A. LA HAUSSE DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

En 2021, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à 37,8 milliards d'euros, après 35,8 milliards d'euros en 2020.

(1) Cf. ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020 et le décret n° 2020-29 du 14 janvier 2021.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

La hausse de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État (+ 2 milliards d'euros par rapport à 2020) résulte des facteurs haussiers et baissiers suivants :

- un effet volume défavorable (impact de + 0,9 milliard d'euros), lié à l'augmentation significative de l'encours de dette qui s'établit à 2 145 milliards d'euros fin 2021 (+ 144 milliards d'euros) ;

- un effet inflation défavorable (impact de + 2,6 milliards d'euros) ;

- un effet taux favorable (impact de – 1,5 milliard d'euros).

En effet, la France a bénéficié de conditions d'endettement toujours très favorables en 2021 : les émissions à moyen et long termes ont été réalisées à des taux supérieurs à ceux de 2020 mais toujours négatifs (– 0,05 % après – 0,13 % en 2020) et les émissions de court terme ont bénéficié de conditions encore plus favorables (– 0,67 % contre – 0,56 % en 2020).

Ces taux sont inférieurs aux hypothèses du PLF 2021, qui prévoyait une moyenne annuelle de – 0,40 % pour les taux à court terme et de 0,50 % pour les taux de moyen et long terme.

B. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État ressort à un niveau supérieur de 1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

**COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE
ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT**

(en milliards d'euros)

	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021
Prévision LFI	44,3	44,5	41,5	41,2	42,1	38,1	36,1
Exécution	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3	35,8	37,8
Écart	- 2,2	- 3,0	+ 0,1	+ 0,3	- 1,8	- 2,3	+ 1,7

N.B. : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2021.

La sur-exécution constatée résulte principalement d'une inflation plus forte qu'anticipée (+ 1,6 % contre + 0,7 % initialement prévu), soit un coût supplémentaire de 2,1 milliards d'euros, en raison des titres de dette dont le taux d'intérêt est indexé sur l'inflation.

Ce surcoût lié à l'inflation n'a été que partiellement compensé par le maintien des taux d'intérêt de court terme et de moyen et long termes à des niveaux plus bas que dans la prévision initiale.

FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Le projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la LOLF. Le compte général de l'État comporte un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il se rapproche en cela de la comptabilité d'une entreprise et ne s'en distingue qu'à raison des spécificités de l'action de l'État.

L'article 3 du présent projet de loi de règlement a pour objet d'approuver le compte de résultat de l'exercice 2021, d'affecter ce résultat comptable au bilan, d'arrêter le bilan, puis d'approuver l'annexe du compte général de l'État.

La comptabilité générale permet de rendre compte de l'ensemble de la situation financière et patrimoniale de l'État (I) et des résultats de l'exercice (II).

Elle a aussi pour fonction de retracer les engagements hors bilan de l'État, notamment ceux résultant des engagements de retraite et des garanties octroyées à des entités publiques ou privées (III).

Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique, au 5° de l'article 58 de la LOLF, a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (IV).

I. LE BILAN DE L'ÉTAT : LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE DANS LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

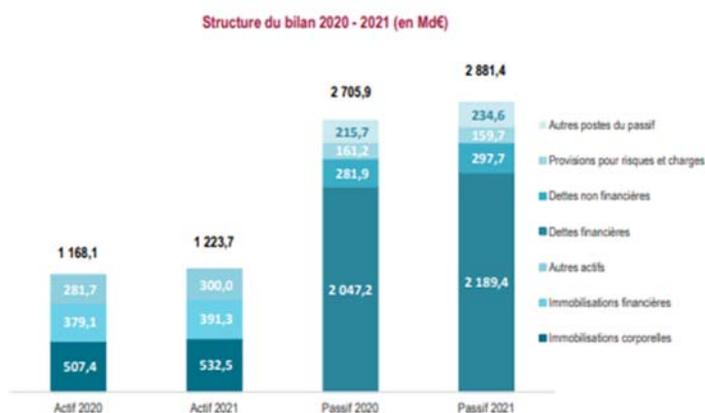
La situation nette patrimoniale est égale à la différence entre l'actif de l'État, évalué à 1 223,7 milliards d'euros, et son passif, évalué à 2 881,3 milliards d'euros au 31 décembre 2021.

Cette situation nette est donc négative à hauteur de **1 657,6 milliards d'euros** au 31 décembre 2021, au lieu de 1 537,8 milliards d'euros au 31 décembre 2020. **Elle s'est ainsi de nouveau nettement dégradée, à hauteur de 119,8 milliards d'euros** (après 165 milliards d'euros en 2020), ce qui s'explique par une détérioration du passif de l'État (+ 175,5 milliards d'euros au total), plus rapide que la hausse de l'actif de l'État (+ 55,7 milliards d'euros).

On relève pour la deuxième année consécutive une **augmentation significative du passif de l'État, mais qui se poursuit à un rythme plus faible qu'en 2020** (+ 255,5 milliards d'euros), grâce à la réduction du besoin de financement en 2021 dans le contexte d'une sortie progressive de la crise sanitaire. Cette progression s'explique principalement par la hausse des dettes financières (+ 142,3 milliards d'euros) contractées.

L’actif de l’État a continué sa progression, mais à un rythme moins important qu’en 2020 (+ 88,9 milliards d’euros). Cette croissance résulte de la **hausse de la valeur nette des immobilisations corporelles** (+ 25,1 milliards d’euros) et de l’augmentation de la valeur nette des immobilisations financières (+ 12,2 milliards d’euros).

Il est toutefois important de rappeler que la situation nette de l’État n’est pas comparable à celle d’une entreprise, puisqu’il ne dispose pas, à l’actif, d’un capital social ou équivalent. En outre, l’État dispose d’un actif incorporel particulier, qui n’est pas valorisé dans ses comptes : sa souveraineté et sa capacité à lever l’impôt. Enfin, il comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité, comme les dépenses de recherche et d’enseignement supérieur.



Source : exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

A. UN ACTIF EN PROGRESSION

Au 31 décembre 2021, l’actif de l’État dépassait les 1 200 milliards d’euros, alors qu’il était évalué aux environs de 500 milliards d’euros dans la première édition de la comptabilité générale en 2006. Entre-temps, la connaissance du patrimoine de l’État a été améliorée et enrichie, notamment par la valorisation des infrastructures. Comme pour un bilan d’entreprise, l’actif de l’État est ventilé en immobilisations, actif circulant (stocks et créances) et trésorerie.

ACTIF DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Catégorie d'actifs nets	Au 31 décembre 2021	Au 31 décembre 2020	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2018
Immobilisations	958,3	919,3	896,8	879,9
Actif circulant	146,8	134,6	130,5	125,7
Trésorerie active	117,6	113,2	51,0	46,0
Régularisation	1,0	1,0	0,9	0,2
Total	1 223,7	1 168,1	1 079,2	1 051,8

Source : lois de règlement successives et présent projet de loi de règlement.

1. Des immobilisations en hausse

Les immobilisations de l'État sont évaluées à la clôture de l'exercice à 958,3 milliards d'euros au lieu de 919,3 milliards d'euros au terme de 2020. Elles constituent presque 80 % de l'actif de l'État.

Cette hausse de 39 milliards d'euros s'explique principalement par :

– l'augmentation des immobilisations corporelles ⁽¹⁾ (+ 25,1 milliards d'euros), principalement due à la hausse de la valeur brute des immobilisations mises en concession (+ 13,4 milliards d'euros) en raison de la réévaluation à la hausse de l'indice des coûts à la construction, à l'augmentation des immobilisations corporelles en cours (+ 5,1 milliards d'euros) et à la progression des terrains et construction (+ 7 milliards d'euros) ;

– l'augmentation des immobilisations financières ⁽²⁾ (+ 12,2 milliards d'euros) qui atteignent ainsi 391,3 milliards d'euros, soit 32 % de l'actif de l'État. Cette progression résulte en premier lieu de la valorisation des participations de l'État (EDF + 3,4 milliards d'euros ; SNCF SA + 2 milliards d'euros, Bpifrance + 1,4 milliard d'euros) en raison du dynamisme des activités des entreprises concernées. Elle est également liée au renforcement des fonds propres de plusieurs entités impactées par la crise avec notamment l'acquisition de 29,99 % du capital de la Société Orano pour 1,8 milliard d'euros, et la hausse de la dotation en capital à l'Agence française de développement pour 1,4 milliard d'euros. De plus, dans le cadre du plan de relance, des crédits ont été versés aux établissements publics nationaux, pour un montant total de 1,3 milliard d'euros.

(1) Les immobilisations corporelles de l'État sont des actifs physiques identifiables contrôlés par l'État, dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice et qui lui donnent les moyens d'assurer ses missions sur moyen et long terme.

(2) Les immobilisations financières de l'État sont constituées des participations de l'État dans les établissements publics, dans le capital de sociétés ou d'organismes internationaux, et de prêts et avances octroyés à des États étrangers ou à divers organismes.

2. Un actif circulant qui augmente

L'actif circulant hors trésorerie ⁽¹⁾ est évalué à 146,8 milliards d'euros au 31 décembre 2021, soit **12,2 milliards d'euros de plus** que fin 2020.

Une hausse importante des « autres créances » est observée (+ 8,3 milliards d'euros) en raison des mesures mises en place dans le contexte de la crise sanitaire, notamment de la constatation en 2021 d'un produit à recevoir de 7,4 milliards d'euros au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience du plan de relance européen et des dispositifs de la mission « Plan de relance ».

3. Une hausse mesurée du niveau de trésorerie disponible

La trésorerie disponible ⁽²⁾ au 31 décembre 2021 s'élève à 117,6 milliards d'euros, soit une hausse de 4,4 milliards d'euros par rapport au niveau constaté fin 2020. Cette progression apparaît mesurée après le doublement du niveau de trésorerie observé entre fin 2019 et fin 2020 en raison d'un besoin de financement finalement moins élevé qu'anticipé.

(1) L'actif circulant hors trésorerie regroupe les stocks, les créances (sommes dues par des tiers à l'Etat) et les charges constatées d'avance (charges dont le paiement est intervenu au cours de l'exercice mais pour lesquelles le service fait interviendra sur l'exercice suivant).

(2) La trésorerie active est constituée de l'ensemble des disponibilités mobilisables à court terme. Pour l'Etat, ce poste reflète la position du compte courant de la Banque de France au Trésor et enregistre les opérations liées à la gestion de la dette ou de la trésorerie de l'Etat.

B. LA DÉGRADATION DU PASSIF

PASSIF DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Catégorie de passifs	Au 31 décembre 2021	Au 31 décembre 2020	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2017
Dettes financières	2 189,4	2 047,2	1 846,2	1 780,7	1 710,7
Dettes non financières	297,7	281,9	270,5	244,5	244,1
Provisions pour risques et charges	159,7	161,2	147,8	145,9	148,1
Autres passifs	34,2	33,8	35,4	36,2	39,5
Trésorerie passive	174,9	156,2	126,8	115,3	107,1
Régularisation	25,5	25,6	23,7	24,1	22,2
Total	2 881,4	2 705,9	2 450,5	2 346,7	2 271,7

Source : lois de règlement successives et présent projet de loi de règlement.

1. Une croissance toujours exceptionnelle des dettes financières

Le passif de l'État, principalement constitué de dettes financières (76 %), augmente de 175,5 milliards d'euros en 2021.

Le niveau des dettes financières ⁽¹⁾ s'établit à 2 189 milliards d'euros à la fin de l'année 2021. Ainsi, **les dettes financières contractées ont connu une hausse exceptionnelle de 142,3 milliards d'euros en 2021.**

Cette progression, moins forte que celle constatée fin 2020 (+ 201 milliards d'euros), résulte des facteurs suivants :

- la hausse soutenue de 142,5 milliards d'euros de la valeur nominale des titres négociables à moyen et long terme ;

- la baisse de 6,2 milliards d'euros de la valeur nominale des titres négociables à court terme ;

- la hausse de 7,5 milliards d'euros des intérêts courus et assimilés, principalement au titre du différentiel d'indexation sur OAT, reflétant la progression de l'inflation.

(1) Les dettes financières de l'État représentent l'ensemble des engagements financiers de l'État qui résultent du cumul de ses besoins de financement année après année, et de la prise en charge des dettes d'organismes tiers.

2. Des dettes non financières en progression

Les dettes non financières ⁽¹⁾, hors trésorerie, sont de 297,7 milliards d'euros au 31 décembre 2021, au lieu de 281,9 milliards d'euros au 31 décembre 2020.

Cette hausse de 15,8 milliards d'euros s'explique principalement par :

– la forte progression des acomptes reçus au titre de l'impôt sur les sociétés (+ 8,8 milliards d'euros) en raison de la reprise de l'activité économique ;

– l'augmentation des produits constatés d'avance (+7,4 milliards d'euros) dont la hausse est liée à l'enregistrement des primes d'émission sur les nouvelles émissions d'obligations assimilables du trésor (OAT) ;

– le préfinancement reçu de l'Union européenne dans le cadre du plan de relance européen, dont la quote-part restant à apurer est inscrite en autres dettes non financières (+4,0 milliards d'euros).

Cette progression est en partie compensée par la diminution des charges à payer au titre du CICE dans le cadre de sa transformation en exonérations de cotisations sociales (– 7,1 milliards d'euros) et la sortie progressive des mesures d'urgence (– 2,2 milliards d'euros).

3. Une légère diminution des provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges ⁽²⁾ diminuent de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2020, pour s'établir à 159,7 milliards d'euros – les anticipations de dépenses au titre des mesures d'urgence ayant été revues à la baisse.

Ce poste avait augmenté de façon significative en 2020 du fait de la mise en place de dispositifs exceptionnels de soutien aux entreprises et aux ménages.

4. Une trésorerie passive substantielle

La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et assimilés. Elle est de 174,9 milliards d'euros au 31 décembre 2021, en hausse de 18,6 milliards d'euros. Cette croissance s'explique par la progression de l'encours de trésorerie de plusieurs établissements publics nationaux, notamment de la Société du Grand Paris qui a profité, comme en 2020, de l'environnement de taux bas pour émettre par anticipation. De plus, une partie de cette augmentation s'explique par la centralisation de la trésorerie d'établissements publics supplémentaires sur le compte du Trésor, avec l'intégration de dix nouveaux organismes aux correspondants du Trésor en 2021.

(1) Les dettes non financières de l'État correspondent à des dettes nées à l'occasion d'opérations non financières. Ce sont des passifs certains dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise.

(2) Les provisions représentent les charges rendues probables par des événements survenus au cours de l'année ou par le passé mais dont la réalisation ou le montant sont incertains.

II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL EN VOIE D'AMÉLIORATION

Le résultat patrimonial 2021 s'établit à – 142,1 milliards d'euros, en amélioration de 23,6 milliards d'euros par rapport à 2020, année de son plus bas niveau historique (– 165,7 milliards d'euros).

Cette amélioration résulte d'une baisse significative des charges nettes (– 23,9 milliards d'euros) tandis que les produits régaliens nets restent stables.

FORMATION DU RÉSULTAT DE L'ÉTAT EN 2021

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2021	Exercice 2020	Exercice 2019	Exercice 2018
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	282,7	269,9	271,4	266,0
	Produits (b)	77,7	78,4	77,0	77,1
	Charges nettes (I = a-b)	205,0	191,5	194,4	188,9
Cycle d'intervention	Charges (a)	269,7	274,1	206,1	193,1
	Produits (b)	68,1	50,9	43,1	38,4
	Charges nettes (II = a-b)	201,6	223,2	163	154,7
Cycle Financier	Charges (a)	50,0	71,2	45,5	57,3
	Produits (b)	24,1	29,5	23,1	34,8
	Charges nettes (III = a-b)	25,9	41,7	22,4	22,5
Total des charges nettes (A = I + II + III)		432,5	456,4	379,8	366,1
Produits régaliens nets (B)		290,4	290,6	295,2	314,3
Résultat (B-A)		– 142,1	– 165,7	– 84,5	– 51,9

Source : lois de règlement 2018 à 2020 et présent projet de loi de règlement.

A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT

Le cycle de fonctionnement ⁽¹⁾ s'est détérioré de 13,5 milliards d'euros en 2021.

Il comprend notamment les charges de personnel (151,6 milliards d'euros), lesquelles constituent le premier poste du compte de résultat de l'État, qui progressent de 2 milliards d'euros par rapport à 2020.

La hausse des charges de fonctionnement s'explique également par l'augmentation des subventions pour charges de services publics (+ 2,7 milliards d'euros à destination de l'établissement public France compétences et + 1,4 milliard d'euros de subventions allouées dans le cadre du plan de relance) et par des achats de prévention et de protection dans le cadre de la crise sanitaire (+ 3,1 milliards d'euros).

(1) Les charges et les produits de fonctionnement résultent de l'activité ordinaire de l'État. Les charges de fonctionnement reflètent les coûts supportés par l'État dans le cadre des missions de service public qu'il conduit. Les produits de fonctionnement sont issus des prestations de service rendues par l'État, notamment par les budgets annexes.

B. LE CYCLE D'INTERVENTION

Les charges nettes d'intervention ⁽¹⁾ diminuent de 21,6 milliards d'euros en 2021.

Cette évolution s'explique notamment par une modification du périmètre, avec la baisse des transferts aux collectivités territoriales (- 12,2 milliards d'euros) dans le contexte des réformes de la fiscalité locale ⁽²⁾. *A contrario*, les transferts aux entreprises augmentent de 11 milliards d'euros en raison des mesures de soutien à l'économie prise dans le contexte de la crise sanitaire (fonds de solidarité, dispositif d'activité partielle de longue durée).

On relève cependant une baisse significative de la dotation aux provisions et dépréciations nettes de reprises (- 21,0 milliards d'euros) principalement du fait de la comptabilisation d'importantes dotations en 2020 (prêts garantis par l'État, dispositif exceptionnel d'activité partielle notamment). Ainsi, l'évolution de ce poste met en évidence la diminution des décaissements futurs prévus au titre de ces dispositifs.

Enfin, un produit d'intervention exceptionnel d'un montant de 8 milliards d'euros est comptabilisé en 2021 au titre des fonds versés par l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience ⁽³⁾.

C. LE CYCLE FINANCIER

Le cycle financier, qui comprend essentiellement le paiement des intérêts de la dette, enregistre une baisse de 15,8 milliards d'euros, suite à la comptabilisation exceptionnelle en 2020 de la reprise de dette SNCF Réseau par l'État à hauteur de 25 milliards d'euros.

D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

Les produits régaliens nets sont la somme des produits fiscaux nets et des amendes et pénalités, sous déduction des ressources propres du budget de l'Union européenne. Ils restent globalement stables en 2021 (- 0,3 milliard d'euros).

(1) Les charges et les produits d'intervention sont une spécificité comptable de l'État. Elles sont définies comme des versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l'État.

(2) La suppression progressive de la taxe d'habitation et la baisse des impôts de production se traduisent par une diminution mécanique des dégrèvements d'impôts locaux, compensée par un nouveau prélèvement sur recettes et l'affectation de fractions de TVA.

(3) Cet instrument du plan de relance européen « Next Generation EU » vise à financer une partie des mesures issues du plan de relance national.

Plusieurs évolutions doivent cependant être notées :

– le produit net de TVA diminue de 19,3 milliards d’euros du fait de la fraction de TVA attribuée aux collectivités territoriales dans le cadre de la réforme de la taxe d’habitation ;

– cette baisse est atténuée par la hausse du produit de la taxe d’habitation sur les résidences principales (+5,5 milliards d’euros) en raison de son affectation temporaire aux comptes de l’État ;

– la contribution française au budget de l’Union européenne, augmente de 2,7 milliards d’euros, dans le contexte de la hausse des moyens programmés pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et du Brexit.

LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en milliards d’euros, arrondis au dixième)

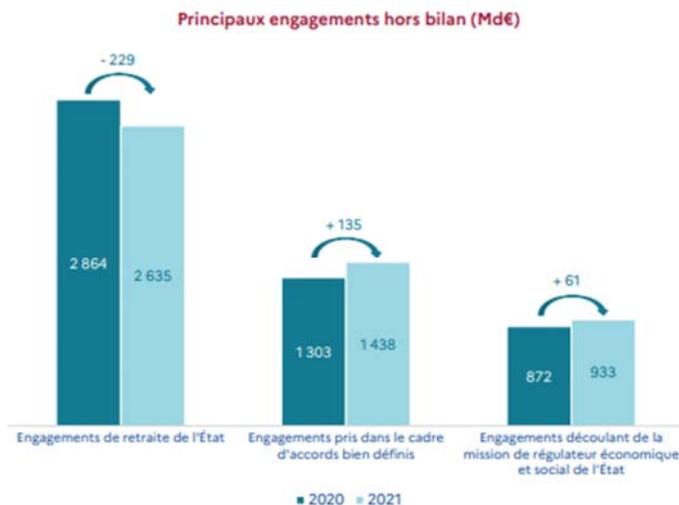
Catégorie de produits	31 décembre 2021	31 décembre 2020	31 décembre 2019	31 décembre 2018
Produits fiscaux nets	306,2	305,3	304,3	325,4
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	10,6	9,0	12,0	9,5
Ressources propres du budget de l’Union européenne	– 26,4	– 23,7	– 21,0	– 20,6
Total	290,4	290,6	295,3	314,3

Source : lois de règlement 2018 à 2020 et présent projet de loi de règlement.

III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Les engagements hors bilan de l’État sont constitués de l’ensemble des obligations potentielles qui, sans réunir les critères d’inscription au bilan ou au compte de résultat, s’imposent à l’État et sont susceptibles d’avoir un impact significatif sur sa situation financière.

Ils s'élèvent à environ 5 008 milliards d'euros fin 2021.



Source : exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

Les engagements hors bilan relatifs aux retraites (2 635 milliards d'euros) – y compris les subventions d'équilibre à certains régimes de retraite – en représentent un peu plus de la moitié et sont en baisse de 229 milliards d'euros en 2021 en raison d'une révision des hypothèses démographiques.

La dette garantie par l'État au titre des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis augmente de 135 milliards d'euros pour s'établir à 1 438 milliards d'euros. Cette évolution résulte de :

– la diminution de l'engagement au titre des prêts garantis par l'État (– 7 milliards d'euros) ;

– la hausse de l'engagement au titre de la garantie de l'État des emprunts de l'Unédic (+ 9,3 milliards d'euros) ;

– la hausse des garanties liées à des missions d'intérêt général (+ 25 milliards d'euros) en raison d'une collecte dynamique sur le livret A et le livret de développement durable et solidaire ;

– le doublement des engagements financiers de l'État (+ 107 milliards d'euros) principalement en raison de l'engagement de l'État au titre du plan de relance européen (75 milliards d'euros), qui représente le montant maximal théorique susceptible d'être garanti par la France.

Les engagements de l'État découlant de sa mission de régulateur économique et social augmentent également de 61 milliards d'euros, du fait de la hausse de l'engagement au titre de l'allocation aux adultes handicapé (+ 27 milliards d'euros), du service public de l'énergie (+ 21 milliards d'euros), des régimes sociaux et de retraite (+ 16 milliards d'euros) et des nouveaux engagements inscrits au titre du volet écologie du plan de relance (+ 4 milliards d'euros).

IV. CERTIFICATION DES COMPTES

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et qu'« *ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Le législateur a ainsi confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les comptes de l'État ont été systématiquement certifiés, même si cette certification a toujours été assortie de réserves. Les premières années ont été marquées par des progrès significatifs, ce qui a permis, en dix ans, la levée de quatorze réserves.

Depuis 2015, les comptes de l'État sont certifiés réguliers et sincères, sous quatre réserves substantielles invariables :

- les limites générales dans l'étendue des vérifications ;
- les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ;
- les anomalies relatives aux immobilisations financières ;
- les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSERVES DEPUIS 2006

Exercice	2006	2007 2008	2009	2010	2013	2016
				2011 2012	2014 2015	2017 2018 2019 2020
Nombre de réserves	13	12	9	7	5	4

Source : Cour des comptes.

Dans un effort de lisibilité, la Cour des comptes a choisi cette année de modifier la présentation de son rapport sur la certification des comptes de l'État. Ainsi, elle a reclassé les vingt-deux constats d'audits, regroupés en quatre réserves en 2020, en **quinze observations**, au sein desquelles sont distinguées, d'une part les « anomalies significatives » et, d'autre part, les « insuffisances d'éléments probants ».

Il est important de souligner que parmi les vingt-deux constats d'audit de l'acte de certification des comptes de 2020, cinq ne sont plus mentionnés car ils n'ont plus d'impact significatif sur le compte général de l'État ; quatre, relatifs aux systèmes d'information et aux dispositifs de maîtrise des risques, sont mentionnés à l'appui d'autres observations ; et treize sont repris avec des ajustements et des regroupements. Par ailleurs, cinq observations sont entièrement nouvelles (voir *infra*).

Ainsi, la Cour relève les cinq anomalies significatives suivantes dans le compte général de l'État pour 2021 :

- la sous-évaluation des provisions et dépréciations liées aux matériels militaires ;
- la surévaluation de la participation de l'État dans EDF ;
- le traitement de la Caisse des dépôts et consignations et du fonds d'épargne en participations non contrôlées ;
- la comptabilisation inappropriée des charges entraînées par plusieurs dispositifs d'intervention ;
- l'absence de mention des engagements pris pour garantir la dette de Bpi France.

Les anomalies relatives à la surévaluation de la participation de l'État dans EDF, au traitement de la Caisse des dépôts et consignations et du fonds d'épargne en participations non contrôlées et à la comptabilisation inappropriée des charges entraînées par plusieurs dispositifs d'intervention sont des observations formulées pour la première fois.

La Cour met également en évidence l'insuffisance d'éléments probants sur dix postes comptables significatifs :

- la valeur du patrimoine immobilier ;
- la valeur du réseau routier ;
- la valeur des actifs liés aux programmes d'armement ;
- la valeur de certaines entités contrôlées par l'État ;
- la valeur des stocks militaires ;
- la valeur des créances fiscales ;
- le provisionnement des obligations de dépollution et désamiantage ;
- la justification des soldes de trésorerie ;
- le montant des charges d'intervention ;
- le montant des produits fiscaux.

Les observations de la Cour sur l'insuffisance d'éléments probants relatifs à la valeur du réseau routier et à la justification des soldes de trésorerie sont entièrement nouvelles.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE LA COMMISSION

AUDITION DE M. GABRIEL ATTAL, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2021

Au cours de sa séance du jeudi 7 juillet au matin, la commission a procédé à l'audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 (n° 10)

M. Éric Coquerel, président. Je souhaite la bienvenue à M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics.

L'ordre du jour de notre commission est assez chargé car nous devons examiner maintenant le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et, à 19 heures, ouvrir nos débats sur un projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, lors d'une réunion au cours de laquelle nous entendrons M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et économique, ainsi que, à nouveau, M. Attal. Je vous remercie donc, monsieur le ministre délégué, d'avoir accepté le principe de deux auditions distinctes. Comme nombre de commissaires, je considère qu'il est important de prendre le temps de débattre distinctement de textes aussi différents et je souhaite qu'il en soit désormais ainsi.

Je précise que le projet de loi de règlement est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique de mercredi prochain, 13 juillet.

Je serai attentif à ce que le bon climat dans lequel nous avons travaillé lors de la précédente législature se perpétue et que nous continuions à échanger sans concession, mais sans souci de « faire le *buzz* ».

Le bureau de la commission des finances, qui s'est réuni hier matin, a fixé quelques règles d'organisation des débats. Je vous propose donc pour notre réunion le déroulement suivant : après le ministre, le président de la commission et le rapporteur général, nous entendrons un orateur par groupe, pour une durée de deux minutes. Après la réponse du ministre, il y aura une série de questions. J'ai souhaité que, désormais, les personnes auditionnées répondent après les interventions de l'ensemble des orateurs des groupes et que celles-ci soient toujours distinctes des questions des députés.

M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics. C'est un plaisir et un honneur d'être devant vous, pour la première fois en qualité de ministre délégué chargé des comptes publics. Je vous félicite pour votre élection et votre choix de siéger dans cette commission, où nous serons amenés à travailler ensemble régulièrement.

Nous sommes donc réunis pour l'examen du projet de loi de règlement, passage obligé de la procédure budgétaire, qui est l'occasion de porter un regard sur l'année écoulée et un moment important de mise en perspective.

Sur le plan sanitaire, 2021 a été une année en montagnes russes, au plan mondial, ce qui a eu des conséquences en chaîne sur la production, l'approvisionnement et les prix. Dans un environnement marqué à la fois par cette instabilité et la reprise postcovid, l'exécution budgétaire de 2021 illustre les trois principes qui, hier comme aujourd'hui, guident notre action : protéger, relancer et maîtriser.

Sur le plan international, 2021 a été une année de rebond, avec une croissance de 6,1 % après la récession mondiale de la crise du covid. Cette reprise a été facilitée par les politiques budgétaires décidées par les gouvernements mais aussi par le maintien de politiques monétaires accommodantes. L'aire des taux quasi nuls est d'ailleurs en train de se refermer, nous aurons l'occasion d'en parler.

Dans la zone euro, l'activité économique a fortement rebondi avec une croissance de 5,4 %, quoique les situations aient été contrastées, les performances des différents États étant variables selon les restrictions décidées ou l'ampleur des soutiens budgétaires. Avec un taux de 6,8 %, la reprise de l'économie française se situe 1,4 point au-dessus de la moyenne, ce dont nous pouvons collectivement nous féliciter.

Plusieurs dérèglements sont néanmoins apparus au fil des mois, certains liés aux résurgences épidémiques – comme la vague omicron de l'automne – et d'autres à la reprise elle-même, en raison d'un phénomène de surchauffe économique partout constaté. Nous avons donc redécouvert le fléau de l'inflation, que nous combattons vigoureusement pour protéger les Français.

La forte reprise a mis l'économie mondiale à rude épreuve afin de satisfaire l'explosion de la demande, à quoi se sont donc ajoutés les épisodes de résurgence du covid, ce qui a entraîné plusieurs goulots d'étranglement sur les chaînes de production et d'approvisionnement : usines mises à l'arrêt, blocage de grands ports, dont celui de Shanghai, en raison de la politique locale du « zéro covid »... Cet engorgement de la logistique mondiale a entraîné des retards, des pénuries, des hausses de prix de la plupart des matières premières dans un contexte déjà marqué par un fort renchérissement du prix de l'énergie.

Les tensions inflationnistes ne datent donc pas de l'invasion de l'Ukraine mais de l'automne 2021. Face à cette nouvelle donne, le Gouvernement a réagi sans tarder avec le blocage des prix du gaz et de l'électricité, l'indemnité d'inflation de 100 euros, versée à 38 millions de personnes, le chèque énergie exceptionnel. Ces mesures, dont certaines ont été prises dès septembre ou octobre 2021, nous ont permis de contenir la hausse des prix, et donc ses conséquences sur le portefeuille des Français. L'inflation, certes, est trop élevée mais elle est inférieure de 3 points à la moyenne de la zone euro.

Certaines mesures ayant des conséquences directes sur les finances publiques de 2021, le second projet de loi de finances rectificative présenté en novembre dernier prévoyait notamment l'ouverture de 3,8 milliards d'euros de crédits de paiement pour financer l'indemnité d'inflation de 100 euros, et de 600 millions pour le chèque énergie exceptionnel versé à 5,8 millions de ménages modestes en décembre dernier.

Trois principes ont donc guidé notre action en 2021 : protéger, relancer et maîtriser.

Protéger, tout d'abord. Nous avons poursuivi l'effort pour contrer les effets de la crise du covid, en adaptant constamment nos dispositifs aux contextes sanitaire et économique. Nous l'avons fait à travers deux PLFR, adoptés en juillet et en novembre 2021, qui ont ouvert près de 11,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires. Nous n'avons ainsi laissé personne sur le bord du chemin, ni les entreprises, ni les ménages, en portant une attention particulière aux plus vulnérables.

Les mesures de protection sanitaire assorties de restrictions d'activité décidées pour limiter la circulation du virus auraient eu des effets dramatiques si nous ne les avions pas contrebalancées par de puissants mécanismes de soutien à notre économie et à nos concitoyens les plus exposés. Je pense notamment au fonds de solidarité et à l'activité partielle, que nous avons su mettre à la disposition des acteurs économiques au bon moment, dès 2020, puis adapter, avant de réduire progressivement la voilure.

Je pense aussi aux mesures qui ont permis de protéger le pouvoir d'achat. D'après l'INSEE, le pouvoir d'achat des ménages par unité de consommation a continué de progresser de 1,9 % en 2021. Même si ce chiffre statistique ne décrit pas ce qu'est la vie quotidienne des Français, un tel résultat s'explique par les choix politiques qui ont été faits, avec des dispositifs massifs comme l'indemnité d'inflation et la prolongation du repas à 1 euro pour les étudiants boursiers instaurée dès la rentrée 2020.

L'année dernière, 34,4 milliards d'euros de crédits ont été mobilisés sur le budget de l'État pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Composée de cinq programmes, elle a permis de financer l'activité partielle, le fonds de solidarité pour les entreprises, le renforcement des participations de l'État au capital d'entreprises publiques fragilisées par la crise, notamment Air France-KLM en avril 2021, la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire, ainsi que l'achat de matériels sanitaires pour faire face à la pandémie.

S'agissant de l'activité partielle, le retour progressif au dispositif de droit commun s'est traduit par une baisse significative du nombre d'entreprises bénéficiaires, ce qui est plutôt une bonne nouvelle puisque cela signifie qu'elles n'en avaient plus besoin. En 2021, 500 000 entreprises ont eu recours à ce dispositif contre un peu plus d'un million lors du premier confinement. Pour les secteurs frappés par les fermetures, nous avons maintenu le dispositif de prise en charge maximum de l'activité partielle jusqu'au dernier jour de l'année, soit le versement d'une compensation représentant 70 % des salaires. Globalement, 3,5 millions de salariés ont été ainsi protégés l'année dernière contre 9,5 millions au plus fort de la crise sanitaire, en 2020.

Le fonds de solidarité traduit l'effort sans précédent qui a été mené en 2021 afin de répondre aux besoins des entreprises, en proposant des compensations ciblées pour les plus grandes entreprises, celles dont les coûts fixes sont particulièrement importants ou celles qui sont soumises à une forte saisonnalité. Près de 27 milliards d'euros ont été exécutés en 2021 sur le programme, ce qui a permis de financer le premier volet, « classique », du Fonds de solidarité – 23,9 milliards d'euros – ainsi que les aides « coûts fixes » – 1,7 milliard d'euros – à quoi s'ajoutent des dispositifs dédiés à des secteurs très particuliers : aides spécifiques pour les remontées mécaniques, aides pour les stocks, notamment dans le secteur du vêtement, aides en faveur des régies et aide à la reprise d'entreprises.

Au 31 décembre dernier, les prêts garantis par l'État (PGE) recouvraient un engagement de 93 milliards d'euros, ce qui représente une légère baisse par rapport à fin 2020. Cette diminution est liée d'une part aux remboursements intervenus et, d'autre part, à la diminution du montant de la provision pour risque d'appel en garantie compte tenu de la nette

amélioration de la situation des entreprises bénéficiaires, ce qui est là encore plutôt une bonne nouvelle.

Après protéger, relancer. L'année 2021 a été placée sous le signe de la relance, comme en atteste l'exécution budgétaire que nous vous soumettons. Dans la période que nous avons vécue, l'enjeu n'était pas uniquement de parer à l'urgence mais aussi de préparer l'avenir. État protecteur, donc, mais aussi État stratège, avec les 100 milliards d'euros du plan de relance, qui renforcent les moyens dont dispose la puissance publique pour relever trois défis essentiels : l'accélération de la transition écologique, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et le renforcement de la cohésion sociale et territoriale.

Je tiens à souligner la célérité avec laquelle le plan a été mis en application. Nous avons fixé des objectifs très ambitieux en matière d'engagement des crédits, de décaissement et d'exécution. Or, à la fin de 2021, nous avons atteint un niveau d'engagement et de décaissement supérieur à ces objectifs que certains tenaient pour irréalisables, avec respectivement 72 et 42 milliards d'euros.

Les résultats du plan sont tout aussi bons. En matière de transition énergétique, 765 000 ménages ont formulé une demande en 2021 au titre du dispositif MaPrimeRénov' pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Et entre l'été 2020 et fin 2021, 610 000 ménages, encouragés par notre prime à la conversion, ont opté pour des véhicules électriques ou hybrides.

En matière de compétitivité, environ un tiers des entreprises industrielles françaises ont été soutenues pour relocaliser, développer ou moderniser des activités en France, notamment à travers le dispositif Industrie du futur : fin 2021, près de 7 900 entreprises en avaient bénéficié, dont 90 % de PME et de très petites entreprises et 10 % d'entreprises de taille intermédiaire. Le fonds de modernisation automobile et aéronautique a été déployé, de même que, dans les secteurs stratégiques, le soutien à la relocalisation industrielle ou le dispositif Territoires d'industrie, bien connu des parlementaires, avec plus de 1 300 projets lauréats fin 2021.

En matière de cohésion enfin, 4 millions de jeunes ont directement bénéficié du plan « 1 jeune, 1 solution ». L'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis a notamment favorisé un flux d'entrées en apprentissage à un niveau inédit, largement apprécié sur le terrain, avec plus de 732 000 jeunes concernés fin 2021 contre moins de 300 000 en 2017.

De nombreux autres dispositifs ont connu le succès, comme l'aide à l'embauche des jeunes, le plan d'investissement dans les compétences, les parcours contractualisés d'accompagnement adapté vers l'emploi et l'autonomie.

Sans aucun doute, ces politiques ont puissamment contribué à la reprise vigoureuse de l'activité que nous avons constatée l'année dernière, qui a permis à l'économie française de retrouver son niveau d'avant la crise avec six mois d'avance par rapport aux objectifs fixés. Les esprits chagrins verront là un simple effet de rattrapage, que d'ailleurs personne ne nie, après la contraction de 2020, mais admettons ensemble que son ampleur s'explique largement par les mesures de protection que nous avons promues. Une comparaison internationale, y compris européenne, montre que peu de pays ont retrouvé leur niveau de PIB d'avant crise dans les mêmes délais.

Maîtriser, enfin. Des comptes bien tenus sont en effet la condition *sine qua non* pour tenir des objectifs qui se situent bien au-delà des raisonnements financiers et qui garantissent notre indépendance, notre souveraineté et notre capacité à agir.

Le déficit public, qui était de 8,9 % en 2020, s'est établi en 2021 à 6,4 %. Cette amélioration résulte largement du rebond de l'activité économique, que l'INSEE a révisé fin mai à 6,8 % au lieu de 7 %. Il s'agit du taux de croissance le plus élevé depuis 1969 et de l'un des plus soutenus de la zone euro. Le « quoi qu'il en coûte », qui s'est imposé aussi longtemps que la situation économique l'exigeait, a joué un rôle décisif. Parce qu'ils savaient que l'État se tenait à leur côté, les ménages ont consommé et les entreprises ont sauvé l'emploi et investi. Cette croissance a été forte parce que les acteurs économiques ont compris que la puissance publique jouait pleinement son rôle d'amortisseur.

La très bonne dynamique du marché du travail, avec la création de près de 700 000 emplois nets dans le secteur privé en 2021, tient bien sûr à la croissance mais aussi aux réformes structurelles que nous avons conduites en matière d'assurance chômage, de formation professionnelle ou de renforcement de la compétitivité. Au quatrième trimestre 2021, le taux de chômage a ainsi atteint 7,4 %, son niveau le plus bas depuis 2008.

L'année 2021 a donc été la première étape sur le chemin qui doit nous conduire à ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2027. Une dynamique vertueuse a été engagée avec le reflux du déficit et des recettes fiscales plus élevées que prévu. Nous entendons poursuivre cette dynamique de maîtrise des comptes durant ce quinquennat, tout en maintenant les protections indispensables pour les Français les plus touchés par la hausse des prix.

Malgré donc cette réduction significative du déficit public, le solde public reste dégradé, en raison des mesures de soutien et d'investissement. Le solde budgétaire s'établit à – 170,7 milliards d'euros en 2021, en légère amélioration – de 2,5 milliards d'euros – par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021. Cela résulte notamment d'une hausse des recettes de 37,9 milliards d'euros par rapport à la LFI, qui s'explique principalement par la reprise de l'activité économique, en particulier en fin de premier semestre.

Je vous le dis solennellement : le quinquennat qui commence ne peut être celui de l'irresponsabilité budgétaire. Au contraire, il tiendra le cap de la non-augmentation des impôts et de la protection des Français les plus vulnérables face à l'inflation tout en s'appliquant à maîtriser nos comptes publics, ce qui est le gage de notre indépendance et de notre souveraineté.

Comme le Président de la République l'a annoncé, notre objectif est de ramener le déficit sous les 3 % en 2027. La dette des administrations publiques a quant à elle été ramenée à 112,5 % du PIB en 2021, après avoir atteint son plus haut niveau historique en 2020, avec 114,6 %. Notre objectif est de la stabiliser en 2026 et de la réduire ensuite graduellement.

Ces 3 % ne sont pas un totem, pas plus qu'il n'est question de nous soumettre à je ne sais quel diktat. Nous considérons qu'une grande nation doit honorer ses engagements, en l'occurrence à l'égard de nos partenaires européens, car il y va de notre crédibilité. Nous sommes également en train de changer d'époque : ce qui était soutenable lorsque les taux d'intérêt étaient faibles ne l'est plus lorsqu'ils remontent. Or toutes les banques centrales remontent leurs taux directeurs, ce qui a des effets immédiats sur le coût des endettements. En juin dernier, le rendement des obligations assimilables du Trésor à dix ans a franchi les 2,5 %. Nous avons la responsabilité de tenir compte de ce mouvement inexorable – qui est aussi une réponse à l'inflation – et d'adapter nos choix pour préserver notre capacité à financer nos priorités.

Cette remontée des taux aura de lourdes conséquences sur le plan budgétaire : nous discuterons cet après-midi de l'ouverture des crédits consacrés à la charge de la dette, qui

augmentera très fortement en 2022. Selon les estimations de l'Agence France Trésor, dans une hypothèse de hausse de 1 % des taux d'intérêt, le surcoût budgétaire serait de 6,1 milliards d'euros en 2023 et de 18,4 milliards d'euros en 2027.

Laisser filer les comptes, c'est se priver de moyens pour agir en temps de crise. C'est parce que nous avons retrouvé des marges de manœuvre financières grâce à notre sérieux budgétaire entre 2017 et 2020 que nous avons pu financer le « quoi qu'il en coûte ». Par ailleurs, il n'y a pas d'indépendance sans comptes bien tenus : une nation surendettée ne peut être libre. Pour autant, allons-nous augmenter les impôts des Français ? Non, comme nous l'avons dit et rappelé. Nous les avons baissés de 50 milliards d'euros lors du précédent quinquennat et nous poursuivrons en ce sens. Allons-nous démanteler les mécanismes de protection, alors que l'inflation fait rage ? Non : nous les maintiendrons et dans certains cas nous les renforcerons, pour ceux qui en ont le plus besoin. Allons-nous sacrifier nos priorités sur l'autel d'une prétendue austérité ? Non encore : la rigueur n'existe pas, sauf dans l'esprit de ceux qui veulent jouer avec les peurs des plus fragiles. Nous continuerons à financer les grandes priorités du quinquennat : l'école, la santé et la sécurité.

Bref, notre stratégie est claire : tenir les comptes pour continuer de protéger les Français, pour financer les dépenses indispensables que nous devons engager pour la transition énergétique et écologique. En tant que ministre délégué chargé des comptes publics, je veillerai scrupuleusement, et je sais que vous aussi, à respecter l'équilibre entre deux impératifs qui sont moins contradictoires qu'il ne semble : maîtriser les comptes, c'est aussi protéger les contribuables puisque c'est ainsi que l'on peut tenir les engagements de baisse des impôts ; protéger ceux qui en ont besoin, ce n'est pas seulement être juste, c'est aussi être efficace car l'on évite ainsi des dépenses bien plus lourdes par la suite. L'inaction, de surcroît, serait un drame social et humain. Dans la vie d'une nation comme dans la vie tout court, il y a des dépenses qui rapportent et des économies qui coûtent.

M. le président Éric Coquerel. L'exécution du budget 2021 montre en effet des recettes plus élevées que prévu. En 2020, ce sont les dépenses qui avaient été inférieures aux estimations. Ces 37 milliards d'euros supplémentaires arrivent à point nommé pour financer le paquet « pouvoir d'achat » mais je doute qu'ils s'expliquent par la politique du Gouvernement, en tout cas exclusivement.

En effet, l'inflation a mécaniquement gonflé les recettes d'impôts comme la TVA, et l'effet rebond est important après la crise du covid. Je m'interroge également sur les effets du plan de relance : d'après l'Observatoire français des conjonctures économiques, l'effet multiplicateur dû à la baisse des impôts de production était en 2021 de 0,3 et celui du plan de relance de 0,8.

Les 700 000 emplois créés en 2021 font suite à une destruction de plus de 320 000 emplois en 2020. Sachant que, bon an mal an, l'économie française parvient toujours à créer 200 000 à 250 000 emplois, il faut relativiser ce résultat, si intéressant soit-il. J'ajoute que, selon l'INSEE, un « emploi créé » correspond à une heure hebdomadaire de travail : ce ne sont pas 700 000 équivalents temps plein de 35 heures par semaine qui ont été créés, il peut y avoir du temps partiel.

La Cour des comptes constate « un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'est élevé à 90,3 milliards » en 2021. Elle note qu'« une proportion significative de dépenses fiscales, estimées à plus d'un milliard, n'ont [...] jamais été évaluées » et qu'« un nombre croissant de dispositifs demeurent non chiffrés (89 mesures, soit près de 14 % en 2021 contre 8 % en 2011) ». La question des niches fiscales est fréquemment soulevée, bien au-delà de l'opposition : il faudra bien finir par connaître leur coût et ce qu'elles rapportent ! Il est

d'autant plus urgent de se pencher sur ce problème que vous affirmez vouloir baisser les impôts, donc les recettes de l'État.

Enfin, au premier trimestre 2022, le pouvoir d'achat des Français a diminué de 1,5 % et il est à craindre que ce mouvement – qui plus est très variable selon les niveaux de vie – se poursuive. Je souhaiterais là encore avoir votre avis.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je vous remercie, monsieur le ministre délégué, pour cet exposé très clair et exhaustif. L'année 2021 témoigne du bien-fondé des choix politiques et économiques que nous avons faits.

Sans vouloir polémiquer, je rappelle aux oppositions quels drames sociaux et économiques elles annonçaient il y a un ou deux ans. Certains ici imaginaient un million de chômeurs supplémentaires et un volume des dépôts de bilan considérable... Les chiffres pour 2021 valident nos choix. Le rebond économique de 2021 a été exceptionnel, bien supérieur à celui de nos voisins, et nous a permis de couvrir un certain nombre de dépenses dues à la crise du covid, de financer le plan de relance et la transition écologique et d'assurer une augmentation significative du pouvoir d'achat des Français.

En 2021, le déficit public s'est élevé, plus faible que prévu – y compris au regard des lois de finances rectificatives, dont celle de novembre 2021 – à 6,4 %. Comment expliquer un tel écart ? Une meilleure anticipation n'est-elle pas envisageable ?

Le déficit structurel, en revanche, s'est assez nettement détérioré. Les discussions sont intenses sur sa composition, sur sa définition même. Pourriez-vous nous éclairer à ce propos ? Qu'en est-il du déficit structurel « sous-jacent » hors dépenses non pérennes, le mieux à même de refléter ce qui s'est passé en l'espèce en 2021 ?

La gestion budgétaire 2021 se caractérise par un volume exceptionnel de reports de crédits de 2020, à hauteur de 30 milliards d'euros environ hors fonds de concours. Certes, les dépenses du plan d'urgence étaient peu prévisibles, consacrées à la gestion immédiate de la crise, mais les reports de 2021 à 2022 demeurent importants. Ils ne concernent d'ailleurs pas que le plan de relance, mais aussi des missions du budget général, pour un montant assez conséquent de 4,1 milliards d'euros. Comment se justifient-ils ? Plus largement, quelle est votre doctrine, pour les années à venir, sur cette politique de reports ?

Le projet de loi de règlement procède à des annulations de crédits non consommés. En 2021, il s'agirait d'annuler un montant assez élevé de 2,4 milliards d'euros. Comment l'expliquer ?

Enfin, les encours de PGE atteignent 93 milliards d'euros, en diminution de 7 milliards d'euros par rapport à la fin 2020. Avec l'inflation et le ralentissement de l'économie, n'a-t-on pas sous-estimé les risques liés à d'éventuels défauts de remboursements ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Les recettes fiscales nettes ont en effet connu une augmentation considérable, de 37,9 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale. Pour décomposer, les recettes de l'impôt sur les sociétés dépassent les prévisions de 15,3 milliards d'euros, celles de la taxe sur la valeur ajoutée de 10 milliards d'euros et celles de l'impôt sur le revenu de 5,4 milliards d'euros. Ces chiffres traduisent la meilleure santé de nos entreprises, la vigueur de la consommation des ménages et le dynamisme de la masse salariale. Ils ne sont pas une conséquence de l'inflation, qui n'a démarré qu'à la fin de l'année dernière, mais de la reprise économique très forte. L'inflation pèse sur le déficit de l'État

puisqu'elle conduit à augmenter les dépenses alors que la croissance recule. Les mesures que nous vous présenterons ce soir, lors de l'examen du PLFR pour 2022, pour revaloriser un large périmètre de prestations sociales en témoignent.

En ce qui concerne le plan de relance, il est utile de rappeler les objectifs macroéconomiques de court terme que nous nous étions fixés au moment de son lancement, le 3 septembre 2020. La croissance du PIB était initialement estimée à 5 % pour 2021. Elle a finalement atteint presque 7 % selon l'INSEE. Notre premier objectif était de retrouver notre niveau économique d'avant-crise mi-2022 ; il a en fait été atteint au troisième trimestre 2021, plus tôt donc, et plus tôt aussi que nos voisins. Nous voulions également faire baisser dès 2021 le niveau du chômage ; or l'emploi salarié en France a dépassé son niveau d'avant-crise dès le deuxième trimestre 2021. Le déficit public est assez proche de 7 %, soit un point de moins que prévu, tandis que près d'un million d'entreprises ont été créées en 2021. En matière de compétitivité et d'attractivité, la France est restée en 2020 au premier rang européen des pays attractifs pour les investissements étrangers. Ces résultats ont été salués par le comité d'évaluation du plan France relance, organe indépendant présidé en 2021 par Benoît Cœuré, par le Fonds monétaire international, par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou encore par des observateurs indépendants comme le prix Nobel d'économie Paul Krugman, qui a salué l'efficacité de la réponse française à la crise et qui a placé la France parmi les pays bénéficiant du plus fort rebond.

Au premier trimestre, l'emploi salarié a dépassé de 2 points son niveau d'avant-crise. Nous sommes sortis plus vite de la crise que nos voisins : l'Italie ou l'Allemagne en sont restées à un point. Sur le plan macroéconomique, la France atteint le plus haut niveau d'emploi salarié de son histoire – 26 millions de contrats de travail en cours. C'est le fruit des réformes que nous avons engagées. La qualité de l'emploi ne peut être remise en cause puisque la part des contrats durables, des CDI, dans l'emploi salarié a progressé ces dernières années pour dépasser 51 %. Bien entendu, ce bilan positif ne nous exonère pas de poursuivre nos efforts.

S'agissant des niches fiscales, nous avons engagé au cours du précédent quinquennat un important travail d'évaluation et de bornage, supprimé une soixantaine de dépenses fiscales inefficaces et conduit quelques grands chantiers comme la refonte du dispositif Pinel. Nous avons amélioré la documentation budgétaire, comme l'illustre le budget vert. Et il ne suffit pas de multiplier les obligations déclaratives pour le plaisir d'afficher un chiffre : ce serait contraire à nos objectifs de simplification. C'est d'une vraie évaluation qualitative des dispositifs dont nous avons besoin. Nous en débattons lors de l'examen de la prochaine loi de programmation des finances publiques, qui sera l'occasion de proposer des principes de bonne gestion des dépenses fiscales et d'évaluation. Nous avons vraiment la volonté de faire le tri dans nos dépenses fiscales selon une approche critique, constructive et efficace.

L'écart qui existe entre le déficit constaté et nos prévisions pour 2021 s'observe dans beaucoup de pays, tout particulièrement chez nos voisins ou dans les pays comparables. En France, il s'établit à 6,4 % du PIB en 2021, contre 8,2 % prévus par la deuxième loi de finances rectificative (LFR2) pour 2021. Deux effets cumulés, l'augmentation de la croissance, qui a été de 6,8 % du PIB contre 6,25 % prévus en LFR2, et la bonne résistance des prélèvements obligatoires, expliquent ces 37 milliards d'euros de recettes fiscales nettes supérieures aux prévisions. En outre, les dépenses publiques ont été moins dynamiques que prévu, ce qui a amélioré le solde public. De tels écarts dus à une amélioration de la situation ont été constatés dans toute la zone euro.

S'agissant de l'évolution des dépenses, l'exécution des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* s'est élevée à 34,4 milliards d'euros en 2021, après 41,8 milliards en 2020. Les principales autres dépenses supplémentaires concernent la charge

de la dette – + 2 milliards – et l’indemnité d’inflation – + 3,3 milliards, dont une partie est dépensée sur 2022.

S’agissant du déficit structurel, vous constatez un écart avec le bilan dressé par la Cour des comptes. Il s’explique par le fait que la présentation et l’exécution en projet de loi de règlement se comparent sur la base des hypothèses propres à la loi de programmation des finances publiques, alors que la Cour des comptes opère des recompositions sur la base d’hypothèses actualisées. Ce ne sont donc pas toujours les mêmes périmètres qui sont comparés.

Le Gouvernement a actualisé sa prévision de PIB potentiel dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021, puis dans le PLF pour 2022, pour tenir compte des effets de la crise. Certaines dépenses engagées en 2020 pour faire face aux effets de la crise sanitaire et soutenir l’activité économique, considérées alors comme temporaires, ont en outre été qualifiées en 2021 de dépenses structurelles. Cela ne signifie pas qu’elles deviendront pérennes mais, par souci de sincérité budgétaire, nous devons prendre acte que les dépenses de soutien à un secteur économique durablement et lourdement fragilisé ont vocation, même si elles sont déjà en baisse, à durer encore un peu – je pense au fonds de solidarité pour les entreprises ou à l’activité partielle. La loi de finances pour 2023 et la loi de programmation des finances publiques nous permettront d’y voir plus clair.

Les reports de crédits ont atteint un volume exceptionnel en 2021. D’une manière générale, l’année 2017 a marqué le point de départ d’une baisse du niveau des reports. Nous avons atteint en 2019 le plus faible niveau de reports généraux enregistrés depuis l’entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Du fait de la crise économique et des incertitudes qui en découlaient, nous n’avons malheureusement pas pu confirmer cette tendance en 2021 et 2022. Dans un contexte en permanente évolution, il est impossible de réaliser des prévisions budgétaires aussi fiables : il faut s’ajuster ensuite grâce aux reports.

Les reports ont notamment concerné la mission *Économie*, pour 2,3 milliards d’euros. Il a fallu financer des dispositifs prioritaires du plan de relance qui se déploient sur deux ans et, par conséquent, reporter des crédits ouverts pour 2021 en 2022 – dont le dispositif sur les repreneurs ou le programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État »*. La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est concernée pour 0,2 milliard d’euros, pour le financement de la compensation des pertes en billetterie essayées par les clubs professionnels et du dispositif Pass’Sport. La mission *Travail et emploi* présente aussi un décalage dans le calendrier du versement des fonds du plan d’investissement dans les compétences ou le décaissement de certains dispositifs du plan de relance.

Pour ce qui est des annulations de crédits, je le répète, nous avons beau nous appliquer à établir les prévisions les plus sincères possibles, le contexte de la crise sanitaire rend l’exercice difficile. Les annulations opérées par la présente loi de règlement sont importantes, mais l’ordre de grandeur reste dans la lignée des deux années précédentes. D’une manière générale, soit les annulations résultent d’un besoin constaté inférieur aux prévisions, soit elles sont d’ordre technique, les crédits étant devenus sans objet. Elles concernent pour l’essentiel des crédits du titre 2. Ainsi, la sous-consommation du compte d’affectation spéciale *Pensions* n’a pas vocation à être rattrapée l’année suivante.

Enfin, l’évolution du nombre de prêts garantis par l’État au cours du deuxième semestre de l’année 2021 traduit une meilleure santé économique des entreprises. La hausse des remboursements anticipés et la baisse du nombre de défaut d’entreprises réduisent le taux

de sinistralité en 2021. Nous actualiserons dans les prochains textes, eu égard au contexte économique que nous connaissons désormais, les prévisions de sinistralité et les impacts budgétaires qui en découlent.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Ce projet de loi de règlement valide la stratégie économique et budgétaire menée par le Gouvernement l'an passé. Les résultats économiques en témoignent puisque nous n'avions pas connu une telle croissance depuis 1969 ni un taux de chômage aussi bas depuis 2008. Les résultats en matière de finances publiques sont aussi au rendez-vous : le déficit diminue de plus de deux points et demi par rapport à 2020, la dette recule et le résultat budgétaire s'améliore dans les trois comptabilités.

Je suis donc surpris d'entendre que la politique menée par le Gouvernement n'aurait pas eu d'effet. Quand on s'engage à hauteur de 72 milliards d'euros dans un plan de relance, cela a forcément un effet sur les résultats économiques !

Ce texte doit cependant nous appeler à la plus grande vigilance. En 2021, les émissions nettes de moyen et long terme de dette française ont atteint 260 milliards d'euros, un montant inédit qui nous oblige.

Le budget vert est une innovation majeure que l'on doit à la précédente majorité. Il représente 30 milliards d'euros, sur plus de 290 milliards de dépenses pilotables du budget général. Que ferons-nous des dépenses jugées « brunes », de l'ordre de 2 à 3 milliards d'euros ? Pourrons-nous aller plus loin dans la réduction de ces dépenses budgétaires ?

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Monsieur le ministre, à vous écouter, la France serait prospère, les comptes publics bien tenus et les perspectives radieuses. Si j'allais expliquer tout cela à nos concitoyens de la Somme, je serais bien moins reçu que vous ne l'êtes aujourd'hui dans cette commission.

La réalité est, hélas, tragique. Le niveau de vie des Français a baissé. L'inflation est la conséquence des politiques menées par des incompetents depuis plusieurs années. Votre politique économique est illusoire et vaniteuse. Illusoire parce que les écarts que l'on constate entre vos annonces et la réalité témoignent que vous n'êtes pas plus capables de maîtriser la situation qu'un bouchon perdu dans la tempête. Comment pourrait-il en aller autrement puisque nous avons perdu la souveraineté monétaire, la souveraineté industrielle, la souveraineté budgétaire ? Bruxelles vous le fera comprendre bientôt ! Nous avons même perdu la souveraineté démocratique, puisque vous ne savez rien de ce que ressent le peuple.

Votre politique est également vaniteuse parce que vous vous appropriez systématiquement les moins mauvais résultats, tout en rejetant la responsabilité des mauvaises nouvelles sur la conjoncture internationale, la situation sanitaire, les marchés financiers. La réalité est plus triviale : vous avez ouvert toutes les vannes de la dépense publique. C'est moins stupide que la stratégie menée par François Hollande en 2012 mais ce n'est pas une politique économique pour autant. N'importe qui, se retrouvant par les hasards de l'histoire à la tête d'un gouvernement, en serait capable.

Quand prendrez-vous des mesures qui donneront enfin des résultats que l'on pourra imputer à votre action et non au contexte international ?

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Selon vous, l'exécution du budget reflète le choix du Gouvernement de prendre, dès octobre 2021, des mesures pour soutenir le pouvoir d'achat de nos concitoyens. Ces mesures très provisoires ont été vite oubliées par les Français, qui sont déjà à découvert en milieu de mois. Le pouvoir d'achat des Français recule au premier

trimestre et le nombre de personnes pauvres atteint les 10 millions. La baisse du chômage est due pour une large part à l'augmentation sans précédent des radiations de Pôle emploi. Elle a surtout permis de réaliser des économies qui n'ont fait qu'aggraver la précarité.

L'écart est grand entre l'exécution du budget et les prévisions. Les recettes sont beaucoup plus élevées que prévu. Nous aurions ainsi une cagnotte ! Mais, plutôt que de l'avoir redistribuée en temps et en heure aux Français qui en avaient tant besoin, vous avez préféré constituer une provision pour le début de votre mandat.

Les bons résultats dont vous vous targuez ne résultent pas de la politique que vous avez menée : ils s'expliquent simplement par un rebond automatique de la croissance après la crise sanitaire et par l'inflation qui gonfle les recettes de certains impôts comme la TVA.

En revanche, les niches fiscales continuent d'alourdir notre budget, alors même que certaines se traduisent par un surcroît de pollution. Où en est l'évaluation de leur efficacité ? Selon le Réseau Action Climat, les niches fiscales polluantes représentent près de 25 milliards d'euros en 2022. Puisque vous voulez tenir la règle européenne des 3 %, pourquoi ne choisissez-vous pas de supprimer les niches fiscales inefficaces, coûteuses et polluantes dont la Cour des comptes a dénoncé, cette année encore, l'opacité, plutôt que de comprimer toujours plus le budget de l'hôpital ou celui des collectivités locales, qui subissent la hausse des coûts de l'énergie ?

Mme Véronique Louwagie (LR). Quand j'ai pris connaissance de ce projet de loi de règlement, j'ai tout de suite compris pourquoi le Gouvernement n'avait pas présenté ce texte dans les délais impartis, avant le 1^{er} juin : nous étions en période électorale...

M. le ministre a parlé d'irresponsabilité budgétaire. Or, les prélèvements de l'État ont beau avoir considérablement augmenté, ces recettes supplémentaires n'ont pas financé le désendettement. Elles servent à un surcroît de dépenses nouvelles – de l'ordre de 17,6 milliards d'euros, hors dépenses liées à la gestion de la crise. Cette augmentation s'ajoute à celle de 6,7 milliards d'euros en 2020. Le risque est réel : selon l'Agence France Trésor, une hausse d'un point des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêt à l'horizon de dix ans de 29,5 milliards d'euros.

Pas moins de 40,9 milliards d'euros d'impôts et taxes ont été affectés en 2021 à des opérateurs et organismes hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale, qui échappent totalement à l'information du Parlement : quelle est la nature de ces dépenses ?

La Cour des comptes a aussi relevé des entorses aux principes d'annualité budgétaire et de spécialité, en particulier des reports croisés de crédits. C'est inadmissible. La Première ministre a déclaré, hier, que la transparence était une exigence et le contraire un manque de respect – nous y sommes.

Enfin, quel est le montant précis des versements affectés aux cabinets de conseil en 2021 et le nombre d'heures réalisées, pour l'ensemble des missions ?

M. Pascal Lecamp (Dem). Les débats de notre commission doivent nous permettre de trouver collégalement des solutions pour nos concitoyens tout en contrôlant efficacement l'usage des deniers publics. L'examen du projet de loi de règlement est le moment privilégié de notre mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Je regrette, à ce propos, que le calendrier électoral nous ait contraints à renoncer à un vrai Printemps de l'évaluation, qui représente l'une des belles avancées démocratiques et parlementaires de la précédente législature.

Le présent texte illustre un exercice budgétaire 2021 une nouvelle fois hors du commun, mêlant mesures d'urgence et mesures de relance. Le déficit budgétaire recule mais reste élevé, à 6,4 % du PIB. De même, le taux d'endettement a diminué de deux points, du fait de la forte hausse du PIB – 200 milliards d'euros – en 2021. Les dépenses considérables pour faire face à l'urgence et relancer la croissance, en 2020 et 2021, étaient indispensables pour soutenir l'économie française. Sans elles, la situation serait bien pire. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer nos voisins européens et surtout d'écouter les acteurs du monde de l'entreprise, qui saluent les dispositifs de prêt garanti par l'État et d'activité partielle.

Vos services ont-ils modélisé une situation dans laquelle l'État n'aurait pas pris de mesures d'urgence ? Autrement dit, quelle aurait été la croissance 2021 sans plan de relance ?

M. Philippe Brun (SOC). Ce projet de loi de règlement est notre héritage, que nous porterons comme un fardeau. Ne nous y trompons pas : s'il nous est présenté si tardivement, c'est bien que le Gouvernement porte sur son bilan un regard moins naïf qu'il ne le laisse penser. Déposé le 4 juillet, ce texte arrive plus d'un mois après la date à laquelle l'article 46 de la LOLF impose son dépôt. Rien n'empêchait le gouvernement en place de déposer ce texte début juin afin de laisser au Parlement un mois pour l'étudier plutôt que ces dérisoires quarante-huit heures.

Je tirerai de ce projet de loi un enseignement et un vœu.

La politique budgétaire du gouvernement Macron s'est soldée par un échec. Le Gouvernement saisit toutes les occasions pour pointer le rebond spectaculaire du PIB en 2021, qui aurait effacé la crise. Mais alors que le PIB prévu avant la crise devait être d'environ 2 520 milliards d'euros en 2022, le PIB réel n'est que d'environ 2 470 milliards : la France accuse encore un déficit de l'ordre de 50 milliards de richesses non créées.

Le Gouvernement ne semble pas au courant de l'urgence sociale. Ainsi, l'article 4 du projet de loi prévoit d'annuler les autorisations d'engagement pour la mission *Travail et emploi* à hauteur de 916 millions d'euros. Le Gouvernement annonce remplacer Pôle emploi par France travail, mais n'allez pas croire qu'il le financera mieux pour autant...

Face aux urgences sociales, ce Gouvernement coupe, reporte, annule. Face aux déficits, il offre 5 milliards d'euros en baisses d'impôt aux 400 000 Français les plus riches. Le résultat est sans surprise : le déficit public pour 2021 s'établit à 6,5 % du PIB.

Voilà donc mon vœu : infléchir la trajectoire budgétaire, face au sombre paysage que dessine le projet de loi de règlement. Pour ce qui est de la méthode, le Gouvernement a pris l'habitude de reporter massivement des crédits d'une année sur l'autre plutôt que de les inscrire dans le budget à l'automne, ce qui prive le Parlement de la possibilité d'examiner et de débattre de leur usage réel. Cette méthode piétine le principe d'annualité et nous serons vigilants. Quant au fond, ce texte devra nous servir de contre-modèle pour le projet de loi de finances de la prochaine législature. Le prochain budget devra refléter les aspirations profondes du pays, celles que les Français ont exposées au grand jour un dimanche de juin lorsqu'ils ont privé Emmanuel Macron de majorité et fait entrer 151 députés de gauche à l'Assemblée nationale.

M. François Jolivet (HOR). L'année 2020 fut déterminante pour notre pays, marquée par trois impératifs : le maintien de mesures efficaces pour soutenir l'économie, l'intensification du plan de relance et la préservation du pouvoir d'achat grâce à l'indemnité d'inflation et au bouclier tarifaire pour le gaz et l'électricité.

Le plan de relance s'est révélé efficace : 72 milliards d'euros ont été engagés et plus de 42 milliards décaissés à la fin de l'année 2021. Parallèlement, 35 milliards d'euros de crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ont été consommés, ce qui témoigne du soutien de l'État aux victimes de la crise.

En maintenant les mesures de soutien et en intensifiant le déploiement du plan de relance, le Gouvernement a protégé les Français et préservé les fondamentaux de notre économie : l'emploi et la croissance. Le taux de chômage était, fin 2021, à son plus bas niveau depuis 2008 et la croissance à son niveau le plus élevé depuis 1969. Cette politique a eu un coût élevé pour les finances publiques, mais à quelles dépenses aurions-nous dû renoncer ? Le plan de relance ? Le soutien aux entreprises ? Le financement du chômage partiel pour les salariés ?

En tout état de cause, nous avons la responsabilité de nous approprier nos contraintes financières, celles de l'État, et les besoins des Français. Notre groupe entend prendre part à ce chantier et votera pour ce projet de loi.

Mme Eva Sas (Écolo-NUPES). Concernant la mission *Plan de relance*, la Cour des comptes a noté que 7,19 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,25 milliards d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2021 vers 2022. Elle souligne que ce mécanisme, qui devrait être réservé à des actions ayant un impact réel sur la politique de relance, s'est aussi appliqué à des dispositifs portés par les programmes de la mission mais sans lien réel avec cet objectif.

La Cour des comptes relève une sous-consommation importante des crédits du programme *Compétitivité*. Par ailleurs, la mission *Plan de relance* aurait couvert des dépenses courantes de l'État.

S'agissant de la rénovation thermique, la Cour des comptes remarque que le dispositif MaPrimRénov' ne fonctionne pas correctement. Certains niveaux d'engagement sont satisfaisants mais celui du décaissement est beaucoup moins dynamique. Cette sous-consommation s'expliquerait par le délai de traitement des dossiers – 735 000 dossiers validés, mais seulement 366 000 primes versées – et des objectifs trop ambitieux. Ainsi, l'objectif initial de 80 000 logements sortis du statut de passoire thermique en 2021 a été ramené à 2 500 logements en fin d'année.

Que pensez-vous de l'efficacité de MaPrimRénov' en matière d'économies d'énergie ? Que comptez-vous faire pour qu'elle serve vraiment à réduire la facture d'énergie des Français ?

Enfin, la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques impose au Gouvernement de remettre chaque année un rapport au Parlement sur l'évolution, en particulier du fait des réformes entreprises, de ces indicateurs relatifs à la santé, à l'éducation, au développement durable ou aux inégalités de revenu.

Ce projet de loi de règlement aurait pu être évalué au regard de ces indicateurs. Ce n'est pas le cas. Surtout, le rapport n'est plus publié ni remis au Parlement depuis 2018.

Quelle place le Gouvernement compte-t-il accorder aux nouveaux indicateurs de richesse dans nos débats budgétaires ?

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). M. le ministre se targue d'une croissance plus forte et d'un déficit public plus faible que prévu, mais rappelons que notre pays est celui qui avait subi le plus fort recul : il était normal qu'il ait le plus fort rebond.

L'année 2021 a été particulière. Les mesures de soutien étaient nécessaires mais soulèvent quelques questions.

Les recettes fiscales ne doivent pas forcément être analysées par comparaison d'une année sur l'autre. Des disparités considérables existent entre 2021 et 2020. En particulier, les périmètres peuvent avoir changé : ainsi, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est passée dans les prélèvements sur recettes.

Enfin, les Français n'ont sans doute pas la même lecture que vous de la situation. La prétendue croissance du pouvoir d'achat de 1,9 % par unité de consommation en 2021 n'a pas été ressentie comme telle par nos concitoyens. Il faudra expliquer cet écart.

La crise sanitaire et les mesures prises ont favorisé l'épargne. L'« épargne covid » serait estimée à 175 milliards d'euros, détenus par les 10 % les plus riches – d'autant que la fortune des milliardaires a quasiment doublé entre mars 2020 et octobre 2021. Comment comptez-vous taxer cette surépargne afin qu'elle serve à la relance de l'économie ?

Quant au fonds de solidarité pour les entreprises, indépendants et entrepreneurs, si nous sommes évidemment d'accord pour soutenir l'économie, quelles contreparties de nature sociale, écologique ou environnementale allez-vous leur demander, sachant que certaines entreprises ont obtenu des résultats qui battent tous les records ?

Enfin, les collectivités locales se trouveront bientôt dans des difficultés budgétaires. Les crédits venant du plan de relance s'affaissent et la CVAE devrait être supprimée en 2023. Comment les collectivités pourront-elles soutenir l'investissement public local ?

M. Charles de Courson (LIOT). Pourquoi n'avez-vous pas respecté l'article 46 de la LOLF qui prévoit le dépôt du projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ? Vous l'avez déposé trente-six jours plus tard, soit le 4 juillet. Et pourquoi privez-vous le Parlement du Printemps de l'évaluation ?

Que pensez-vous des déclarations du ministre auquel vous êtes rattaché, qui considère que la cote d'alerte est atteinte en matière de finances publiques ? Partagez-vous l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), selon lequel le déficit structurel ne s'élèverait pas à 4,4 %, comme l'indique le projet de loi de règlement, mais à 5,4 %, en hausse de 3 points par rapport à 2017 ?

L'actif net de l'État est de plus en plus négatif. Il passera de - 1 538 milliards d'euros fin 2020 à - 1 558 milliards fin 2021. L'endettement public finance de plus en plus des déficits de fonctionnement, pour plus de 80 %, pas des dépenses d'investissement. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, le HCFP souligne que le niveau de la dépense publique rapportée au PIB est resté en 2021 nettement supérieur à celui d'avant la crise – 53,8 % du PIB en 2019 et 59,1 % du PIB en 2021 – ce qui suppose de mener une action sur la dépense publique. Quel est le montant des économies réalisées en 2021 ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Monsieur Lefèvre, nous avons été précurseurs, à l'échelle mondiale, en adoptant un budget vert pour apprécier les effets sur l'environnement

de nos dépenses. En 2021, les dépenses « vertes » s'élèvent à 28 milliards d'euros tandis que les « brunes » s'établissent à 3 milliards. D'autres dépenses sont considérées comme mixtes ou intermédiaires. Notre objectif est de réduire les dépenses fiscales brunes, même si certaines des mesures de soutien au pouvoir d'achat des Français que nous prendrons, par exemple pour alléger les dépenses de carburant, relèvent de cette catégorie.

Monsieur Tanguy, je ne comprends pas votre reproche. Nous n'avons pas inventé le covid ! Nous ne sommes pas à l'origine de l'épidémie la plus grave depuis un siècle et de ses conséquences pour l'économie mondiale ! Nous avons fait au mieux dans un contexte extrêmement dégradé. Le prix Nobel d'économie Paul Krugman a lui-même salué la politique que nous avons menée.

Vous nous reprochez de mener des politiques superficielles : je ne crois pas que les artisans, les commerçants, les entrepreneurs, les salariés, les Français qui ont bénéficié du plan d'urgence et du plan de relance partagent cet avis. Vous évoquez le début du quinquennat de François Hollande, mais ce n'est pas à la situation de 2012 qu'il faut comparer ce que nous vivons, mais à celle de 2008. Notre réponse à la crise a été plus efficace que celle de l'époque.

Vous considérez que notre action n'a servi à rien, si ce n'est à dégrader les finances publiques. Le Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) estime pourtant que la dette publique accumulée aurait été dix fois supérieure sans les mesures du « quoi qu'il en coûte » et du plan de relance – c'est une façon de répondre à M. Lecamp qui se demandait ce qui serait arrivé si l'on n'avait rien fait. Accompagner des millions de personnes au chômage coûte plus cher que de soutenir les entreprises pour leur permettre de conserver leurs emplois. Accompagner des centaines de milliers d'entreprises en faillite coûte plus cher que de les aider à tenir pendant la crise. Le « quoi qu'il en coûte » a été un investissement : il nous a évité des dépenses considérables pour l'avenir.

Monsieur Rome, plusieurs des questions que vous avez posées relèvent davantage du PLFR pour 2022. Je noterai seulement, pour l'heure, qu'on ne peut pas parler de cagnotte quand on a 2 800 milliards d'euros de dettes. Les recettes ont certes augmenté, du fait de la reprise économique, mais cela ne fait pas une « cagnotte », hélas. Ce que nous avons, ce sont des recettes et des dépenses, et des choix politiques à faire afin de protéger au mieux les Français, non seulement aujourd'hui, mais aussi demain, en réduisant notre déficit. Cela implique des arbitrages difficiles, mais nécessaires.

Plusieurs d'entre vous m'ont demandé pourquoi nous présentions ce projet de loi de règlement plus tard que ce que prévoit la nouvelle loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, que l'on doit à Laurent Saint-Martin. Il est vrai que, ces dernières années, le projet de loi de règlement était déposé au moment du Printemps de l'évaluation, mais je vous rappelle que celui-ci n'a pas eu lieu cette année du fait du renouvellement de l'Assemblée nationale. Nous avons attendu que la nouvelle assemblée soit élue pour déposer ce projet de loi – sinon, nous aurions dû le déposer deux fois. Enfin, nous attendions de recevoir de l'INSEE le solde final de la croissance constatée en 2021, qui nous est parvenu le 31 mai.

S'agissant des cabinets de conseil, je rappelle que le Gouvernement a pris l'engagement d'annexer à chaque projet de loi de finances un rapport relatif à cette question. Ce sera le cas dès cette année : tous les chiffres vous seront transmis dans le PLF pour 2023.

Monsieur Jolivet, je vous remercie de votre intervention. Nous partageons l'objectif d'une réduction des déficits.

Madame Sas, MaPrimeRénov' est un dispositif remarquable qui vise à soutenir la rénovation énergétique des logements privés. C'est une bonne chose pour l'environnement puisque cela réduit la consommation d'énergie, et pour le pouvoir d'achat des Français qui est notre priorité à tous. Les chiffres sont bons : en 2021, environ 764 000 demandes d'aides ont été déposées auprès de l'Agence nationale de l'habitat ; plus de 658 000 dossiers ont été instruits et ont reçu une suite favorable, pour un montant total de primes attribuées de 2,1 milliards d'euros. Plus de 372 000 ménages ayant achevé leurs travaux ont perçu une prime en 2021, pour un montant total de 1,1 milliard d'euros. Les ménages aux revenus très modestes et modestes représentent 68 % des primes attribuées en 2021.

L'écart entre le niveau d'engagement et celui des décaissements a des causes diverses. Il est vrai que le traitement des dossiers peut être amélioré, mais il ne faut pas négliger non plus les difficultés d'approvisionnement dans le secteur du bâtiment. Je ne veux pas marcher sur les plates-bandes de mes collègues Agnès Pannier-Runacher et Christophe Béchu, chargés de l'écologie, mais je pense que le dispositif devrait être recalibré pour bénéficier davantage à des projets de rénovation globale, afin de lutter contre les passoires thermiques.

Monsieur Sansu, vous avez suggéré de créer une taxe sur la surépargne, mais je vous rappelle que nous nous sommes engagés à ne pas augmenter les impôts et à ne pas créer de nouvelles taxes. Permettez-moi de renvoyer le débat au sujet de la CVAE à l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Nous garantissons et garantissons évidemment une compensation aux collectivités locales, comme nous l'avons fait au moment de la suppression de la taxe d'habitation.

Monsieur de Courson, à propos de la déclaration de M. Bruno Le Maire, outre qu'en tant que ministre délégué, je suis d'accord par principe avec l'intégralité des propos de mon ministre de tutelle, il est évident que notre situation financière et budgétaire est tendue. Avec la remontée des taux, on a changé de monde : emprunter à 0,3 ou 0,4 %, comme c'était le cas il y a encore quelques mois, n'est pas la même chose qu'emprunter à 2 %. Cela n'a pas le même impact sur la charge de la dette, d'autant qu'elle est en partie indexée sur l'inflation mondiale. Cette question se posera largement à propos du PLFR pour 2022.

À propos du déficit structurel, comme je l'ai indiqué au rapporteur général, les indicateurs retenus sont en partie ceux de la loi de programmation des finances publiques, et c'est avec la nouvelle loi de programmation des finances publiques que nous pourrions faire de vraies comparaisons. Nous avons creusé virtuellement notre déficit structurel en qualifiant de dépenses pérennes des mesures de soutien aux entreprises réalisées dans le cadre du « quoi qu'il en coûte ». Ces mesures sont en réalité temporaires, mais par souci de sincérité, nous reconnaissons que c'est un temporaire qui dure un peu.

M. Joël Giraud. De nombreux collègues ont évoqué la question des niches fiscales. Pendant tout mon mandat de rapporteur général, j'ai défendu le principe d'une évaluation effective de chaque dépense fiscale, le plafonnement de celles qui faisaient l'objet d'abus, tant dans la culture que dans la recherche, et un bornage dans le temps de celles dont le chiffrage était insuffisant. Je sais bien que dans chaque niche fiscale se cache un chien qui a tendance à grogner quand on lui enlève son os, mais je crois qu'il faut poursuivre cet effort.

Monsieur le rapporteur général, il serait intéressant que nous menions une action concertée, voire œcuménique, au sein de la commission des finances pour mettre à jour ce qui, dans un rapport précédent d'application de la loi fiscale, concerne les niches.

M. Patrick Hetzel. Les intérêts de la dette s'élèvent, en 2021, à 36,3 milliards d'euros, ce qui représente presque le budget de la défense. Dans son rapport, le Haut Conseil

des finances publiques pose la question de la soutenabilité de la dette publique et de la réduction du déficit structurel. En effet, si l'on suit la trajectoire du quinquennat précédent, le montant des intérêts de la dette pourrait doubler en très peu de temps. Pouvez-vous nous dire un mot de la soutenabilité de la dette publique ?

M. Kévin Mauvieux. Monsieur le ministre, vous n'avez pas vraiment répondu au président, qui notait que l'augmentation des recettes fiscales devait beaucoup à l'inflation. Vous nous avez dit qu'en 2021, grâce à l'action du Gouvernement, le pouvoir d'achat des Français avait augmenté de 1,9 %, que la croissance française avait été merveilleuse et que cela n'était pas dû à un rebond, mais à votre politique.

Je ne fais pas la même analyse que vous. L'image qui me vient, c'est celle d'une personne qu'on a jetée à l'eau et qui ne sait pas nager : on a coulé, on a touché le fond et on a tapé du pied, ce qui nous a permis de remonter. Mais comme on ne sait pas nager, on recommence déjà à couler, avec un taux de croissance de 0,2 % au premier trimestre.

Demain, quand je rentrerai dans l'Eure, que devrai-je répondre aux gens qui me diront qu'ils n'ont pas vu l'augmentation de 1,9 % de leur pouvoir d'achat, eux qui paient leur essence deux fois plus cher qu'avant votre arrivée ?

Mme Christine Pires Beaune. Monsieur le ministre, il est vrai que le rebond qu'a connu la France en 2021 a été plus fort qu'ailleurs en Europe, mais nous avons aussi connu, en 2020, un recul plus important : - 4,9 % pour l'Allemagne et - 8,3 % pour la France.

La Cour des comptes estime nécessaire d'évaluer les niches fiscales et je partage évidemment cet avis, mais il faut tenir compte des évaluations qui existent déjà ! Le crédit d'impôt recherche (CIR), par exemple, a fait l'objet de trois évaluations, par la Cour des comptes, par France Stratégie et par des parlementaires. Toutes allaient dans le même sens, mais on n'en a absolument pas tenu compte !

S'agissant des difficultés de MaPrimeRénov', il est vrai que les demandes sont très nombreuses, mais cela n'explique pas tout. Il faut absolument créer un guichet pour simplifier les démarches des citoyens et des entreprises, qui rencontrent souvent des difficultés.

M. Mohamed Laqhila. Monsieur le ministre, il est vrai qu'on ne peut pas parler de « cagnotte » quand le déficit budgétaire de l'État atteint près de 171 milliards d'euros, soit 6,4 % du PIB. Les taux remontent d'une façon historique et, si le taux actuel de 2 % se maintient, la charge de la dette pourrait, selon certains économistes, augmenter de 11 points de PIB dans les dix prochaines années. Quels sont nos besoins annuels de financement *via* la souscription de la dette ? Comment être certains que nous éviterons un scénario argentin ?

Par ailleurs, le taux d'usure publié en début de semaine va peser lourdement sur les ménages les plus modestes en quête d'un crédit à la consommation. Quelles actions le Gouvernement envisage-t-il pour limiter la hausse des taux et prévenir le surendettement des ménages ?

La Première ministre a affirmé hier sa détermination à lutter contre l'inflation, qui a rendu caduques nos prévisions budgétaires de début d'année. Compte tenu de surcroît de la situation en Ukraine, quand pensez-vous qu'un retour au niveau d'inflation antérieur sera possible ?

M. Fabien Di Filippo. Monsieur le ministre, malgré votre agilité rhétorique, vous n'arriverez plus à faire croire que vous pouvez tout faire « en même temps », sans faire de

choix. Les prévisions économiques sont toutes dégradées par rapport aux annonces faites par Bruno Le Maire durant la campagne électorale. La charge de la dette explose et elle sera, à la fin de votre mandat, le premier poste budgétaire de la nation : voilà votre bilan.

Vous proposez des mesures à court terme pour le pouvoir d'achat, qui auront un effet très inflationniste : après les chèques « confinement », puis « reconfinement », on a eu l'augmentation du chèque de rentrée scolaire, les chèques « énergie » et « carburant » et, maintenant, les chèques « alimentation ». Or ces mesures laissent de côté une grande partie de la classe moyenne, de ceux qui travaillent et font avancer notre pays.

Il faut financer ces mesures et les concentrer sur les Français qui travaillent. Parmi les moyens de financement, que pensez-vous du gel de certaines aides sociales, d'un effort pour réduire la surbureaucratization des administrations ou de la suppression d'une partie de l'aide médicale de l'État (AME) pour les clandestins ? Nous attendons un discours de vérité sur ces sujets, pour soutenir la France qui travaille.

M. Franck Allisio. Monsieur le ministre, en 2021, notre contribution brute au budget de l'Union européenne a augmenté de 2,7 milliards d'euros, et il faudra attendre deux ans pour connaître notre contribution nette. Celle-ci a quadruplé en vingt ans. Tout le monde fait des efforts : les ménages, les entreprises françaises, nombre de nos services publics et certaines de nos administrations. Une administration reste seule à l'écart de ces efforts : celle de Bruxelles. Ma question est simple : quelle est la contribution de Bruxelles à cet effort collectif ?

M. David Guiraud. M. le rapporteur général a dit que la politique menée avait permis d'éviter des drames sociaux, mais dans ma circonscription, 35 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté !

Monsieur le ministre, il est vrai que vous n'avez pas inventé le covid. En revanche, c'est bien vous qui avez inventé la réforme de l'assurance chômage. Or elle s'est traduite par une baisse de 17 % en moyenne des allocations pour 1,5 million de chômeurs.

Vous dites vouloir protéger les Français, mais vous avez durci les conditions d'accès aux repas à un euro pour les étudiants non-boursiers. En 2020 et 2021, vous avez distribué 20 millions de repas à un euro à plus de 750 000 étudiants boursiers, ce qui fait environ vingt-six repas par personne dans l'année. Cette protection est encore un peu faible...

Nos collègues du Rassemblement national regrettent que l'on ait ouvert les vannes de la dépense publique. Je leur demande donc à quel service public il faut retirer de l'argent : l'école, l'hôpital, la police ?

Mme Alma Dufour. Je me demande moi aussi comment vous comptez ramener le déficit à 3 % du PIB d'ici 2027, puisque vous n'en avez rien dit pendant la campagne électorale. Le Gouvernement peut-il nous expliquer dans quelles dépenses publiques il va couper pour réaliser ces économies budgétaires qui devraient s'élever, non pas à 24, mais à 80 milliards d'euros ?

Par ailleurs, quand aurons-nous enfin un vrai débat sur la dette – son poids, et le fait que nous ne pourrions pas la rembourser ? Les règles monétaires de l'Union européenne ne peuvent plus s'appliquer à cette dette que nous n'avons pas choisie, puisqu'elle est un héritage de la crise du covid.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Madame Louwagie, je ne vous ai pas répondu tout à l'heure au sujet des opérateurs et des taxes affectées.

Il est normal que l'État confie à des opérateurs le soin d'exécuter certaines politiques publiques. Je crois que personne ici ne le conteste. Cela se fait en toute transparence, puisque l'État exerce une tutelle et que le plafond d'emplois des opérateurs figure dans le rapport annexé au projet de loi de finances.

Vous trouverez la liste des taxes affectées dans le volume *Évaluations des voies et moyens*, annexé au PLF pour 2022. En 2021, les taxes affectées plafonnées ont représenté 18,8 milliards d'euros. Les deux plus importantes sont celles qui alimentent l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, à hauteur de 1,9 milliard d'euros, et la société du Grand Paris, à hauteur de 0,8 milliard d'euros.

Monsieur Hetzel, notre ligne consiste à tenir les comptes pour que la dette ne devienne pas insoutenable. Il faut absolument éviter que le poids des intérêts de la dette nous prive des marges de manœuvre nécessaires pour financer des politiques publiques ou faire face à des situations difficiles. Nous voulons arriver à une stabilisation de la dette et à un début de remboursement en 2026. Pour répondre en même temps à Mme Dufour, nous présenterons en septembre une loi de programmation des finances publiques sur cinq ans : nous reviendrons à cette occasion sur la somme de 80 milliards d'euros que vous avancez et que nous contestons.

Monsieur Mauvieux, peut-être a-t-on rebondi parce qu'on a touché le fond, mais je répète qu'on a rebondi plus vite et plus fort que nos voisins. Citez-moi des pays, autour de nous, qui ont retrouvé leur niveau d'activité et leur niveau de pouvoir d'achat statistique d'avant-crise aussi vite que nous ? Les dernières études parues montrent qu'aucun de nos voisins n'a retrouvé son niveau d'avant-crise au même rythme que nous. Quand vous verrez vos concitoyens, dans votre circonscription, vous pourrez leur parler du paquet massif de mesures en faveur du pouvoir d'achat que nous vous présenterons ce soir, avec Bruno Le Maire. Je ne dis pas que tout va bien pour tout le monde ; il y a de grandes difficultés, et c'est pour cela que nous agissons.

Monsieur Allisio, notre contribution au budget de l'Union européenne, qui est négociée avec nos partenaires européens, sert à financer les politiques coordonnées au niveau européen, dont la politique agricole commune qui est chère à chacune et chacun d'entre nous, puisque tous nos agriculteurs en bénéficient.

Je rappelle que l'Union européenne finance une partie importante de notre plan de relance, à hauteur de 40 milliards d'euros, dont 5,1 ont été reçus dès 2021. Vous allez dire que l'Union européenne, c'est nous et nos contributions. Certes, mais on est aussi en train de développer les ressources propres de l'Union européenne, notamment avec le projet de taxe carbone aux frontières.

Madame Pires Beaune, nous partageons tous l'objectif d'améliorer le fonctionnement de MaPrimeRénov', je n'y reviens pas. Quant au CIR, c'est un choix politique de notre part : nous considérons que c'est un élément essentiel de l'attractivité de la France, qui favorise l'investissement dans notre pays et notre développement économique.

Monsieur Di Filippo, nous allons avoir un moment de vérité politique et budgétaire avec les textes qui vous seront soumis dans les prochaines semaines. À entendre certains des membres de votre groupe, on pourrait financer pour 40 milliards d'euros de dépenses avec la suppression de l'AME, qui ne coûte pourtant qu'un milliard d'euros.

Supprimer l'Aide médicale de l'État ne ferait qu'accroître la dette de nos hôpitaux, puisque les médecins continueront de soigner les malades, conformément au serment d'Hippocrate. J'ajoute que l'AME permet d'éviter le retour et la propagation d'un certain

nombre de maladies contagieuses en France. Pour ma part, je considère que c'est un honneur de soigner des personnes qui sont dans une situation d'urgence vitale – mais cela fait manifestement débat avec vous. Enfin, l'AME représente 0,4 % des dépenses de l'assurance maladie en France. On peut sans doute améliorer le dispositif – et, du reste, on l'a déjà fait ces dernières années, s'agissant du panier de soins ou des contrôles – mais il faut arrêter avec les polémiques.

M. le président Éric Coquerel. Pour rebondir sur la question de Mme Louwagie, j'indique que l'une de mes premières propositions sera de créer une mission d'information sur les cabinets de conseil.

EXAMEN DES ARTICLES

Au cours de sa séance du jeudi 7 juillet au matin, la commission a procédé à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 (n° 10).

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾.

Article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

La loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Ainsi, est présenté un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2021, les soldes prévus par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 ⁽²⁾ et par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018 à 2022 ⁽³⁾, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

(1) *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

(2) *Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.*

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

TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ARTICLE LIMINAIRE

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2021	LFI 2021		LPFP 2018-2022 (année 2021)	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Solde structurel	- 4,4	- 3,8	- 0,6	- 1,2	- 3,1
Solde conjoncturel	- 2,0	- 4,5	2,6	0,3	- 2,3
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,2	0,1	0,0	- 0,1
Solde effectif	- 6,4	- 8,5	2,1	- 0,9	- 5,5

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le solde effectif peut différer de la somme de ses composantes

Source : présent projet de loi de règlement.

Les différentes composantes du déficit public de 2021 sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 1).

*

* *

Amendement CF1 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Nous proposons de rectifier le tableau de l'article liminaire pour tirer les conséquences de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques le 24 juin 2022 sur le présent projet de loi.

Il y rappelle que la nouvelle estimation du PIB potentiel, telle que présentée par le Gouvernement dans le Rapport économique, social et financier pour 2022, doit conduire à accroître le déficit structurel d'un point en 2021. En conséquence, nous proposons de faire passer le solde structurel de -4,4 à -5,4 points de PIB. Il convient également de tirer les conséquences de cette modification sur l'écart avec la loi de finances initiale pour 2021 et la loi de programmation des finances publiques, afin d'assurer la cohérence du tableau.

Chers collègues, j'appelle votre attention sur le fait que l'écart entre le solde prévu dans la loi de programmation des finances publiques et le solde réel est considérable : ce solde structurel devait être de -1,2, il est officiellement de -4,4, et même -5,4 points d'après le HCFP. Pour vous donner un ordre d'idée, sur 2 500 milliards d'euros, cela représente une différence d'un peu plus de 100 milliards.

Pour mémoire, le solde structurel est indépendant de la conjoncture et des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire. C'est donc vraiment le fond de la question budgétaire.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Cher collègue, je reconnais votre constance sur ce sujet et je vous accorde que la situation n'est pas totalement satisfaisante.

Vous proposez de tirer les conséquences de la révision du PIB potentiel que le Gouvernement a lui-même présentée dans le Rapport économique, social et

financier annexé au PLF pour 2022 et vous posez la question du calcul du solde structurel. Le ministre a déjà apporté des éléments de réponse à ce sujet.

Vous le savez, il s'agit avant tout d'une construction basée sur des hypothèses macroéconomiques, et non d'un constat budgétaire et comptable. Elle repose, à ce titre, sur des hypothèses et des conventions. C'est la loi de programmation des finances publiques qui sert de référence pour définir la trajectoire de PIB potentiel. Or la dernière loi de programmation, vous le savez, porte sur la période 2018-2022, elle est obsolète. Je précise toutefois que le solde effectif global, qui s'établit à -6,4 %, est quant à lui incontestable. Il me semble donc que votre amendement, qui modifie également ce ratio, n'a pas d'objet.

Je rappelle enfin que la manière dont on décide de répartir certaines dépenses, notamment celles liées au plan de relance, entre le solde structurel et le solde conjoncturel, peut modifier l'équilibre entre ces deux postes. Du reste, au niveau européen, cette distinction a elle-même tendance à être remise en question. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, pour tenir compte de votre observation, qui me paraît justifiée, je veux bien déposer un sous-amendement pour transformer le -2 en -1 et le -7,4 en -6,4. Mais j'aimerais avoir une réponse sur le fond.

Mme Christine Pires Beaune. Monsieur le rapporteur général, vous avez souligné la constance de Charles de Courson. Valérie Rabault a la même, et ces chiffres démontrent que les amendements qu'elle avait déposés l'an dernier étaient tout à fait justifiés. Si le conjoncturel devient structurel au bout de deux ou trois ans, on va vraiment finir par s'y perdre.

L'amendement CF1 est retiré.

Amendement CF2 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ce que nous dit le Haut Conseil des finances publiques, c'est qu'on ne sait plus très bien appliquer les règles qui s'imposent à nous. Cet amendement est un petit clin d'œil : nous proposons d'inscrire « Non renseigné » dans la dernière colonne du tableau de l'alinéa 2, comme il arrive désormais au Gouvernement de le faire.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je vous ferai la même réponse que sur l'amendement précédent : on ne peut pas dire que le solde global est « non renseigné », puisqu'il est juste. Nous aurons l'occasion de revenir longuement sur cette question lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques. À cette occasion, nous réviserons nos hypothèses et saurons donc précisément ce qu'il en est de notre déficit structurel et de notre déficit conjoncturel. Retrait, ou avis défavorable.

M. Charles de Courson. Chers collègues, même si l'on s'en tient aux chiffres donnés par le Gouvernement, l'écart entre le solde effectif prévu et celui que l'on constate est de -5,5, ce qui représente 135 ou 140 milliards d'euros. C'est colossal !

Quant à la loi de programmation qui sera examinée en septembre, je me demande à quoi elle servira, puisque presque toutes nos lois de programmation ont dérapé dès la deuxième année.

L'amendement CF2 est retiré.

La commission adopte l'article liminaire non modifié.

Article 1^{er}

Résultats du budget de l'année 2021

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la LOLF ⁽¹⁾, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2021, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2021 à – 170,7 milliards d'euros.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2021. Les données présentées sont calculées hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) ⁽²⁾.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiche 1).

*
* *

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'article, cette convention tient au fait que le compte d'opérations monétaires Opérations avec le FMI retrace « pour mémoire » le montant de la créance de la France sur le FMI (correspondant à sa quote-part dans le capital de l'institution). Les crédits de ce compte sont adoptés sans découvert autorisé en LFI puis, en loi de règlement, une autorisation de découvert est adoptée, à hauteur du montant de la créance (18,65 milliards début 2021, diminué du solde créditeur des opérations 2021 de 1,4 milliard d'euros). Au total, le découvert complémentaire demandé dans la loi de règlement correspond à la balance de sortie de compte, débitrice à hauteur de 17,3 milliards d'euros. L'importance du montant justifie que le solde de ce compte soit exclu des résultats budgétaires de l'année, afin d'éviter tout biais comptable.

Article 2

Tableau de financement de l'année 2021

Conformément au paragraphe II de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2021. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 285,2 milliards d'euros.

RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2021

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2021
Besoin de financement	285,2
Amortissement de la dette à moyen et long termes	118,3
<i>dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	<i>117,5</i>
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	<i>0,8</i>
Amortissement SNCF réseau	1,3
Amortissement des autres dettes	0
Déficit à financer	170,7
Autres besoins de trésorerie	- 5,1
Ressources de financement	285,2
Émissions de dette à moyen et long termes, nettes des rachats	260,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 6,2
Variation des dépôts des correspondants	18,7
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	- 4,4
Autres ressources de trésorerie	17,2

Source : article 2 du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

Cet article présente les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non à son équilibre comptable, défini en comptabilité générale et budgétaire de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 5).

*

* *

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Article 3

Résultat de l'exercice 2021

Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** du présent article approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2021, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 142,1 milliards d'euros, et mentionne dans un tableau les charges et produits de l'État.

Le **II** affecte au bilan ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* ».

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 1 657,6 milliards d'euros au 31 décembre 2021.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État.

Par ailleurs, l'article 47–2 de la Constitution, issu de sa révision du 23 juillet 2008, prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Sur ce fondement, la Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5^o de l'article 58 de la LOLF. En mai 2022 ⁽¹⁾, la Cour a certifié que « *sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « Fondements de l'opinion avec réserves », le compte général de l'État est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice* ».

La Cour des comptes a revu cette année la présentation de son rapport sur la certification des comptes de l'État. Les quatre réserves relevées depuis 2016 ont été reclassées en quinze observations, dont cinq « anomalies significatives » et dix relatives à des « insuffisances d'éléments probants ».

(1) *Cour des comptes*, Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2021, mai 2022.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 6).

*

* *

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

Article 4

**Budget général – Dispositions relatives aux autorisations
d’engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article « ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés ».

À ce titre, le présent article ouvre des crédits complémentaires pour un montant de 600,2 millions d’euros d’AE et 600,6 millions de CP.

Le présent article procède également à l’annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 6,4 milliards d’euros en AE et 2,4 milliards d’euros en CP.

L’annexe *Développement des opérations constatées au budget général* ⁽¹⁾ au présent projet de loi de règlement a pour objet de détailler la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi de règlement.

Les données contenues dans le présent article sont analysées dans la partie générale du présent rapport par la fiche 3 sur les dépenses de l’État et par la fiche 4 relative aux modifications de crédits intervenues au cours de l’exercice 2021.

*

* *

La commission adopte l’article 4 non modifié.

(1) Cette annexe est prévue par le 2° de l’article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Article additionnel après l'article 4

Rapport sur les annulations de crédits de la mission *Cohésion des territoires*

Amendements CF19, CF21, CF20, CF14, CF17, CF18 et CF16 de M. Philippe Brun.

M. Philippe Brun. L'article 4 procède à l'annulation d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées pour la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à hauteur de 101 millions d'euros, qui portent principalement sur le programme *Administration territoriale de l'État*. Il procède par ailleurs à l'annulation de crédits de paiement non consommés et non reportés pour cette mission, à hauteur de 10 millions.

L'administration territoriale de l'État, ce sont nos préfectures et nos sous-préfectures, qui sont dans un état lamentable. Tous les députés de terrain que nous sommes le constatent. C'est la raison pour laquelle nous demandons par l'amendement CF19 un rapport du Gouvernement sur ce sujet.

L'amendement CF21 porte sur la mission *Cohésion des territoires*, qui subit une annulation de 165,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 17 millions en crédits de paiement non consommés.

S'agissant de la mission *Enseignement scolaire*, l'amendement CF20 porte sur l'annulation d'autorisations d'engagement à hauteur de 249 millions d'euros et de crédits de paiement à hauteur de 244 millions.

L'amendement CF14 concerne la mission *Justice* avec l'annulation de 388 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 72 millions de crédits de paiement.

Concernant la mission *Plan de relance*, l'amendement CF17 vise à obtenir des éclaircissements sur l'annulation de 15,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,45 million d'euros en crédits de paiement.

L'amendement CF18 concerne la mission *Sécurités*, qui connaît une annulation de 307 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 117 millions de crédits de paiement.

Enfin, l'amendement CF16 vise la mission *Travail et emploi*, qui enregistre l'annulation de 916 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 60 millions en crédits de paiement.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement nous remette un rapport justifiant pourquoi l'ensemble de ces crédits ne sont ni consommés, ni reportés.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. S'il est essentiel que les députés soient éclairés, il faut bien mesurer la charge de travail que représentent les rapports qu'ils peuvent demander. Or la très grande majorité des informations que vous demandez, et qui sont toutes intéressantes, sont déjà disponibles, par exemple

dans les rapports annuels de performance (RAP) rattachés à chaque mission du budget général et annexés au texte que nous examinons, ou encore dans les notes d'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes. Il convient aussi que chaque rapporteur spécial chargé du suivi de l'exécution des crédits d'une mission étudie les mouvements de crédits et en rende compte dans son rapport spécial.

Par ailleurs, le niveau des annulations de crédits porté par le projet de loi de règlement est très faible : 2,4 milliards d'euros, ce qui représente 0,4 % du total des crédits consommés en 2021. Les crédits non consommés étaient en effet à un niveau relativement élevé fin 2020 et fin 2021 en raison du contexte exceptionnel de la crise sanitaire et des réponses d'urgence apportées, le ministre s'est par ailleurs engagé à ce que ce niveau diminue à l'avenir. J'ajoute que 88 % de ces crédits non consommés ont été reportés, les annulations sont donc marginales.

Enfin, les annulations de crédits peuvent être le signe d'une bonne gestion. Ainsi, concernant la mission *Travail et emploi*, la conjoncture économique bien plus positive que prévu, particulièrement en fin d'année, explique un moindre recours aux crédits disponibles. De même, il est très difficile de prévoir à l'euro près les crédits nécessaires pour financer la masse salariale, les embauches pouvant être retardées, par exemple en cas de difficulté à recruter certains profils techniques.

M. Philippe Brun. L'objectif est d'obtenir des réponses du Gouvernement. Votre expertise et celle de la Cour des comptes sont importantes, mais nous aimerions savoir pourquoi le Gouvernement a procédé à ces annulations, en particulier dans la mission *Travail et emploi*.

Mme Christine Pires Beaune. Les demandes de rapport au Gouvernement sont la seule solution qu'ont les députés pour avoir une discussion sur un sujet en commission et en séance. Nous défendrons donc à nouveau ces amendements dans l'hémicycle.

Les NEB et les RAP ont été publiés il y a seulement quelques jours, ce qui complique notre tâche. Ce soir, notre commission entend les ministres sur le PLFR alors que nous n'avons toujours pas une seule ligne de ce texte ; nous allons le découvrir sur table. Si l'on veut travailler de façon constructive, il faut améliorer la communication des documents en amont.

Les annulations de crédits ne sont certes pas très importantes en pourcentage mais elles sont toujours surprenantes quand elles visent des missions où des besoins existent. Il en va ainsi du programme *Administration territoriale de l'État*, alors que le manque de personnel en préfecture est criant, ou de la mission *Travail et emploi*, qui subit des annulations pour près d'un milliard alors que nous recevons sans cesse dans nos permanences des personnes qui n'ont pu suivre de formation faute de crédits, en dépit du fameux plan « 1 jeune, 1 solution ».

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Monsieur Brun, ces informations existent : je vous renvoie aux rapports annuels de performance rattachés à chaque mission du budget, qui sont publiés.

Le projet de loi sur le pouvoir d'achat est présenté en conseil des ministres cet après-midi et les ministres viennent nous le présenter ce soir : difficile de faire plus vite ! Nous aurions eu besoin de plus de temps pour l'examiner, certes, mais il propose des mesures d'urgence : si nous voulons aider nos concitoyens, il faut adopter un calendrier très serré. En prévoyant un mois de navette parlementaire, nous devrions terminer la session extraordinaire début août. Ne voyez pas là de mauvaise intention : c'est le seul effet des contraintes qui s'imposent à nous.

M. le président Éric Coquerel. Le Gouvernement avait proposé à la commission de se réunir vendredi sur le PLFR. Nombre de nos collègues étant absents ce jour-là, le bureau de la commission a préféré l'examiner jeudi. En revanche, le Gouvernement aurait peut-être pu déposer le projet de loi de règlement plus tôt.

*La commission **rejette** l'amendement CF19, **adopte** l'amendement CF21 (amendement 4) et **rejette** successivement les amendements CF20 et CF14.*

Article additionnel après l'article 4

Rapport sur les annulations de crédits de la mission Travail et emploi

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Concernant l'amendement CF17, je souhaite préciser qu'il comporte une erreur : l'annulation d'autorisations d'engagement porte sur 15 000 euros et non 15 millions. Il me semble excessif de demander un rapport pour un montant aussi faible. Demande de retrait.

M. Philippe Brun. Pour ma part, j'ai bien lu 15 millions, et non 15 000. Je maintiens cet amendement.

La commission rejette successivement les amendements CF17 et CF18 et adopte l'amendement CF16 (amendement 3).

Article 5

**Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations
d’engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* présente un niveau de consommation de 2,2 milliards d’euros en AE et en CP au titre de l’exercice 2021. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* présente un niveau de consommation de 135,5 millions d’euros en AE et 138,6 millions d’euros en CP.

En application du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article procède également à l’annulation d’AE non engagées et non reportées au titre de l’exercice 2021 sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 11,9 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 14,1 millions d’euros.

Parallèlement, il annule les CP non consommés et non reportés sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 12,7 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 10,6 millions d’euros.

*

* *

La commission adopte l’article 5 non modifié.

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes

Le **I** du présent article arrête dans un tableau le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2021, par mission et programme.

AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT OUVERTES ET CONSOMMÉES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en milliards d’euros)

Année	Autorisations d’engagement ouvertes	Autorisations d’engagement consommées	Écart
2017	204,3	200,4	– 3,9
2018	207,3	198,7	– 8,6
2019	210,1	189,7	– 20,4
2020	228,0	204,9	– 23,1
2021	199,6	192,0	– 7,6

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

Le **II** arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux, au 31 décembre 2021, par mission et programme en crédits de paiement.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en milliards d’euros)

Année	Crédits de paiement ouverts	Crédits de paiement consommés	Écart
2017	203,0	198,1	– 4,9
2018	205,8	198,6	– 7,2
2019	210,0	191,2	– 18,8
2020	228,2	205,3	– 22,9
2021	199,8	192,2	– 7,6

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2021, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2022.

Le **IV** reporte à la gestion 2022 les soldes arrêtés au III à l’exception de ceux présentés dans le tableau ci-dessous.

SOLDES NON REPORTÉS SUR LA GESTION 2022

(en millions d'euros)

Compte	Solde non reporté
Compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	– 356,9
Compte de commerce <i>Opérations commerciales des domaines</i>	46,6
Compte d'opérations monétaires <i>Émission des monnaies métalliques</i>	107,6
Compte d'opérations monétaires <i>Pertes et bénéfices de change</i>	– 14,1

Source : *présent PLR.*

*

* *

La commission adopte l'article 6 non modifié.

Article 7

**Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie
au titre de l'aide publique au développement**

Le présent article met en œuvre une annulation d'une partie de la dette détenue par la France sur la Somalie.

I. L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS

L'initiative PPTE a été lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale afin de faire face à la situation préoccupante de l'endettement de certains pays bénéficiaires de l'aide au développement.

Afin de bénéficier de l'initiative, les pays doivent satisfaire plusieurs critères. La première étape consiste à atteindre le **point de décision**, en satisfaisant les conditions suivantes ⁽¹⁾ :

i. être admissible à emprunter auprès de l'Agence internationale de développement (AID) ⁽²⁾ et auprès du FMI, par le biais du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) ⁽³⁾ ;

ii. faire face à une charge d'endettement insoutenable, pour laquelle les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette sont insuffisants ;

iii. donner la preuve qu'ils ont procédé à des réformes et mené une « politique économique avisée » dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale ;

iv. avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté suivant un « vaste processus participatif au niveau national ».

La deuxième étape est le **point d'achèvement**. Afin de recevoir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette, le pays doit :

i. continuer de donner la preuve de bonnes performances dans le cadre de programmes soutenus par des prêts du FMI et de la Banque mondiale ;

ii. exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes convenues dans le cadre du point de décision ;

iii. adapter et mettre en œuvre pendant un an au moins son document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

(1) *Fonds monétaire international, Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), 23 mars 2021.*

(2) *L'AID est le guichet concessionnel de la Banque mondiale et est chargé, à ce titre, de l'octroi des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres du monde.*

(3) *Le FRPC est chargé, au sein du FMI, d'octroyer des prêts à des taux bonifiés aux pays à faibles revenus.*

L'initiative PPTE a permis, depuis sa mise en place, des allègements de dette conséquents. Début 2021, avec l'atteinte du point de décision par la Somalie, des montages de réduction de la dette ont été approuvés au bénéfice de 37 pays, assurant un allègement de 76 milliards de dollars des États-Unis.

Le rapporteur spécial de la mission *Aide au développement* de la commission des finances de l'Assemblée nationale a pu souligner que le bilan de l'initiative PPTE apparaissait « convaincant »⁽¹⁾ :

– les allègements de dette ont été conséquents, 44 % venant des bailleurs multilatéraux, le reste des créanciers bilatéraux ;

– la baisse des ratios de dette publique des pays bénéficiaires a été très importante entre 2000 et 2006, avec une valeur médiane de dette passée de 94 % de dette à environ 30 % ;

– les annulations de dette permettent de libérer de l'espace budgétaire pour financer d'autres politiques prioritaires.

L'allègement de dette au bénéfice de la Somalie s'inscrit dans le cadre de cette initiative.

II. L'ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA SOMALIE

L'abandon de créance prévu par le présent article fait suite à la signature d'un accord bilatéral le 26 novembre 2020 entre la France et la République de Somalie, lui-même adopté pour la mise en œuvre des recommandations du Procès-Verbal agréé le 31 mars 2020 entre la Somalie et les créanciers du Club de Paris⁽²⁾.

À cette occasion, les créanciers du pays se sont mis d'accord pour une restructuration de dette à hauteur de 2,625 milliards de dollars des États-Unis, dont 1,358 milliard de dollars annulés et 1,266 milliard de dollars rééchelonnés. Cet accord s'inscrit dans le cadre de l'initiative PPTE, avec une décision favorable des conseils d'administrations du FMI et de la Banque mondiale le 24 mars 2020 sur l'atteinte du point de décision.

L'accord bilatéral passé entre la France et la Somalie implique un rééchelonnement des dettes consenties aux conditions de l'aide publique au développement sur 40 ans, dont 16 ans de grâce à un taux favorable. Le remboursement des dettes de court terme qui ont dépassé la date butoir est différé à partir de 2024 et étalé sur cinq ans.

(1) M. Marc Le Fur, annexe n° 6 Aide publique au développement au rapport de M. Laurent Saint-Martin sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, n° 4195, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021.

(2) Source : <https://clubdeparis.org/fr/traitements/somalie-31-03-2020/fr>.

Cet accord a des traductions dans le budget de l'État et s'impute sur les crédits du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. En ce qui concerne les dettes non consenties aux conditions de l'aide publique au développement, l'accord du 26 novembre 2020 prévoyait une annulation de 258 millions d'euros de créances commerciales, le solde de ces dettes étant rééchelonné sur une durée de 23 ans, dont 6 ans de grâce.

Le présent article constate, au titre de la mise en œuvre de l'accord bilatéral, un abandon pour 2021 de 23,8 millions d'euros de créances restructurées non consenties au titre de l'aide publique au développement détenues par la France sur la République fédérale de Somalie.

*

* *

La commission adopte l'article 7 non modifié.

Après l'article 7

Amendement CF11 de M. Philippe Brun.

M. Philippe Brun. Cet amendement, qui a vocation à être retiré, vise à demander au rapporteur général quelle serait la conséquence d'un défaut d'adoption du projet de loi de règlement. Contrairement au rejet d'un compte administratif, pour lequel le code général des collectivités territoriales prévoit une procédure de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet, aucune disposition ne prévoit la possibilité d'un rejet d'un projet de loi de règlement. Seul l'article 41 de la LOLF dispose que l'on ne peut pas déposer de nouveau projet de loi de finances si le projet de loi de règlement n'a pas été adopté.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. C'est une question légitime. L'article 41 de la LOLF exige simplement un vote dans chaque assemblée parlementaire, sans préciser s'il doit être favorable – et le vote aura lieu. Toutefois, si nous devons rejeter ce projet de loi, nous mettrions l'administration dans une situation délicate car cela poserait des problèmes de comptabilité et de comparaison entre documents budgétaires.

Un vote positif du projet de loi de règlement ne vaut pas caution du contenu des politiques publiques : il s'agit d'un simple document comptable affichant le résultat budgétaire des politiques publiques de l'année qui vient de s'écouler. Constaté un résultat budgétaire, cela ne signifie pas approuver la politique qui a été menée.

Un rapport n'est pas nécessaire sur ce sujet : le Gouvernement pourra vous répondre. J'approuve donc votre intention de retirer cet amendement.

L'amendement CF11 est retiré.

Amendement CF6 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il y a eu un précédent d'un tel rejet du projet de loi de règlement, dans la période 1830-1840. Voter contre la loi de règlement a une conséquence très simple : cela empêche le ministre des finances de reporter le déficit dans le compte général de l'État. Autrement dit, tout le monde s'en fout...

J'en viens à mon amendement. Lorsque nous avons adopté la LOLF, nous avons plafonné à 3 % des crédits initiaux la possibilité de report, pour éviter de vider l'autorisation budgétaire de sa substance. Une dérogation est néanmoins possible car le plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances. La Cour des comptes nous a toutefois suggéré de nous conformer strictement au plafond de 3 %. L'amendement vise à obtenir un compte rendu des reports effectués ces cinq dernières années afin de nous éclairer en cas de demande de dérogation.

Une telle dérogation ne serait toutefois pas de bonne politique : s'il y a eu de très importants reports ces deux dernières années, c'est parce que nous avons

voté en loi de finances rectificative de fin d'année des sommes énormes dont tout le monde savait que l'on ne parviendrait pas à les consommer avant la fin de l'exercice. Ces reports massifs ont permis de diminuer les crédits budgétaires dans la loi de finances initiale ultérieure – donc on n'y comprend plus rien. Je souhaite que l'on en revienne à une règle plus simple, à savoir celle des 3 %, avec l'annulation de tout ce qui dépasse.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Une part importante des reports est due aux mesures d'urgence et de relance ; il est néanmoins vrai que les reports sur les missions traditionnelles s'établissent à un niveau important. Le ministre s'est engagé à les diminuer lors des prochains exercices, comme nous l'avons fait, de manière assez vertueuse, au début du mandat précédent. Vous trouverez dans mon rapport, qui sera disponible très prochainement, des informations qui répondront à une partie de vos interrogations, ainsi que d'autres dans le rapport annuel de performances.

Enfin, dans le cadre de la récente réforme de la LOLF, nous durcissons les conditions, avec la mise en place d'un plafond absolu de 5 %. Demande de retrait.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement, mais il n'en demeure pas moins que cela vide l'autorisation budgétaire de sa substance. On n'y comprend plus rien !

L'amendement CF6 est retiré.

Amendement CF13 de M. Florian Chauche.

M. Florian Chauche. Il vise à obtenir une véritable information concernant les bénéficiaires et les objectifs des différentes niches fiscales. La Cour des comptes recommande un programme d'évaluation des dépenses fiscales en vue de réduire le nombre de dispositifs et leur impact sur les recettes publiques.

Lors de la précédente législature, la commission des finances nous avait renvoyés vers les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes et le rapport d'application des lois fiscales. Même si ces documents présentent certaines informations concernant l'évaluation des dépenses fiscales, ils ne satisfont en aucun cas à la recommandation de la Cour des comptes, que nous reprenons dans cet amendement.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je partage votre objectif d'une meilleure information sur les dépenses fiscales et d'une diminution de leur nombre. Un rapport exhaustif est publié annuellement : il s'agit du tome II du PLF consacré à l'évaluation des voies et moyens.

En outre, en 2020, le Gouvernement s'est engagé à mener à bien, d'ici 2023, un travail d'évaluation d'environ soixante-dix dépenses fiscales, qui représentent un coût cumulé de l'ordre de 11 milliards d'euros. Plusieurs de ces évaluations ont été remises au Parlement, d'autres ont pris du retard en raison de la crise sanitaire.

Il serait en effet intéressant de savoir où en est ce programme d'évaluation. Je ne pense pas qu'un rapport soit indispensable : nous pouvons demander l'information au Gouvernement directement en séance. Le président Coquerel ou moi-même, en tant que rapporteur général, pouvons également demander au Gouvernement une actualisation de ce programme sous la forme d'un tableau. Cela serait plus rapide et plus efficace que de demander un rapport sur ce sujet.

La commission rejette l'amendement CF13.

Amendement CF12 Mme Alma Dufour.

Mme Alma Dufour. L'amendement vise à rectifier une inexactitude dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. Celui-ci indique en effet que 32,5 milliards d'euros de dépenses sont considérés comme favorables à l'environnement, 4,5 milliards mixtes et 10,8 milliards défavorables, dont 7,6 milliards de dépenses fiscales. Or ce ne sont absolument pas les chiffres auxquels arrivent un certain nombre d'acteurs de la transition écologique. Le Réseau Action Climat estime à près de 25 milliards les dépenses fiscales négatives pour l'environnement. L'institut de l'économie pour le climat, un peu plus conservateur, les évalue à 12 milliards. Même le ministère de la transition écologique estime que les dépenses fiscales nocives sont plus élevées.

Pour réussir la transition, il faut non seulement investir dans les technologies vertes, mais également réduire les investissements dans les technologies qui polluent. On ne peut pas faire l'un sans l'autre. Nous avons donc besoin de plus d'exhaustivité dans l'évaluation des dépenses néfastes pour l'environnement.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Nous partageons votre objectif, à tel point que nous avons été les premiers à lancer un budget vert. Le processus, qui est loin d'être achevé, vise à qualifier chaque année un périmètre de plus en plus important d'engagements de l'État pour évaluer notre impact sur l'environnement. Il est de notre rôle à tous d'améliorer ce rapport. Les rapporteurs spéciaux peuvent en outre demander au Gouvernement d'aller plus loin dans la définition du périmètre. Nous avons enclenché un processus vertueux concernant l'impact de nos politiques publiques sur l'environnement, et il faut poursuivre ce travail. Demande de retrait.

Mme Alma Dufour. Il s'agit de renforcer l'exhaustivité de l'évaluation de l'impact environnemental négatif. Je suis heureuse que vous partagiez notre objectif, mais puisqu'il y a des écarts importants entre les différentes évaluations, il nous semble important d'inscrire cette exigence dans la loi.

La commission rejette l'amendement CF12.

Article additionnel après l'article 7

Rapport sur les primes et décotes à l'émission de titres de moyen-long terme enregistrées par l'Agence France Trésor

Amendement CF5 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les primes d'émission posent un problème considérable. Cela consiste à émettre des titres à des taux d'intérêt supérieurs aux taux du marché ; en contrepartie, l'apport en trésorerie est inférieur. Cela plombe les années futures en raison de la charge des intérêts. Il n'est pas normal de ne pas disposer du tableau retraçant ces primes en flux et en stock, que la direction du Trésor ne nous donne que lorsqu'elle le veut bien.

À la fin 2021, le stock de primes à l'émission est estimé autour de 100 milliards d'euros, soit environ 4 points de PIB. Dans l'article 2 du projet de loi de règlement, cela représente l'essentiel des « autres ressources de trésorerie ». L'amendement a donc pour objet d'obtenir annuellement un tableau, en flux et en stock, pour pouvoir suivre leur évolution. Je rappelle qu'en Allemagne, les primes d'émission sont quasiment interdites.

Selon les accords européens, la dette publique dite maastrichtienne est calculée hors primes d'émission. Ainsi, la dette publique française réelle correspond à l'addition du montant maastrichtien et des primes d'émission. Or celles-ci sont considérables depuis quelques années : 21 milliards en 2019, 31 milliards en 2020 et autour de 16 milliards en 2021.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Il faut saluer votre constance sur ce sujet. La réponse cette année sera un peu différente car le cadre conjoncturel a beaucoup changé.

D'abord, les informations que vous demandez sont disponibles, en particulier concernant le stock des primes, dans le rapport annuel de l'Agence France Trésor (AFT) qui est publié courant juillet. Je vous renvoie également au rapport de la Cour des comptes sur la gestion de la dette publique, publié en février 2022, qui donne des informations actualisées sur ce sujet et effectue des comparaisons avec un certain nombre de pays.

Enfin, la remontée des taux rendra le sujet obsolète à l'avenir.

M. Charles de Courson. Le projet annuel de performance et le RAP du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ne donnent pas ces informations : il faut donc les demander spécialement.

Par ailleurs, la remontée des taux d'intérêt ne fera pas disparaître le stock de primes, qui est de 105 milliards d'euros et s'amortira sur environ dix ans. Le problème demeure donc. Ce système tend à dissimuler une partie de la dette, pour un montant représentant 4 points de PIB !

Mme Véronique Louwagie. Nous soutiendrons cet amendement. Depuis quelques années, nous abordons ce sujet à chaque projet de loi de règlement ou projet de loi de finances. Ce mécanisme a un impact considérable puisqu'il conduit à diminuer l'encours de la dette publique d'environ 4,3 points de PIB fin 2020, selon la Cour des comptes. Loin d'être marginal, ce sujet est d'actualité.

Par ailleurs, vous n'avez pas répondu à la demande de comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne : il est toujours intéressant de connaître les pratiques des autres pays.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je n'ai pas dit que les informations étaient disponibles dans le RAP : elles figurent dans le rapport annuel de l'AFT, qui sera publié dans quelques jours alors que votre rapport le serait dans six mois ou un an.

Par ailleurs, la Cour des comptes fait des comparaisons avec un certain nombre de pays, en particulier l'Italie.

J'ajoute qu'il n'y aura prochainement plus de nouvelles primes d'émission puisque les taux sont élevés. Ce sujet est donc important mais s'effacera progressivement.

La commission adopte l'amendement CF5 (amendement 2).

Après l'article 7

Amendement CF15 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc. Lors de l'examen de la loi de règlement, le Parlement peut apprécier l'évolution des recettes fiscales. Celle-ci dépend toutefois de plusieurs facteurs bien distincts. Les recettes fiscales peuvent par exemple augmenter avec le niveau général des revenus, avec l'inflation ou encore du fait de l'impact des mesures gouvernementales sur les agents économiques. Le ministre chargé des comptes publics a ainsi imputé la hausse de recettes observée pour 2021 à l'efficacité de la politique du Gouvernement en matière d'emploi. Or ce résultat semble davantage imputable à un effet rebond important et à l'inflation, qui ont gonflé les recettes de certains impôts. Afin de clarifier le débat, nous souhaitons donc renforcer l'information des parlementaires concernant l'appréciation de l'évolution des recettes fiscales.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Comme pour l'amendement précédent, vous demandez un rapport pour obtenir dans quelques mois des informations qui, soit existent déjà, soit seront disponibles dans quelques jours !

Les recettes fiscales atteignent 295,7 milliards d'euros en 2021, en hausse de près de 40 milliards par rapport à 2020. À base constante, il y a eu 46 milliards d'évolution spontanée liée à l'augmentation du rendement des impôts, desquels il faut retrancher 2,3 milliards de mesures nouvelles – effets de la réforme de la taxe d'habitation, de la baisse de l'impôt sur les sociétés – et 4 milliards de mesures de périmètre.

Les données que vous demandez sont rendues publiques dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement et dans les travaux de la Cour des comptes. Je publierai d'ici la séance un rapport qui comprendra des développements précis sur l'évolution des recettes fiscales. Demande de retrait.

Mme Charlotte Leduc. Je maintiens l'amendement car il est important pour les parlementaires de savoir ce qui relève de l'évolution spontanée, de l'inflation, de l'effet rebond, de la politique de l'emploi...

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le rapporteur général, s'agissant des recettes de la TVA, pouvez-vous confirmer le montant des transferts de TVA qui auraient été faits dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, soit 91,2 milliards d'euros ? Et pouvez-vous nous dire si ces transferts, soit 53,8 milliards à la sécurité sociale et 37,4 milliards aux collectivités territoriales, s'ajoutent aux 95,5 milliards qui figurent dans les comptes de l'État ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Vos chiffres sont corrects : il faut bien les additionner. Les collectivités territoriales bénéficient d'une fraction dynamique : si la recette augmente, comme ce fut le cas l'année dernière, elle augmente aussi pour les collectivités territoriales. Celles-ci supportent certes

des coûts supplémentaires, mais bénéficient d'une dynamique très forte puisqu'une partie des recettes est liée à l'inflation. Le total pour 2021 est donc bien de 186,7 milliards, ce qui correspond aux chiffres que vous avez cités.

La commission rejette l'amendement CF15.

Amendement CF9 de M. Philippe Brun.

M. Philippe Brun. Dans l'édition 2020 de sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie*, la Cour des comptes remarquait que les crédits ouverts par les différentes lois de finances rectificatives ne permettaient pas de retracer précisément ce qui avait été dépensé pour le plan de relance. Nous demandons au Gouvernement d'établir pour le Parlement un tableau permettant de saisir globalement le coût complet de chaque mesure du plan de relance entre 2020 et 2022.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Votre demande est légitime. Toutefois, le niveau de détail des informations publiées concernant le plan de relance est d'ores et déjà élevé – par mission, par département... Si vous cherchez à suivre les crédits destinés à financer des mesures de relance en 2020, avant la création de la mission *Plan de relance*, je vous renvoie au rapport spécial relatif à la mission *Plan de relance* du projet de loi de finances pour 2021, qui présente précisément ces flux. En revanche, il serait intéressant de disposer, associé au projet de loi de règlement pour 2022, d'un rapport affichant tous les mouvements de crédits relatifs au plan de relance.

Votre formulation me paraît mélanger deux demandes différentes, à savoir retracer les programmes d'origine du plan de relance en 2020 et suivre l'exécution des crédits en 2021 et 2022 alors que ce dernier exercice, par définition, n'est pas terminé. Je vous propose donc de retravailler votre amendement en vue de la séance.

L'amendement CF9 est retiré.

Article additionnel après l'article 7

Rapport sur les fonds dépourvus de la personnalité morale

La commission examine l'amendement CF4 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je ne sais si vous êtes nombreux à vous intéresser aux ovnis budgétaires, qui ne figurent pas dans le budget de l'État. Les fonds sans personnalité morale, petites merveilles gérées par les administrations sans aucun contrôle parlementaire, en font partie. Nous les combattons depuis des années. L'article 3 de la nouvelle loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques dispose que l'affectation d'une imposition de toutes natures ne pourra être maintenue que si le tiers est doté de la personnalité morale, mais l'entrée en vigueur de cette disposition n'est prévue que pour le PLF 2025.

Pour la préparer, je propose que le Gouvernement transmette aux commissions des finances des deux assemblées un rapport sur ces fonds afin que le Parlement puisse exercer au mieux sa mission de contrôle et d'évaluation. La Cour des comptes en a dénombré au moins cent cinquante-quatre, pour la modique somme de 30 milliards d'euros – et encore, ce sont des ordres de grandeur, rien n'est sûr ! Nous devons disposer de détails.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. C'est en effet un vrai problème. Nous avons pris un certain nombre de dispositions dans le cadre de la LOLF et des modifications apportées sous l'impulsion de nos prédécesseurs Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

Un compromis a ainsi été trouvé : plutôt que de supprimer sèchement les fonds sans personnalité morale, ce qui aurait causé des difficultés en termes de financement des politiques publiques à court terme, nous avons choisi de supprimer d'ici 2025 la possibilité de les financer par des taxes affectées. D'une part, cela conduira *de facto* à la rebudgétisation de certains fonds ; d'autre part, cela permettra une meilleure visibilité du Parlement puisque le financement de ces fonds passera par une allocation de crédits du budget et donc par un contrôle de la représentation nationale.

Le Gouvernement s'est également engagé à rebudgétiser ces fonds lorsque cela est possible, comme il l'a déjà fait au cours de la précédente législature – par exemple avec la rebudgétisation du fonds Barnier en 2021 sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Concernant votre demande de rapport, si vous souhaitez des chiffres globaux et généraux sur les fonds sans personnalité, je vous renvoie à l'excellent rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), qui consacre des développements à ce propos. Une revue complète des fonds sans personnalité morale serait difficile à mener, nous l'avons constaté pendant les travaux de la MILOLF, mais j'encourage les rapporteurs spéciaux à faire ce travail.

En outre, si vous le permettez, je demanderai en votre nom la liste des fonds qui feront l'objet d'une rebudgétisation dans le cadre de la réforme prévue par la révision de la LOLF. Je vous prie donc de retirer votre amendement, afin de demander directement au ministre, en séance publique, qu'il s'engage à nous la fournir.

M. Charles de Courson. Je connais tout cela par cœur. Je vous dis simplement que nous n'avons aucune idée de ce qu'il en est globalement et que cet amendement contraindrait le Gouvernement à faire un inventaire complet de ces fonds de manière à préparer l'application de l'article 3 de la nouvelle loi organique. C'est la moindre des choses ! Et cela n'est que pour peu de temps, puisque l'article 3 s'appliquera à partir de 2025.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Si vous en êtes d'accord, je ferai cette demande au nom de la commission des finances et nous obtiendrons une réponse de la part du Gouvernement. Je vous propose également de faire cette demande en séance publique et je suis certain que le Gouvernement s'engagera, sur le banc, à vous donner cette liste.

La commission adopte l'amendement CF4 (amendement 1).

Après l'article 7

Elle examine l'amendement CF10 de M. Philippe Brun.

M. Philippe Brun. Il s'agit, en quelque sorte, d'un « cavalier d'appel » !

Selon l'exposé des motifs du texte, « Le programme 366 *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19* a permis de prendre en charge les dépenses de masques au titre de l'État « protecteur » et « employeur », ainsi que les tests antigéniques ». Nous demandons donc qu'un rapport présente le niveau des stocks tactiques et stratégiques de l'État en matériels sanitaires.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Cet amendement me semble se situer au-delà du cavalier législatif et me paraît irrecevable. Je vous rappelle que nous discutons d'un texte financier ! La question que vous posez est légitime mais n'est pas dans le bon texte.

Les seules informations financières que je puisse vous donner concernent le rythme de consommation des crédits consacrés à ces matériels stratégiques en 2022, qui est pour l'instant très inférieur aux crédits disponibles : au 4 juillet 2022, 30 millions d'euros avaient été consommés sur le programme *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19* alors que 403 millions étaient disponibles. Il reste donc 373 millions d'euros pour faire face aux besoins sur le deuxième semestre de l'année 2022 – restons toutefois prudents puisque nous faisons face à une recrudescence de la pandémie.

Je vous invite à retirer cet amendement et à le déposer à l'occasion de l'examen d'un texte plus adapté.

L'amendement CF10 est retiré.

La commission adopte l'ensemble du projet de loi modifié.