

N° 4659

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2021

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE *loi de finances rectificative*  
*pour 2021 (n° 4629)*,

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général,  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	11
<b>I. LA CONFIRMATION D'UN IMPORTANT REBOND ÉCONOMIQUE</b> .....	11
A. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE LA CROISSANCE EN FRANCE.....	11
B. L'ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION, UNE INCONNUE MAJEURE .....	13
C. DES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET D'APPROVISIONNEMENT .....	14
<b>II. LES FINANCES PUBLIQUES EN VOIE DE NORMALISATION</b> .....	15
A. LE DÉFICIT PUBLIC EST ESTIMÉ EN 2021 EN BAISSÉ À – 8,1 % DU PIB EN 2021 .....	15
1. Le déficit des administrations publiques.....	15
2. Le solde de l'État .....	16
B. DES PRÉVISIONS DE RESSOURCES REVUES À LA HAUSSE .....	17
1. Les prélèvements obligatoires des administrations publiques .....	17
2. Les recettes de l'État .....	18
C. LE NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES EN REFLUX APRÈS AVOIR ATTEINT DES NIVEAUX EXCEPTIONNELS DURANT LA CRISE.....	18
1. Une baisse du ratio des dépenses publiques.....	18
2. Le niveau de dépenses de l'État revu à la hausse au cours de l'année 2021.....	20
a. Des ouvertures nettes de crédits à l'occasion des deux lois de finances rectificatives de l'année.....	20
b. ...qui influent sur les prévisions des normes de dépenses .....	21
D. L'AMÉLIORATION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE.....	22
<b>III. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE</b> .....	23
A. UN NIVEAU DE REPORT EXCEPTIONNEL DE CRÉDITS.....	23
B. LA PRISE D'UN DÉCRET D'AVANCE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2017.....	24

C. DES TRANSFERTS ÉLEVÉS EN RAISON DU MODE DE GESTION DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> .....	25
D. LE MAINTIEN D'UNE MISE EN RÉSERVE MODÉRÉE .....	26
E. L'ADOPTION DE DEUX DÉCRETS D'ANNULATION POUR DE FAIBLES MONTANTS .....	27
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>AUDITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N° 4629) ET À LA RÉVISION DES PRÉVISIONS RETENUES POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022</b> .....	29
<b>AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N°4629) AINSI QUE SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT FRANCE 2030 OUVERTS PAR AMENDEMENT AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	71
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	73
<i>Article liminaire</i> : Prévission de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021 .....	73
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b> .....	83
<b>TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</b> .....	83
<i>Avant l'article 1er</i> .....	83
<i>Article 1er</i> : Relations financières entre l'État et la sécurité sociale .....	89
<i>Article 2</i> : Modification des ressources du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » .....	94
<b>TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES</b> .....	104
<i>Article 3</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois ...	104
<b>SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b> .....	115
<b>TITRE PREMIER : – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS</b> .....	115
<i>Article 4 et état B</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits .....	115
<i>Article 5 et état C</i> : Budgets annexes : annulations de crédits .....	143

<i>Article 6 et état D</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits .....	144
<i>Article 7</i> : Plafond des autorisations d'emplois de l'État .....	147
<i>Article 8</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État .....	151
<i>Article 9</i> : Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes .....	155
<b>TITRE III – DISPOSITIONS PERMANENTES</b> .....	157
<b>I – Mesures fiscales et mesures budgétaires non rattachées</b> .....	157
<i>Article 10</i> : Renouvellement de l'habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et services .....	157
<i>Après l'article 10</i> .....	173
<i>Article 11</i> : Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences en 2021 .....	175
<i>Après l'article 11</i> .....	180
<i>Article 12</i> : Création d'une « indemnité inflation » .....	181
<i>Après l'article 12</i> .....	197



## INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances de fin de gestion permet de prendre en compte, pour l'exercice budgétaire 2021, le relèvement de la prévision de croissance pour l'année en cours de 6 à 6,25 %. Cette très bonne nouvelle économique ne doit rien au hasard. Elle est la traduction du travail et des efforts des Français, ainsi que d'une politique économique efficace et constante depuis le début de la crise sanitaire, assise notamment sur la protection des Français par les mesures d'urgence et la préparation de notre avenir par le plan de relance.

Sur le plan des finances publiques, la vitalité de l'activité économique se traduit par une amélioration de la prévision de déficit public de -8,4 % à -8,1 % du PIB pour l'année 2021 – et ce un peu plus d'un mois après la prévision précédente associée au dépôt du projet de loi de finances pour 2022.

Les prélèvements obligatoires sont dynamiques. L'orientation favorable du marché du travail, qui se traduit par un taux de chômage désormais plus bas qu'avant-crise, entraîne une augmentation des montants recouverts au titre des prélèvements sociaux assis sur la masse salariale. Les recettes fiscales de l'État devraient atteindre presque 278 milliards d'euros en 2021, soit environ 19 milliards d'euros de plus qu'au titre de la prévision associée à la première loi de finances rectificative examinée en juin et juillet derniers.

Du côté de la dépense, la sortie du « quoiqu'il en coûte » se traduit dans le présent texte par des annulations un peu supérieures à 3,5 milliards d'euros au titre des missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Crédits non répartis*.

Si le présent texte propose des ouvertures nettes de crédits de paiement pour un peu plus de 3 milliards d'euros, c'est principalement en raison de la mise en place de l'« indemnité inflation » pour un montant total de 3,8 milliards d'euros et du relèvement de 100 euros du montant du chèque énergie. Ces dispositions sont parmi les outils mis en place par le Gouvernement et sa majorité parlementaire pour protéger les Français face à l'augmentation du coût de la vie, notamment le coût des carburants, de l'électricité et du gaz, qui accompagne la forte reprise économique observée dans le monde et en France.

Cette augmentation est considérée, à ce stade, comme temporaire par les observateurs. Elle n'en est pas moins de grande ampleur et nécessite une réponse appropriée des pouvoirs publics. L'« indemnité d'inflation » et l'effort sur le montant du chèque énergie viennent compléter un ensemble de mesures également constitué du blocage des prix du gaz à compter du mois d'octobre et de la baisse massive de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) destinée à atténuer en 2022 la hausse du prix de l'électricité. Il s'agit au total d'un effort massif au service du pouvoir d'achat des Français, très partiellement compensé par des économies sur les charges de service public de l'énergie. Il n'y a, en la matière, nulle cagnotte au profit des finances publiques, bien au contraire !

Certains ont défendu une baisse des taxes sur les carburants, mais l'« indemnité inflation » constitue une mesure plus appropriée : si elle sera versée à 38 millions de personnes percevant un revenu net inférieur à 2 000 euros par mois, elle permet de cibler les foyers modestes ou dont les revenus sont situés dans la moyenne – une baisse des taxes, au demeurant difficilement réversible, aurait concerné tous les ménages, y compris en totalité ceux des derniers déciles. Son montant de 100 euros est en ligne, si ce n'est supérieur, à la perte de pouvoir d'achat à la pompe d'un ménage possédant une voiture par rapport aux prix des carburants constatés en 2018-2019.

Il s'agit ainsi d'une mesure simple, rapide à mettre en œuvre et correctement calibrée. Elle s'apparente au demeurant aux aides de type « monnaie hélicoptère » souhaitées il y a peu encore par certains qui la critiquent aujourd'hui. Ne dit-on pas en outre qu'il faudra à court terme imaginer des aides directes à destination des ménages les plus modestes pour faire face aux transformations et aux coûts induits par la transition écologique ?

S'agissant des dépenses, le présent texte propose en outre des aides massives aux opérateurs en difficulté. 2 milliards d'euros sont prévus en faveur de France Compétences, confronté à la montée en charge des dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage que cet établissement public a pour mission de financer. Que ces dispositifs fonctionnent au-delà des prévisions, est bon signe s'agissant de la vitalité de notre marché du travail. Il reste néanmoins à trouver les voies d'un équilibre pérenne de l'opérateur, confronté à un déséquilibre financier qui peut sembler durable.

Il est également proposé une nouvelle avance remboursable au bénéfice d'Île-de-France Mobilités, pour un montant de 800 millions d'euros. Il est légitime que l'État assiste l'autorité organisatrice des mobilités dans la région francilienne, encore confrontée à une baisse de ses recettes tarifaires, certes moins marquée qu'en 2020. Là encore, l'effort national légitime ne doit pas retarder une réflexion locale sur les moyens de l'équilibre pérenne du financement des transports publics.

S'agissant du plan de relance, il est proposé de compléter un ensemble de redéploiements, dont nous avons validé une partie à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2021 et de l'examen des crédits de la mission *Plan de relance* au titre du projet de loi de finances pour 2022. Ces redéploiements ne modifient pas le montant global du plan de 100 milliards d'euros. Ils sont l'expression d'un principe de réactivité initialement constitutif du plan. En l'espèce, il s'agit de compléter les aides apportées aux autorités organisatrices des mobilités, au fonds friches, à la mise en place de pistes cyclables, au plan *Avenir montagnes*. Le plan de relance se déploie partout dans nos territoires, nous lui permettons de gagner encore en adaptabilité eu égard aux besoins identifiés et à l'efficacité des dispositifs qui le constituent.

Le présent texte nous propose *in fine*, comme résultante en quelque sorte de la prise en compte du contexte macro-économique et des mesures de fin de gestion tant en recettes qu'en dépenses, d'acter une baisse du ratio de la dette publique rapportée au PIB en 2021 à 115,3 % au lieu de 115,6 %. Le Gouvernement révisé d'ailleurs l'ensemble de sa prévision pluriannuelle à cette occasion jusqu'en 2027, la baisse du ratio étant anticipé désormais sur l'ensemble de la période, notamment en 2022 (113,5 %). La perspective d'un désendettement effectif à compter de 2025-2026 n'en est pas pour autant modifiée.

Il conviendra, après les échéances électorales de 2022, d'affiner cette trajectoire de redressement – au demeurant raisonnable – dans une loi de programmation des finances publiques définissant un objectif pluriannuel de dépenses publiques. Durant la crise sanitaire, l'endettement fut un choix légitime et efficace, au service de l'emploi, des salaires et des entreprises. Nous recueillons aujourd'hui les fruits de cette stratégie. Ils doivent précisément en partie être utilisés pour baisser le volume et le coût de la dette, comme l'a annoncé le Gouvernement – dans la mesure où la progression de l'activité serait en 2021 supérieure à celle prévue par le présent texte. En tout état de cause, il convient dès à présent de placer la question de la dette au cœur du débat parlementaire.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LA CONFIRMATION D'UN IMPORTANT REBOND ÉCONOMIQUE

#### A. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE LA CROISSANCE EN FRANCE

Quelques semaines après le dépôt du projet de loi de finances 2022, le Gouvernement modifie à la marge son scénario macroéconomique à l'occasion du présent PLFR.

La principale actualisation porte sur le taux de croissance du PIB, augmentée d'un quart de point à 6,25 % en 2021. Cette prévision a été réalisée sur la fondement des indicateurs disponibles au moment de la saisine du Haut Conseil des finances publiques le 22 octobre 2021.

#### PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VALEUR DU PIB POUR LA FRANCE

(en % d'évolution annuelle)

Institutions	Publication	2021
Gouvernement – présent projet de loi de finances rectificative	Octobre 2021	6,25
Gouvernement – projet de loi de finances pour 2022	Septembre 2021	6
Insee – Point de conjoncture	Octobre 2021	6,25
Banque de France – Projections macroéconomiques	Octobre 2021	6,3
Fonds monétaire international (FMI) – Perspectives de l'économie mondiale	Octobre 2021	6,3
OCDE – Perspectives économiques	Septembre 2021	6,3
<i>Consensus Forecast</i>	Octobre 2021	6,1

Source : commission des finances.

Les prévisions macroéconomiques des différents organismes mentionnés dans le tableau précédent soulignent la prudence de la nouvelle hypothèse de croissance en 2021 du Gouvernement, qui rejoint désormais la prévision de l'Insee pour l'année 2021 <sup>(1)</sup>. Au demeurant, les chiffres du troisième trimestre font apparaître une dynamique de croissance particulièrement forte de 3,0 % et, dès lors, un acquis de croissance déjà élevé (+ 6,6 %) <sup>(2)</sup>. Cette dernière donnée laisse ainsi à penser que la projection associée au présent PLFR pourrait être dépassée.

(1) Insee, Note de conjoncture du 6 octobre 2021.

(2) Insee, comptes nationaux trimestriels, première estimation pour le troisième trimestre 2021, 29 octobre 2021.

## ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ PAR TRIMESTRE

(en %)

Année	2020				2021			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Variation trimestrielle	- 5,7	- 13,5	18,5	- 1,1	0,1	1,3	3,0	-
Écart au niveau d'avant-crise (T4 2019)	- 5,8	- 18,3	- 3,1	- 4,3	- 4,2	- 3,0	- 0,1	-

Source : Insee, comptes nationaux trimestriels, première estimation pour le troisième trimestre 2021, 29 octobre 2021. La précédente prévision pour le T3 2021 était établie à 2,7 %.

La dynamique enregistrée au troisième trimestre 2021 permet au PIB de revenir au niveau qui était le sien à la fin de l'année 2019, avant le déclenchement de la crise sanitaire. L'accélération de la croissance est portée par la hausse des dépenses de consommation des ménages, qui contribuent pour 2,5 points à la hausse du PIB sur le trimestre. La demande des ménages accélérerait encore en 2022, la croissance du PIB devant néanmoins ralentir à 4 %.

La croissance de la masse salariale est fortement revue à la hausse à la suite de bons chiffres sur le marché de l'emploi. La prévision de création d'emploi salarié marchand en glissement annuel atteindrait désormais 460 000 postes en 2021, contre 325 000 prévus en loi de finances initiale. De même, l'augmentation du salaire moyen par tête est rehaussée de 0,4 point à + 5,2 %. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré, pour sa part, que ces nouvelles prévisions d'emploi salarié et de salaire moyen pouvaient être encore « prudentes au regard des données les plus récentes », donc probablement un peu basses <sup>(1)</sup>.

La prévision du taux de marge des entreprises est révisée à la baisse de 0,3 point, pour atteindre 34,4 %, conséquence de l'accélération de la croissance de la masse salariale. La forte hausse de l'investissement des entreprises en 2021 (+ 12,2 %) resterait inchangée.

La contribution du commerce extérieur resterait négative en 2021 et 2022, en raison d'un rebond moindre des exportations par rapport à la dynamique des importations.

---

(1) Haut Conseil des finances publiques, 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.

## ACTUALISATION DES DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE

(en %)

Composante	2020	2021	2022
PIB nominal en milliards d'euros	2 302,9	2 457,8	2 593,8
Croissance du PIB en valeur	- 8,0	6,25	4,0
Consommation des ménages	- 7,2	4,5	6,9
Consommation des administrations publiques	- 3,2	6,4	- 1,5
Formation brute de capital fixe	- 8,9	12,6	4,7
<i>dont entreprises non financières</i>	- 8,1	12,2	4,7
Contribution des stocks	- 0,2	- 0,3	0,0
Contribution du commerce extérieur	- 1,1	- 0,3	- 0,4
Importations	- 12,2	9,2	10,4
Exportations	- 16,1	8,6	10,0
Inflation (IPCH)	0,5	1,5	1,5
Déflateur du PIB	2,5	0,5	1,4

Source : *Projet de plan budgétaire actualisé pour 2022, envoyé à la Commission européenne le 22 octobre 2021, [lien](#).*

La prévision de croissance pour 2022 n'a, quant à elle, pas fait l'objet de modifications.

### B. L'ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION, UNE INCONNUE MAJEURE

Les aléas principaux du scénario macroéconomique et de finances publiques portent sur les hypothèse d'inflation. Le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision d'une inflation stable en 2021 et 2022, à 1,5 %.

Si le HCFP considère que la prévision pour 2021 est plausible, elle serait « trop basse » en 2022. Au niveau de la zone euro, la Banque centrale européenne indique que l'inflation a atteint 3,0 % au mois d'août, après 2,2 % en juillet et considère que cette tendance à la hausse se prolongerait jusqu'à la fin 2021, avant de décliner en 2022. L'augmentation des prix dépasserait les 3 % au dernier trimestre 2021, avant de refluer dès le premier semestre 2022 pour passer sous les 2 % au deuxième trimestre.

#### PRÉVISIONS D'INFLATION À MOYEN TERME

(en %)

Année	2021		2022				2023			
	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<b>Inflation</b>	2,7	3,1	2,2	1,8	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6

Source : *Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques pour la zone euro, septembre 2021.*

Quatre facteurs principaux alimenteraient l'accélération des prix : la hausse du prix du pétrole, le contrecoup de la réduction temporaire de la TVA en Allemagne, le décalage des soldes d'été de 2021 et des pressions sur les coûts liées à des pénuries temporaires de matériaux et d'équipements.

Au-delà des prix de l'énergie, l'évolution de l'inflation sous-jacente doit constituer un sujet d'attention dans les prochains mois. Celle-ci mesure l'évolution des prix hors composantes volatiles comme l'alimentation ou l'énergie. Elle a

également eu tendance à accélérer avec la reprise de l'économie et le soutien qui lui est apporté par les mesures de politique monétaire au sein de la zone euro.

L'évolution des prix à la consommation dépend également des anticipations formulées par les différents acteurs économiques. À cet égard, les banques centrales cherchent à « ancrer » les anticipations d'inflation afin d'éviter des boucles autoentretenuës nourrissant la hausse de l'inflation. La comparaison des prévisions à moyen terme d'inflation avec les enquêtes menées auprès des prévisionnistes professionnels fournit, à cet égard, une information intéressante sur l'évolution de ces anticipations.

#### COMPARAISON DES PRÉVISIONS D'INFLATION À MOYEN TERME

(en %)

	2021	2022	2023
Banque centrale européenne (BCE)	2,2	1,7	1,5
Enquête BCE auprès des prévisionnistes professionnels du T4 2021	2,3	1,9	1,7
Enquête BCE auprès des prévisionnistes professionnels du T3 2021	1,9	1,5	1,5

Source : Banque centrale européenne, « The ECB Survey of Professional Forecaster », octobre 2021.

Les données collectées par la BCE indiquent que les prévisions professionnelles à moyen terme d'inflation ne s'éloignent pas de façon significative de la trajectoire qu'elle-même anticipe. Cependant, l'enquête réalisée pour le quatrième trimestre 2021 indique une hausse marquée de l'inflation anticipée par les prévisionnistes en 2022 de 0,4 points et en 2023 de 0,2 point par rapport à la précédente enquête.

### C. DES TENSIONS DE RECRUTEMENT ET D'APPROVISIONNEMENT

Des tensions sur les recrutements et les approvisionnements perdurent.

Les données collectées par la Banque de France auprès des chefs d'entreprises indiquent que ces difficultés augmentent régulièrement <sup>(1)</sup>. Au niveau des approvisionnements, la part d'entre eux qui jugent leur activité pénalisée par des difficultés d'approvisionnement est passée de 44 % en mai à 56 % en septembre 2021 dans l'industrie et de 50 % à 62 % dans le bâtiment sur la même période. Ces difficultés d'approvisionnement ne se traduisent pas de la même façon selon les secteurs : si, par exemple, la production automobile baisse sensiblement en septembre, l'activité du bâtiment en en légère hausse grâce à une forte demande.

Au sein de l'industrie, ce sont les secteurs de l'automobile (81 %), des équipements électriques (78 %) et des machines et équipements (70 %) qui sont les plus affectés. L'industrie du bois, du papier et de l'imprimerie est également très touchée.

La part des entreprises évoquant des difficultés de recrutement progresse également, sur la même période de mai à septembre 2021, dans l'ensemble des

(1) Banque de France, Point de conjoncture du 11 octobre 2021.

secteurs économiques de 37 % à 53 %. La hausse est forte dans l'industrie (+ 16 points pour atteindre 40 %), les services (+ 18 points pour atteindre 57 %) et le bâtiment (+ 14 points pour atteindre 61 %).

## II. LES FINANCES PUBLIQUES EN VOIE DE NORMALISATION

Alors que la croissance de l'activité se consolide, le présent PLFR adopte une démarche budgétaire sérieuse qui permet de diminuer le déficit prévu en 2021.

### A. LE DÉFICIT PUBLIC EST ESTIMÉ EN 2021 EN BAISSÉ À – 8,1 % DU PIB EN 2021

Le déficit public couvrant l'ensemble des administrations publiques, il doit être distingué du déficit de l'État, qui n'en constitue qu'une partie. Les projets de loi de finances portent, dans leur dispositif, uniquement sur le budget de l'État – à l'exception de l'article liminaire retraçant l'ensemble du solde public.

Le **déficit budgétaire de l'État est calculé selon la comptabilité budgétaire**, qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi 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, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Le **déficit public est calculé selon la comptabilité nationale** qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle 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 2010) 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 agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

#### 1. Le déficit des administrations publiques

Avant la présentation du présent PLFR, le déficit pour 2021 était évalué à 8,4 % du PIB, un niveau proche de celui de la loi de finances initiale, alors que le programme de stabilité pour 2021 et la première LFR avaient révisé le déficit public à la hausse.

Au regard de la prévision précédente, associée au PLF 2022, la composante conjoncturelle se résorberait de 0,2 point, alors que le solde structurel diminuerait de 0,1 point.

## ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE SOLDE POUR 2021

(en %)

Soldes	LFI 2021	Pstab	LFR 1 2021	PLF 2022	PLFR 2 2021
Solde structurel (1)	- 3,8	- 6,7	- 6,3	- 5,8	- 5,7
Solde conjoncturel (2)	- 4,5	- 2,2	- 3,0	- 2,5	- 2,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<b>Solde public (4 = 1 + 2 + 3)</b>	<b>- 8,5</b>	<b>- 9,0</b>	<b>- 9,4</b>	<b>- 8,4</b>	<b>- 8,1</b>

En raison d'effets d'arrondis, la somme des arrondis peut ne pas correspondre à l'arrondi de la somme.

Source : LFI pour 2021, Pstab 2021-2027, LFR 1 pour 2021, PLF pour 2022 et présent PLFR.

Le déficit public serait concentré sur l'État, alors que la situation des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations locales (APUL) s'améliorerait. En 2022, tant les APUL que les ASSO seraient proches de l'équilibre.

## ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION

Soldes	2020	2021	2022
État et organismes divers d'administration centrale (1)	- 6,8	- 6,7	- 5,0
Administrations publiques locales (2)	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Administrations de sécurité sociale (3)	- 2,1	- 1,2	0,1
<b>Solde public (4=1+2+3)</b>	<b>- 9,1</b>	<b>- 8,1</b>	<b>- 5,0</b>

Source : Loi de règlement pour 2020 et présent PLFR.

## 2. Le solde de l'État

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait à - 205,2 milliards d'euros. Il fait l'objet d'une analyse détaillée dans le commentaire de l'article 3 du présent PLFR.

## PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2021	LFR 1 2021 hors reports	PLFR 2 2021 hors reports	Arrêtés de report	PLFR 2 2021 y.c. reports
<b>Montant</b>	- 173,3	- 191,2	- 181,3	23,9	- 205,2
<b>Écart par rapport à la LFI 2021</b>		- 17,9	- 7,9	23,9	- 31,9
<b>Écart par rapport à la LFR 1 2021</b>			+ 9,9	23,9	- 14,0

Source : commission des finances.

Le solde de l'État se décomposerait en un déficit de 177,0 milliards d'euros sur le budget général, auxquels s'ajoutent 23,9 milliards d'euros de reports, et de 4,2 milliards sur les comptes spéciaux et budgets annexes. Le montant des reports comptabilisés dans le déficit à financer a été révisé par rapport à la LFR 1 pour intégrer des prévisions de consommation effective des crédits ainsi reportés. Une analyse détaillée est présentée du mode de calcul du nouveau déficit à financer est présentée dans le commentaire de l'article 3 du présent PLFR.

## FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	500,8	Recettes (II)	299,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	406,8	Recettes fiscales nettes	277,6
PSR au profit de l'Union européenne	26,5	Recettes non fiscales	22,4
PSR au profit des collectivités territoriales	43,6	<b>Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)</b>	<b>- 4,2</b>
Reportes de crédits	23,9	<b>Déficit à financer (II -I+ III)</b>	<b>205,2</b>

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le résultat de la somme peut différer de l'addition de ses termes.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

## B. DES PRÉVISIONS DE RESSOURCES REVUES À LA HAUSSE

### 1. Les prélèvements obligatoires des administrations publiques

L'amélioration du déficit des administrations publiques de 0,3 point est notamment permise en 2021 par un montant des prélèvements obligatoires (PO) plus important de 4,7 milliards d'euros que celui associé au projet de loi de finances pour 2022. La bonne tenue des PO est liée à la révision à la hausse des prévisions de masse salariale – jugées encore « prudentes » par le Haut Conseil des finances publiques, laissant envisager un ressaut plus important encore. Les recettes fiscales liées à l'activité sont également dynamiques, à l'image de la TVA ou des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires (6,6 %) évoluerait en ligne avec le produit intérieur brut en valeur (6,7 %). L'élasticité des PO au PIB serait revue à la hausse pour atteindre l'unité (1,0 contre 0,9 en PLF).

#### 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.

Au total, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 43,8 % du PIB en 2021, en hausse de 0,1 point par rapport à la prévision du PLF 2022.

## 2. Les recettes de l'État

Parmi ces prélèvements obligatoires, les recettes de l'État sont revues à la hausse de 14,5 milliards d'euros. Les recettes fiscales se redresseraient plus fortement encore de 18,6 milliards d'euros.

### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN 2021

(en milliards d'euros)

Recette	LFR 1 2021	PLF 2022	PLFR 2 2021	Écart PLFR 2- PLF 2022	Écart PLFR 2- LFR 1
Impôt sur le revenu	75,4	77	77	0	1,6
Impôt sur les sociétés	28,4	36,4	36,4	0	8
TICPE	17	17,5	17,5	0	0,5
Taxe sur la valeur ajoutée	88,3	92,4	92	- 0,4	3,7
Autres recettes fiscales nettes	49,8	55,3	54,7	- 0,6	4,9
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>259,0</b>	<b>278,6</b>	<b>277,6</b>	<b>- 1</b>	<b>18,7</b>
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>26,5</b>	<b>22,2</b>	<b>22,4</b>	<b>0,2</b>	<b>- 4,1</b>
<b>Recettes de l'État</b>	<b>285,5</b>	<b>300,8</b>	<b>299,9</b>	<b>- 0,9</b>	<b>14,5</b>

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le résultat de la somme peut différer de l'addition de ses termes.

Source : présent PLFR.

La prévision associée au PLF pour 2022 intégrait une baisse importante des recettes non fiscales perçues par le budget général de l'État en raison d'un moindre versement en provenance de l'Union européenne au titre de l'instrument *Next Generation EU* (5,1 milliards d'euros au lieu des 10 milliards prévus initialement). Cette baisse était partiellement compensée par la hausse des recettes tirées des enchères de quotas carbone, la rebudgétisation des crédits du Fonds Barnier et un niveau d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence plus élevé que prévu.

## C. LE NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES EN REFLUX APRÈS AVOIR ATTEINT DES NIVEAUX EXCEPTIONNELS DURANT LA CRISE

Le présent projet de loi de finances rectificative confirme la baisse du niveau des dépenses publiques en 2021 par rapport à 2020.

Sur le budget de l'État, il est proposé des ouvertures nettes de crédits.

### 1. Une baisse du ratio des dépenses publiques

Après une forte progression du ratio de dépenses publiques en 2020, la loi de finances initiale pour 2021, la première loi de finances rectificative pour 2021 ainsi que le projet de loi de finances pour 2022 ont successivement prévu une hypothèse de reflux du niveau de la dépense publique en 2021 par rapport à 2020. Selon les hypothèses associées au projet de loi de finances pour 2022, la dépense publique pour 2021 devait s'élever à 59,9 % du PIB après 60,8 % en 2020. **Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit pour ce ratio un niveau légèrement plus faible**

**pour 2021, à 59,7 % du PIB, du fait de l'augmentation de prévision de la croissance.**

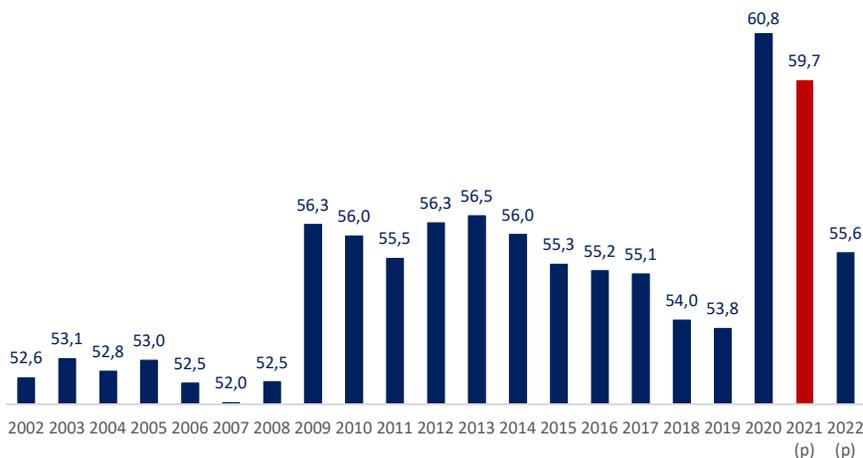
La forte progression du ratio de dépenses publiques en 2020 s'expliquait par deux effets :

- une hausse du numérateur pour financer les mesures d'urgence et de soutien à l'économie, et les dépenses de santé ;
- une baisse du dénominateur liée au recul du PIB.

En 2021, cette dynamique devrait être enrayée avec une progression très limitée des dépenses publiques et une forte croissance du PIB. D'après les données fournies au Rapporteur général par le Gouvernement, la dépense publique hors crédits d'impôts a augmenté de 85,1 milliards d'euros courants en 2020 et devrait augmenter de 14 milliards d'euros en 2021.

#### ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en % du PIB)



Source : INSEE, base 2014, comptes de la nation, rapport économique, social et financier 2022 pour les années 2020 et 2022, et présent PLFR pour l'année 2021.

## 2. Le niveau de dépenses de l'État revu à la hausse au cours de l'année 2021

### a. Des ouvertures nettes de crédits à l'occasion des deux lois de finances rectificatives de l'année...

La loi de finances initiale pour l'année 2021 avait autorisé 384,9 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2021. Ce niveau était en repli par rapport à l'exécution 2020 notamment en raison d'une estimation initiale des besoins liés aux mesures d'urgence plus faible qu'en 2020.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros et crédits de paiement)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Reports <sup>(1)</sup>	LFR 1	PLFR 2	Total 2021
Budget général	329 722	336 069	389 678	<b>384 936</b>	+ 36 608	+ 20 091	+ 1 790	<b>443 425</b>

\* hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : commission des finances d'après les projets de loi de règlement pour les années 2017 à 2020, la loi de finance initiale pour 2021 et le présent projet de loi de finances rectificative.

**La première loi de finances rectificative pour 2021 a conduit à des ouvertures nettes de crédits de 20 milliards d'euros, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, pour financer des mesures de soutien en majorité liées à la prolongation au premier semestre de la crise sanitaire.** Ainsi, 18,2 milliards d'euros étaient destinés aux financements des mesures d'urgence et de relance dont :

– 9,8 milliards d'euros sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ;

– 4,9 milliards d'euros sur la mission *Plan de relance*. Sur ces ouvertures, 4,1 milliards d'euros étaient destinés à l'activité partielle de longue durée financée par le programme 364 *Cohésion* et dont les crédits ont été utilisés pour répondre aux besoins de l'activité partielle d'urgence ;

– 2 milliards d'euros sur la mission *Économie* destinés au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* pour financer des opérations patrimoniales identifiées par l'Agence des participations financières de l'État ;

– 1,5 milliard d'euros sur la mission *Crédits non répartis* pour alimenter la dotation pour dépenses accidentelles et destinés à financer des aléas budgétaires engendrés par la crise mais non initialement prévisibles.

**Le présent projet de loi de finances rectificative conduit à une augmentation des dépenses du budget général de 1,8 milliard d'euros pour l'année 2021.** Les ouvertures et annulations conduisant à cette augmentation sont détaillées dans le commentaire de l'article 4 du présent PLFR.

(1) Ce montant correspond aux reports réalisés par arrêté de janvier à mars 2021.

***b. ...qui influent sur les prévisions des normes de dépenses***

L'exercice 2021 est le troisième exercice d'application des deux normes de dépenses définies par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018 à 2022 <sup>(1)</sup>.

**NORME DE DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE 2017 ET 2021**

(en milliards d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	PLF 2021 (constant)	PLFR 1 2021	PLFR 2 2021
Norme de dépenses pilotables	265,1	266,4	272,5	286,1	289,7	290,3	296,5
Objectif de dépenses totales de l'État	425,0	433,4	440,1	488,7	490,0	541,8	534,6

\* Hors pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Source : commission des finances

● Conformément à l'article 9 de la LPPF précitée, **la norme de dépenses pilotables de l'État comprend :**

– les dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions « Pensions » ;

– les plafonds des taxes affectées aux organismes visés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

– les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions, Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) ;

– les dépenses du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*.

**L'exécution des dépenses sur les budgets ordinaires des ministères serait conforme au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2021.** Ainsi, les dépenses supplémentaires apparues en cours de gestion – notamment les mesures de soutien agricole suite aux épisodes de gel et de grippe aviaire, les mesures en faveur des collectivités territoriales ainsi que la revalorisation du chèque énergie – seront financées grâce aux sous-consommations observées sur d'autres programmes. Par ailleurs, les appels en garantie liés aux dispositifs de crise voient leur coût prévisionnel revu nettement à la baisse en 2021.

En revanche, **des dépenses exceptionnelles d'ampleur sont prévues par le présent projet de loi et aurait pour effet d'augmenter de 6,2 milliards d'euros le niveau de la norme de dépenses pilotable** pour compenser des pertes de recettes liées à la crise sanitaire et mettre en œuvre l'indemnité inflation :

– l'exécution du budget est marquée par la **compensation par l'État de pertes de recettes subies par divers organismes publics du fait de la crise pour un**

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

**total de 2,6 milliards d’euros.** Ce montant comprend 2 milliards d’euros pour France compétences et 0,6 milliard d’euros pour plusieurs autres organismes, à savoir des opérateurs du ministère de la culture (0,2 milliard d’euros), l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (0,3 milliard d’euros), et le fonds de solidarité pour le développement (0,1 milliard d’euros).

– d’autre part, le budget de l’État assume le financement de l’indemnité inflation. La très grande majorité des compensations aux organismes compensés, notamment les organismes de sécurité sociale, est prévue par ce projet de loi qui ouvre ainsi 3,6 milliards d’euros sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables.

• **L’objectif de dépenses totales de l’État (ODETE)** est la seconde norme fixée par l’article 9 de la LPPF. Outre l’agrégat précédent il comprend : les dépenses d’investissements d’avenir et la charge de la dette, les crédits des missions *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*, 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.

**Plusieurs annulations ou sous-consommations prévisibles conduisent à réviser à la baisse le niveau de l’ODETE prévu lors de la première loi de finances rectificative pour 2021.** En particulier :

– 1,5 milliard d’euros sont annulés sur la dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisible sur la mission *Crédits non répartis* ;

– une sous-consommation de 3,8 milliards d’euros est anticipée en 2021 sur la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Elle ne donne lieu qu’à des annulations de 2,6 milliards d’euros d’annulations en AE et en CP sur le présent PLFR, le reste des crédits correspondant à un filet de sécurité budgétaire pour la fin de l’année ainsi qu’à des reports de crédits qui financeront les décaissements en 2022 au titre de l’année 2021 et qui auront un effet sur l’Odete de 2022 ;

– 0,4 milliard d’euros sont annulés sur la mission *Engagements financiers de l’État* du fait d’une révision à la baisse de la charge de la dette.

#### **D. L’AMÉLIORATION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE**

Le PLFR prévoit une nouvelle amélioration du ratio de dette publique en 2021, en raison notamment d’un déficit révisé à la baisse (– 14,9 milliards d’euros par rapport à la prévision en LFR 1 en incluant les reports de crédits). Ce ratio s’établirait ainsi à **115,3 % du PIB en 2021**, contre 115,6 % pour la prévision associée au PLF 2022 et 117,2 % pour la LFR 1 2021. Il diminuerait ensuite **en 2022 à 113,5 points de PIB** contre 114 points de PIB prévu par le PLF pour 2022. **La diminution du ratio en 2022 serait donc plus forte (– 1,8 point) qu’anticipée il y a deux mois.**

## TRAJECTOIRES DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Année	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PLF pour 2022	115,0	115,6	114,0	115,2	116,1	116,3	116,2	115,7
Variation du ratio de dette publique		+ 0,6	- 1,6	+ 1,2	+ 0,9	+ 0,2	- 0,1	- 0,5
PLFR 2 pour 2021	115,0	115,3	113,5	114,8	115,8	116,1	115,9	115,4
Variation du ratio de dette publique		+ 0,3	- 1,8	+ 1,3	+ 1,0	+ 0,3	- 0,2	- 0,5

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, programme de stabilité 2021, tome 1 du rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2022, projet de loi de finances pour 2022.

Par ailleurs, le présent PLFR prévoit une annulation de 438 millions d'euros des crédits alloués à la charge de la dette et de la trésorerie de l'État ainsi qu'une annulation de 2,9 millions d'euros sur le programme dédié à la charge de la dette SNCF en raison de taux d'intérêts plus faibles qu'anticipé.

### III. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE

Depuis 2020, le déroulement des exercices budgétaires est perturbé par la crise sanitaire et la mise en œuvre des mesures d'urgence. En 2020, l'intervention de quatre lois de finances rectificatives a profondément modifié le profil de l'exécution budgétaire.

En 2021, tout en étant justifiés par un contexte exceptionnel, d'importants mouvements réglementaires ont permis d'adapter l'exécution à de fortes évolutions des besoins.

#### A. UN NIVEAU DE REPORT EXCEPTIONNEL DE CRÉDITS

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 encadré par un plafond de 3 %.

Une loi de finances peut néanmoins déroger à ce plafond, ce qui a été autorisé pour 51 programmes par l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2021. Le montant des reports a atteint ainsi un niveau inédit **de l'ordre de 36,6 milliards d'euros de CP sur le budget général en incluant les fonds de concours (5,9 milliards d'euros), soit 10 fois plus environ que le maximum observé au cours de ces dix dernières années.**

## ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



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

**Les reports du budget général ont été concentrés, en montant, à hauteur de 79 % sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (28,8 milliards d'euros de reports).**

Ils ont porté également sur 28 autres missions à hauteur de 7,9 milliards d'euros.

### B. LA PRISE D'UN DÉCRET D'AVANCE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2017

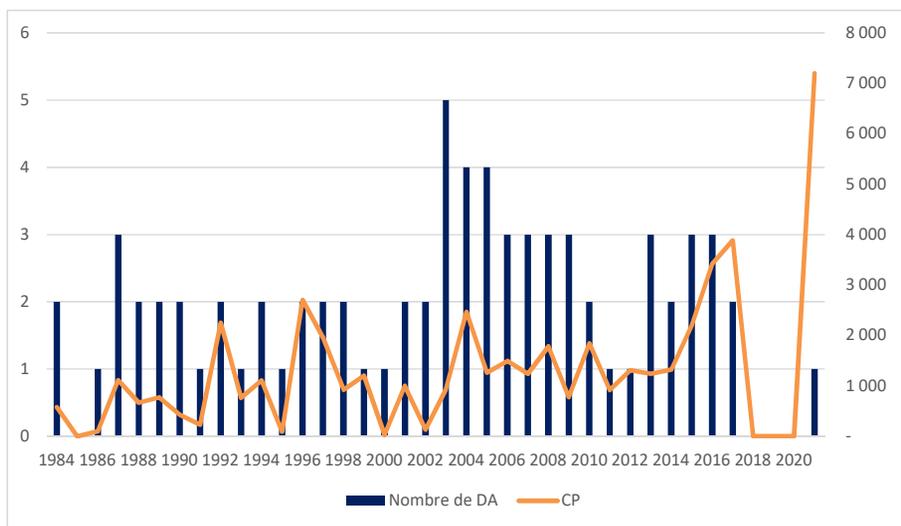
La prise de décrets d'avance, malgré leur caractère dérogatoire, faisait partie de la pratique budgétaire habituelle jusqu'en 2017. Cette procédure prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(1)</sup> consiste à ouvrir des crédits en cours de gestion pour majorer les plafonds de crédits propres à chaque programme.

Pour la première fois depuis 1985, aucun décret d'avance n'avait été pris lors de l'exercice 2018. Cette bonne pratique a été reconduite en 2019 et 2020, malgré la crise sanitaire intervenue lors de l'exercice 2020.

(1) Article 13 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

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



DA = décrets d'avance

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

La prolongation sinon l'aggravation de la crise sanitaire en 2021, qui n'avait pas été anticipée par la loi de finances initiale pour 2021, a conduit le Gouvernement à prendre un décret d'avance, après les avis positifs des commissions chargées des finances de chaque assemblée parlementaire. Publié le 19 mai 2021, le décret d'avance n° 2021-620 a donné lieu à une réallocation des crédits au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* à hauteur de 7,2 milliards d'euros. Ce décret a été ratifié par l'article 31 de la première loi de finances rectificative pour 2021.

### C. DES TRANSFERTS ÉLEVÉS EN RAISON DU MODE DE GESTION DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

Les transferts de crédits entre programmes de ministères distincts sont prévus et encadrés par l'article 12 de la LOLF. Deux décrets de transferts ont été adoptés en 2021 pour un montant de 2,3 milliards d'euros de crédits de paiement.

**Ainsi, un décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits** annule 2,8 milliards d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP sur la mission *Plan de relance*. Ces crédits ont été transférés vers différents programmes du budget général.

**Un décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits** a annulé 1,2 milliard d'euros d'AE et 0,9 milliards d'euros de CP sur 23 missions du budget général pour les transférer vers divers autres programmes. La majorité de ces crédits provenaient de la mission *Plan de relance* pour 0,6 milliard d'euros en AE et

0,3 milliard d'euros en CP ainsi que de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour 0,3 milliard d'euros en AE et CP.

Le montant de ces transferts est relativement élevé que de coutume. En 2020, les transferts de crédits s'étaient établis à 474 millions d'euros, soit un niveau plus élevé qu'en 2019 (293 millions d'euros) et 2018 (310 millions d'euros) et moindre qu'en 2017 (1,2 milliard d'euros).

L'écart observé en 2021 s'explique principalement par le mode de gestion retenu pour la mission *Plan de relance*, qui implique des délégations de gestion (pour 90 % des crédits) et, comme prévu initialement, un recours minoritaire aux transferts de crédits à certains ministères gestionnaires. Pour permettre un décaissement rapide des crédits vers les mesures les plus efficaces, des redéploiements de crédits au sein du plan ont été prévus.

#### D. LE MAINTIEN D'UNE MISE EN RÉSERVE MODÉRÉE

**Tout en maintenant un niveau moyen de gel initial de 3 %, hors dépenses de personnel, une méthode plus précise et adaptée de calcul de la mise en réserve a été annoncée à l'occasion du projet de loi de finances pour l'année 2020<sup>(1)</sup> et reconduite en 2021.** Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales<sup>(2)</sup>. Par ailleurs, les crédits des missions *Crédits non répartis*, *Investissement d'avenir*, *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance* et *Pouvoirs publics* sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve. Pour conserver un taux moyen de 3 %, le taux de mise en réserve est porté à 4 % sur les programmes dont les dépenses (hors titre 2) sont jugées plus modulables.

Au total, 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en 2021. Il se décomposent en 4,4 milliards d'euros de crédits de paiement hors dépenses de personnel et 0,7 milliard d'euros sur le titre 2.

La première loi de finances rectificative a annulé des crédits mis en réserve ou devenus sans objet à hauteur de 0,4 milliard d'euros. Le présent PLFR propose de poursuivre ces annulations pour un montant de 2 milliards d'euros. À titre de comparaison, 3 milliards d'euros avaient été annulés sur la réserve de précaution en 2020 à l'occasion de la loi de finances de fin de gestion (LFR 4) et de la loi de règlement.

---

(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*.

## **E. L'ADOPTION DE DEUX DÉCRETS D'ANNULATION POUR DE FAIBLES MONTANTS**

Le Gouvernement a pris deux décrets d'annulation cette année pour des montants limités.

Le premier, en date du 15 février 2021 <sup>(1)</sup>, porte sur un montant de 9 millions d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP, en raison d'erreurs de comptabilisation de recettes de fonds de concours et d'attributions de produits.

Le second, en date du 31 juillet 2021 <sup>(2)</sup>, porte sur un montant de 44 millions d'euros en AE et CP destinés à permettre le remboursement à des tiers de trop perçus sur fonds de concours.

\*

\* \*

---

(1) Décret n° 2021-164 du 15 février 2021 portant annulation de crédits.

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



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITIONS DE LA COMMISSION

#### **AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N° 4629) ET À LA RÉVISION DES PRÉVISIONS RETENUES POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022.**

*Lors de sa réunion du mercredi 3 novembre 2021 matin, la Commission a auditionné M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 (n° XXXX) et à la révision des prévisions retenues pour le projet de loi de finances pour 2022.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous avons le plaisir d'accueillir, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, M. Pierre Moscovici, qui vient présenter l'avis du Haut Conseil sur le deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021 et sur la révision des prévisions économiques associées aux projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

C'est la cinquième fois que le Haut Conseil est conduit cette année à émettre un avis public, et même si nous vous avons entendu il y a à peine plus d'un mois à l'occasion de l'avis concernant les PLF et PLFSS pour 2022, nous constatons que les choses ont significativement changé depuis.

Vous ne manquez pas de souligner dans votre avis que vous pouvez, avec cette nouvelle saisine, rendre un avis « plus éclairé sur le PLF pour 2022 ». Il y avait en effet beaucoup de manques, assumés par le Gouvernement, il y a un mois.

Vous relevez par ailleurs que le surcroît de recettes attendu n'est pas consacré au désendettement mais qu'il est au contraire plus que compensé par un surcroît de dépenses.

**M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques.** Merci de m'avoir invité de nouveau devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions de notre avis relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021 et aux nouvelles prévisions macroéconomiques et de finances publiques intégrées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Le Haut Conseil a été doublement saisi par le Gouvernement, d'une part du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021, en application de l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012, et d'autre part, en application de l'article 16 de la même loi organique, d'une révision des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposaient les PLF et PLFSS pour 2022. Je me réjouis de cette double saisine. Lors de mon audition du 22 septembre dernier par votre commission, j'avais eu l'occasion de vous dire que les éléments transmis au Haut Conseil étaient incomplets, ce qui ne lui permettait pas de porter un diagnostic parfaitement informé. Cela n'avait rien à voir, je le dis au passage, avec une quelconque remarque sur l'insincérité – je regrette de nouveau l'utilisation qui a été faite de ces échanges. Le Haut Conseil estimait alors qu'une nouvelle saisine serait nécessaire pour tirer les conséquences des nouvelles mesures annoncées par le Gouvernement. Par ailleurs, ce dernier a révisé à la hausse, comme c'était prévisible, ses prévisions de croissance et de masse salariale, que le Haut Conseil avait considérées comme trop conservatrices. Nous nous félicitons d'avoir été entendus. Cette nouvelle saisine nous permet de porter un avis plus éclairé qu'en septembre dernier sur le PLF et le PLFSS pour 2022.

Permettez-moi de revenir brièvement sur les derniers développements de la situation économique internationale, puisque c'est le contexte dans lequel nous opérons.

Par rapport au PLF initial, le Gouvernement n'a pas modifié son scénario international, reposant sur une croissance mondiale de 6 % en 2021 et de 4,5 % en 2022. C'est un scénario qui reste proche des dernières prévisions du Fonds monétaire international (FMI), publiées en octobre. Néanmoins, si la reprise mondiale se poursuit, les risques pesant sur les perspectives économiques ont augmenté.

Les menaces planant sur l'environnement international sont en effet significatives. L'aléa sanitaire n'a pas disparu : il demeure particulièrement fort dans les pays émergents, et une résurgence de la pandémie ou une perte d'efficacité des vaccins face à de nouveaux variants, ou dans le temps, ne peuvent pas être exclus. Des chaînes d'approvisionnement sont d'ores et déjà rompues. Des difficultés persistent, notamment dans le secteur stratégique des semi-conducteurs. Les prix de l'énergie, notamment le cours du pétrole, ont poursuivi leur hausse. L'ensemble de ces facteurs conduit incontestablement à une perte de dynamique de l'économie mondiale dont attestent les données conjoncturelles, moins bonnes qu'attendu, que ce soit aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Chine ou en Allemagne, où les résultats en matière de PIB au troisième trimestre ont fortement déçu, contrairement à ceux de la France.

Parallèlement, la montée des pressions inflationnistes a conduit certaines banques centrales, notamment la Fed (Réserve fédérale des États-Unis), la Banque d'Angleterre ou encore la Banque du Canada, la semaine dernière, à annoncer un durcissement de leur politique monétaire nettement plus précoce que prévu au printemps. On assiste donc à une remontée des taux d'intérêt à long terme. Ces derniers restent à des niveaux encore très bas, mais cette hausse pourrait entraîner, à un moment, certaines tensions.

Dans ce contexte, qui appelle toujours à faire preuve de la plus grande modestie en matière de prévisions, l'avis du Haut Conseil comporte trois grands messages.

Concernant le scénario macroéconomique du Gouvernement, nous considérons que le taux de croissance du PIB envisagé pour 2021 devrait être dépassé compte tenu des données de croissance les plus récentes, qui ont été publiées par l'INSEE pendant notre propre délibération. Le taux de croissance retenu pour 2022 demeure, quant à lui, plausible selon nous. S'agissant de l'inflation, le Haut Conseil considère que la prévision est également plausible pour 2021 mais que celle pour 2022 est trop basse. Pour ces deux années, les prévisions en matière d'emploi et de masse salariale restent prudentes. Dans notre langage, cela veut dire qu'elles nous paraissent « un peu conservatrices » compte tenu des données plus récentes, c'est-à-dire, plus clairement encore, qu'elles pourraient être un peu plus élevées.

Notre second message porte sur les prévisions pour les finances publiques. Le Haut Conseil estime que le déficit en 2021 pourrait être légèrement inférieur à la prévision, notamment du fait d'une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale. La prévision de déficit public pour 2022 peut, quant à elle, être considérée comme plausible mais elle reste marquée par un assez fort degré d'incertitude du côté des recettes et des dépenses – j'y reviendrai plus tard.

Dernier message, dans un contexte où le retour à la normale de l'activité s'est produit plus rapidement que prévu en France, le surcroît de recettes attendu n'est pas consacré au désendettement. Il est au contraire plus que compensé par un surcroît de dépenses ou de mesures de baisse de prélèvements obligatoires. Dans ce contexte, la question de la soutenabilité à moyen terme de la dette publique nécessite toujours la plus grande vigilance.

Permettez-moi, sans être trop long, d'entrer davantage dans le détail.

S'agissant du message concernant les prévisions macroéconomiques, le scénario du Gouvernement prévoit désormais pour 2021 une progression du PIB de 6,25 %, c'est-à-dire d'un quart de point supplémentaire, et pour 2022 une croissance de 4 %, inchangée par rapport au PLF initial. Dans son avis du 17 septembre dernier, le Haut Conseil avait estimé que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2021 pouvait être considérée comme un peu conservatrice, notamment compte tenu des prévisions de l'INSEE et de la Banque de France, et nous n'avons pas été démentis. La nouvelle prévision du Gouvernement pour 2021, révisée d'un quart de point à la hausse, est désormais quasi identique à celle de ces deux organismes. Cependant, la publication par l'INSEE des comptes trimestriels du troisième trimestre, survenue le 29 octobre, après la saisine du Haut Conseil – c'était le jour même où nous rédigeons notre avis – conduit désormais à considérer que cette prévision devrait être dépassée. En effet, l'acquis de croissance du PIB à l'issue du troisième trimestre 2021, c'est-à-dire la croissance qui serait enregistrée sur l'ensemble de l'année si le PIB était stable au quatrième trimestre, est déjà de 6,6 %. S'il en allait ainsi, le PIB de l'économie

française serait quasiment revenu au troisième trimestre 2021 au niveau de la fin de l'année 2019, plus rapidement donc qu'on ne l'anticipait jusque-là.

Le Gouvernement n'a pas changé sa prévision de croissance pour 2022 : elle reste donc de 4 %. Le Haut Conseil avait considéré cette prévision plausible dans son avis sur le PLF et le PLFSS pour 2022. Elle demeure proche de celles publiées au cours de ces dernières semaines par certains organismes, comme le FMI. Cependant, la croissance risque de pâtir de la dégradation de l'environnement économique international. À l'inverse, le Gouvernement a pris des mesures nouvelles de soutien au pouvoir d'achat et à l'investissement qui sont susceptibles de soutenir la croissance de l'activité en 2022. Des éléments jouent donc à la hausse et d'autres à la baisse, ce qui conduit le Haut Conseil à estimer, prudemment, que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2022 reste plausible.

Le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision de hausse de l'indice des prix à la consommation pour 2021 et 2022. Je rappelle qu'elle est de 1,5 % en moyenne annuelle en 2021 comme en 2022, après une hausse de 0,5 % en 2020. Dans son avis du 17 septembre dernier, le Haut Conseil avait jugé réaliste la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2021 et 2022. Notons toutefois que les prix de l'énergie ont nettement augmenté depuis, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait conduire à réviser à la hausse la prévision de l'augmentation des prix pour 2022, voire pour 2021. Le prix du baril du pétrole se maintient autour de 84 dollars depuis début octobre, soit 15 dollars de plus que le niveau pris en compte dans le scénario macroéconomique de la loi de finances. Si l'on se réfère aux simulations présentées par le Gouvernement lui-même, dans le programme de stabilité (PSTAB), le maintien du prix du baril à ce niveau-là pendant une année conduirait à augmenter le niveau des prix de près de 0,5 point en 2022. L'amélioration du marché du travail, plus forte que prévu initialement, est également de nature à accroître l'inflation sous-jacente en 2022 par rapport aux prévisions. Le Haut Conseil considère donc que la prévision d'inflation pour 2022 est trop basse.

La masse salariale du secteur privé est un déterminant important des recettes publiques. Le Gouvernement a sensiblement relevé sa prévision de croissance de la masse salariale pour 2021, de 6,2 à 7,2 %. Cependant, la nouvelle prévision apparaît également basse compte tenu de la dynamique que retracent les dernières données de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale). L'UNEDIC, dans ses prévisions financières pour 2021-2023, rendues publiques le 22 octobre dernier, retient pour 2021 une croissance de presque 8 % de la masse salariale, ce qui est davantage que le taux de 7,2 % que j'ai évoqué. Pour 2022, le Gouvernement a laissé globalement inchangée sa prévision de créations nettes d'emploi. Celles-ci pourraient cependant – espérons-le – être plus fortes en 2022 si la tendance de la productivité se révélait plus faible que l'évaluation du Gouvernement, ainsi que l'estiment plusieurs institutions que nous avons consultées. Le Gouvernement a, par ailleurs, révisé à la baisse sa prévision de croissance du salaire moyen en 2022, en raison de l'hypothèse, inchangée par rapport au PLF initial, d'un retour du partage de la valeur ajoutée entre les rémunérations et les profits des entreprises au niveau de 2019. Or la baisse du taux de chômage, les difficultés de recrutement dans certains métiers sous tension et la

dynamique de l'inflation importée fragilisent cette hypothèse. La croissance du salaire moyen en 2022 pourrait ainsi être plus forte que ce que prévoit le Gouvernement. Au total, bien qu'elles aient été révisées à la hausse, les prévisions en matière d'emploi et de masse salariale du Gouvernement pour 2021 et 2022 paraissent prudentes au Haut Conseil, compte tenu des données les plus récentes.

Pour résumer, le Haut Conseil estime que la prévision de croissance pour 2021 devrait être dépassée, que celle pour 2022 est plausible, du fait de risques pouvant jouer dans un sens comme dans l'autre, que la prévision d'inflation pour 2022 est trop basse et que les prévisions en matière d'emploi et de masse salariale pour ces deux années sont un peu conservatrices – elles pourraient également être trop basses. Voilà l'appréciation macroéconomique que nous portons, après des débats assez intenses au sein du Haut Conseil, compte tenu des aléas.

Sur le fondement de ces hypothèses macroéconomiques, et c'est mon deuxième message, le Gouvernement a révisé à la baisse sa prévision de déficit public pour 2021, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, de 6,9 milliards d'euros, c'est-à-dire de 0,3 point de PIB. Le déficit public est maintenant prévu à 8,1 points de PIB, au lieu de 8,4 points. À l'inverse, la prise en compte de mesures nouvelles, représentant des montants importants, qui ne figuraient pas lors du dépôt du PLF, conduit le Gouvernement à réviser à la hausse sa prévision de déficit pour 2022 de 4,8 milliards d'euros, soit de 0,2 point de PIB. La prévision est ainsi passée de 4,8 points de PIB dans le PLF initial à 5 points.

En 2021, l'augmentation globale des dépenses est estimée à 4,8 %, après une hausse de 6,8 % en 2020. Le poids des dépenses publiques serait légèrement en repli, à 59,7 points de PIB, mais il serait encore supérieur de 5,9 points au niveau de 2019. Nous sommes bien partis pour observer le phénomène de cliquet habituel après chaque crise : nous en sortons toujours avec un tout petit peu plus de dépenses publiques par rapport au PIB – là c'est nettement plus, mais ce n'est pas tout fait terminé. Par rapport aux prévisions du PLF initial pour 2022, la dépense publique totale en 2021 est révisée à la baisse de 1,2 milliard d'euros. Des dépenses nouvelles, telles que l'indemnité inflation, sont plus que compensées par la suppression de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ainsi que par de moindres charges de service public de l'électricité, lesquelles visent principalement à compenser aux opérateurs le surcoût lié au développement des énergies renouvelables – les montants diminuent quand les prix de marché de l'électricité augmentent, ce qui est actuellement le cas.

Parallèlement, le Gouvernement a révisé à la hausse, de 4,5 milliards d'euros, sa prévision de prélèvements obligatoires pour 2021. Cette révision traduit principalement l'impact sur les cotisations et les prélèvements sociaux de la révision à la hausse de la masse salariale et de la prise en compte de remontées comptables meilleures que prévu en matière de TVA. Toutefois, la révision à la hausse des recettes reste probablement insuffisante, du fait de la sous-estimation vraisemblable de la masse salariale. C'est pourquoi le Haut Conseil estime que le déficit public pourrait être légèrement inférieur à la prévision du PLFR, c'est-à-dire inférieur à 8,1 points de PIB.

Pour 2022, le Gouvernement a révisé à la hausse, de 5,3 milliards d'euros, la prévision de dépenses publiques par rapport au PLF initial. Cette hausse résulte de dépenses nouvelles à hauteur de 7,8 milliards, en particulier des mesures de soutien du pouvoir d'achat et de nouvelles dépenses d'intervention, dont le plan d'investissements publics France 2030. Ces nouvelles dépenses sont compensées partiellement par de moindres dépenses publiques résultant de la hausse des prix de l'énergie et par une baisse plus forte que prévu dans le PLF initial des dépenses d'indemnisation du chômage. En 2022, les dépenses publiques représenteraient 55,7 points de PIB : le ratio serait en baisse de 4 points par rapport à 2021, mais en hausse de 1,9 point par rapport à 2019.

Il demeure une incertitude importante sur l'évolution des dépenses de l'État en 2022. Tout d'abord, la répartition du coût de l'indemnité d'inflation entre les exercices 2021 et 2022 reste imprécise. De plus, d'autres dépenses de l'État évoluent en fonction des prix de marché de l'énergie – les charges de service public de l'électricité ou encore les compensations aux fournisseurs de gaz à la suite du blocage de leurs prix, dont les montants sont incertains. Par ailleurs, le rythme de décaissement du plan France 2030 est soumis à des risques de retard de mise en œuvre qui ont pu affecter les plans d'investissement précédents. Espérons que cela ne sera pas le cas cette fois-ci... Enfin, il existe plusieurs dispositifs en faveur de l'investissement dans les compétences : leur empilement est une source d'incertitude supplémentaire quant au niveau final de la dépense.

Le Gouvernement a révisé très légèrement à la baisse sa prévision de recettes publiques pour 2022. Le report sur l'année prochaine de la révision à la hausse des recettes de 2021 est un peu plus que compensé par la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. La sous-estimation probable de la masse salariale pourrait cependant conduire à une réévaluation des prélèvements assis sur les salaires et, par conséquent, à une hausse des recettes. Pour 2022, au total, la dynamique de l'emploi et de la masse salariale laisse attendre des recettes publiques plus élevées mais un important degré d'incertitude entoure la prévision de dépenses compte tenu d'éventuels mouvements d'ampleur. Le calendrier et le rythme d'exécution ainsi que les montants des dépenses demeurent à ce stade à préciser. C'est sans doute pour vous, mesdames et messieurs les députés, une source de questions. Nous en avons posé au Gouvernement, et notre avis fait état de nos questionnements persistants. En l'état des informations disponibles, le Haut Conseil a toutefois considéré que la prévision de déficit public pour 2022 pouvait être considérée comme plausible.

J'en viens à la cohérence entre la trajectoire du solde structurel et ce que prévoit la loi de programmation en vigueur, sur laquelle, aux termes de la loi organique, le Haut Conseil doit se prononcer. Il constate que le solde structurel pour 2022 qui est présenté par le Gouvernement s'établirait à - 4 points de PIB si on appliquait l'hypothèse de PIB potentiel de la loi de programmation en vigueur, et serait ainsi inférieur de 3,2 points à ce qui est inscrit dans ce texte, ce qui représente incontestablement un écart important au sens de la loi organique. Néanmoins, le Haut Conseil considère à nouveau que la clause des circonstances exceptionnelles, activée

au printemps 2020, peut encore justifier en 2022 des écarts par rapport à la trajectoire programmée.

Le Haut Conseil rappelle aussi que la loi de programmation en vigueur constitue une référence indéniablement dépassée pour l'appréciation de la trajectoire de finances publiques. Le solde structurel calculé à partir de la dernière estimation de la croissance potentielle du Gouvernement, révisée pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire, s'établirait en fait à 5 points de PIB, ce qui porte l'écart à plus de 4 points par rapport à l'objectif de moyen terme pour les finances publiques que la France s'est donné dans la loi de programmation, et représente une dégradation de 2,5 points du solde structurel par rapport à 2019.

Notre dernier message concerne la soutenabilité de la dette publique. Les chiffres du PIB pour le troisième trimestre 2021 et les dernières statistiques de l'emploi montrent que nous sortons de la crise plus rapidement et plus fortement que prévu. Nous ne pouvons que nous en réjouir mais nous ne devons pas oublier, pour autant, que la crise a laissé des cicatrices sur nos finances publiques. Entre 2019 et 2022, la dette publique aura augmenté de près de 575 milliards d'euros, c'est-à-dire de 16 points de PIB. Quant à la prévision de déficit, elle est tout de même de 5 points de PIB en 2022, et ce déficit serait intégralement de nature structurelle, même s'il convient de rappeler l'obsolescence de ses modalités actuelles de calcul par le Gouvernement.

Nous avons traversé cette période en bénéficiant de taux d'intérêt exceptionnellement bas. C'est une situation qui ne peut pas être considérée comme éternellement acquise. En dehors de la zone euro, les banques centrales se préparent à remonter leurs taux au cours de l'année prochaine. La hausse des taux longs américains depuis le mois d'août, si elle se poursuivait, ne pourrait pas être sans conséquences sur la zone euro, et donc sur la France. Ce contexte nous appelle à faire preuve de la plus grande vigilance, pour engager la France dans la voie du désendettement et assurer la soutenabilité de la dette.

Selon les estimations du Gouvernement, l'écart négatif avec la croissance potentielle sera entièrement comblé à la fin de l'année 2022. Concrètement, cela signifie que lors des années suivantes il ne faudra pas espérer compter sur la conjoncture en vue de réduire notre déficit public. La réduction du déficit ne pourra résulter que de moindres dépenses, d'une hausse des prélèvements ou encore d'un relèvement de la croissance potentielle – on retrouve, si vous me pardonnez cet excursus, la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise que la Cour avait suggérée au Président de la République et au Premier ministre dans son rapport de juin dernier.

Dans les projets qui lui ont été soumis, le Haut Conseil ne peut que constater que le surcroît de recettes entraîné par un retour à la normale de l'activité économique plus rapide et plus fort qu'attendu n'est pas consacré, à ce stade, au désendettement, mais qu'il est au contraire plus que compensé par un surcroît de dépenses ou par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires. La maîtrise de notre dette publique

reste donc un point de vigilance pour l'avenir. C'est un rendez-vous qui, selon nous, devra être honoré.

Voilà les principales remarques que je souhaitais partager avec vous. Je me tiens prêt à répondre à vos questions.

**M. le président Éric Woerth.** Merci beaucoup, monsieur le président. Peut-être pourrez-vous nous rappeler les chiffres de l'augmentation des dépenses et des recettes, tant pour 2021 que pour 2022.

Le coût de l'indemnité inflation sera réparti entre 2021 et 2022, entre le PLFR pour 2021 le PLF pour 2022. Vous jugez que cette répartition est imprécise et fait peser une incertitude sur l'augmentation des dépenses. Pourquoi le précisez-vous ?

Vous estimez également que « l'empilement des dispositifs en faveur de l'investissement dans les compétences et dans l'accompagnement des jeunes crée des risques d'exécution en 2022 ». La question est d'actualité.

Enfin, la hausse des prix de l'énergie pourrait, selon le Haut Conseil, affecter le rendement de l'impôt sur les sociétés. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ? Par ailleurs, vous indiquez qu'un certain nombre de dépenses de l'État évoluent en fonction des prix de marché de l'énergie et que leur montant est donc incertain. Ces incertitudes particulièrement fortes pourraient-elles vous conduire à estimer que le solde public envisagé pour 2022 est lui-même trop incertain ? Vous ne le dites pas explicitement, mais un certain nombre d'observations figurant dans l'avis pourraient le laisser penser.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je me félicite que l'engagement du Gouvernement de saisir de nouveau le Haut Conseil des finances publiques afin qu'il puisse émettre un avis éclairé sur l'ensemble de la séquence 2021-2022 ait été tenu. J'avais moi-même appelé de mes vœux cette saisine complémentaire : elle était indispensable, compte tenu des annonces que le Gouvernement a faites après le dépôt du projet de loi de finances pour 2022. Elle renforce non seulement la crédibilité de chacun des acteurs des finances publiques mais aussi la qualité de l'information des parlementaires.

Je ferai une remarque préalable, avant d'en venir à mes questions. Certes, les surplus liés à la croissance ont été davantage affectés à des dépenses supplémentaires qu'à la réduction du déficit et au désendettement, mais j'invite chacun d'entre vous, mes chers collègues, à se demander quelles sont, parmi les dépenses engagées en cette fin d'année 2021, celles qui n'étaient pas nécessaires. Si, comme nous pouvons l'espérer au vu des dernières tendances macroéconomiques, la croissance devait être supérieure à 6,25 %, alors la priorité devra être donnée à la réduction du déficit et de l'endettement.

Monsieur le président du Haut Conseil, vous continuez de considérer comme plausible la prévision de croissance pour 2022, établie à 4 %, tout en évoquant une

dégradation de l'environnement économique mondial. Comment quantifiez-vous le risque que représente cette dégradation ?

Par ailleurs, estimez-vous que les efforts d'investissement consentis dans le cadre du plan de relance et de France 2030 sont de nature à susciter de façon pérenne une croissance potentielle supérieure à ce qu'elle était avant la crise ? Si tel était le cas, cela changerait considérablement la donne s'agissant des efforts structurels à réaliser au cours de la prochaine législature.

Vous estimez que la prévision d'inflation pour 2022 est probablement trop basse. Selon la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), il n'y a pas de raison que les taux directeurs augmentent au cours de l'année prochaine. Toutefois, je m'inquiète d'une externalité immédiate des effets inflationnistes sur la charge de la dette. À cet égard, les provisions envisagées en 2022 sur le coût budgétaire des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sont-elles crédibles ou les considérez-vous également comme sous-estimées au regard de la prévision d'inflation ?

Vous considérez que les nouvelles recettes dues à la croissance de l'activité sont plus que compensées, en 2021 et 2022, par de nouvelles baisses des prélèvements obligatoires – la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) – et l'augmentation des dépenses. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont, parmi les nouvelles mesures prises dans ces deux domaines, celles qui vous paraissent pérennes et celles qui vous semblent transitoires ?

Enfin, pouvez-vous préciser la nature des opérations de gestion de trésorerie de l'État dont vous dites qu'elles permettent au Gouvernement de prévoir, pour 2022, un ratio de dette sur PIB moins élevé qu'annoncé ?

**M. Alexandre Holroyd.** Je vous remercie, monsieur le président du Haut Conseil, pour ce nouvel avis, qui ne manquera pas d'alimenter nos débats à venir ; nous ne pouvons que nous réjouir des nouveaux éléments qu'il porte à notre connaissance.

Sur le plan macroéconomique, vous confirmez, d'une part, la croissance exceptionnelle de l'activité en 2021, qui témoigne de la réussite de la relance de l'économie après la crise, d'autre part, la diminution historique du taux de chômage, qui n'aura jamais été aussi bas depuis douze ans. Quel sera l'impact de cette diminution sur les finances publiques, qu'il s'agisse de baisse des dépenses ou de hausse des recettes ?

Vous semblez confirmer la prudence dont ont fait preuve le Gouvernement et la majorité dans la gestion des finances publiques. Compte tenu de ce que vous avez dit du contexte international et de la situation qui a prévalu, au troisième trimestre, au Royaume-Uni, en Chine et en Allemagne, cette prévoyance me semble de bon aloi. En matière de finances publiques, un peu de conservatisme ne fait pas de mal, d'autant que vous confirmez la baisse du déficit public programmé malgré la poursuite du

soutien apporté au pouvoir d'achat des Français et un véritable investissement dans le capital humain.

S'agissant de l'inflation, votre prédiction pour 2022 est en partie fondée sur la hausse des prix de l'énergie – électricité, gaz, carburants. Quels sous-jacents utilisez-vous pour élaborer cette prédiction ?

Enfin, Christine Lagarde a jugé, ce matin, très improbable une hausse des taux directeurs en 2022. Comment expliquez-vous l'importante différence d'appréciation qui existe à ce sujet entre la présidente de la BCE et le Haut Conseil des finances publiques ?

**Mme Véronique Louwagie.** Monsieur le président du Haut Conseil, vous vous dites plus satisfait aujourd'hui que lors de votre présentation de l'avis du HCFP sur le projet de loi de finances pour 2022. Si, cette fois, l'avis du Haut Conseil est éclairé, comme l'a dit notre rapporteur général, force est de constater qu'il ne l'est qu'à demi, car vous avez évoqué à plusieurs reprises des imprécisions, notamment à propos de la hausse des dépenses, estimée tout de même à 5,3 milliards d'euros. Le fait que des imprécisions ou des incertitudes subsistent concernant des éléments aussi importants me laisse dubitative.

Ma première question porte précisément sur la hausse des dépenses. Confirmez-vous qu'à ce stade, les dépenses ordinaires auront augmenté de 37,3 milliards d'euros entre 2021 et 2022, les 5,3 milliards que je viens d'évoquer venant s'ajouter à une hausse qui s'établissait jusqu'à présent à 32 milliards ?

Par ailleurs, la révision de la prévision concernant l'emploi et la masse salariale a un impact sur le taux des prélèvements obligatoires. Quelle est l'augmentation de ce taux en 2021 ?

Enfin, vous indiquez que « le repli du ratio de dette pour 2022 dans le PLF révisé par rapport au projet initial est plus fort que prévu », en précisant que « cela ne résulte pas d'une réduction du déficit public mais d'opérations de gestion de trésorerie de l'État ». Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur ce point ?

**M. Mohamed Laqhila.** Je veux tout d'abord saluer la qualité de l'avis du HCFP.

Si la grande majorité d'entre nous se rangent derrière le consensus des économistes, lesquels considèrent que le regain d'inflation est temporaire, ce consensus semble plus faible qu'en septembre dernier, lorsque nous vous avons reçu pour examiner les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose le PLF pour 2022. La question de l'inflation a-t-elle fait l'objet de discussions importantes lors de l'examen des prévisions retenues pour le PLFR ? Quel pourrait être son impact selon les membres du Haut Conseil ?

La croissance française est très dynamique en cette fin d'année, puisqu'elle atteint 3 % au troisième trimestre, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps. Compte

tenu de cette reprise très forte, l'acquis de croissance pour 2022 est élevé. Toutefois, la différence entre la croissance effective et la croissance potentielle pour 2022 s'affaiblit d'autant. L'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement, que vous estimez « plausible », a-t-elle, là encore, fait l'objet de débats au sein du Haut Conseil ?

Enfin, tout en jugeant sous-estimées les recettes assises sur la masse salariale et en soulignant le degré d'incertitude de la prévision des dépenses, vous qualifiez de plausible la prévision du déficit public pour 2022. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Comme vous, monsieur le président du Haut Conseil, j'avoue ne pas comprendre la prudence excessive dont fait montre le Gouvernement à propos de la croissance du PIB, à moins qu'il ne veuille se prévaloir d'une réalisation meilleure que la prévision...

Depuis hier, des oiseaux de mauvais augure invoquent le niveau de la dette, qui mettrait en danger la lutte contre le réchauffement climatique. La dette est un outil qui doit être mis au service des politiques publiques. Or s'il est une politique qui est prioritaire, c'est bien celle qui vise à lutter contre le réchauffement climatique, à préserver la biodiversité et à réaliser la transition écologique, et ce quoi qu'il en coûte. Il en va de même pour la santé et la prise en compte du vieillissement de la population.

Quelles informations avez-vous eues sur le calendrier et le montant des dépenses nouvelles ?

Quelles sont les causes de l'inflation ? Celle-ci est-elle un effet de la politique monétaire ou un effet des tensions sur les approvisionnements ? Est-elle durable ou passagère ?

En quoi consiste l'opération de trésorerie qui explique la baisse de l'endettement en 2022 ?

Enfin, le CAC40 a atteint, ce matin, son record historique. Faut-il craindre l'apparition de bulles financières liées à la politique monétaire ?

**Mme Lise Magnier.** Comme vous, monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, nous nous félicitons que celui-ci ait été à nouveau saisi par le Gouvernement du PLF pour 2022 : il a pu ainsi apprécier avec plus de justesse les scénarios macroéconomiques envisagés et, partant, les prévisions de recettes et de dépenses.

L'avis du Haut Conseil rend compte d'une situation économique meilleure que prévu. La prévision de croissance pour 2021, révisée à 6,25 %, pourrait être encore plus importante. Malgré des dépenses elles aussi en hausse, le déficit public pourrait ainsi être moins élevé qu'anticipé – c'est une bonne nouvelle. Vous relevez que « le surcroît de recettes attendu n'est pas consacré au désendettement, mais qu'il est, au contraire, plus que compensé par un surcroît de dépenses ou de mesures de baisse des

prélèvements obligatoires ». Nous partageons votre attachement à la bonne tenue des comptes publics et nous estimons également qu'il est nécessaire de commencer rapidement à réduire le niveau de la dépense publique.

Au vu de ces dépenses supplémentaires importantes, avez-vous pu actualiser l'effort budgétaire qu'il nous faudra fournir chaque année pour atteindre la cible des 3 % de déficit public en 2027 ?

**M. Michel Zumkeller.** Il me semble, monsieur le président du Haut Conseil, qu'une phrase résume bien l'avis du HCFP : « [...] le degré d'incertitude qui entoure la prévision de dépenses est important, compte tenu des mouvements d'ampleur affectant les nouvelles dépenses. Leur calendrier, leur rythme d'exécution et leur montant demeurent, à ce stade, à préciser. » Ainsi, alors que nous discutons du PLF pour 2022, que nous avons déjà voté les recettes et examiné environ la moitié des dépenses, certaines d'entre elles restent à préciser. C'est pour le moins inquiétant.

On peut se féliciter que notre pays sorte de la crise, mais notre groupe s'inquiète que ce soit au prix d'un accroissement du déficit public et de l'endettement. À ce propos, le Gouvernement a prévu d'isoler la « dette covid », dont le montant s'élève à 165 milliards d'euros, et de la rembourser à hauteur de 1,9 milliard par an. À ce rythme, il faudra 86 ans pour nous acquitter de l'intégralité de cette dette, pourtant liée à un événement conjoncturel. Ce ne sont plus nos petits-enfants que nous endettons, mais nos arrière-petits-enfants, voire nos arrière-arrière-petits-enfants ! Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

Bien entendu, nous sommes favorables à la relance et à une croissance nouvelle, mais elles ne peuvent pas se faire pas au prix d'un creusement du déficit public. Or, nous ne faisons pas les efforts structurels qui s'imposent. Si nous voulons rétablir durablement la situation de notre pays, il faudra entreprendre les réformes indispensables.

**Mme Sabine Rubin.** Sous-exécution budgétaire et effets d'annonce, bricolage budgétaire avec de fausses prévisions et un faux équilibre : plus les budgets passent, plus on s'approche de l'élection présidentielle et plus la gestion des finances publiques par le Gouvernement est erratique et incompréhensible.

Mais je ne m'explique guère plus les avis du Haut Conseil des finances publiques. En septembre dernier, vous dénonciez l'incomplétude du budget et les prévisions pessimistes permettant au Gouvernement de se ménager des marges de manœuvre pour prendre des mesures supplémentaires – dont on sait déjà qu'elles consisteront en des allègements fiscaux qui finiront bien par peser sur le contribuable.

Aujourd'hui, plus rien de tout cela ! Vous préconisez que le surcroît de recettes attendu – les prévisions ayant été revues à la hausse, comme elles auraient dû l'être dès le début – soit consacré au désendettement. Tout se passe comme si vous étiez enfermé dans l'alternative suivante : l'accroissement de la dette ou son remboursement immédiat. Pourtant, dans la mission *Engagements financiers de l'État*, la « dette covid » est déjà cantonnée et amortie, et une partie des recettes de l'État sera

affectée à son remboursement. Dès lors, pourquoi une telle préconisation ? D'autant que cette fameuse dette pourrait être roulée à taux négatif ou nul, voire transformée en partie en dette perpétuelle à taux nul par la BCE, qui en détient plus de 20 %. Non seulement cela n'aurait aucun effet négatif sur les acteurs économiques, mais cela permettrait d'effacer le coût de la crise sanitaire tout en améliorant la situation des caisses publiques.

**M. Charles de Courson.** Six petites questions, monsieur le président du Haut Conseil.

Estimez-vous qu'une seconde saisine du Haut Conseil sur le projet de loi de finances initiale pour 2022 après le vote de l'article d'équilibre est constitutionnelle ?

Le Gouvernement a relevé sa prévision de croissance de 6 % à 6,25 %. Or, à la fin du troisième trimestre, le taux de croissance acquis est déjà de 6,6 %. Il faudrait donc une baisse de 1,4 % au quatrième trimestre pour atteindre 6,25 %. Quelle est votre estimation de la croissance en 2022 ?

Selon vous, le taux d'inflation prévu par le Gouvernement pour 2022, soit 1,5 %, n'est pas réaliste. À combien l'estimez-vous ?

Vous évaluez le déficit structurel à 5 % du PIB, et non à 4 %, comme le maintient le Gouvernement. Est-ce raisonnable ? C'est tout de même plus du double du déficit structurel constaté sur la période 2017-2019...

La légère baisse, en 2022, du ratio dette publique sur PIB – moins 1,8 point de PIB – s'expliquerait par des opérations de gestion de la trésorerie de l'État. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est exactement ?

Enfin, êtes-vous marri de constater que, contrairement à votre préconisation, le surcroît de recettes, plus de 5 milliards, a été consacré à de nouvelles dépenses et à de nouvelles baisses de recettes ?

**M. Jean-Paul Dufrière.** Monsieur le président du Haut Conseil, je vous remercie pour votre présentation de l'avis du HCFP sur le PLFR pour 2021 et – c'est plus original – sur les mises à jour du budget pour 2022.

L'inflation est au cœur des inquiétudes des Français, dont le pouvoir d'achat est la première préoccupation, notamment lorsqu'ils perçoivent de faibles revenus et sont confrontés à la hausse des prix de l'énergie. La poussée inflationniste actuelle va-t-elle durer ? N'est-il pas à craindre qu'elle pénalise la consommation des ménages des classes populaires, dont le pouvoir d'achat pourrait être sensiblement réduit, mais aussi celle d'autres ménages, qui pourraient être tentés d'épargner davantage ?

Ma question suivante a trait à l'épargne – je la pose de nouveau, car vous n'y répondez jamais. Le montant de l'épargne dite covid s'élève à plus de 150 milliards d'euros. Or force est de constater qu'elle n'a pas été dépensée à la faveur de la reprise économique. Puisqu'elle se concentre sur les 10 % des ménages les plus riches, ne

serait-il pas opportun de prendre des mesures – une fiscalité exceptionnelle, par exemple, comme le proposait le Fonds monétaire international (FMI) – afin de la mobiliser ?

Enfin, la pénurie de matières premières, qui a du reste été mal anticipée, est-elle conjoncturelle ou va-t-elle durer ?

**M. Michel Castellani.** Manifestement, les circonstances ont empêché l'ajustement structurel promis par le Gouvernement, puisque l'on s'oriente vers un déficit annuel de 205 milliards d'euros. Les menaces qui ont été évoquées – inflation, augmentation des taux d'intérêt, déficit considérable de notre commerce extérieur, faiblesse de la croissance potentielle... – soulèvent la question de la soutenabilité de la dette publique. Le Gouvernement promet un plan de remboursement qui repose sur un surcroît de recettes, mais il ne s'oriente pas dans cette direction. Dès lors, jugez-vous plausible l'hypothèse d'un désendettement à moyen terme et estimez-vous la dette soutenable à moyen terme ?

**M. Jean-René Cazeneuve.** Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, je veux tout d'abord vous remercier d'avoir clos sans ambiguïté la polémique insincère sur le budget pour 2022, alimentée par un certain nombre de nos opposants.

Vous n'avez pas commenté le niveau de l'investissement prévu par le Gouvernement, qui augmenterait de 4,7 % en 2022. L'inflation comme l'emploi pourraient être, selon le HCFP, supérieurs aux prévisions. Un plan d'investissement pour l'avenir a été récemment annoncé. Le chiffre de l'investissement ne pourrait-il pas être, lui aussi, revu à la hausse ?

**M. Pierre Moscovici.** Je me réjouis que l'avis du Haut Conseil des finances publiques ait suscité autant de questions, et je vais m'efforcer d'y répondre sans vous noyer sous les chiffres. Du reste, la grande confiance que vous manifestez dans le HCFP m'incite à vous encourager à étendre plus encore son mandat car, le périmètre de ses compétences n'incluant pas la prévision, j'aurai du mal à répondre à plusieurs de vos interrogations. De fait, un Haut Conseil qui peut mener une réflexion approfondie sur les politiques publiques est un appui précieux pour le Parlement, qui a besoin de ce tiers de confiance indépendant.

Je commencerai par une remarque d'ordre sémantique. La prudence est, certes, une vertu en matière de finances publiques : ici, être conservateur est effectivement de bon aloi. Mais ce terme est polysémique et, dans la terminologie du Haut Conseil, elle peut également qualifier une approche qui tend à sous-estimer légèrement les prévisions.

Par ailleurs, la prévision économique demeure un exercice délicat à l'issue de la crise, car – et c'est pourquoi je me garde d'être trop péremptoire ou trop sévère – les choses sont encore très mobiles. Ainsi, le HCFP a été saisi avant la publication des chiffres de l'INSEE, qui sont meilleurs que ceux pris en compte dans le scénario macroéconomique du Gouvernement, mais je sais d'expérience que le ministre ne

prend connaissance de ces chiffres que la veille au soir de leur publication. Cet environnement assez mouvant peut donc expliquer un certain nombre d'imprécisions. Il n'en demeure pas moins que lorsqu'on soumet un projet de loi de finances au Parlement, il convient de les réduire autant que faire se peut.

Monsieur le président, les chiffres que vous m'avez demandés sont les suivants. En 2021, les dépenses sont révisées à la baisse de 1,2 milliard d'euros tandis que les recettes sont revues à la hausse de 5,7 milliards. Pour 2022, les dépenses et les recettes sont revues à la hausse respectivement de 5,3 milliards et de 0,4 milliard ; ainsi, le déficit se dégraderait de 5 milliards en 2022.

Nous avons bien entendu interrogé le Gouvernement sur la répartition du coût de l'indemnité inflation sur 2021 et 2022. Le dispositif est complexe : cette indemnité sera versée par les entreprises, lesquelles seront remboursées par l'État. Cela suppose une adaptation du logiciel de paye, dont le calendrier est incertain. C'est pourquoi je ne suis pas en mesure de vous indiquer très précisément les dépenses qui seront effectivement réalisées en 2021 et en 2022.

Deux dispositifs dépendent des prix de l'énergie : les charges de service public de l'électricité, qui baissent lorsque ces prix montent, et la compensation aux fournisseurs de gaz du blocage des prix de l'énergie, qui augmente lorsque le prix du gaz est en hausse. Le Gouvernement a pour principe de retenir une stabilisation au niveau récent, car c'est la meilleure prévision possible. Toutefois, le dernier niveau connu, celui d'octobre, correspond à un prix du baril de 84 dollars, supérieur de 15 dollars à la prévision du Gouvernement. Ainsi, s'il appliquait sa méthode usuelle, il en résulterait une inflation plus forte, évaluée sur un an à quelque 0,5 point. Comme ce n'est pas le cas, nous pensons que l'inflation telle qu'elle est évaluée dans les documents qui vous sont soumis pourrait être trop basse. S'ajoutent à cet élément d'autres facteurs de l'inflation sous-jacente – l'inflation cœur, comme l'on dit –, notamment la masse salariale.

Plusieurs dispositifs sont consacrés à l'investissement dans les compétences : le financement de France compétences, le plan d'investissement dans les compétences, en cours depuis 2018, le revenu d'engagement pour les jeunes, le plan « compétences » récent... Le Haut Conseil n'est pas la Cour des comptes ; il a une visibilité assez faible de leur articulation et de leurs éventuels recoupements. C'est pourquoi il a mentionné des risques d'exécution.

Le rapporteur général m'a demandé pourquoi nous considérons comme plausible la prévision de croissance pour 2022, qui demeure inchangée, à 4 %. Nous l'avons jugée comme telle dans notre avis du mois de septembre sur le PLF et le PLFSS pour 2022. De fait, elle est proche du consensus des économistes. Mais des évolutions dans les deux sens sont possibles : d'un côté, la croissance risque de pâtir de la dégradation de l'environnement économique mondial si elle devait se confirmer ; de l'autre, de nouvelles mesures de soutien du pouvoir d'achat et de l'investissement sont susceptibles d'entretenir la croissance de l'activité en 2022.

Je n'évoque jamais les débats internes au HCFP. Ils existent, car le Haut Conseil est composé de manière pluraliste : il comprend des économistes de sensibilités et d'origines différentes, des spécialistes des finances publiques et des membres de la Cour des comptes. La prévision de croissance a fait l'objet d'un débat et, en définitive, nous avons estimé qu'il n'était pas possible d'indiquer si les risques à la hausse, comme on dit à Bruxelles, l'emportent sur les risques à la baisse. C'est pourquoi nous avons qualifié la prévision de 4 % de plausible. Certains membres du Haut Conseil estiment que, l'acquis de croissance étant plus fort, la croissance pourrait être plus faible en 2022, tandis que, pour d'autres, certains facteurs fondamentaux laissent à penser que nous pourrions avoir de nouvelles bonnes surprises en matière de croissance.

Le Gouvernement a rehaussé d'un point sa prévision concernant la croissance l'emploi, ce qui représente 0,2 milliard de moindres dépenses dans l'indemnisation du chômage et une amélioration du solde de 0,3 milliard grâce à des recettes supplémentaires. Mais ce résultat pourrait être encore meilleur si, comme nous l'escomptons, la masse salariale augmentait, non pas de 7,2 % mais de 8 %, ainsi que le prévoit l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), par exemple.

Selon la prévision du Gouvernement, le ratio de dette publique serait quasiment stable en 2021, à 115,3 points de PIB, et reculerait en 2022 pour s'établir à 113,5 points de PIB. Il est revu en baisse de 0,3 point de PIB en 2021 par rapport au PLF présenté en septembre du fait de la révision à la baisse de la prévision de déficit, qui passe de 8,4 à 8,1 points de PIB.

La diminution du ratio de dette publique en 2022 est un peu plus prononcée que dans le PLF présenté en septembre : moins 1,8 au lieu de moins 1,5. Cependant, je vous invite à ne pas vous tromper sur l'origine de cette révision : cette plus forte baisse du ratio de dette ne résulte pas d'une réduction du déficit public, car celui-ci est plus élevé que dans le PLF initial, mais traduit une hypothèse de consommation plus importante de la trésorerie de l'État en 2022. Par rapport au PLF initial, le Gouvernement a en effet revu sa chronique de consommation de la trésorerie accumulée en 2020 : la consommation serait moindre en 2021 et plus importante en 2022. C'est ce qui sous-tend les opérations de trésorerie que nous avons mentionnées dans notre avis.

Dès le mois d'avril, le HCFP estimait que l'inflation, notamment sous-jacente, serait plus élevée en 2021 que prévu par le Gouvernement. De fait, elle s'est nettement redressée. Le Gouvernement n'a toutefois pas changé sa prévision par rapport au PLF initial pour 2022. L'augmentation des prix du pétrole depuis septembre, l'amélioration du marché du travail, plus forte qu'attendu, ainsi que la possibilité que la masse salariale augmente devraient plutôt pousser l'inflation à la hausse. Le Haut Conseil considère donc que la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2022 semble désormais trop basse.

Les économistes n'attendent pas de hausse entretenue de l'inflation. Les pressions inflationnistes actuelles traduisent des perturbations temporaires, dues à la crise sanitaire. Les progrès de la vaccination et l'émergence de possibles traitements du covid devraient permettre de maîtriser davantage la situation sanitaire et de résoudre progressivement ces difficultés. Toutefois, les risques d'une hausse plus persistante de l'inflation ont clairement augmenté. Une révision des prix du pétrole pour tenir compte de la hausse récente augmenterait l'inflation d'un demi-point en 2022.

Vous m'avez interrogé sur la pérennité des recettes et des dépenses prévues en 2022. Nous décomposons les dépenses ainsi : 3,5 milliards de mesures de pouvoir d'achat, *a priori* non pérennes ; 2,8 milliards au titre du plan d'investissement France 2030, prévu sur cinq ans, donc pérenne ; 1,2 milliard d'investissement dans les compétences, de même durée ; et une moindre dépense de 2,6 milliards de charges de service public de l'électricité.

Concernant les recettes, tout serait pérenne. Cela représente moins 10 milliards avec la baisse de l'impôt sur les sociétés et de la taxe d'habitation, mais il y a tout de même une incertitude sur la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), qui dépendra du prix de l'électricité et des choix qui seront faits ultérieurement par le Gouvernement.

La « dette covid » donnera lieu à 1,6 milliard d'euros de remboursement en 2022. Le Gouvernement prévoit de la rembourser en vingt ans. Le Haut Conseil et la Cour des comptes jugent important que le remboursement de la « dette covid » apparaisse dans celui de la dette publique totale, car il n'y a pas de distinction entre les deux. C'est l'ensemble qu'il convient de gérer et de faire baisser.

Vous m'avez demandé si la croissance prévue pour 2022 était plausible. Les développements intervenus depuis septembre – nouvelles mesures de soutien au pouvoir d'achat et à l'investissement, dégradation de la situation économique internationale – jouent dans des sens opposés. Il n'y a donc pas à ce stade de raison de modifier la prévision.

La Banque centrale européenne est indépendante. En tout état de cause, il n'est pas sûr que la BCE accepte de souscrire à de la dette perpétuelle car cela pourrait l'empêcher d'atteindre ses objectifs en matière d'inflation et pourrait apparaître, à certains égards, contradictoire avec les dispositions des traités. Vous m'avez compris, et j'en reste là.

Quand retrouverons-nous un déficit de 3 % ? Le Gouvernement vous a donné un certain nombre de réponses à cet égard. Dans la trajectoire pluriannuelle actualisée, le déficit atteindrait 3 % du PIB en 2026, avec une évolution de la croissance des dépenses en volume de l'ordre de 0,6 % à moyen terme. Dans ce scénario, le ratio de dette publique augmente de plus de 2 points entre 2022 et 2026, la diminution du déficit prévue n'étant pas suffisante pour stabiliser le ratio de dette entre 2023 et 2025. On pourrait s'interroger sur le fait de savoir si c'est la trajectoire qu'il convient

d'adopter. Observons que ce n'est pas exactement la trajectoire qu'ont retenue nos principaux partenaires de la zone euro, qui marquent tous une tendance à la diminution de la dette publique. Le Portugal a déjà diminué son ratio de dette de 5 points en un an et envisage de le diminuer encore de 13 points d'ici à 2024, avec un déficit qui sera à 3 % du PIB en 2022. Nous ne sommes pas du tout dans la même situation, nous avons d'autres contraintes, mais je maintiens que le rendez-vous avec le désendettement et la maîtrise de la dépense devra être honoré.

Je terminerai par deux remarques. La première porte sur les propos de Christine Lagarde sur les taux d'intérêt. Elle a fait référence aux taux directeurs de la Banque centrale, donc aux taux courts, alors que j'ai évoqué les taux longs. Même si les taux courts ont un impact sur les taux longs, ils ne sont pas le seul déterminant de ceux-ci, et d'autres facteurs peuvent intervenir. La politique monétaire des États-Unis, par exemple, peut affecter les taux longs si le *tapering*, ou resserrement de la politique monétaire, se poursuit. Il n'y a donc pas de contradiction avec les déclarations de la présidente de la BCE.

Ma seconde remarque porte sur la dette publique. C'est un débat que nous devons avoir après juin 2022. Je ne veux pas être un oiseau de mauvais augure et je ne considère pas que la dette publique soit une politique publique. Il est clair, en revanche, et chacun le sait, que trop de dette réduit la marge de manœuvre permettant de conduire des politiques publiques ambitieuses, que ce soit en matière de développement durable ou de cohésion sociale. La dette publique, à un stade excessif, est une mauvaise chose, tant pour l'économie que pour les services publics. C'est pourquoi je me permets de vous dire, sans aucune idéologie ni aucune pression austéritaire, que la France devra traiter cette question dans les années qui viennent.

**M. le président Éric Woerth.** Un peu de bon sens ne nuit pas, même sur ces sujets compliqués. Je vous remercie, monsieur le président.

**AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N°4629) AINSI QUE SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT FRANCE 2030 OUVERTS PAR AMENDEMENT AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022.**

*Lors de sa réunion du mercredi 3 novembre 2021 après-midi, la Commission a auditionné MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 (n°4629) ainsi que sur les crédits relatifs au Grand Plan d'investissement France 2030 ouverts par amendement au projet de loi de finances pour 2022.*

**M. le président Éric Woerth.** Chers collègues, nous recevons M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.

Nos deux ministres viennent nous présenter le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, adopté par le Conseil des ministres ce matin, et les amendements déposés par le Gouvernement sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 concernant le plan d'investissement France 2030. Après cette audition, nous reprendrons l'examen des articles non rattachés de la seconde partie du PLF pour 2022.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.** Nous sommes très heureux, avec Olivier Dussopt, de vous présenter le projet de loi de finances rectificative et les amendements au projet de loi de finances pour 2022.

Le contexte économique est très favorable à la France : l'investissement est dynamique, la France est la nation la plus attractive pour les investissements étrangers, la consommation a augmenté de 5 % au troisième trimestre et la croissance a atteint 3 % pour le seul troisième trimestre 2021 – le meilleur chiffre depuis 1968. Cela nous permet de confirmer la prévision de croissance de 6,25 % pour l'année 2021.

J'entends déjà les remarques sur les recettes fiscales supplémentaires que pourrait engendrer cette croissance. Je veux être clair : il n'y a pas de cagnotte quand on a plus de 8 % de déficit. Par conséquent, chaque euro de recettes fiscales supplémentaires ira, en 2021, à la réduction du déficit public et de la dette publique, avec l'objectif de passer de 8,1 % à 8 % de déficit public en 2021.

Nous devons ces très bons résultats économiques à trois décisions politiques. La première tient au choix que nous avons fait depuis 2017 d'une politique de l'offre,

d'une amélioration de la compétitivité des entreprises et de la baisse des impôts. Si les Français consomment aujourd'hui, c'est qu'ils savent que la majorité n'augmentera pas les impôts et qu'ils n'ont pas besoin de constituer d'épargne de précaution. Depuis le début du quinquennat, nous avons baissé les impôts de 26 milliards d'euros pour les ménages et de 26 milliards d'euros pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises. Nous avons également simplifié la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, réformé le marché du travail et réformé l'assurance chômage pour inciter au retour à l'emploi. Tout cela donne des résultats durables et que nous retrouvons dans les chiffres de croissance.

La deuxième raison, c'est que nous avons massivement protégé les Français, les entreprises et les salariés pendant la crise. Nous n'avons pas « cramé la caisse » : nous avons éteint l'incendie économique et évité d'avoir à dépenser davantage d'argent ensuite pour restaurer l'emploi et redresser les entreprises qui auraient fait faillite. Nous avons protégé les salariés en mettant en place le dispositif d'activité partielle le plus généreux de tous les pays européens et qui a coûté 36 milliards d'euros aux finances publiques. Cette protection est allée d'abord aux salariés les plus modestes puisque les salariés au niveau du SMIC ont été protégés à 100 % de leur risque de perte salariale.

Nous avons également sauvé des entreprises de la faillite, notamment avec les prêts garantis par l'État pour 142 milliards d'euros ; le nombre de faillites est bien inférieur à celui que nous connaissions avant la crise économique. Nous avons également protégé les commerçants, les artisans et les indépendants avec le fonds de solidarité, lequel a représenté une dépense publique de 37 milliards d'euros. Ma conviction est très simple : protéger vaut mieux que réparer, et protéger est moins coûteux pour les finances publiques que réparer les dégâts considérables qui auraient été causés par la crise économique si nous n'avions pas agi avec force, avec rapidité et avec constance depuis le premier jour. La majorité peut être fière du choix économique qu'elle a fait il y a près de deux ans.

Enfin, troisième raison, la relance économique, de 100 milliards d'euros, est un succès. Elle a été fondée sur des principes simples : 30 milliards pour le climat, 35 milliards pour la compétitivité des entreprises et 30 milliards pour la cohésion sociale et territoriale, en particulier le soutien à l'emploi des jeunes. Avec 55 milliards d'euros déjà engagés, nous sommes un des pays européens dans lequel le dispositif de relance s'est déployé le plus rapidement.

Enfin, nous avons fait preuve de souplesse. Nous avons été très transparents sur la méthode de décaissement du plan de relance. Les dispositifs qui ne fonctionnent pas ont vocation à être redéployés vers les dispositifs qui fonctionnent pour alimenter la croissance et créer des emplois. Nous avons donc prévu 8 milliards d'euros de redéploiement, dont 2,3 milliards d'euros sont traduits dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Ces résultats aboutissent à une situation économique nouvelle pour notre pays, celle d'une baisse continue du chômage. Nous avons retrouvé le niveau d'activité que

nous avons avant la crise avec près de trois mois d'avance. L'INSEE prévoit un taux de chômage de 7,6 % au troisième trimestre 2021 : c'est le taux le plus bas depuis 2008. Si nous poursuivons dans cette direction avec la même politique, avec la même lisibilité et avec la même constance, nous pourrions retrouver les années de prospérité que nous avons connues il y a un peu plus d'un demi-siècle, quand la France avait le plein-emploi et n'était pas condamnée au chômage de masse.

Ce résultat satisfaisant doit nous inciter à faire en sorte que le travail paye. Chacun doit avoir un emploi lui permettant de vivre dignement de son activité. C'est ce que la majorité a fait depuis 2017 en créant des dispositifs qui permettent à un salarié payé au SMIC de passer de 1 259 euros net par mois à 1 490 euros, à savoir la prime d'activité, la défiscalisation des heures supplémentaires, la défiscalisation des pourboires, la suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC ou encore le développement de l'intéressement et de la participation. Ces promesses faites par le Président de la République ont été tenues.

L'État ayant fait sa part du chemin, c'est désormais aux branches et aux entreprises de faire le pas nécessaire pour rendre les métiers plus attractifs et favoriser le recrutement. Un travail qui paye ne peut pas reposer uniquement sur les décisions de l'État et sur des dépenses publiques : cela doit reposer aussi sur l'engagement des entreprises, notamment dans les filières qui ont le plus de difficultés de recrutement.

Pour autant, nous ne négligeons pas les défis de la sortie de crise, qui sont très importants. C'est à nous de faire en sorte de les relever, en fixant un cap clair, de façon à ce que l'économie française se redresse dans la durée, que les problèmes structurels de notre économie soient définitivement réglés et que chaque Français trouve un emploi rémunérateur.

Le premier défi est celui de l'inflation. Si celle-ci occupe aujourd'hui le devant de la scène, nous estimons que cela reste une difficulté conjoncturelle. Le niveau de l'inflation s'explique par des facteurs qui se conjuguent en sortie de crise : les économies, qui redémarrent vite et fort, ont un besoin important d'énergie, de matières premières et de semi-conducteurs, expliquant l'augmentation conjoncturelle des prix, que nous suivons avec la plus grande attention. Notre responsabilité est de protéger les Français face à des hausses qui seraient insupportables, en particulier celle des prix de l'énergie. Le prix du gaz sur les marchés a été multiplié par six et le prix de l'électricité est probablement le sujet le plus préoccupant puisque nous allons connaître une explosion des usages de l'électricité dans les années qui viennent ; or nous ne pouvons pas exposer les Français à une augmentation des prix de l'électricité.

La réponse conjoncturelle consiste à plafonner l'augmentation des prix de l'électricité à 4 %. Si nous n'étions pas intervenus, la facture d'électricité des Français aurait dû augmenter d'au moins 15 % à la fin du mois de janvier. C'est l'État qui prendra à sa charge les onze points d'écart : nous protégeons les Français contre l'augmentation des prix de l'électricité.

La réponse de moyen terme, c'est de transformer le marché européen de l'énergie : nous ne pouvons pas accepter que le coût de l'électricité dépende du coût marginal de production du gaz. Notre mix énergétique nous permet d'être plus indépendants du gaz que d'autres nations européennes, et nous n'avons pas à payer pour les choix énergétiques d'autres pays.

Enfin, la solution de long terme, c'est celle d'un mix énergétique qui nous permet d'être davantage indépendants de la production de gaz, notamment avec le soutien à la filière nucléaire et avec un équilibre énergétique entre le développement massif des énergies renouvelables et le maintien d'installations nucléaires performantes, modernes, capables de nous approvisionner en énergies décarbonées.

Nous avons donc pris les décisions nécessaires pour protéger les Français à court terme. Elles figurent dans le PLFR pour le chèque énergie – 100 euros pour 6 millions de ménages – et pour l'indemnité inflation de 100 euros, qui concernera 38 millions de Français. Le bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité figurera quant à lui dans le projet de loi de finances pour 2022.

Le deuxième défi est celui de notre indépendance technologique et de la relocalisation de nos chaînes de valeur. C'est le défi le plus important au lendemain de la crise. Si nous voulons que l'économie française reste une des grandes économies mondiales, elle doit maîtriser les chaînes de valeur dans les technologies les plus sensibles. Il n'y a pas d'indépendance politique sans indépendance technologique, et il n'y a pas de souveraineté politique sans souveraineté technologique. Je ne vois pas comment on peut se dire souverain quand on n'a plus de lanceurs spatiaux, quand les communications dépendent de satellites étrangers, quand la 5G est maîtrisée par des puissances étrangères ou quand la production d'énergie dépend de leur bon vouloir. Il est donc indispensable de poursuivre la relocalisation des chaînes de valeur et de bâtir notre indépendance technologique.

Cela suppose, et cela figure dans le plan France 2030, de rattraper notre retard dans certains secteurs où la France a des atouts mais doit s'adapter aux transformations en cours : le nucléaire, avec des investissements dans les réacteurs de petite et de moyennes puissances ; le spatial, avec l'investissement indispensable dans de nouveaux lanceurs ; les semi-conducteurs, cette crise ayant montré que ne pas maîtriser davantage cette filière nous exposait à une dépendance à l'égard de la Corée du sud, de Taïwan ou des États-Unis qui pouvait mener à la fermeture ou au fonctionnement à régime très réduit de certaines installations industrielles, notamment dans l'automobile.

Le deuxième objectif, c'est de prendre un temps d'avance sur d'autres technologies dont dépend notre souveraineté, comme les biotechnologies et l'hydrogène vert – la France peut être un champion mondial dans ce secteur. Ce plan d'investissement figurera dans les amendements que nous avons déposés. Nous soumettons ainsi à votre décision 34 milliards d'euros d'autorisations d'engagement – 30 milliards de crédits budgétaires et 4 milliards pour des investissements en fonds propres – et 3,5 milliards d'euros de crédits de paiement.

Nous vous soumettons l'ouverture de l'intégralité des autorisations d'engagement parce que ce choix stratégique engage la nation française tout entière, dépasse les clivages qui peuvent être ceux de l'Assemblée nationale et permet de sanctuariser ces crédits pour inscrire nos ambitions en matière d'indépendance technologique dans la durée. Tous ces investissements ont besoin de visibilité sur le long terme et d'un calendrier clair et transparent.

Le troisième défi est celui de la maîtrise de nos comptes publics et de la dette. La protection des entreprises et des salariés a évidemment creusé la dette publique. Nous prévoyons pour l'année 2022 un déficit de 5 % et une dette de 113,5 %, contre les 114 % prévus lors de la présentation initiale du projet de loi de finances – nous avons revu ce chiffre pour tenir compte de la croissance.

Le remboursement de la dette est une obligation impérative vis-à-vis des générations qui viennent, pour assurer la crédibilité française par rapport à ses partenaires européens et pour éviter d'avoir à dépenser de l'argent public afin de rembourser une charge d'intérêt qui irait en augmentant avec le temps. Le remboursement de la dette suivra la même politique que celle que nous avons suivie depuis 2017 : aucune augmentation d'impôts, une croissance plus forte, des réformes de structure comme celle de l'assurance chômage ou la réforme des retraites, et une meilleure gouvernance comme la règle pluriannuelle de stabilisation des dépenses publiques.

Enfin, vous me permettez de clore mon propos en faisant figurer parmi ces défis structurels l'importance de lutter contre la divergence croissante entre les pays développés et ceux en développement. Réduire les inégalités doit rester un objectif majeur de la France. Cela passe par un soutien au développement des pays qui ont le plus de mal à faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la crise que nous venons de connaître. Alors que les pays développés ont consacré 25 % de leur PNB à la protection et à la relance de leur économie, les pays en développement n'en ont consacré que 2,5 % : le risque est donc considérable que les inégalités s'accroissent au lendemain de la crise, avec tous les problèmes de stabilité et tous les problèmes politiques et sociaux que cela peut poser.

La réduction des inégalités passe également par une nouvelle taxation internationale. Nous pouvons tous nous féliciter de l'accord qui a été trouvé au G20, il y a quelques jours, sur un nouveau système de taxation internationale qui permettra enfin, après quatre années d'efforts de la France, de taxer à leur juste valeur les géants du numérique et la commercialisation des données. Il permettra également d'éviter l'optimisation fiscale en taxant à 15 % au minimum les profits de toutes les multinationales qui, jusqu'à présent, avaient la possibilité de délocaliser leurs profits pour échapper à l'impôt. La lutte contre les inégalités passe aussi par plus d'efficacité et de justice fiscales.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.** Le projet de loi de finances rectificative que nous vous soumettons renoue avec la définition et la nature

des projets de loi de finances rectificative que nous avons l'habitude de présenter. Dépourvu de mesures d'urgence, il accompagne la sortie de crise, se bornant à proposer un ajustement de la répartition des budgets votés et à financer des mesures nouvelles apparues au cours de l'exercice.

Trois points peuvent caractériser le projet de loi que nous vous présentons. Le premier point concerne les mesures d'urgence. Au mois de juillet dernier, le Parlement a voté des crédits d'urgence dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2021. Toutefois, le fait que la croissance soit plus élevée et que le chômage soit moins important que prévu a entraîné une moindre consommation, d'environ 8,1 milliards d'euros, des crédits consacrés à l'urgence.

Sur cette somme, nous vous proposons de considérer que 4 milliards sont des restes à payer du fonds de solidarité et d'indemnités au titre de l'activité partielle, qui ne seront payés qu'en 2022, ou des exonérations de cotisations, à hauteur de 500 millions. Nous souhaitons également maintenir 2 milliards d'euros à titre prudentiel : s'ils ne sont pas mobilisés, nous en serons heureux car cela signifiera que nous serons véritablement sortis de la crise, et cela pourra donner lieu à une annulation à la fin du premier trimestre. Enfin, nous proposons l'annulation de 2,1 milliards d'euros, ce qui ne devrait pas entraîner de risque particulier. Les 6 milliards que nous proposons de laisser ouverts – 4 milliards pour des restes à payer, 2 milliards par prudence – s'ajouteront, au début de l'exercice 2022, aux 200 millions crédités sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour le financement de quelques mesures particulières.

Le deuxième point qui caractérise ce PLFR tient au traitement et à la gestion des crédits inscrits dans le cadre de la mission *Plan de relance*. Au 31 décembre prochain, les redéploiements de cette mission atteindront 8 milliards d'euros. Après un premier redéploiement de 600 millions d'euros dans le cadre de la première loi de finances rectificative et un deuxième redéploiement de 1,2 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2022, nous vous en proposons un troisième redéploiement de 2,3 milliards d'euros, soit un total de 4,1 milliards. Les 3,9 milliards restants n'apparaissent pas dans ce décompte car ils sont redéployés de manière réglementaire, dans le cadre de la fongibilité des crédits au sein des programmes.

Ces mouvements permettent de financer des mesures comme le renouvellement du fonds pour le recyclage des friches, dont le deuxième appel à projets est en cours ; l'appel à manifestation d'intérêt pour les infrastructures de transport en site propre des autorités organisatrices de mobilité, pour 400 millions ; la prorogation des aides au recrutement d'apprentis ou d'alternants tout au long de l'année 2022 ; le plan Vélo, pour 150 millions d'euros.

Pour financer ces prorogations ou ces nouvelles mesures, nous procédons à des annulations de mesures qui sous-consomment – c'est le cas de la prime à la conversion en 2021 –, en raison principalement de la bonne tenue de l'économie. Ainsi, le fait qu'il y a eu très peu voire pas de défaillance en matière de remboursement des prêts garantis par l'État (PGE) en 2021 nous autorise à annuler 750 millions

d'euros de crédits sur les appels en garantie PGE dans le cadre de la loi finances pour 2021.

Enfin, le troisième point caractérisant le PLFR touche au schéma classique d'ouverture et d'annulation de crédits. Nous allons vous proposer l'ouverture de 12,8 milliards d'autorisations d'engagement et de 9,1 milliards de crédits de paiement – hors mission *Remboursements et dégrèvements*, dont les actions sont de nature particulière – et l'annulation de 8,8 milliards d'autorisations d'engagement et de 7,3 milliards de crédits de paiement. Ainsi hors indemnité inflation et compensation spécifique des opérateurs, la norme de dépenses pilotables est tenue à hauteur de 290,5 milliards : c'est un signal de sérieux et de maîtrise de la gestion des comptes publics.

Les annulations concernent les crédits placés en réserve de précaution, donc sans conséquence sur les activités des ministères concernés. Elles visent également les sous-consommations de crédits et la diminution de la sinistralité de certains produits qui permettent de réduire les appels en garantie. En outre, nous vous proposons d'annuler 1,5 milliard consacrés aux dépenses accidentelles et imprévues car nous n'avons pas eu besoin de mobiliser ces dotations – et c'est heureux !

Les principales ouvertures de crédits concernent donc la mission *Travail et emploi*, à hauteur de 2,54 milliards d'euros. Nous finançons une partie du plan d'investissement dans les compétences pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, annoncé par le Premier ministre, à hauteur de 1,4 milliard d'euros – 900 millions d'autorisations d'engagement (AE) dans ce PLFR, pour 480 millions de crédits de paiement (CP), le reste devant être financé par le PLF pour 2022.

Il s'agit aussi d'une aide de 2 milliards d'euros à France compétences, en plus des 750 millions d'euros de subventions de la loi de finances initiale de 2021. L'attrition de l'assiette de masse salariale et l'accélération des recrutements d'apprentis du fait d'une politique dynamique, notamment dans le cadre du plan de relance, se traduisent, pour la partie conjoncturelle, par un déficit de 2 milliards d'euros au titre de l'exercice 2021.

Nous ouvrons 565 millions de crédits au ministère de la transition écologique, non seulement pour compenser certaines pertes de recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) mais aussi pour financer le chèque énergie, à hauteur de 600 millions d'euros. Parfois, les dépenses annoncées sont supérieures aux ouvertures de crédits, mais il faut considérer en plus les annulations de crédits.

Nous vous proposons d'ouvrir 500 millions d'euros pour compléter les crédits prévus pour l'indemnisation des agriculteurs après l'épisode de gel du printemps ; un peu moins de 280 millions au profit du ministère de la culture pour la compensation d'opérateurs culturels, notamment en matière de billetterie ; et 200 millions d'euros au profit du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la fois pour garantir le niveau du fonds de stabilisation des

départements et pour poursuivre le paiement des opérations d'aide à l'achat de masques par les collectivités.

Nous ouvrons aussi des crédits au profit du ministère des solidarités et de la santé pour financer un surcoût de la prime d'activité, de 130 millions d'euros, ainsi que de l'allocation adulte handicapé, à hauteur de 90 millions d'euros.

Nous ouvrons des crédits au titre de l'aide publique au développement, pour tenir les engagements pris, notamment pour financer le programme ACT-A (dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre le covid-19) et certaines opérations humanitaires en lien avec l'Afghanistan.

Enfin, nous vous proposons d'inscrire 3,6 milliards d'euros pour le financement de la presque totalité de l'indemnité inflation, dont le coût est évalué à 3,8 milliards d'euros – les 200 millions d'euros restants seront inscrits dans le PLF pour 2022 pour le paiement de l'indemnité aux fonctionnaires d'État ainsi qu'aux retraités de la fonction publique d'État, et à certains pensionnés des régimes spéciaux. Les autres bénéficiaires verront les crédits qui les concernent inscrits en PLFR car nous envisageons de décaisser cet argent auprès des organismes qui remboursent les employeurs dès la fin de l'exercice 2021.

S'agissant du ministère des armées, nous avons tenu les engagements de la loi de programmation militaire, à la fois sur le volume d'augmentation des crédits – 1,7 milliard d'euros –, et sur la montée en puissance du budget consacré aux opérations extérieures (OPEX). Ce budget, de 1,2 milliard d'euros en 2021, a atteint un plus haut historique. Malgré cela, les opérations d'évacuation de l'Afghanistan et la réorganisation de l'opération Barkhane, notamment, ont conduit à un surcoût, estimé à près de 350 millions d'euros. Comme les années précédentes, une partie sera financée par des annulations de crédits de programmes sous-consommés, sans qu'aucun engagement pris par le ministère des armées ne soit remis en question. Contrairement aux années précédentes, nous ouvrons 150 millions d'euros auprès du ministère des armées pour participer au paiement du surcoût lié aux OPEX.

Avec ces ouvertures et ces annulations, hors indemnité inflation et hors compensations aux opérateurs – 2 milliards d'euros pour France compétences ; 600 millions d'euros pour d'autres opérateurs –, nous tenons la norme de dépense telle qu'elle avait été votée en loi de finances pour 2021. Avec les nouvelles recettes liées à la révision de croissance de 6 % à 6,25 %, l'ensemble de ces opérations n'empêche pas une amélioration du déficit public, de 8,4 % à 8,1 % du PIB, ni de tenir l'objectif de 5 % en 2022, comme nous l'avions annoncé au début de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

**M. le président Éric Woerth.** Vous évoquez des dépenses nouvelles, avec des redéploiements et des annulations de crédits, mais qu'entendez-vous par : « Chaque euro supplémentaire de recettes ira au financement du déficit » ?

L'inflation n'est pas aussi conjoncturelle que vous la présentez – cela peut donner lieu à des débats d'experts. Depuis longtemps, nous en cherchons un peu : elle

figure d'ailleurs dans les objectifs des banques centrales. Vous estimez son niveau à 1,5 % cette année et l'année prochaine. Selon le Haut Conseil des finances publiques, il sera probablement supérieur. L'inflation est l'expression de tensions – salariales, géopolitiques, sur l'offre, avec des chaînes de production et d'approvisionnement très sollicitées, des ressources financières largement disponibles du fait des politiques des banques centrales, et des coûts de transition élevés et durables. Nécessaire à une économie saine, elle peut être une bonne chose, si elle n'est pas trop importante. Pensez-vous réellement que les risques d'inflation sont temporaires ?

Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, nous a expliqué ce matin que la baisse du ratio de dettes est essentiellement le fruit de l'augmentation de la croissance – c'est une bonne chose –, mais aussi d'opérations de trésorerie. Il indiquait que d'autres pays ont fait le choix de réduire leur dette de façon plus structurelle. Ne pourrait-on pas accélérer la réduction de la dette, qui se situe à un niveau très élevé, après la crise sanitaire ?

Pour des raisons pratiques, apparemment, vous avez décidé de reconvertir la mission *Investissements d'avenir* en une mission *France 2030*.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Ce n'est pas si simple !

**M. le président Éric Woerth.** Naturellement ! J'y vois cependant une reconversion. Le plan France 2030 est-il la recharge financière du PIA4 ou l'intègre-t-il ?

En présentant le plan, le Président de la République avait beaucoup insisté sur la gouvernance. Elle est essentielle, pour un plan de plusieurs années, qui engage plus de 30 milliards d'euros, avec quelques milliards de crédits de paiement dès 2022. Une gouvernance peu précise pourrait mettre à mal les belles ambitions de ce plan, ce que nous serions les premiers à regretter. Pouvez-vous donc préciser son organisation ainsi que l'articulation entre les différents plans de relance – PIA4, PIA3, qui n'est pas achevé, grand plan d'investissement ? Comment fonctionneront-ils ensemble ?

Enfin, le résultat du travail de l'OCDE apporte une grande satisfaction. On ne mesure pas à quel point un impôt sur les sociétés (IS) minimal mondial était inenvisageable il y a quelques années. Il est très concret à présent, bien que l'on doive veiller à sa mise en œuvre.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je remercie le ministre et le ministre délégué pour leur présentation du projet de loi de finances rectificative pour 2021, ainsi que du cadrage macroéconomique révisé pour 2021 et 2022. Ce cadrage est la traduction de la très bonne séquence économique actuelle. Elle reflète l'efficacité du plan de relance, que nous avons examiné hier dans le cadre de l'examen en séance publique de la mission *Plan de relance* au titre du projet de loi de finances pour 2022, et également des crédits propres à l'urgence mis en place il y a vingt mois.

Il faut en effet préciser quelle part du surplus des fruits de la croissance on souhaite affecter à la réduction du déficit. Comme je l'ai indiqué au président du Haut

Conseil ce matin, le surplus implique une croissance au-delà du cadrage prévu, soit 6,25 %. Si le PIB du quatrième trimestre de 2021 est équivalent à celui du troisième trimestre, nous pouvons espérer un taux de 6,5 % ou 6,6 %. Une telle différence de taux représente 8 milliards d'euros de PIB. Il importe que le message politique soit clair : si un surplus de croissance au-delà de 6,5 % est enregistré en 2021, son impact sur les finances publiques doit être la réduction des déficits dès 2021.

Le texte que vous nous présentez continue de protéger et promouvoir le pouvoir d'achat des ménages, combat du quinquennat. Au-delà des crédits de fin de gestion, la mesure phare est l'indemnité inflation, versée à toutes les personnes qui perçoivent moins de 2 000 euros, conformément à l'annonce du Premier ministre. Elle s'ajoute au bouclier tarifaire, c'est-à-dire à la baisse des taxes assises sur la consommation d'électricité et de gaz, que nous avons déjà examinée dans le PLF pour 2022.

Il s'agit également de préparer l'avenir. Le plan France 2030 prépare l'économie française au-delà du plan de relance et sur un horizon plus lointain.

Ce n'est pas pour autant que le sérieux budgétaire n'est plus la marque de fabrique de la majorité. Ainsi, les annulations de crédits sur le budget général et sur les comptes spéciaux compensent à hauteur de 7,3 milliards d'euros les 10,5 milliards de mesures nouvelles. Le ministre délégué, chargé des comptes publics a précisé qu'elles ne portent pas atteinte aux politiques prioritaires autorisées par le Parlement. À chaque PLFR de fin de gestion, un jeu politique consiste en effet à présenter toute annulation de crédits comme un abandon d'ambition politique. Les commissaires expérimentés que vous êtes le savent, ce n'est évidemment pas le cas.

La bonne dynamique des prélèvements obligatoires permet au demeurant de diminuer le déficit public en 2021 par rapport aux dernières prévisions.

Mes questions porteront sur le prix de l'énergie, sur son impact sur le budget de l'État et sur l'indemnité inflation.

Il est souhaitable de préciser les montants des recettes et des dépenses relatives à l'énergie. On observe une baisse des charges de service public de l'électricité en 2021 et 2022. Pouvez-vous indiquer l'effet total, en surcroît de recettes fiscales et en moindres dépenses liées à la hausse des prix de l'énergie, associé à l'effet, en dépenses et en recettes, des mesures prises pour protéger le pouvoir d'achat des Français ? Il s'agit de déterminer le solde public global associé à la hausse des prix de l'énergie.

S'agissant de l'indemnité inflation, dont le mécanisme est à présent connu, pouvez-vous préciser les grandes règles de priorité entre débiteurs, notamment en cas de pluralité de payeurs potentiels, ainsi que comment et par qui leur bonne application sera assurée ? Nous souhaiterions aussi connaître les modalités et le calendrier de versement, et de remboursement, de l'aide par catégorie de bénéficiaires. Quel sera le coût net de la mesure, compte tenu des prévisions de retour fiscal en matière de TVA et taxes diverses sur la consommation ?

Enfin, quel est l'état d'avancement des réflexions sur la gouvernance de France 2030 ? Elle sera essentielle pour l'efficacité de ces crédits au sein de la mission *Investissements d'avenir*.

S'agissant toujours de France 2030, une des conditions du succès étant d'investir en capital, pour éviter que les entreprises innovantes ne se fassent racheter – c'est, avec les séries B, lorsqu'elles attendent d'entrer en bourse que le bât blesse –, le plan propose 4 milliards d'euros d'investissements en fonds propres dans les PME. Comment a été calibrée cette enveloppe ? Quel est son contenu ? Quelles sont les nouvelles modalités de l'État actionnaire ou entrepreneur ?

**M. Alexandre Holroyd.** L'exposé des ministres confirme les propos du Haut Conseil des finances publiques, d'abord sur la qualité et la force de la reprise économique en France. Un taux de croissance de 6,25 %, voire davantage, et un taux de chômage au plus bas depuis 2018 sont une très bonne nouvelle pour les Français, pour nos entrepreneurs, nos TPE et nos PME. Cela ne coule pas de source, puisque ni l'Allemagne, ni le Royaume-Uni, ni la Chine n'obtiennent de tels résultats au troisième trimestre de 2021. C'est bien l'action déterminante de la majorité et du Gouvernement qui a assuré une telle reprise.

Ensuite, le texte acte la sortie du « quoi qu'il en coûte ». Les dépenses ordinaires de l'État, hors mesures de soutien, d'urgence et de relance face au covid, restent maîtrisées et conformes à ce qui avait été annoncé en 2021. Le déficit public est revu à 8,1 %, contre 8,4 % dans le PLF pour 2022 et 9 % au printemps. Le ciel s'éclaircit, dans une certaine mesure.

Ces bons résultats nous permettent de continuer à assumer pleinement l'ouverture ponctuelle de nouveaux crédits, pour une reprise qui crée ses propres problèmes, notamment en matière de coût des matières premières. On doit se féliciter de l'action du Gouvernement, en ce qui concerne le chèque énergie pour les plus fragiles et l'indemnité inflation. Ces difficultés sont la résultante du brutal *stop-and-go* de l'économie mondiale, avec un arrêt subit et une reprise immédiate. La majorité se projette dans les années qui viennent, en investissant dans ce que sera la France en 2030 et en faisant des choix technologiques de grande ampleur.

Comment et quand l'indemnité inflation sera-t-elle délivrée ? Pour faire écho au contrat d'engagement jeune (CEJ), annoncé hier, quelle part des moins de 26 ans la touchera ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** L'articulation entre le PIA et France 2030 n'apparaît pas clairement. Le Gouvernement affirme qu'il convient de distinguer les deux. Or on constate que France 2030 s'intégrera dans les deux programmes du PIA4 et que de nombreuses thématiques du plan sont déjà financées par le PIA4. Soit le PIA4 est entièrement intégré dans France 2030, et on ne fait plus référence à l'outil, pour des questions de lisibilité ; soit France 2030 constitue une simple recharge du PIA4, auquel cas il faut modifier et étendre ses objectifs et ses modalités de déploiement ; soit les deux outils ont vocation à exister de manière séparée, alors que

leur dotation budgétaire est intégrée au sein des mêmes programmes et des mêmes actions.

De même, la mission *Investissements d'avenir* est composée d'un empilement d'outils d'investissement répondant à leur logique propre, et dont les supports budgétaires se chevauchent. Les crédits de France 2030 sont intégrés à ceux du PIA4, mais le plan a pour objet de financer plus massivement l'aval de la chaîne de valeur, et de renforcer la base industrielle du pays.

Les secteurs concernés par le plan semblent avoir été choisis et annoncés, mais quels analyses et diagnostics ont été partagés avec les entreprises ?

L'exploration des fonds marins et les créations culturelles doivent-elles être financées par la dette ?

La filière nucléaire, comme celle des transports, de l'automobile ou de l'industrie de la santé ont été partiellement détruites dans les dernières années. Comment y répondez-vous ?

**M. Jean-Paul Mattei.** Le deuxième PLFR pour 2021 finalise un cycle exceptionnel et revient à un temps budgétaire plus ordinaire. Plusieurs mesures ont été prolongées. Ainsi, les entreprises peuvent encore souscrire un PGE ou demander le soutien du fonds de solidarité jusqu'à la fin de 2021. Des outils ont-ils été prévus pour renforcer les fonds propres des entreprises et permettre de sortir des PGE dans de bonnes conditions ?

Grâce au retour de la croissance, la dette sera moins élevée que prévu. Le PLF est construit sur un taux de 4 % pour 2022. Peut-on espérer qu'il soit plus élevé, et vienne amortir davantage la dette ?

Je salue l'amendement du Gouvernement sur le plan de relance ainsi que l'avancée extraordinaire que constitue un impôt mondial sur les sociétés à 15 %. C'est une réussite remarquable que vous aviez lancée avec la loi portant création d'une taxe sur les services numériques, dit loi GAFA. Je me souviens des débats que nous avons eus dans l'hémicycle à cette occasion.

Messieurs les ministres je vous apporte donc tout mon soutien pour ce deuxième PLFR pour 2021, qui est absolument nécessaire. En tant que parlementaires de la majorité, rien ne nous interdit de penser à l'après et de nous poser de bonnes questions en matière de réforme de la fiscalité du patrimoine. L'immobilier est notamment un vecteur de transition énergétique et d'aménagement du territoire, un domaine dans lequel nous innovons assez peu.

Envisagez-vous d'aller plus loin pour faciliter la transmission d'entreprises, en associant davantage les salariés, à travers la participation et l'intéressement dans les développements futurs du plan de relance ?

Que pensez-vous de renforcer la fiscalité incitative pour le climat à destination des investisseurs immobiliers vertueux, en ciblant l'ensemble du bâti ancien, sur le modèle du dispositif Denormandie dans l'ancien ?

L'épargne vers les entreprises locales que proposent les acteurs du marché aux épargnants à travers les fonds d'investissement de proximité bénéficie d'une réduction fiscale peu intéressante par rapport à d'autres dispositifs. Êtes-vous favorable à une augmentation de ces avantages fiscaux afin de flécher l'épargne vers l'économie réelle et à quel niveau, le cas échéant ? Nous sommes dans l'attente d'y voir clair quant aux effets bénéfiques des réformes fiscales que nous avons lancées au début de la législature en matière d'investissement dans l'entreprise.

**M. Jean-Louis Bricout.** Étant donné les délais de mise à disposition du texte et le temps d'intervention accordé, je me concentrerai sur l'article 12. Ce PLFR semble imprécis, renvoyant à la voie réglementaire les décisions qui seront prises pour verser l'aide exceptionnelle aux 38 millions de Français dont les revenus n'excèdent pas 2 000 euros net par mois. Quand l'indemnité sera-t-elle versée ?

Sur quoi sera-t-elle calculée ? L'article 12 entretient un flou sur les personnes qui en bénéficieront. Vous créez une usine à gaz et indiquez que « les personnes qui assureront le versement de l'aide seront remboursées dans les plus brefs délais par l'État ». Que signifie cette phrase ? Les entreprises feront l'avance de l'indemnité, mais quel sera l'impact sur leur trésorerie ? Votre mesure crée un trou, qui prendra du temps à être compensé, que ce soit par la baisse des cotisations sociales ou par le versement de la part de l'État.

La mesure se révèle parfois injuste ; elle ne prend pas en considération les disparités très importantes au sein de la population. La situation d'une personne seule avec trois enfants dans une grande ville n'a en effet rien à voir avec celle d'une personne en couple, sans enfant, dans une zone moins tendue

Pour les étudiants, quoique la rédaction du décret soit floue, l'éligibilité à l'indemnité semble s'appuyer sur l'aide personnalisée au logement (APL). Pouvez-vous préciser si tous les étudiants recevront cette aide exceptionnelle dans les mêmes conditions, qu'ils vivent chez leurs parents ou hors de leur foyer ?

Vous avez prévu 500 millions d'euros pour le fonds d'aide aux agriculteurs confrontés aux aléas climatiques, alors que 600 millions par an avaient été annoncés. Les risques climatiques augmentent d'année en année. Quelles leçons en tirez-vous pour les budgets à venir, notamment pour celui de 2022 ?

Vous anticipez une sous-consommation des crédits octroyés aux mesures d'urgence du « quoi qu'il en coûte ». Aux 4 milliards d'euros reportés en 2022, s'ajoutent 2 milliards annulés et 2 milliards en réserve, au cas où la pandémie reprendrait. Ne pensez-vous pas que ces mesures que l'on peut trouver normales, efficaces et larges en début de pandémie auraient pu être mieux contrôlées, pour limiter les dépenses de l'État ?

**Mme Patricia Lemoine.** Le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 n'est pas seulement un collectif de fin d'année classique, procédant à l'ajustement des crédits ouverts en fonction de leur consommation effective. Il contient également des éléments importants, qui traduisent les annonces faites ces dernières semaines.

Les redéploiements de crédits au sein de la mission *Relance* étaient attendus. Une lecture plus attentive du PLFR permettra d'y voir plus clair dans les mouvements opérés. Cette mission unique, consacrée à la relance, offre l'avantage de la réactivité, de l'adaptabilité et de la rapidité dans le décaissement des crédits, le corollaire étant une moindre lisibilité pour les parlementaires. L'examen en séance permettra cependant un point d'étape plus étayé.

S'agissant des ouvertures et fermetures de crédits, 3,6 milliards d'euros sont consacrés à l'indemnité inflation. Quel est le calendrier prévisionnel de son déploiement ainsi que les catégories de bénéficiaires ? Quid des personnes ayant des activités multiples ?

L'amélioration des indicateurs macroéconomiques témoigne de la vigueur de la reprise. Elle permettra de surcroît de diminuer le déficit public pour 2021, qui devrait s'établir à 8,1 %.

Pour ce qui concerne les amendements relatifs à France 2030, nous nous inscrivons pleinement dans l'ambition énoncée par le Président de la République, avec cependant une vigilance particulière sur la gouvernance et le pilotage des crédits inscrits, pour rendre le plan pleinement opérationnel.

**M. Michel Zumkeller.** Les conditions d'examen de ce texte – en commission, le samedi matin et en séance le 10 novembre, très certainement jusqu'en soirée – ne sont pas dignes, alors que les députés doivent rentrer dans leurs circonscriptions pour satisfaire le lendemain au devoir de mémoire. De plus, les députés de l'opposition ont reçu le PLFR, par mail, à quatorze heures cinquante-quatre, soit vingt-quatre minutes après le début de cette audition – j'ignore ce qu'il en est pour ceux de la majorité.

Beaucoup a été dit sur ce texte et sur le PLF. Nous vous avons soutenus au moment de la crise. Nous avons adhéré au « quoi qu'il en coûte », et continuons d'y adhérer. Il faut en sortir maintenant, et être très vigilant en matière d'endettement et de déficit public, ce qui n'est pas le cas. Dans un monde instable, qui va bouger tous les jours, il faut s'engager dans la limitation des dépenses structurelles, ce que vous ne faites pas.

En matière d'énergie, nous demandons un soutien, mais, à des chèques distribués ça et là, nous préférons une vraie réforme de la fiscalité. Nous regrettons qu'elle ne soit pas engagée car ces hausses des prix de l'énergie conjoncturelles sont aussi structurelles. Il faudra agir sur le fond.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons de vous engager dans le désendettement. Il faut que toutes les marges de manœuvre puissent servir au

désendettement. Il est prévu que la « dette covid », de 165 milliards d'euros, soit remboursée sur 86 ans. Cela ne semble pas une bonne manière de traiter les générations futures.

Le groupe UDI s'oppose à tous ces budgets qui représentent un danger pour l'avenir car ils n'ont ni prévision ni réforme de structure. Or c'est de cela dont notre pays a besoin.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le ministre, que pensez-vous d'un déficit structurel qui a été multiplié par deux, entre 2017 et 2021, passant de 2,5 % à 4 ou 5 % ?

Vous dites que le surcroît de recettes a été utilisé pour compenser la baisse des effectifs. Or, le Haut Conseil constate que, contrairement à ce qu'il préconisait dans son avis du 17 septembre 2021, « le surcroît de recettes attendu n'est pas consacré au désendettement mais qu'il est, au contraire, plus que compensé par un surcroît de dépenses ou de mesures de baisse des prélèvements obligatoires. » Qu'en pensez-vous ?

Vous avez raison d'évoquer une bonne tenue de la croissance, mais vous ne dites pas que la France a été parmi les trois pays européens dont le taux de croissance a le plus chuté en 2020, atteignant moins 8 %. En fin d'année, il n'aura pas retrouvé le niveau qu'il aurait dû atteindre s'il avait suivi la trajectoire de 1,3 % par an.

Vous dites que le taux de chômage est en baisse. Au sens du Bureau international du travail (BIT) le chômage est stable, autour de 8 %, sur les deux ou trois dernières années : une baisse des chômeurs inscrits en catégorie A est partiellement compensée par une hausse des catégories B et C.

Il est exact que vous avez baissé les prélèvements obligatoires, mais pas de quelque 50 milliards d'euros. Si vous prenez en compte l'évolution de leur taux, la baisse n'est que de 40 milliards d'euros. De plus, elle est entièrement financée à crédit et ne résulte pas d'une contrepartie des économies sur les dépenses.

Vous prévoyez un accroissement des dépenses publiques, à 55,26 % du PIB. Or, si vous retirez l'effet de la crise sanitaire, ce chiffre reste bien au-delà des 53,8 % de 2019.

Enfin, vous dites que vous commencez à réduire la dette publique, qui passera de 115,6 % à 114 % de PIB entre 2021 et 2022. Un problème se pose car le déficit de 5 % sur 2 500 milliards que vous anticipez représente 125 milliards, alors que le PIB augmente de 85 milliards. Nous ne comprenons donc pas que les prévisions affichent une chute de 1,6 point de PIB du ratio de dette publique, soit 40 milliards d'euros. Le président du Haut Conseil n'a pas réussi à l'expliquer mais a suggéré qu'il pourrait s'agir d'opérations de trésorerie, liées à une surémission de dettes lors des années précédentes – car la dette publique est calculée nette des opérations de trésorerie. Monsieur Dussopt, cette explication vous semble-t-elle exacte ?

**Mme Zivka Park.** Le plan France 2030 a notamment pour objectif de faire de la France le leader de l'hydrogène vert, avec une production massive, et de produire le premier avion bas-carbone. Ces deux objectifs sont liés ; les atteindre est critique pour la transition écologique, notamment la décarbonation du transport aérien.

Sur l'enveloppe de 3,5 milliards de crédits de paiement que prévoit ce projet de loi de finances, 340 millions permettront de financer des projets liés à l'hydrogène vert, dès 2022. Si nous voulons un avion bas-carbone, nous devons engager un travail avec tous les acteurs du secteur aérien. C'est la volonté de tous ceux que nous avons auditionnés, avec ma collègue Marie Lebec, dans le cadre de notre rapport spécial.

Les acteurs nous alertent sur la nécessité de créer en amont une filière et de développer nos capacités de production d'hydrogène, d'accompagner tous les acteurs du secteur, notamment les aéroports ; dans l'adaptation de leurs infrastructures ; et les compagnies aériennes, qui seront amenées à renouveler leur flotte. Quelle sera votre méthode pour créer une logique d'acteurs beaucoup plus coopérative et démontrer que la France peut devenir un modèle dans la décarbonation du transport aérien ?

**M. Éric Coquerel .** Je ne reviendrai pas sur le tableau que nous a dressé M. Bruno Le Maire de la situation économique car j'en ai le mal de mer. Je remarquerai simplement que le PLFR est arrivé en cours de débat et que nous ne disposons que d'une partie des recettes – l'autre est à retrouver dans les différents mécanismes –, ce qui ne nous permet pas de mesurer, par exemple, dans quelle proportion la baisse des dépenses publiques permettra de financer d'autres mesures. Cela étant, vous nous avez habitués à ces annonces qui ne se concrétisent pas. Emmanuel Macron avait ainsi promis un grand plan d'investissement, le GPI, de 57 milliards d'euros. En réalité, il ne dépassait pas une dizaine de milliards en termes de nouveaux crédits, les autres étant déjà prévus ou engagés. Citons encore le plan France relance : sur les 100 milliards annoncés, 11 étaient déjà inscrits dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le plan France 2030 ne déroge pas à la règle. Ceux qui vous reprochent de trop dépenser pour des raisons électorales tombent dans le panneau : en vérité, ce ne sont que des annonces électorales ! Notons tout de même que les 30 milliards promis sur cinq ans représentent l'équivalent des différents PIA, de l'ordre de 60 milliards sur dix ans, soit six milliards par an. L'augmentation n'est pas si importante que cela. Surtout, ces crédits ne correspondent pas à des dépenses effectives. Dans le lot, on trouve de simples garanties qui ne seront pas des crédits budgétaires. En 2020, sur les crédits des trois premiers PIA, seuls 27 milliards, soit la moitié, ont été décaissés pour un résultat qui laisse à désirer.

Qu'est devenu le GPI annoncé en 2017 ? Concernant le plan France 2030, quelle part des 30 milliards annoncés correspondra à des crédits budgétaires et à de la dépense effective ? Dans quelle mesure se recoupera-t-il avec les PIA précédents ? Enfin, pourquoi annoncez-vous ce plan de 30 milliards en grande pompe, alors que les crédits prévus ne sont pas plus élevés que ceux des différents outils de la politique de soutien à l'investissement menés ces dernières années, sans les résultats attendus ?

**M. Jean-Paul Dufrière.** L'exercice est atypique : vous nous présentez, sans qu'aucun document ne nous ait été transmis, le projet de loi de finances rectificative et une partie des mesures du projet de loi de finances pour 2022, que le Parlement examine pourtant depuis plus d'un mois. Cette grave dérive démocratique s'explique par le peu de considération que vous affichez pour le Parlement.

Le plan France 2030 n'est qu'un énième exercice de communication que le Président de la République affectionne tant et qui s'inscrit dans sa campagne présidentielle. Je ne sais pas comment ce plan se traduira sur le plan budgétaire mais je ne peux m'empêcher de le comparer au grand plan d'investissement présenté en 2017, qui prévoyait 50 milliards d'investissements sur cinq ans mais dont nous n'avons jamais vu la couleur.

Ces pratiques donnent l'impression d'un enfumage permanent, loin des enjeux et des investissements massifs pourtant nécessaires, notamment pour réussir la transition écologique et réindustrialiser notre pays, condition de notre souveraineté.

Concernant la situation économique, vous vous dites satisfait de la politique menée et des résultats obtenus, monsieur le ministre. Je m'en étonne. L'inflation est forte, pour des postes budgétaires importants, comme l'énergie. Elle frappe durement les ménages les plus populaires, dont le pouvoir d'achat s'érode. Les plus aisés, comme d'habitude, sont épargnés.

Vos réponses ne sont pas à la hauteur. D'un côté, le chèque énergie est insuffisant et trop restreint, de l'autre le chèque inflation cible tout le monde sans prendre en compte les besoins réels. Alors que vous convenez qu'il est nécessaire d'augmenter les salaires, vous vous refusez à utiliser les outils dont vous disposez : le SMIC et le point d'indice pour les fonctionnaires. Allez-vous, enfin, y consentir ?

Comptez-vous infléchir cette politique injuste en faveur des plus riches que certains, y compris dans votre majorité, appellent de leurs vœux ?

**Mme Émilie Bonivard.** L'explosion des prix de l'électricité a des conséquences pour les ménages mais aussi pour la compétitivité des industries électro-intensives puisque 30 % de leur coût de production est lié à l'énergie qu'elles utilisent. C'est particulièrement vrai pour la production d'aluminium, de silicium ou d'acier. Que répondrez-vous à ces industriels qui souhaitent signer des contrats énergétiques à moyen terme ? Un dispositif d'interruptibilité et une mesure de « compensation carbone » avaient été proposés par Emmanuel Macron mais une réflexion devait être engagée, il y a plus de cinq ans, autour de contrats à moyen terme.

Par ailleurs, un dialogue pourrait-il être engagé avec la Commission européenne pour donner plus de visibilité à ces industries, fleurons de notre pays ? La fluctuation des prix de l'énergie ne permet pas d'investir massivement à moyen terme.

Enfin, quelles mesures allez-vous prendre pour favoriser la transmission d'entreprises au sein des familles et l'investissement en capital familial pour conforter

les PME et les ETI de ces secteurs d'activité ? Ainsi, l'un des sites de FerroPem a fermé et les autres sont menacés : comment les protéger ?

**Mme Christine Pires Beaune.** S'agissant des régies, je salue l'instauration, en 2021, d'un mécanisme de compensation des pertes de recettes. Comptez-vous le proroger ?

Par ailleurs, un chèque énergie supplémentaire de 100 euros est accordé aux bénéficiaires du chèque énergie. Cependant, ils l'ont reçu en avril, sur la base des revenus de 2020. Or, ceux qui ont besoin de ce chèque aujourd'hui sont ceux qui sont dans la difficulté pour se chauffer à présent. Appliquerez-vous le principe de contemporanéité des revenus ?

**M. Michel Castellani.** L'indemnité inflation, d'un montant de 3,6 milliards d'euros, est un mécanisme utile. Cependant, de nombreux élus locaux craignent que les territoires ruraux ne soient oubliés. Il conviendrait de mieux territorialiser le dispositif pour qu'il cible les zones les plus fragiles.

De même, les collectivités territoriales n'ont pas été associées à la conception du plan France 2030 alors qu'elles sont compétentes en matière économique ou d'aménagement du territoire.

Pour le reste, nous ne pouvons qu'approuver le programme de soutien aux secteurs de pointe et espérer que vous atteindrez vos objectifs.

**Mme Véronique Louwagie.** Vous dites, monsieur le ministre, que le remboursement de la dette est une obligation et que les recettes supplémentaires seront consacrées à la résorption du déficit. Or, contrairement à ce que préconisait le Haut Conseil des finances publiques, il semble que le surcroît de recettes attendu ne soit pas consacré au désendettement mais absorbé par la hausse des dépenses ou la baisse des prélèvements obligatoires.

Concernant l'indemnité inflation, pouvez-vous confirmer que l'Agence de services et de paiement – ASP – ne sera pas mise à contribution pour organiser le paiement ?

Comment cela se passera-t-il pour les personnes qui cumulent de nombreux employeurs ?

Quant au prêt garanti par l'État – PGE –, vous évoquez une annulation à hauteur de 700 millions du fait de la sous-consommation des appels à garantie. Est-ce un report ?

**Mme Valérie Rabault.** Concernant la prime de 100 euros, les ressources d'une personne devraient être appréciées, dites-vous, au regard de sa situation. Le Conseil constitutionnel emploie le terme de ressources à propos d'un foyer fiscal et non d'un individu. Du coup, la réalité risque de contredire votre annonce, d'autant plus que vous visez la situation de cette personne. Distinguez-vous selon qu'elle est

célibataire, mariée, en ménage ? Pourquoi ces termes ont-ils été choisis ? Quelles en seront les conséquences ?

Pourrons-nous disposer d'une copie du décret d'application de l'article 12 avant le vote de la loi ?

Enfin, si j'ai bien compris, une femme seule qui gagnerait 2050 euros par mois et vivrait avec trois enfants n'aurait pas droit à la prime alors qu'une personne qui perçoit 1 200 euros et vit avec une autre qui en gagne 10 000, y aurait droit. Est-ce exact ?

**Mme Marie-Ange Magne.** La croissance et la reprise sont là mais le secteur de la culture n'en voit que les prémices, pour le moment. La fermeture des salles jusqu'au 19 mai puis leur réouverture sous jauge ainsi que l'instauration du passe sanitaire ont pesé sur les résultats des exploitants. Les entreprises du spectacle et les exploitants de salle ne constatent qu'un retour partiel du public. Tout l'écosystème est fragilisé et il est encore trop tôt pour savoir s'il s'agit d'un fait conjoncturel lié aux contraintes sanitaires ou d'une modification durable des pratiques culturelles.

Le retour du public n'ayant pas encore atteint le niveau précédant la crise et les acteurs culturels n'attendant pas de retour à la normale avant le dernier trimestre 2022, il serait nécessaire de prévoir des mesures de soutien. Que comptez-vous faire ?

Les industries culturelles ont besoin de visibilité dans un environnement concurrentiel qui se modernise. Quelle ambition portez-vous au travers du plan d'investissements France 2030 ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** Concernant l'affectation des recettes supplémentaires, la prévision de croissance s'élève à 6,25 % pour 2021. La croissance pour le troisième trimestre atteint les 3 %, ce qui est le meilleur résultat depuis 1968 – n'en déplaise à certains. Sauf accident en fin d'année, la croissance pourrait dépasser 6,25 % en 2021. Chaque dixième de point supplémentaire se traduit par des recettes fiscales supplémentaires à compter de l'examen de ce PLFR. Ce ne sera pas 8 milliards d'euros puisque nous arrivons au terme de l'exercice mais nous pouvons espérer 3 ou 5 milliards. Si c'était le cas, nous consacrerions l'intégralité de ces recettes fiscales supplémentaires à la réduction du déficit et de la dette, en tenant compte de l'avis du Haut Conseil des finances publiques. C'est vrai, nous avons dû faire face à des dépenses supplémentaires imprévues, notamment pour protéger les Français contre la hausse des prix, surtout celle de l'énergie.

Pour ce qui est de l'inflation, nous devons faire preuve d'humilité. Les débats sont infinis entre les économistes, les ministres des finances, les spécialistes, pour déterminer si elle est conjoncturelle ou structurelle. Elle est d'abord liée à la reprise de l'activité économique plus rapide que prévu. La demande se fait donc plus pressante de composants, de semi-conducteurs, de matériaux et d'énergie. Dans les prochains mois, lorsque l'équilibre sera restauré entre l'offre et la demande, il n'y a pas de raison que cette inflation demeure.

S'agissant de la dette publique, sa réduction tient à l'accélération de la croissance. Nous sommes au cœur de la stratégie du Gouvernement : pour réduire la dette sans faire souffrir les Français, il faut augmenter la croissance. Ainsi, les 30 milliards d'euros du plan d'investissements devraient engendrer 45 milliards de richesses supplémentaires pour le pays. Cette dépense permettra d'accroître la croissance et de réduire, par conséquent, notre endettement. Nous ne souhaitons pas aller plus vite que ce que nous avons prévu et nous respecterons le calendrier que nous nous sommes fixés pour ne pas prendre le risque de casser la croissance. En revanche, nous devons poursuivre le rythme des mesures structurelles, à l'image de la réforme de l'assurance chômage, pour réduire encore la dette publique.

J'en viens à la gouvernance de France 2030, dont dépendra l'efficacité du plan d'investissements. Nous devons prendre le temps nécessaire pour réfléchir à la meilleure combinaison possible. Je souhaite y associer les parlementaires ; certains siègent déjà au comité de surveillance des investissements d'avenir. Les autres parties prenantes seront associées, qu'il s'agisse des universitaires, des chercheurs, des industriels, des investisseurs, sans négliger les avis étrangers. J'ai passé une demi-journée à Washington dans les locaux de la DARPA – l'agence chargée de la recherche et du développement des nouvelles technologies. Sa logique est radicalement différente de la nôtre. Nous pourrions nous en inspirer.

Cette gouvernance devra obéir à quatre principes, au moins. Il faudra tout d'abord unifier France 2030 et le PIA. Nous ne devons pas multiplier les sources d'investissements. Par ailleurs, la simplicité doit être la règle. Ensuite, dans un souci de transparence, des comptes doivent être régulièrement rendus au Parlement. Rappelons que nous sommes la première majorité à avoir instauré, en même temps qu'un plan de relance, une évaluation indépendante à laquelle vous êtes associés, sous l'autorité de Benoît Coeuré, pour le bon décaissement des crédits et leur emploi. Je suis très attaché au pouvoir de contrôle du Parlement. Enfin, le dernier principe est celui de l'indépendance. Les crédits ne doivent pas être capturés par des intérêts particuliers ou des logiques politiques. L'intérêt national doit présider au décaissement de ces crédits. Cela suppose un fonctionnement auquel nous ne sommes pas habitués : la direction ne serait pas assurée par un politique ni par des groupes d'intérêt.

S'agissant des prix de l'énergie et du ratio entre les dépenses et les recettes, je voudrais tordre le cou à une idée reçue : l'État ne se fait pas d'argent sur le dos des Français à l'occasion de cette crise énergétique. Au contraire, il en perd ! Les dépenses engagées pour protéger les Français sont supérieures aux recettes fiscales, d'autant plus réduites que les résultats des entreprises sont moins bons.

En 2021, l'indemnité inflation nous coûtera 1,5 milliard d'euros, le blocage des prix du gaz, 500 millions d'euros et le chèque énergie, 600 millions d'euros, soit 2,6 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Parallèlement, les recettes supplémentaires se sont élevées à 1,5 milliard d'euros.

En 2022, la hausse des prix de l'électricité sera plafonnée à 4 % au lieu de 15 %. L'État prendra en charge la différence, ce qui représente 5,9 milliards d'euros.

À cela s'ajoutent 1,2 milliard d'euros de mesures de soutien aux gaziers et 2,3 milliards d'euros pour l'indemnité inflation. Les dépenses supplémentaires pour faire face à la crise énergétique s'élèvent donc à 9,4 milliards. En revanche, nous gagnons 2,3 milliards du fait de recettes supplémentaires ou de la réduction des dépenses.

En 2021 et 2022, les dépenses publiques supplémentaires pour surmonter la crise énergétique s'élèvent à 12 milliards d'euros. Or, les recettes ne sont que de 3,8 milliards d'euros. Le solde public négatif supplémentaire s'établit donc à 8,2 milliards d'euros. Si nous n'avions pris aucune mesure, nous n'en serions pas là et l'État aurait pu s'y retrouver. Nous avons préféré protéger les Français.

Mme Dalloz me demande comment ont été choisis les secteurs dans le cadre du plan d'investissements. Le travail aura duré près de six mois. Nous avons consulté les parlementaires, les filières, les économistes, des scientifiques. Nous avons choisi de cibler un nombre réduit de filières pour éviter le saupoudrage. Nous avons croisé trois facteurs, dans le cadre de la nécessaire accélération de la transition écologique. Le premier facteur est l'existence d'un marché. Ainsi, celui des semi-conducteurs ou de l'hydrogène explose. Le deuxième est l'existence d'une base industrielle française. Nous avons fait le choix des biotechnologies, de l'hydrogène, des semi-conducteurs parce que nous avons, dans ces secteurs, des start-up ou des PME très dynamiques. Le troisième facteur tient aux compétences, aux formations et à la qualification. Il est d'ailleurs parfois nécessaire d'ouvrir des filières entières de formation pour répondre aux besoins d'emplois dans ces domaines – l'intelligence artificielle, l'hydrogène, les électrolyseurs, etc...D'un côté, l'État doit accompagner les mutations car certaines capacités industrielles sont menacées. De l'autre, il faut former et qualifier dans des domaines où des emplois se créent.

Monsieur Mattei, il est encore trop tôt pour savoir si la croissance sera plus importante que prévu en 2022. Je maintiens donc les prévisions de 4 % pour 2022 et 6,25 % pour 2021. Je vous remercie pour vos propos concernant l'impôt mondial sur les multinationales. Pour certains, bien sûr, ce n'est pas assez. En tout cas, en 2017, personne n'y croyait ! Au bout de quatre ans, nous y sommes ! Impossible n'est pas français.

S'agissant de la transmission des entreprises, nous avons pris des mesures, notamment le régime Dutreil que la loi PACTE a modifié. Faut-il aller plus loin ? Le débat est ouvert.

La fiscalité verte est l'un des grands défis politiques que nous devons relever. Nous ne gagnerons pas le combat contre le réchauffement climatique sans un prix carbone. Or, ce prix carbone est insupportable pour des millions de nos compatriotes, en particulier les plus modestes. Nous devons trouver des mesures d'accompagnement. Je vous propose d'engager le débat pour faire tomber nombre de tabous. Ainsi, il me semblerait possible de remettre en cause le principe de non affectation des recettes pour que les recettes liées aux énergies fossiles financent la transition écologique. Des mécanismes d'accompagnement pourraient être décidés.

Certains existent déjà – MaPrimeRénov’, les primes à la conversion, les soutiens à l’achat d’un véhicule électrique. Nous pourrions également nous inspirer des modèles étrangers, en particulier du dividende vert canadien qui permet de récompenser des comportements vertueux par des dividendes financiers. Enfin, dès lors que l’on demande un effort à nos grands industriels, nous devons instaurer une taxe carbone aux frontières car on ne peut faire payer deux fois nos industriels, pour décarboner leur industrie et pour livrer une compétition inégale face à des industriels qui utilisent de l’acier produit *via* des centrales à charbon, en Chine ou en Turquie.

La question environnementale est d’abord financière. Séparer finance et environnement serait une erreur. Les coûts sont tellement vertigineux que si l’on se contente de grands principes sans se préoccuper de savoir qui paie, on ne résoudra pas le problème climatique.

L’hydrogène vert fait partie des secteurs dans lesquels nous voulons investir massivement car nous avons un atout : une électricité décarbonée pour faire tourner les électrolyseurs. Nous pouvons donc être leaders dans l’hydrogène vert et espérer poser, d’ici à quelques mois, les premières pierres des électrolyseurs les plus puissants au monde.

Le grand plan d’investissement était beaucoup plus transversal que le plan France 2030 puisqu’il allait des compétences au PIA en passant par la transition écologique et le numérique. Au contraire, nous ciblons un nombre réduit de filières industrielles qui doivent nous permettre de retrouver notre souveraineté sur des chaînes de valeur.

La politique que nous menons bénéficie donc à tous les Français puisqu’elle crée des emplois et protège les salariés, en particulier, ceux dont le salaire se situe au niveau du SMIC. Selon les derniers résultats publiés à quinze heures par l’INSEE, la pauvreté n’a pas augmenté en France à la suite de la crise sanitaire, contrairement à ce que l’on entend dire trop souvent. Non, on ne compte pas un million de pauvres supplémentaire ! Il n’y a certes pas lieu de se satisfaire d’une stabilisation de la pauvreté mais nous pouvons tout de même considérer que nous avons fait le travail qu’il fallait pour protéger les plus fragiles en empêchant les faillites et en faisant baisser le chômage alors que, dans un contexte d’effondrement du PNB et de l’activité économique, les risques de faillites et d’une explosion du chômage étaient considérables.

Je suis favorable à une réflexion sur les contrats énergétiques à moyen terme tant la question des électro-intensifs sera fondamentale dans les années à venir. Nos fleurons industriels ont besoin de la stabilité des prix ; nous en discutons avec la Commission européenne. À propos des entreprises que vous avez mentionnées, je vous assure que nous sommes mobilisés pour essayer de trouver des solutions et éviter des fermetures d’usines.

Nous n’avons pas d’inquiétude sur les PGE. J’entends dire ici ou là que des entreprises ne pourront pas les rembourser mais telle n’est pas l’analyse de la Banque

de France et cela ne correspond pas non plus aux chiffres dont nous disposons. L'immense majorité des entreprises pourra les rembourser. Je ne pense pas que des mesures transversales s'imposent pour repousser des échéances mais, en revanche, nous accompagnerons spécifiquement telle ou telle entreprise dans tel ou tel territoire. Je m'y engage : nous ne laisserons tomber personne.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Le PLFR ouvre 277 millions d'euros pour le secteur de la culture, principalement à destination d'opérateurs et des industries de création afin de compenser des pertes de recettes en 2021.

Le dispositif de prise en charge de la perte d'épargne brute des régions exploitant des SPIC adopté dans le PLFR de juillet dernier a été calculé sur la base de l'épargne brute de 2020. Le PLFR à venir ne peut prévoir une éventuelle prorogation puisqu'il ne peut contenir de disposition dont les effets budgétaires se produiraient après 2021. Si nous devons en discuter, ce sera plutôt dans le cadre du débat sur les articles non rattachés.

Le Gouvernement déposera un amendement pour anticiper le remboursement, à hauteur de 150 millions d'euros, de la compensation aux industries les plus énergivores afin de les aider à passer le cap de la hausse du prix de l'énergie.

Les 500 millions d'euros pour le fonds de solidarité à destination des agriculteurs ne concernent pas l'assurance récolte, laquelle fera l'objet d'un projet de loi au début de l'année prochaine dont les dispositions entreront en vigueur en 2023. Ces crédits complètent ceux qui ont été prévus pour l'indemnisation de l'épisode de gel du mois d'avril et des autres calamités agricoles. Nous atteindrons ainsi le milliard d'euros annoncé.

La prorogation d'un an du dispositif Denormandie a été actée afin d'en avoir une meilleure évaluation. Un amendement sera déposé en ce sens dans le projet de loi de finances pour 2022.

S'agissant de l'indemnité inflation, nous avons d'abord choisi la simplicité et la rapidité. Nous avons retenu comme critère les revenus individuels. Le seuil de 2 000 euros correspond au revenu médian, à quelques dizaines d'euros près, afin que 70 % des Français y soient éligibles dans des conditions d'automaticité, sans qu'ils aient à effectuer quelque demande que ce soit.

Pour toutes les personnes en activité, l'employeur principal, public ou privé, sera chargé de verser l'indemnité et il sera remboursé par un crédit de cotisations sociales. Pour les salariés de particuliers rémunérés par le chèque emploi service universel (CESU) ou Pajemploi, l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) assurera le versement et c'est elle qui sera remboursée. Nous travaillons par ailleurs aux modalités d'information des employeurs « non principaux » de manière à éviter les doublons.

Nous devons faire face à un certain nombre de difficultés techniques mais, *a priori*, le versement devrait être effectif pour la majorité des salariés et pour les

travailleurs indépendants à la fin du mois de décembre. Je précise que, dans le cadre du PLFR, nous proposerons des crédits de compensation anticipée afin d'éviter des effets de trésorerie pour les organismes qui verseront ou rembourseront les cotisations.

Pour les bénéficiaires de l'indemnité relevant de Pôle emploi ou de la CAF – demandeurs d'emplois ou bénéficiaires des minima sociaux – notre objectif est un versement en janvier ; pour les agents publics, entre janvier et février ; pour les étudiants boursiers, en décembre et pour les retraités, en février.

Le seuil d'éligibilité s'élève à 26 000 euros brut sur dix mois, de janvier à octobre, que ce soit pour un revenu individuel d'activité ou de remplacement, ce qui évitera des évictions en raison du versement de telle ou telle prime.

Le nombre de poly-employés, au mois d'octobre, étant assez bas, l'application de ce dispositif en sera facilitée.

Je précise également qu'environ 2 millions de personnes âgées de moins de 26 ans bénéficieront de cette mesure : 500 000 étudiants bénéficiant des aides au logement (APL), 700 000 demandeurs d'emploi et 750 000 étudiants boursiers.

L'Agence de services et de paiement ne sera pas mise à contribution puisque nous avons prévu de verser des crédits aux organismes verseurs – URSSAF, Pôle emploi, centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), CAF – ou aux organismes de sécurité sociale afin de compenser le crédit de cotisation dont ils feront bénéficier les employeurs.

Le coût net de cette mesure s'élève à 3,8 milliards d'euros, cette indemnité étant exonérée de cotisations et d'impôts.

Enfin, la dette diminue en effet de 1,9 point entre 2021 et 2022 : pour 1 point, en raison du solde et de la croissance et, pour 0,8 ou 0,9 point, en raison des flux de consommation de trésorerie : en 2020, nous avons en effet emprunté plus qu'il n'était nécessaire. La consommation de ce sur-emprunt et de cette trésorerie globalement accumulée à hauteur de 2,8 points de PIB a représenté 1,1 point en 2021 et sera de 1,4 point en 2022. Un nouvel emprunt est donc inutile puisque nous disposons des liquidités.

J'ai indiqué dans mon propos liminaire que le différentiel des OPEX serait financé par une ouverture de crédits de 150 millions d'euros mais j'ai été imprécis s'agissant des « annulations » liées à des sous-consommations : il s'agit en fait de déblocages de crédits placés en réserve de précaution. Les annulations auxquelles nous procédons ne constituent qu'une partie de cette dernière, contrairement à ce qui peut se passer dans d'autres ministères. Nulle sous-consommation des crédits dans les armées !

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du samedi 6 novembre 2021 au matin, la commission a examiné le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021.*

**M. le président Éric Woerth.** Chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR), pour lequel nous avons auditionné les deux ministres concernés mercredi 3 novembre, le jour de sa présentation en Conseil des ministres. Le texte sera examiné en séance publique mercredi 10 novembre.

Avec 31 amendements déposés, contre 292 l'année dernière, nous retrouvons un nombre comparable à celui des années antérieures à 2020.

Le contrôle de la recevabilité financière ainsi que du respect des exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit à déclarer deux amendements irrecevables. L'un proposait d'instituer un prélèvement sur recettes (PSR) pour 2022 dans la seconde partie du texte. Or un PSR ne peut être créé, dans le cadre du PLFR, que dans la première partie et pour l'année en cours, et, s'il concerne l'année à venir, dans la seule première partie du projet de loi de finances initiale. L'autre amendement, qui rendait plus favorable le calcul des revenus permettant de bénéficier de l'indemnité inflation, constituait clairement une charge.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Ce PLFR de fin de gestion respecte la pratique à laquelle le Gouvernement et la majorité se tiennent depuis 2018, de ne pas introduire de nouvelles dispositions fiscales. En conséquence, les amendements visant à introduire des dispositifs fiscaux recevront un avis défavorable. Le PLFR n'est pas le bon véhicule pour cela, ce qui n'empêche pas d'en débattre. Bien souvent, d'ailleurs, nous en avons déjà débattu lors de l'examen du PLF.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

### **Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021**

#### **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article présente sous forme de tableau les prévisions actualisées des soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021.

Le déficit des administrations publiques s'améliorerait à  $-8,1$  % du PIB, soit une diminution de 0,3 point par rapport à la prévision associée au PLF 2022.

Le solde structurel s'établirait à  $-5,7$  % du PIB potentiel, en amélioration par rapport à la LFR 1 ( $-6,3$  %). L'évolution de ce solde entre 2020 et 2021 reste peu significative en raison du choix de comptabiliser les mesures d'urgence comme étant ponctuelles et non structurelles en 2020.

En revanche, la composante conjoncturelle du solde s'améliore par rapport à 2020 et à la prévision de la loi de finances initiale pour 2021, alors que l'impact des mesures ponctuelles et temporaires redevient presque nul.

Le PIB nominal s'établirait, quant à lui, à 2 457,8 milliards d'euros en 2021.

#### **Principaux amendements adoptés par la commission des finances**

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Les données présentées sont issues de la comptabilité nationale, qui fait foi pour l'encadrement européen des finances publiques.

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques <sup>(1)</sup>, doit être présenté dans l'article liminaire de chaque PLFR « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

---

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

**SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2020 ET 2021**

(en % du PIB)

Solde	2020	LFI 2021	Pstab pour 2021	LFR 1 2021	PLF 2022 (pour 2021)	PLFR 2 2021
Solde structurel (1)	- 1,3	- 3,8	- 5,5	- 6,3	- 5,8	- 5,7
Solde conjoncturel (2)	- 5,0	- 4,5	- 3,4	- 3,0	- 2,5	- 2,3
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 2,9	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<b>Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 8,5</b>	<b>- 9,0</b>	<b>- 9,4</b>	<b>- 8,4</b>	<b>- 8,1</b>

Source : loi de finances pour 2021, Pstab 2021-2027, LFR 1 pour 2021, PLF 2022 et présent PLFR.

Le présent article actualise ainsi, pour 2021, la prévision de déficit public à 8,1 % du PIB. Le projet de plan budgétaire actualisé pour 2022 envoyé à la Commission européenne indique une déclinaison par sous-secteur d'administration retracée au sein des développements introductifs du présent rapport <sup>(1)</sup>.

**I. LE DÉFICIT PUBLIC SE RÉDUIT POUR ATTEINDRE 8,1 % DU PIB EN 2021**

Le déficit public pour 2021 est désormais estimé à 8,1 % du PIB, contre 8,5 % en loi de finances initiale (LFI) et 9,4 % selon la première loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(2)</sup>.

**Les composantes du solde public**

Le solde public, calculé en comptabilité nationale et exprimé en pourcentage du PIB effectif, peut être décomposé en trois composantes :

- le solde structurel, exprimé en pourcentage du PIB potentiel, qui traduit l'équilibre du budget corrigé de l'effet de la conjoncture ;
- les mesures ponctuelles et temporaires, calculées en pourcentage du PIB potentiel, qui peuvent être sorties du calcul du solde structurel en raison de leur caractère exceptionnel sur l'année ;
- le solde conjoncturel, exprimé en pourcentage du PIB effectif, qui permet de traduire l'effet de la conjoncture au sein du solde public. Ce solde inclut un terme additionnel qui corrige la différence d'unité entre, d'une part, solde structurel et mesures ponctuelles et temporaires (exprimés en pourcentage de PIB potentiel) et, d'autre part, solde nominal et solde conjoncturel (exprimés en pourcentage de PIB effectif).

La prévision de PIB nominal en milliards d'euros est importante dans le calcul des différents ratios de finances publiques. Elle s'élèverait, selon les nouvelles hypothèses associées au présent PLFR, à 2 457,8 milliards d'euros en 2021 – contre 2 425,6 milliards au sein de la précédente loi de finances rectificatives. Le PIB

(1) Projet de plan budgétaire actualisé pour 2022 transmis à la Commission européenne, 22 octobre 2021, [lien](#).

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

potentiel, important pour le suivi des engagements budgétaires européens de la France et le calcul du solde structurel, s'établirait quant à lui à 2 557,0 milliards d'euros.

## **A. LE CREUSEMENT DU SOLDE STRUCTUREL EN 2021**

### **1. Qu'est-ce que le déficit structurel ?**

Le suivi du solde structurel, dont le calcul est complexe, est essentiel dans l'encadrement européen des finances publiques nationales.

#### **Le solde structurel des administrations publiques**

Le solde public effectif peut se décomposer en deux parties : une partie conjoncturelle, qui représente les effets du cycle économique sur les dépenses et les recettes publiques, et une partie structurelle, correspondant au niveau du solde effectif si la production de l'économie se situait à son niveau potentiel (c'est-à-dire le volume maximal de biens et de services que l'économie produit lorsqu'elle utilise toutes ses capacités).

Le solde structurel s'établit donc en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique, ainsi que des situations ou mesures ponctuelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

Toutes les dépenses sont supposées structurelles, c'est-à-dire indépendantes de la conjoncture économique, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, qui sont intégrées au calcul du solde conjoncturel car leur évolution est cyclique.

Parmi les recettes, seules les recettes non fiscales, comme les dividendes, sont considérées comme structurelles. Tous les prélèvements obligatoires sont supposés varier en fonction de la conjoncture.

#### ***a. Une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France***

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit issu des effets de la conjoncture. En temps normal, la réduction de la composante structurelle est prioritaire, dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

C'est la raison pour laquelle 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 déficit 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 un 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) <sup>(1)</sup>. Ce volet préventif prévoit 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 l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB.

Le suivi européen de ce solde a cependant été suspendu au début de la crise avec l'activation de la clause dérogatoire générale. Les États membres ont en effet été contraints de financer des mesures de soutien d'une ampleur exceptionnelle. La Commission européenne a annoncé le 2 juin 2021 que cette clause resterait activée en 2022 et devrait s'éteindre en 2023.

### ***b. Des modalités de calcul complexe***

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit 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, mesuré en comptabilité nationale et utilisé pour le calcul des ratios de finances publiques, et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques, ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une construction économétrique 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* » <sup>(2)</sup>. Par suite, la croissance potentielle est définie comme le niveau de croissance du PIB potentiel au-delà duquel apparaissent des tensions inflationnistes.

Les hypothèses d'écart de production permettent d'estimer la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit, selon une méthodologie de calcul décrite dans l'annexe 2 du rapport annexé à la LPFP pour les années 2018 à 2022.

Une approche plus simple, mais généralement vérifiée – appelée « *règle du pouce* » –, consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est légèrement supérieur à la moitié de l'écart de production. Ceci s'explique par le fait que les postes de dépenses sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est usuellement considérée comme de l'ordre de 1.

---

(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.

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

Concrètement, plus l'écart de production est négatif, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Toute surestimation de l'écart de production, découlant par exemple de la surestimation du niveau de croissance potentielle, conduit à sous-estimer le niveau du déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

## **2. Un solde structurel important mais très dépendant des hypothèses retenues**

### ***a. Le creusement du solde structurel en 2021***

L'évolution des prévisions de solde public présentée *supra* indique un creusement du solde structurel au cours de l'année 2021. Alors qu'il devait atteindre  $-3,8\%$  en LFI, le présent PLFR anticipe un niveau de  $-5,7\%$ , en amélioration toutefois par rapport à la première LFR ( $-6,3\%$ ) et au PLF 2022 ( $-5,8\%$ ).

#### **Le calcul du solde structurel**

La variation du solde structurel correspond à la somme de l'effort structurel et de la composante discrétionnaire.

L'effort structurel retrace les mesures discrétionnaires de politique économique en dépense, en rapportant le taux de croissance de la dépense publique en volume à la croissance potentielle de l'économie, et en recette, en estimant le montant des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires (y compris les crédits d'impôt). Il se décompose en trois éléments : un effort en dépense (négatif quand des mesures nouvelles augmentent les dépenses publiques), un effort en recettes (négatif quand des mesures nouvelles diminuent le rendement des impôts) et une clé en crédits d'impôts.

La composante non discrétionnaire se décompose, quant à elle, entre l'effet des recettes hors prélèvements obligatoires (supposées non discrétionnaires) et celui de l'élasticité fiscale des prélèvements obligatoires. Cette élasticité représente les variations des élasticité des recettes par rapport à leur élasticité moyenne (dite élasticité conventionnelle) qui, elle, est intégrée au calcul du solde conjoncturel. Cet effet statistique est intégré au calcul du solde structurel alors qu'il n'a pas de lien direct avec la volonté des décideurs publics.

Le creusement du solde structurel – principalement lié à la poursuite du financement des mesures d'urgence en 2021 – s'accompagne, en contrepartie, d'une amélioration de la composante conjoncturelle. Cette amélioration illustre un reflux de l'écart de production et un rapprochement de l'économie de son niveau potentiel.

Dans le même temps, l'effet des mesures ponctuelles et temporaires resterait pratiquement neutre sur le solde effectif, après un niveau élevé en 2020 ( $-2,9\%$ ). La comptabilisation des mesures d'urgence comme ponctuelles et temporaires en 2020 avait contribué à la déformation de la trajectoire de solde structurel.

### **La définition des mesures ponctuelles et temporaires**

La Commission européenne a développé, dans le rapport *Public Finance in the EMU 2015*, une doctrine de classification pour les mesures ponctuelles et temporaires, reposant sur cinq principes :

- la mesure est intrinsèquement non-récurrente ;
- le caractère ponctuel et temporaire ne peut être décrété par la loi ou par une décision du Gouvernement, ce qui implique que la Commission ne se sent pas tenue par la caractérisation présentée ;
- les composantes volatiles des recettes et des dépenses ne doivent pas être considérées comme ponctuelles et temporaires ;
- les mesures discrétionnaires conduisant à creuser le déficit public ne sont pas, sauf exception, considérées comme ponctuelles et temporaires ;
- seules les mesures ayant un impact significatif, c'est-à-dire supérieur à 0,1 % du PIB, sur le solde public peuvent être traitées comme ponctuelles et temporaires.

En tout état de cause, la Commission adopte une approche au cas par cas et se réserve la décision de classer ou non une mesure donnée comme ponctuelle et temporaire.

*Source : annexe II de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

### **b. Une évolution très dépendante des hypothèses retenues**

De façon étonnante, le solde structurel pour 2020, à  $-1,3\%$ , a respecté la cible fixée pour l'année ( $-1,5\%$ ) par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022, malgré la mise en œuvre de mesures massives d'urgence et de relance. Cette évolution tenait néanmoins à des choix méthodologiques du Gouvernement de comptabiliser l'ensemble de ces mesures comme ponctuelles et temporaires.

Le Gouvernement est revenu sur ce choix au titre de l'exercice 2021, en intégrant les mesures d'urgence et de relance au sein du solde structurel en 2021, ce qui explique la forte dégradation observée entre les deux exercices. Le HCFP a d'ailleurs souligné, dans son avis sur la première loi de finances rectificative pour 2021, que, « les mesures d'urgence et de relance ont fait l'objet d'un traitement différent en 2020 et 2021, ce qui enlève toute pertinence à la comparaison du solde structurel entre les deux années »<sup>(1)</sup>.

## **B. LA CADUCITÉ DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

Le Haut Conseil des finances publiques a reconnu, dès son avis sur la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>(2)</sup>, que les circonstances exceptionnelles, au

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, 31 mai 2021.

(2) HCFP, avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificatives pour l'année 2020, 17 mars 2020.

sens du TSCG, étaient réunies. Il n'est pas revenu sur cette appréciation depuis et l'a rappelé dans l'avis rendu sur le présent PLFR <sup>(1)</sup>.

Dès lors, si la cible de solde structurel pour 2021 (5,7 % du PIB potentiel) s'éloigne largement de la prévision de LPFP pour la même année (- 1,2 %), le mécanisme de correction prévu par la loi organique n'a pas vocation à être activé tant que ces circonstances exceptionnelles demeurent.

#### **Le mécanisme de correction de la loi organique**

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a la mission d'identifier un tel écart, dans son avis rendu préalablement au dépôt du projet de loi de règlement.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le déclenchement du mécanisme de correction doit conduire le Gouvernement à exposer les raisons de l'écart important qui a été constaté et à présenter, à l'occasion du DOFP, des mesures de correction. Ces mesures doivent intervenir dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Un retour à la trajectoire de solde structurel doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à la suite de l'année pendant laquelle l'écart important a été constaté.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas dès lors que sont constatées des circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG.

Le HCFP a, de plus, été conduit à reconnaître la caducité de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, en la considérant comme une « référence dépassée », ce qui laisse penser que le mécanisme de correction n'a pas vocation à être activé tant qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques n'aura pas été adoptée, même en cas de sortie des circonstances exceptionnelles.

La loi de programmation des finances publiques détermine en effet les hypothèses de croissance et de PIB potentiels sur lesquels les objectifs de solde structurel sont calculés. Or, la contraction massive de l'activité en 2020 rend nécessaire la révision de ces hypothèses, qui ont également contribué à fausser la lecture du solde structurel, calculé en pourcentage de PIB potentiel.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022 présente une trajectoire pluriannuelle révisée de ces prévisions. Le projet de plan budgétaire actualisé pour 2022 précité actualise ces hypothèses pour les

---

(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 2022.

exercices 2020, 2021 et 2022 avec, en particulier, une amélioration de l'écart de production de 0,2 point en 2021 et 2022. Cet écart serait positif en 2022.

Les hypothèses de croissance potentielle n'ont, quant à elles, pas été révisées par rapport à la trajectoire associée au projet de loi de finances pour 2022.

#### HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

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

Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde structurel (LPPF)	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 0,8	-	-	-
Croissance potentielle (LPPF)	1,25	1,25	1,30	1,35	-	-	-
Écart de production en % du PIB (LPPF)	- 0,2	0,2	0,6	1,1	-	-	-
Croissance potentielle (RESF 2022)	1,25	0,0	0,8	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (RESF 2022)	-	- 7,2	- 2,2	0,4	0,4	0,4	0,4

Année	2026	2027
Croissance potentielle (RESF 2022)	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (RESF 2022)	0,4	0,5

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022. Les cases grisées résultent de la révision par le projet de plan budgétaire actualisé.

## II. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SOULIGNE DE NOUVEAU LA PRUDENCE DES PRÉVISIONS

Le Haut Conseil des finances publiques, saisi du présent projet de loi de finances rectificative, a rendu son avis le 29 octobre <sup>(1)</sup>.

### 1. Un scénario macroéconomique validé malgré des incertitudes en matière d'inflation

Le HCFP valide l'actualisation – à la marge – du scénario macroéconomique sur lequel repose le présent PLFR. L'hypothèse de croissance de 6,25 % pour 2021 devrait même être « dépassée » au vu des résultats meilleurs qu'attendus du troisième trimestre 2021 – l'acquis de croissance à la fin de ce trimestre atteignant déjà 6,6 %.

La prévision d'inflation en 2021, inchangée à 1,5 %, est considérée comme « plausible », même si les dernières données publiées par l'Insee indiquent que la

(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.

tendance haussière de l'inflation fait peser un risque de léger dépassement de cette prévision en 2021 <sup>(1)</sup>.

Une incertitude pèse cependant sur l'évolution de la masse salariale, sur laquelle un volume important de prélèvements obligatoires est assis. Après les remarques du Haut Conseil à ce sujet formulées dans son avis sur le PLF 2022, le Gouvernement a revu à la hausse ses prévisions de croissance de la masse salariale, qui passent de 6,2 % à 7,2 %. Le Haut Conseil considère pourtant que cette prévision sensiblement relevée pourrait être « encore basse », dans la mesure où l'Unédic a prévu très récemment une croissance plus élevée, de 8,0 %, en 2021.

## 2. Les nouvelles prévisions de finances publiques restent prudentes

Les hypothèses relatives aux finances publiques apparaissent également prudentes. Le déficit public effectif, estimé à 8,1 % du PIB en 2021 par le présent PLFR, pourrait ainsi être « légèrement inférieur à la prévision ».

En effet, le Gouvernement prévoit un surcroît de prélèvements obligatoires de 4,5 milliards en 2021, dont 2,9 milliards de cotisations et de prélèvements sociaux en lien avec la révision à la hausse des hypothèses de croissance de la masse salariale. Néanmoins, le Haut Conseil considère que les recouvrements de prélèvements obligatoires pourraient être plus élevés que prévu, la nouvelle hypothèse de croissance de la masse salariale étant encore « prudente » en 2021 malgré sa révision à la hausse (voir *supra*).

Le HCFP souligne également que la prévision de dépenses publique est revue à la baisse de 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. En effet, les nouvelles mesures en dépense portées par le présent PLFR sont plus que compensées par des annulations de crédits. Ces mouvements de crédits sont détaillés, dans le présent rapport, au sein du commentaire de l'article 4 du présent PLFR.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article liminaire non modifié.*

---

(1) Pour plus de détails à ce propos, se référer aux développements introductifs du présent rapport.



## PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

### TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

*Avant l'article 1er*

*Amendement CF11 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Face à l'urgence sociale et écologique, nous profitons de ce deuxième PLFR pour présenter un contre-budget réécrivant une justice fiscale. Les amendements visent notamment à créer de nouvelles recettes : vous les connaissez, car nous les déposons régulièrement.

Celui-ci a pour objet de réintroduire quatorze tranches d'impôt sur le revenu. Ces tranches ont été réduites à cinq, ce qui limite la progressivité de l'impôt, tendance que nous souhaitons inverser. Cette réforme apporterait, de surcroît, davantage de recettes fiscales.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. Nous avons régulièrement ce débat. Avec nos tranches, l'impôt sur le revenu est parmi les plus progressifs qui existent au monde. Au cours de cette législature, nous avons baissé les deux premières tranches.

*La commission rejette l'amendement CF11.*

*Amendement CF6 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Il vise à supprimer le crédit d'impôt recherche (CIR), qui, avec 6,6 milliards d'euros, est la première dépense fiscale du budget de l'État. Or le CIR ne profite pas à la recherche et à l'innovation mais aux entreprises du CAC40.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF6.*

*Amendement CF7 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Il vise à taxer les multinationales à hauteur de leur bénéfice réel réalisé en France. Le détournement des recettes publiques est estimé entre 80 et 100 milliards par an. Il serait bénéfique de pouvoir récupérer ces ressources.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF7.*

*Amendement CF4 de Mme Véronique Louwagie.*

**M. Gilles Carrez.** Il s'agit d'un amendement d'appel à propos d'une question qui exaspère les Français depuis des décennies : l'impôt sur l'impôt. Elle a été traitée en partie pour la contribution sociale généralisée (CSG), dont une part est déductible de l'impôt sur le revenu, mais il reste la TVA sur les taxes intérieures de consommation portant sur l'énergie. Je suis sûr que nous sommes tous d'accord sur le principe.

Aurons-nous, s'agissant de cette TVA, un suivi mettant en regard l'augmentation des recettes de TVA et les diminutions des taxes intérieures sur la consommation de produits énergétiques liées à la baisse en volume de la consommation de carburant ? On entend dire que l'État s'enrichit. Cela n'est pas aussi évident.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Demande de retrait, pour les raisons que vous avez évoquées.

Il faudra bien qu'on arrive à résoudre ce problème de l'impôt sur l'impôt, je ne peux qu'en être d'accord.

Il entre en outre dans notre rôle de nous assurer, dans le contexte actuel d'augmentation des prix de l'énergie, du suivi chiffré de l'évolution de la TVA et de la TICPE. Un mauvais débat s'installe sur de supposées cagnottes et sur le fait que l'État gagne de l'argent. C'est pourquoi j'ai demandé aux ministres, lors de leur audition le 3 novembre sur le présent texte, un suivi précis et régulier de toutes les taxes sur l'ensemble des énergies – essence, gaz, électricité – en 2022.

Il importe que chacun puisse constater les évolutions des recettes ou des pertes de recettes fiscales. Il sera notamment intéressant de voir comment le plafonnement de la hausse des tarifs de l'électricité influera sur les recettes de l'État du point de vue de la TVA et de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

**M. Gilles Carrez.** Compte tenu du mécanisme de l'ex-contribution au service public de l'électricité (CSPE), au fur et à mesure que le prix du baril augmente, le différentiel en dépenses au titre de la péréquation et des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables diminue. On peut réaliser des économies, qui se chiffrent en milliards.

**M. le président Éric Woerth.** Pour faire un parallèle avec la fiscalité sur le tabac, on pourrait observer que l'augmentation des prix diminue un peu la consommation mais pas la recette fiscale.

Cet amendement que vient de présenter Gilles Carrez, nous le défendons depuis quatre ans, la réponse du rapporteur général montre la même constance. C'est un vrai sujet, non pas tant de mécanismes fiscaux que de justice, de bon sens et de cohérence intellectuelle. On peut le traiter à isofiscalité – soyons clairs, l'idée n'est pas de baisser l'impôt.

Par ailleurs, on devrait proposer une définition comptable du terme de cagnotte, ce qui permettrait d'éviter les débats politiques.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** J'entends ce que cela a de frustrant et d'insatisfaisant mais la réalité est bien celle-là que, si l'on adoptait l'amendement, on s'exposerait à un contentieux avec l'Europe. Le sujet devra vraiment être mis sur la table lors de la discussion de la prochaine directive « TVA ».

**M. le président Éric Woerth.** C'est le bon moment pour cela. La France assumerait très bien ce contentieux, comme elle en assume d'autres.

**M. Gilles Carrez.** Je retire l'amendement et le redéposerai en séance. Il est utile d'avoir ce débat régulièrement.

*L'amendement CF4 est retiré.*

*Amendement CF9 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Par cet amendement, nous demandons le rétablissement et le renforcement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Quoi qu'en dise le rapporteur général, sa suppression n'a pas eu d'effet en termes d'investissement et de demande de travail. Son rétablissement rapporterait plus de 10 milliards de recettes.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF9.*

*Amendement CF8 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Il vise à supprimer les principales niches fiscales polluantes, telles que celle sur le gazole non routier, le kérosène aérien à usage commercial, le remboursement du gazole pour le transport routier, l'exonération de taxe sur le carburant maritime ou l'exonération de taxe carbone des sites industriels et des entreprises les plus émettrices de gaz à effet de serre. Les recettes attendues de ces suppressions atteindraient 24 milliards d'euros.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. Il est crucial que la suppression et l'extinction des niches brunes soient prévues de façon transitoire et concertée avec les secteurs. Le principe de transition juste suppose de considérer tous les emplois liés aux secteurs qui seront mis en difficulté par l'extinction des dépenses fiscales. C'est ce que nous avons fait avec le gazole non routier (GNR) – vous avez vu le temps que cela prend. Il faut parfois accepter de ne pas agir de façon radicale, et d'accompagner les acteurs dans le temps pour préserver les emplois, requalifier et former les salariés et nous diriger vers une économie plus décarbonée.

*La commission rejette l'amendement CF8.*

*Amendement CF10 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous demandons la suppression du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Comme la suppression de l'ISF, le PFU accroît les inégalités et laisse à désirer s'agissant des investissements attendus.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF10.*

*Amendement CF12 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de revenir sur la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % des contribuables les plus riches. D'abord, elle n'était pas prévue dans le programme d'Emmanuel Macron – mais on sait ce que deviennent les promesses. Ensuite, elle est injuste, car les 20 % de contribuables les plus riches capteront 8 des 17 milliards amputés au budget de l'État. Enfin, elle constitue une coupe supplémentaire dans l'autonomie financière des collectivités territoriales.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. La suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % des contribuables les plus riches était une recommandation – c'est un euphémisme – du Conseil constitutionnel. Or, parmi ces 20 %, on trouve des personnes qui gagnent à peine plus de 2 000 euros par mois. On ne peut pas à la fois considérer qu'avec un tel revenu, on appartient à la classe moyenne, et ne pas vouloir que ces personnes gagnent en pouvoir d'achat. La mesure était donc souhaitable.

**M. le président Éric Woerth.** La mesure souhaitable aurait été de ne pas supprimer la taxe d'habitation...

**Mme Sabine Rubin.** Une autre mesure aurait été de revoir entièrement la taxe d'habitation.

*La commission rejette l'amendement CF12.*

*Amendement II-CF13 de Mme Mathilde Panot*

**Mme Sabine Rubin.** L'amendement vise à annuler la baisse des impôts de production qui, une fois encore, constitue un cadeau aux grosses entreprises – les petites n'en bénéficieront que de manière très marginale –, de surcroît les plus polluantes. En outre, l'effet multiplicateur de cette mesure, estimé à 0,3, est très insuffisant.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF13.*

*Amendement II-CF28 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** La hausse des cours du pétrole et du gaz a fait exploser les bénéfices de Total, qui dépassent ceux de l'année 2019. Compte tenu des profits très importants qu'il a réalisés, l'amendement vise à soumettre le groupe à une contribution exceptionnelle.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Votre amendement d'appel pose deux questions. D'une part, pourquoi vouloir taxer Total seulement alors que d'autres entreprises ont des revenus pétroliers en France ? D'autre part, si le groupe a en effet enregistré plus de profits, il paie plus d'impôts – c'est le principe de la fiscalité.

**M. Gilles Carrez.** Je crois me souvenir que, par le passé, des majorités de droite comme de gauche ont instauré une contribution supplémentaire en modifiant le régime des provisions sur stock.

**M. le président Éric Woerth.** Il faut arrêter avec ce discours, il n'y a pas de profiteurs de crise : certains ont réussi à tirer leur épingle du jeu, en conséquence de quoi, ils paient plus d'impôts.

Votre amendement crée trois catégories de contribuables : les ménages, les entreprises et Total – c'est original !

**Mme Christine Pires Beaune.** Je l'ai dit, c'est un amendement d'appel ; il sera corrigé avant la séance afin d'élargir son champ d'application.

L'objet n'est pas d'augmenter les impôts mais de demander une contribution aux entreprises qui ont profité – au sens noble du terme – de la hausse des cours.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous pouvez l'appeler comme vous voulez, une contribution de 3,8 milliards, c'est une hausse d'impôt.

**Mme Christine Pires Beaune.** Oui, mais c'est une hausse ponctuelle.

*L'amendement II-CF28 est retiré.*

*Amendement II-CF14 de Mme Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Certes nous les déposons de manière récurrente, mais la série d'amendements précédents mérite d'être regardée de plus près, non seulement au nom de la justice fiscale mais aussi eu égard aux recettes que l'État pourrait en tirer puisque la dette vous préoccupe tant. Vous les balayez un peu trop rapidement.

Cet amendement tend à instaurer une taxe exceptionnelle de 10 % sur les profits réalisés par les fournisseurs d'énergie au premier semestre 2021. Le bouclier tarifaire proposé par le Gouvernement est insuffisant à double titre : d'une part, il ne sera effectif qu'à partir du mois d'octobre, et ne protège donc pas des hausses, pourtant colossales, intervenues depuis le mois de juillet ; d'autre part, il sera compensé en 2023 par des tarifs réglementés plus élevés que prévu. De sorte que ce que les Français gagneront avant l'élection présidentielle, ils le perdront après.

Si 10 % des 13 milliards d'euros de profits engrangés par les fournisseurs d'énergie étaient répartis entre les 3 millions de foyers qui se chauffent au gaz, ces derniers pourraient recevoir 430 euros.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. Le bouclier tarifaire ainsi que l'indemnité inflation prévue dans le texte que nous examinons constituent la réponse adaptée pour protéger le pouvoir d'achat des ménages. Celle-ci est insuffisante à vos yeux, pourtant il s'agit d'un effort budgétaire colossal.

**M. le président Éric Woerth.** Les amendements que vous nous invitez à examiner de plus près ont fait déjà l'objet de nombreuses discussions. Ils reflètent vos convictions – je ne les critique pas – et sont sérieusement rédigés. Ils ne sont pas balayés d'un revers de main, des avis s'expriment qui s'opposent au vôtre.

**Mme Sabine Rubin.** J'en conviens, mais les avis peuvent évoluer au gré du contexte économique et social. Vous pourriez un jour les considérer comme des mesures d'urgence pertinentes.

**M. le président Éric Woerth.** Vous pourriez aussi juger pertinents les amendements de la majorité ou des autres oppositions.

*La commission rejette l'amendement II-CF14.*

*Article 1<sup>er</sup>*

**Relations financières entre l'État et la sécurité sociale**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'augmenter de **0,77 point la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) brute affectée à la sécurité sociale** pour la porter de 27,89 % à 28,66 %, ce qui représente une progression de **1,4 milliard d'euros**, et d'**octroyer cette augmentation de fraction de TVA à la branche maladie**, maternité, invalidité et décès du régime général pour la porter à **23,48 points**. Cette hausse résulte, d'une part, de la prise en compte de la révision de la prévision relative au produit de la TVA en 2021 à hauteur de – 0,01 point de fraction de TVA et, d'autre part, de la compensation, à hauteur de 0,78 point de TVA, du coût des vaccins initialement achetés par Santé publique France et donnés à des pays tiers et de la prise en charge par l'Union européenne de la part des investissements prévus dans le cadre du Ségur de santé et inscrits au sein du plan national de relance et de résilience.

Cet article a pour conséquence de dégrader **le solde de l'État de 1,4 milliard d'euros**.

**Dernières modifications législatives intervenues**

Chaque année, une fraction de TVA est affectée à la sécurité sociale pour compenser les exonérations ou baisses de recettes de celle-ci, en application du principe de compensation intégrale des pertes de recettes de la sécurité sociale par l'État posé par l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale.

La loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a renouvelé les modalités de compensation par l'État à la sécurité sociale d'un certain nombre de dispositifs à la charge de celle-ci pour permettre notamment de déroger au principe de compensation intégrale pour les baisses de prélèvements obligatoires.

**Principaux amendements adoptés par la commission des finances**

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. UN PRINCIPE DE COMPENSATION INTÉGRALE QUI TOLÈRE  
DÉSORMAIS DES EXCEPTIONS**

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 <sup>(1)</sup> a marqué un **changement de doctrine** s'agissant du principe de compensation.

● Jusqu'alors les relations financières étaient régies par un principe introduit par la loi dite « Veil » de 1994 <sup>(2)</sup>. En application de l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale, **l'État prend à sa charge intégralement**, au moyen de recettes fiscales ou de crédits budgétaires :

---

(1) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

– toute mesure de réduction ou d’exonération de *cotisations* de sécurité sociale instituée à compter du 26 juillet 1994 <sup>(1)</sup> ;

– toute mesure de réduction ou d’exonération de *contributions* sociales instituée à compter de l’entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 relative à l’assurance maladie <sup>(2)</sup> ;

– toute mesure de réduction ou d’abattement d’assiette de cotisations ou contributions sociales à compter de l’entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 susmentionnée ;

– toute mesure de transferts de charges.

**Les exceptions à cette obligation ne peuvent être décidées qu’en loi de financement de la sécurité sociale** conformément à l’article LO. 111-3 du Code de la sécurité sociale.

L’article L. 131-7 prévoyait déjà certaines exceptions qui, conformément aux prescriptions de l’article LO. 111-3, ont été introduites par des LFSS. L’ensemble des allègements de cotisations sociales ne fait donc pas l’objet de compensation :

– les allègements généraux sont intégralement compensés par affectation de recettes de l’État à la sécurité sociale pour solde de tout compte ;

– les allègements ciblés, en revanche, ne sont pas systématiquement compensés, en particulier ceux entrés en vigueur avant 1994.

• **La LFSS pour 2019 a correspondu à un changement de doctrine dans le principe de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale** par l’État, inspiré par les conclusions d’un rapport transmis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2018 <sup>(3)</sup>. Une des conclusions de ce rapport était que la participation de la sécurité sociale au financement du coût des allègements de charges est justifiée par l’effet bénéfique de ces mesures pour l’emploi et donc pour la masse salariale sur laquelle sont assises ces cotisations.

La nouvelle architecture des relations financières entre l’État et la sécurité sociale est donc fondée sur les modalités suivantes :

– les exonérations spécifiques de cotisations continuent d’être prises en charge par l’État ;

---

(1) *Date d’entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.*

(2) *Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l’assurance maladie.*

(3) *Rapport du Gouvernement au Parlement sur La rénovation des relations financières entre l’État et la sécurité sociale prévue par l’article 27 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

*Ce document reprend pour partie les conclusions d’un autre rapport, Les relations financières entre l’État et la sécurité sociale rédigé par MM. Christian Charpy et Julien Dubertret.*

– les baisses de prélèvements obligatoires sont supportées par l’État ou la sécurité sociale en fonction de leur affectation ;

– les transferts entre l’État et la sécurité sociale sont compensés par l’affectation d’une fraction de TVA supplémentaire.

## **B. LES COMPENSATIONS PRÉVUES PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021**

Tel que modifié par la loi de finances pour 2021 <sup>(1)</sup>, le 9° de l’article L. 131-8 du Code de la sécurité sociale affecte 27,89 % de la taxe sur la valeur ajoutée brute budgétaire, déduction faite des remboursements et restitutions effectués pour l’année en cours par les comptables assignataires, aux organismes de sécurité de sécurité sociale, de la manière suivante :

– 22,71 points à la branche maladie ;

– 5,18 points à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Par ailleurs, un montant de 398 millions d’euros issus du produit de la TVA est affecté à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole au titre de la compensation d’une partie de l’exonération spécifique dont bénéficient les employeurs agricoles pour l’emploi de travailleurs occasionnels (dispositif dit « TO-DE ») <sup>(2)</sup>.

La loi de finances initiale pour 2021 prévoit donc d’affecter un montant de TVA nette de 48 milliards d’euros <sup>(3)</sup> à la sécurité sociale.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article modifie le 9° de l’article L. 131-8 du Code de la sécurité sociale pour augmenter le montant de la fraction de TVA affectée à la branche maladie de la sécurité sociale.

Le 1° **majoré de 0,77 point cette fraction de TVA** pour la porter à **28,66 %**, ce qui représente un montant supplémentaire de **1,4 milliard d’euros** en faveur des organismes de sécurité sociale, tandis que le 2° attribue **cette fraction supplémentaire de TVA à la branche maladie** de la sécurité sociale. La fraction qui lui est affectée est donc augmentée de 0,77 point pour s’établir à **23,48 points de TVA**.

Le montant supplémentaire de TVA à affecter à la sécurité sociale à la fin de l’année 2021 correspond aux mesures récapitulées ci-dessous.

---

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Cette part correspond au coût estimé de la réduction de six points des cotisations maladie si le dispositif TO-DE ne s’appliquait pas. Le solde est couvert pas des crédits issus du budget du ministère de l’agriculture.

(3) En comptabilité budgétaire.

## MONTANT SUPPLÉMENTAIRE DE TVA À AFFECTER À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesure	Montant
Actualisation de la prévision de rendement de la TVA	- 18
Dons de vaccins à des pays tiers	660
Financement européen des investissements du Ségur de la santé inscrits dans le plan national de relance et de résilience	765
<b>Montant supplémentaire de TVA à affecter à la sécurité sociale</b>	<b>1 407</b>

Source : évaluation préalable du présent article.

### 1. L'actualisation de la prévision de rendement de la TVA

La révision à la hausse de l'estimation du produit de la TVA en 2021 <sup>(1)</sup> conduit à minorer de 0,01 point de TVA, soit 18 millions d'euros, la fraction de TVA nécessaire pour couvrir les transferts de charges supplémentaires à la sécurité sociale qui étaient prévus, dans la LFI pour 2021, pour un montant de 251 millions d'euros.

### 2. Les transferts financiers

Des transferts financiers à la branche maladie de la sécurité sociale sont prévus à hauteur de 0,78 point de TVA, soit 1 425 millions d'euros.

- *Les dons de vaccins contre la Covid-19 à des pays tiers*

La France s'est engagée à donner 72 millions de doses de vaccins contre la Covid-19 à des pays tiers en 2021, ce qui relève d'une mission d'aide publique au développement. Aussi, l'État compense-t-il à la sécurité sociale 660 millions d'euros au titre de cette dépense qui a été initialement assurée par Santé publique France.

- *Le financement européen des investissements du Ségur de la santé inscrits dans le plan de relance et de résilience*

765 millions d'euros sont transférés au titre du financement, par l'Union européenne, d'une partie des investissements du Ségur de la santé inscrits dans le plan national de relance et de résilience.

Alors que le volet du Ségur de la santé, consacré aux investissements, s'élève à 19 milliards d'euros, 6 milliards d'euros sont financés par le plan national de relance et de résilience qui, s'élevant au total à 40 milliards d'euros, s'inscrit dans le cadre du plan de relance européen *Next Generation EU*.

---

(1) Alors que la prévision des recettes nettes totales de TVA s'établissait à 170,6 milliards d'euros, en comptabilité budgétaire, dans la LFI pour 2021, elle est estimée à 181,7 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Un premier versement de l'Union européenne, de 5,1 milliards d'euros, a été reçu par la France le 19 août 2021 et enregistré sous la forme d'une recette non-fiscale affectée au budget général de l'État. La quote-part du Ségur de la santé s'établissant à 15 % du plan de relance et de résilience, 15 % de ce pré-financement, soit 765 millions d'euros, sont transférés à la sécurité sociale.

\*\*\*

Le présent article prévoit donc d'affecter, en 2021, un montant de 52,5 milliards d'euros de TVA nette à la sécurité sociale, se répartissant entre 28,66 points de TVA à la branche maladie (soit 52,1 milliards d'euros) et 398 millions d'euros à la MSA au titre de la compensation du dispositif TO-DE.

Il conviendra d'en tirer les conséquences à l'article 17 du projet de loi de finances pour 2022 <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> non modifié.*

---

(1) Cf. commentaire de l'article 17 du PLF pour 2022 dans le rapport n° 4524 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2022 et présenté par M. Laurent Saint-Martin, tome II, XV<sup>e</sup> législature, 7 octobre 2021, p. 461.

*Article 2*

**Modification des ressources du compte d'affectation spéciale  
« Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

La diminution de la circulation en lien avec les mesures de restrictions sanitaires conduit, en 2021 – comme ce fut le cas en 2020 –, à une chute du rendement des amendes automatisées forfaitaires non majorées de la police de la route de 809 millions en LFI à 650 millions d'euros.

En raison des règles d'affectation de ces recettes qui sont orientées en priorité vers le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* puis vers le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), la perte de recettes est, en l'état du droit, intégralement supportée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui en est affectataire en troisième et dernier ressort.

Afin d'équilibrer la perte de recettes prévisible entre les différents affectataires, le présent article prévoit d'abaisser, pour 2021, la part des recettes des amendes radars forfaitaires affectées au CAS. La règle d'affectation des recettes au FMESPP ne varie pas. Par conséquent, les recettes de l'AFITF en 2021 sont augmentées du montant qui n'est plus affecté au CAS.

Au sein du présent CAS :

– la section *Contrôle automatisé* verrait le plafond des recettes issues des amendes radars forfaitaires passer de 335,4 millions d'euros en LFI 2021 à 316,3 millions d'euros (– 19,1 millions d'euros) ;

– concernant la section *Circulation et stationnement routiers*, le plafond des recettes issues des amendes radars forfaitaires serait ramené de 170 millions d'euros à 39,1 millions d'euros (– 130,9 millions d'euros).

En cumulé, la baisse des recettes issues des amendes radars forfaitaires affectées au CAS est de 150 millions d'euros, qui bénéficient en conséquence au budget de l'AFITF.

**Principaux amendements adoptés par la commission des finances**

La commission a adopté cet article sans modification.

**I. L'ÉTAT DU DROIT**

**A. LE FONCTIONNEMENT DU CAS RADARS**

Le CAS *Radar* a été créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006 dans le but d'affecter une partie du produit des amendes de la circulation à des actions de sécurité routière.

**EXÉCUTION DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS  
DEPUIS SA CRÉATION**

*(en millions d'euros)*

Années	Recettes			Dépenses			Résultat
	Contrôle automatisé	Circulation et stationnement routiers	Total	Sécurité routière (programmes 751, 753 et 754)	Désendettement (programme 755)	Total	
2006	140	0	<b>140</b>	84	0	<b>84</b>	<b>56</b>
2007	140	0	<b>140</b>	109,6	0	<b>109,6</b>	<b>30,4</b>
2008	194	0	<b>194</b>	157,1	0	<b>157,1</b>	<b>36,9</b>
2009	212	0	<b>212</b>	180,1	0	<b>180,1</b>	<b>31,9</b>
2010	212	0	<b>212</b>	200,3	0	<b>200,3</b>	<b>11,7</b>
2011	358	942,9	<b>1 300,9</b>	321,7	362,2	<b>683,9</b>	<b>617</b>
2012	352	944,1	<b>1 296,1</b>	916,8	458,6	<b>1 375,4</b>	<b>- 79,3</b>
2013	409	973,9	<b>1 382,9</b>	868,5	446,6	<b>1 315,1</b>	<b>67,8</b>
2014	409	907	<b>1 316,0</b>	918,1	414,8	<b>1 332,9</b>	<b>- 16,9</b>
2015	409	919,7	<b>1 328,7</b>	874,5	411,1	<b>1 285,6</b>	<b>43,1</b>
2016	409	1 012,4	<b>1 421,4</b>	901,5	440,5	<b>1 342,0</b>	<b>79,4</b>
2017	419	1 108,7	<b>1 527,7</b>	923,5	438,8	<b>1 362,3</b>	<b>165,4</b>
2018	269,6	1 193,2	<b>1 462,8</b>	979,8	486,6	<b>1 466,4</b>	<b>- 3,6</b>
2019	283	1 063,7	<b>1 346,7</b>	891,7	495,3	<b>1 387,0</b>	<b>- 40,4</b>
2020	316	828	<b>1 144,0</b>	983,6	342,7	<b>1 326,3</b>	<b>- 182,2</b>
<b>2006-2020</b>	<b>4 531,6</b>	<b>9 893,6</b>	<b>14 425,2</b>	<b>9 310,8</b>	<b>4 297,2</b>	<b>13 608,0</b>	<b>817,2</b>

Source : lois de règlement du budget des années 2006 à 2020.

Le solde créditeur reporté en 2021 du CAS *Radar* s'élève à 817,2 millions d'euros.

Les recettes et les dépenses du CAS *Radar* sont ventilées en deux sections, l'une dénommée *Contrôle automatisé*, l'autre *Circulation et stationnement routiers*.

La première section finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points. La seconde section participe au financement de la généralisation du procès-verbal électronique et d'opérations visant à améliorer la sécurité routière. Elle contribue également au désendettement de l'État *via* un programme spécifique dont les dépenses sont reversées au budget général en recettes non fiscales.

Le tableau qui suit récapitule les recettes et les dépenses propres à chacune des sections du CAS *Radar*, telles qu'elles ont été constatées en 2020 et telles qu'elles sont prévues pour 2021.

**VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES AU SEIN DES DEUX SECTIONS  
DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION  
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

*(en millions d'euros)*

<b>Année</b>	<b>Recettes / Programmes budgétaires du CAS</b>	<b>1<sup>ère</sup> section Contrôle automatisé</b>	<b>2<sup>ème</sup> section Circulation et stationnement routiers</b>
Exécution 2020	Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	316,0	39,0
	Recettes Autres amendes de la police de la circulation	–	789,0
	<b>Total des recettes 2020 par section</b>	<b>316,0</b>	<b>828,0</b>
	Programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	301,6	–
	Programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	–	26,2
	Programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	–	655,8
	Programme 755 Contribution au désendettement	–	342,7
	<b>Total des dépenses 2020 par section</b>	<b>301,6</b>	<b>1 024,7</b>
<b>Solde</b>		<b>– 182,2*</b>	
2021 Prévision actualisée **	Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	316,3	39,1
	Recettes Autres amendes de la police de la circulation	–	1 060,1
	<b>Total des recettes 2021 par section</b>	<b>316,3</b>	<b>1 099,2</b>
	Programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	316,3	–
	Programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	–	26,2
	Programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	–	643,3
	programme 755 Contribution au désendettement	–	489
	<b>Total des dépenses 2021 par section</b>	<b>316,3</b>	<b>1 158,5</b>
<b>Solde</b>		<b>– 59,3</b>	

\* Effet d'arrondi au dixième.

\*\* Après ouvertures et annulations de crédits prévus par le présent projet de loi de finances rectificative.

Source : rapport annuel de performances 2020 et présent projet de loi de finances rectificative.

Cette architecture est complexe et ne permet pas un suivi clair de l'affectation des recettes aux dépenses retracées dans le CAS. Le rapporteur spécial de la commission des finances, en charge du suivi du compte spécial, recommande d'ailleurs de supprimer les deux sections et de rapprocher les programmes <sup>(1)</sup>.

(1) M. Romain Grau, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2022, annexe 38 : Sécurités : police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, n° 4524, 7 octobre 2021.

## 1. Les recettes du CAS *Radar*

En recettes, le CAS *Radar* est alimenté par une fraction du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers, ainsi que par une fraction non plafonnée du produit des autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation.

Le tableau qui suit récapitule les règles de ventilation des recettes du CAS *Radar* telle que fixée en LFI 2021.

### VENTILATION DES RECETTES AU SEIN DES DEUX SECTIONS DU CAS *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS*

Recettes du CAS	Recettes affectées à la première section <i>Contrôle automatisé</i>	Recettes affectées à la deuxième section <i>Circulation et stationnement routiers</i>
Amendes perçues par la voie de systèmes de contrôle-sanction automatisé	335,4 millions d'euros	170 millions d'euros
Autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation	–	Totalité sous déduction d'une fraction de 45 millions d'euros attribuée au budget général (1 106,0 millions prévus en PLF 2021)

Source : article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 dans sa version issue de la loi de finances initiale pour 2021.

#### **a. Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction**

Le produit des amendes forfaitaires issues des radars automatisés est affecté au CAS *Radar* dans la limite de 505,4 millions d'euros. Ces recettes sont ventilées à hauteur de 335,4 millions d'euros au sein de la première section *Contrôle automatisé* et à hauteur de 170 millions d'euros au sein de la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*.

Les recettes excédant ce plafond de 505,4 millions d'euros sont ensuite affectées, dans la limite de 26 millions d'euros, au fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP)<sup>(1)</sup>, qui finance, au bénéfice d'hôpitaux publics et privés, des investissements immobiliers et mobiliers, des acquisitions d'équipements matériels lourds, des opérations concourant au développement des systèmes d'information et des opérations concourant à la réorganisation de l'offre de soins.

(1) Cette nouvelle affectation de recettes résulte de l'article 89 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Le montant de 26 millions d'euros correspond au montant estimé du surplus de recettes qui devrait résulter de l'abaissement à 80 kilomètres par heure de la vitesse maximale sur certaines routes. Le FMESPP bénéficie de ce surcroît estimé de recettes car il contribue à financer des investissements qui peuvent améliorer la prise en charge des accidentés de la route.

Le solde des recettes, enfin, est affecté à l'AFITF, établissement public administratif, dont le rôle est d'apporter la part de l'État au financement des projets d'infrastructures nationales de transport.

Il s'ensuit que les relèvements successifs du plafond de recettes affectées au CAS *Radar* pourraient, de prime abord, pénaliser l'AFITF. Toutefois, la dynamique du produit des amendes issues des radars automatisés fut telle qu'en pratique, le solde revenant à l'AFITF n'avait pas cessé de progresser jusqu'en 2017.

Toutefois, depuis 2018, un retournement de cette dynamique peut être constaté. En 2021, les recettes des amendes radars devraient être de 650 millions d'euros, contre une prévision de 809 millions d'euros en LFI 2021.

#### AFFECTATION DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021 LFI	2021 PLFR 2
<b>Rendement total</b>	<b>761</b>	<b>824,5</b>	<b>683</b>	<b>561</b>	<b>553</b>	<b>809</b>	<b>650</b>
CAS <i>Radars</i> 1 <sup>ère</sup> section	239	249	269,6	283	316	335	316,3
CAS <i>Radars</i> 2 <sup>ème</sup> section	170	170	170	21	39	170	39,1
Sous-total CAS <i>Radars</i>	409	419	439,6	304	355	505,4	355,4
FMESPP	-	-	-	26	26	26	26
AFITF	352	406	243,1	231	172	277,6	268,6

Source : lois de règlement, loi de finances initiale pour 2021 et présent projet de loi de finances rectificative.

#### *b. Le produit des autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation*

Le produit des autres amendes de la police de la circulation, minoré d'une fraction de 45 millions d'euros revenant au budget général de l'État, est affecté au CAS *Radars*.

#### AFFECTATION DES AUTRES AMENDES FORFAITAIRES ET DES AMENDES FORFAITAIRES MAJORÉES DE LA POLICE DE LA CIRCULATION

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021 LFI	2021 PLFR 2
<b>Rendement total</b>	<b>1 057,4</b>	<b>1 153,7</b>	<b>1 068,2</b>	<b>1 088</b>	<b>834</b>	<b>1 151</b>	<b>1 105,1</b>
CAS <i>Radar</i> 2 <sup>ème</sup> section	1 012,4	1 108,7	1 023,2	1 043	789	1 106	1 060,1
Budget général	45	45	45	45	45	45	45

Source : lois de règlement pour 2016 à 2020, loi de finances initiale pour 2021 et présent PLFR.

## 2. Les dépenses du CAS *Radars*

Le CAS permet de financer des dépenses de sécurité routière et participe au désendettement de l'État.

**a. La répartition des dépenses par programme et par section**

Le CAS *Radars* prend en charge des dépenses afférentes à la politique de sécurité routière, réparties sur trois programmes budgétaires, et contribue au désendettement de l'État au titre d'un quatrième programme budgétaire.

La première section *Contrôle automatisé* comprend le seul programme budgétaire 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, qui finance l'installation et l'entretien des radars et la gestion du système de permis à points.

La deuxième section *Circulation et stationnement routiers* comprend les trois autres programmes. Deux contribuent à la politique de sécurité routière : le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte des crédits destinés à la généralisation du procès-verbal électronique, et le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, qui participe au financement d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun.

Ces crédits sont pérequés entre les collectivités territoriales selon les règles fixées par le Code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup> et doivent être affectés au financement d'opérations entrant dans les champs limitatifs des transports en communs, de la circulation routière ou d'équipements de sécurité <sup>(2)</sup>.

Enfin, les dépenses du programme 755 *Contribution au désendettement de l'État* sont affectées au budget général de l'État en recettes non fiscales.

**b. Des dépenses majoritairement consacrées à la sécurité routière**

La création du CAS *Radars* reposait sur la volonté de faciliter la compréhension de la politique de sanction aux infractions au Code de la route. En substance, les recettes en provenance des amendes de la circulation, et en particulier issues du fonctionnement des radars routiers, devaient prioritairement être affectées à des dépenses en vue de renforcer la sécurité routière. Dans les faits, un peu plus de 64,5 % des recettes du CAS *Radars* ont été affectées à des actions de sécurité routière et environ 30 % ont servi à améliorer le solde budgétaire de l'État – le reliquat des recettes constituant le solde du compte au début de l'année 2021.

---

(1) Articles L. 2334-24, L. 2334-25, R. 2334-10, R. 2334-11, R. 4414-1 et R. 4414-2 du Code général des collectivités territoriales.

(2) Article R. 2334-12 du Code général des collectivités territoriales.

**UTILISATION 2006-2020 DES RECETTES DU CAS *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS* DEPUIS SA CRÉATION**

*(en millions d'euros)*

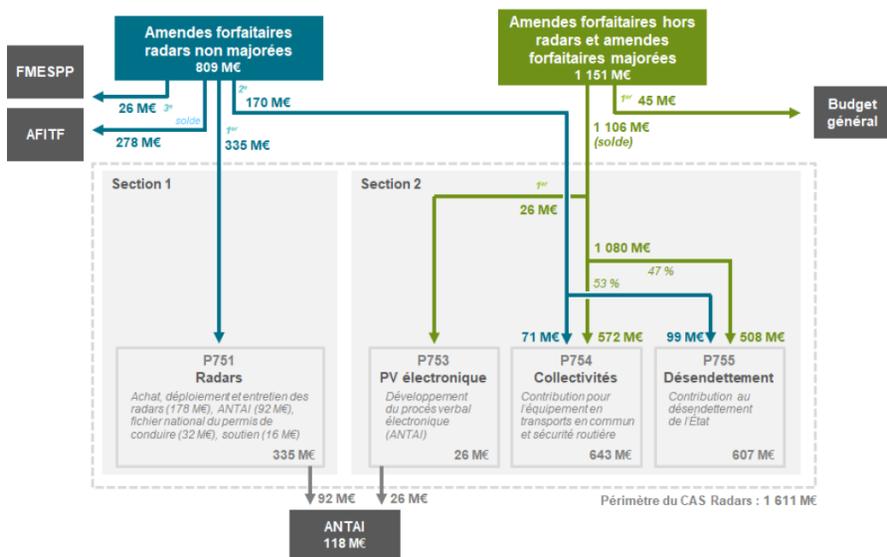
Recettes et dépenses	Recettes	Dépenses de sécurité routière	Contribution au désendettement de l'État	Solde annuel et soldes reportés
Total en volume	14 425,2	9 310,8	4 297,2	817,2
<b>Total en % des recettes</b>	<b>100</b>	<b>64,5</b>	<b>29,8</b>	<b>5,7</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2006 à 2020.

**B. UN CIRCUIT DE FINANCEMENT COMPLEXE**

De la même manière que la répartition des recettes des amendes radars suit un parcours sinueux, les bénéficiaires des dépenses retracés dans le CAS et les bénéficiaires hors CAS sont nombreux. Le schéma ci-dessous illustre cette complexité pour les prévisions budgétaires associées à la loi de finances initiale pour 2021.

**ARCHITECTURE DU CAS RADARS EN 2021**



Note : L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA) est chargée de piloter l'ensemble de la chaîne contraventionnelle (de l'émission du procès-verbal à la gestion des contestations en ligne).

Source : projet annuel de performances du CAS pour 2021.

Comme il a été décrit précédemment, la première section du CAS est la plus lisible. Elle ne comporte qu'une source de recettes – une part du produit des amendes radars non majorées – et n'alimente qu'un seul programme, le programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière.

En revanche, la deuxième section du CAS reçoit deux sources de recettes : une part des recettes des amendes radars non majorées et l'intégralité des recettes issues

des autres amendes de la circulation (amendes de police et amendes radars majorées), l'ensemble minoré de 45 millions d'euros affectés prioritairement au budget général <sup>(1)</sup>.

La deuxième section du CAS alimente trois programmes retracés dans le CAS :

– exclusivement : le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* ;

– de façon partagée avec les recettes des amendes radars non majorées : le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière* et le programme 755 *Contribution au désendettement*.

Toutefois, le programme 755 abonde en réalité le budget général : son montant correspond à l'évaluation des recettes non fiscales de la ligne 2501 *Produits des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers* du budget général, mentionnée dans l'évaluation des voies et moyens (tome I) annexée au projet de loi de finances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui figure classiquement en loi de finances rectificatives de fin de gestion, modifie l'affectation des ressources issues des amendes de la police de la route, afin de maintenir le niveau de ressources de l'AFITF.

### A. UNE BAISSSE DE 150 MILLIONS D'EUROS DE L'AFFECTATION AU CAS RADARS DU PRODUIT DES AMENDES RADARS

Le présent article porte, pour l'année 2021, de 505,4 à 355,4 millions d'euros le plafond de recettes CAS *Radars* au titre des amendes forfaitaires issues du système de contrôle-sanction automatisé, soit une baisse de 149,6 millions d'euros.

Il distribue cette baisse de plafond de recettes entre la première section *Contrôle automatisé* (– 19,1 millions d'euros) et la seconde section *Circulation et stationnement routier* (– 130,9 millions d'euros).

---

(1) Cette fraction était prélevée initialement au profit de l'Agence nationale pour l'Égalité des Chances (ACSé) afin de financer le fonds interministériel de prévention de la délinquance. La suppression de l'ACSé et la budgétisation des crédits de cette agence en 2016 ont conduit à transformer ce prélèvement en un prélèvement vers le budget général du même montant.

**PLAFOND DE RECETTES 2021 PAR SECTION DU CAS RADARS**

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Plafond de recettes global	Plafond de recettes de la 1 <sup>re</sup> section Contrôle automatisé	Plafond de recettes de la 2 <sup>e</sup> section Circulation et stationnement routier
État du droit LFI 2021	505,4	335,4	170
Droit proposé PLFR 2 2021	355,4	316,32	39,1
Variation	- 150	- 19,1	- 130,9

Source : présent article et loi de finances initiale pour 2021.

Il a pour effet d'augmenter corrélativement les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 150 millions d'euros.

En effet, conformément au II de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 <sup>(1)</sup>, l'AFITF perçoit le solde du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers :

– après l'atteinte du plafond d'affectation au CAS *Radars*, soit 505,4 millions d'euros en l'état du droit et 355,4 millions d'euros avec le droit proposé ;

– puis après l'atteinte du plafond d'affectation au Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), soit 26 millions d'euros en l'état du droit.

La baisse du plafond d'affectation du CAS *Radars* prévue par le présent article entraîne donc mécaniquement une hausse des ressources de l'AFITF – le plafond d'affectation du FMESPP restant inchangé.

Le Gouvernement justifie cette nouvelle répartition des amendes radars entre le CAS *Radars* et l'AFITF par la révision à la baisse de l'estimation du produit des amendes de contrôle automatisées non majorées, en raison notamment des restrictions de déplacement pendant l'année 2021.

Les ajustements proposés par le présent article, en préservant les moyens de l'AFITF, doivent permettre de maintenir la capacité de l'agence à financer des travaux d'entretien et de renforcement de la sécurité du réseau routier.

**B. FACE AUX BAISES DE RECETTES, LE PLFR PROCÈDE À D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS**

Le présent article ne modifie pas l'affectation du produit des amendes hors radars et des amendes forfaitaires majorées.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Leur montant est néanmoins revu en baisse par l'état A annexé au présent projet de loi de finances rectificative, passant de 1 106 millions d'euros à 1 060,1 millions d'euros, soit – 46 millions d'euros.

Au total, les recettes du CAS diminueraient ainsi de 195,6 millions d'euros. Le PLFR propose, en parallèle, des annulations de dépenses pour un montant de 136,6 millions d'euros sur le CAS – essentiellement au titre de la contribution au budget de l'État en recettes non fiscales.

**ANNULATIONS PROPOSÉES SUR LES PROGRAMMES DU CAS**

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI	Annulés	Solde	LFI	Annulés	Solde
Programme 751	335,4	7,1	<b>328,3</b>	335,4	19,1	<b>316,3</b>
Programme 755	606,5	117,5	<b>489</b>	606,5	117,5	<b>489</b>
<b>Total</b>	<b>941,9</b>	<b>124,6</b>	<b>917,3</b>	<b>941,9</b>	<b>136,6</b>	<b>805,3</b>

Source : état D annexé au présent PLFR.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 2 non modifié.*

## TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

### Article 3

#### Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

##### Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2021, le déficit budgétaire de l'État à 205,2 milliards d'euros au lieu de 173,3 milliards prévus par la loi de finances initiale (LFI) et 220,1 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative (LFR 1). Il évalue son besoin de financement à 321,1 milliards d'euros contre 293,0 milliards d'euros dans la LFI et 338,3 milliards d'euros dans la LFR 1. Il augmente de 885 ETPT le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 946 014 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

##### Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Le présent article a été adopté par la commission sans modification.

L'article d'équilibre, qui clôt la première partie du PLFR, ne porte que sur le budget de l'État et retrace les données de la comptabilité budgétaire.

Le présent article fixe, pour 2021, le déficit à financer de l'État à **205,2 milliards d'euros** au lieu de 173,3 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale (LFI). La hausse est liée à la fois à l'augmentation du déficit prévue par la LFR 1 partiellement compensée par le présent PLFR (– 8 milliards au total) et à l'impact des reports de crédits pour 23,9 milliards d'euros. Au total, **le déficit à financer augmenterait de 31,9 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale.**

Ce déficit à financer est moins élevé que celui prévu dans la première loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> (220,1 milliards d'euro) qui prévoyait une augmentation de 17,9 milliards d'euros du déficit et un impact sur le solde de reports de crédits à hauteur de 28,8 milliards d'euros. Ce montant correspondait uniquement aux reports de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* tels qu'arrêtés en janvier et mars 2021 <sup>(2)</sup>.

Habituellement, le Gouvernement ne prend pas en compte les reports dans le calcul du déficit à financer de l'État. Dès lors, le solde budgétaire du tableau d'équilibre est classiquement identique au niveau du déficit à financer du tableau de financement. L'importance des reports des crédits d'urgence en raison des incertitudes liées à la crise sanitaire a conduit le Gouvernement à intégrer en LFR 1 les reports en faveur de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* dans le calcul du déficit à financer.

---

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

(2) Arrêté du 27 janvier 2021 portant reports de crédits et arrêté du 18 mars 2021 portant report de crédits.

## ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE ET DU DÉFICIT À FINANCER EN 2021

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 1	PLFR 2
Solde budgétaire de l'État	-173,3	-191,2	-181,3
Déficit à financer	-173,3	-220,1	-205,2

Source : LFI 2021, LFR1 pour 2021 et présent PLFR.

Dans le présent PLFR, le montant des reports intégré dans le calcul du déficit à financer passe de 28,8 milliards (en LFR 1) à 23,9 milliards d'euros (– 4,9 milliards d'euros). Il correspond à la prévision de consommation de certains reports sur l'année 2021, intégrant à la fois une prévision de consommation des reports de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (22,9 milliards d'euros) et une prévision de consommation des crédits reportés sur plusieurs comptes spéciaux (1,1 milliard d'euros) <sup>(1)</sup>.

### PASSAGE DU DÉFICIT DE L'ÉTAT AU BESOIN DE FINANCEMENT DU PRÉSENT PLFR

(en milliards)

Déficit du tableau d'équilibre (I de l'article 3)	181,3
<i>dont écart des reports d'urgence</i>	+ 22,9
<i>dont écart des reports sur les comptes spéciaux</i>	+ 1,1
Besoin de financement (II de l'article 3)	205,2
<i>Écart total</i>	+ 23,9

Source : commission des finances d'après les réponses du Gouvernement.

L'ajout de la prévision sur les comptes spéciaux est une nouveauté par rapport à la première loi de finances rectificative. Par ailleurs, les reports sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ne sont plus calculés en fonction des crédits effectivement reportés mais d'une estimation de leur consommation sur l'année.

Cette présentation a été adoptée par le Gouvernement afin d'établir un besoin de financement au plus proche des anticipations de consommation au terme de l'année.

Les détails de l'écart entre le déficit du tableau d'équilibre et du tableau de financement ne figurent, cependant, ni dans l'exposé général du PLFR ni au sein de l'exposé des motifs de l'article d'équilibre. Ces informations ont été obtenues par le rapporteur général auprès du Gouvernement.

Après 178,1 milliards d'euros en 2020, **le déficit de l'État progresserait en 2021 de 27,1 milliards d'euros supplémentaires.**

(1) Ces reports concernent les comptes de concours financiers Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

**PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021**

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2021	LFR 1 2021	PLFR 2 2021
Montant	- 173,3	- 220,1	- 205,2
dont impact des reports de crédits	-	- 28,8	- 23,9
<b>Écart par rapport à la LFI 2021</b>		- 46,8	- 31,9
		<b>Écart par rapport à la LFR 1</b>	+ 14,9

Source : commission des finances.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget, de la trésorerie et du plafond d'autorisation des emplois. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

**I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE**

En application de l'article 35 de la LOLF <sup>(1)</sup>, les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du PLFR ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ».

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2021, détaillées à l'état A annexé au présent PLFR, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont effectués par rapport à la loi de finances initiale.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2021.

Le **III** augmente le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État pour le porter à 1 946 014 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 945 129 en LFI pour 2021.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre  
du présent projet de loi de finances rectificative pour 2021**

**Recettes totales nettes du budget général** : 299,9 milliards d'euros

*dont recettes fiscales nettes* : 277,6 milliards d'euros

*dont recettes non fiscales* : 22,3 milliards d'euros

**Prélèvements sur recettes** : 70,0 milliards d'euros

**Dépenses nettes du budget général (y compris fonds de concours)** : 412,5 milliards d'euros

**Solde budgétaire** : - 205,2 milliards d'euros

*dont solde du budget général* : - 177,0 milliards d'euros

*dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux* : - 4,3 milliards d'euros

*dont reports de crédits* : 23,9 milliards d'euros

**Besoin de financement** : 321,1 milliards d'euros

*dont amortissement de la dette* : 118,3 milliards d'euros

*dont déficit à financer* : 205,2 milliards d'euros

*dont autres besoins de trésorerie* : - 3,7 milliard d'euros

**Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** : 1 946 014 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

## ÉVOLUTION DES OUVERTURES DE CRÉDIT EN 2021

(en millions d'euros)

Équilibre	LFI		LFR 1		PLFR 2		Total	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	387 20	514 27	+ 1 12	+ 20 10	+ 20 00	+ 3 20	408 33	537 57
À déduire : Remboursements et dégrèvements	129 33	129 33			+ 1 41	+ 1 41	130 74	130 74
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	257 87	384 93	+ 1 12	+ 20 10	+ 18 59	1 79	277 58	406 82
Recettes non fiscales	25 30		1 16		- 4 11		22 35	
Recettes totales nettes / dépenses nettes	283 17	384 93	+ 2 28	+ 20 10	+ 14 47	+ 1 79	299 93	406 82
À déduire : Prélèvements sur recettes	70 60		- 73		+ 20		70 07	
Budget général	212 57	384 93	+ 3 01	+ 20 10	+ 14 27	+ 1 79	229 86	406 82
Fonds de concours	5 67	5 67					5 67	5 67
Budget général, y compris fonds de concours	218 25	390 61	+ 3 01	+ 20 10	+ 14 27	+ 1 79	235 53	412 50
<b>Solde budget général (i)</b>		<b>- 172 35</b>		<b>- 17 08</b>		<b>+ 12 48</b>		<b>- 176 96</b>
Contrôle et exploitation aériens	2 22	2 26			- 17	- 6	2 04	2 20
Publications officielles et information administrative	15	15			+ 2	-	18	14
Totaux pour les budgets annexes	2 38	2 41			- 15	- 6	2 22	2 35
<b>Solde budgets annexes (ii)</b>		<b>- 3</b>				<b>- 8</b>		<b>- 12</b>
Comptes d'affectation spéciale	77 60	77 23	- 5 20	- 5 20	- 3 37	- 22	69 03	71 80
Compte de concours financiers	128 26	129 61		80	- 1 70	- 2 40	126 56	128 00
Compte de commerce (solde)		- 1						- 1
Compte d'opérations monétaires (solde)		5						5
<b>Solde comptes spéciaux (iii)</b>		<b>- 94</b>		<b>- 80</b>		<b>- 2 45</b>		<b>- 4 19</b>
<b>Solde général</b>		<b>- 173 33</b>		<b>- 17 88</b>		<b>+ 9 94</b>		<b>- 181 28</b>
<i>Impact des reports de crédits de 2020 sur 2021</i>				- 28 80		- 23 90		- 23 90
<b>Solde général (y compris reports)</b>				<b>- 46 68</b>		<b>- 31 86</b>		<b>205 18</b>

En raison d'effets d'arrondis, les sommes totales peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et présent projet de loi de finances rectificative pour 2021.

## II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l'objet de l'état A, annexé au présent PLFR, qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. En application du 4° de l'article 34 de la LOLF précitée, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° de l'article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Le tableau d'équilibre général comporte également, dans la colonne des ressources, une évaluation des remboursements et dégrèvements afin de faire ressortir le montant net des recettes.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1<sup>er</sup> de la LFI pour 2021.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d'année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes. Ainsi, le projet de loi de finances de l'année suivante ou le programme de stabilité, s'ils présentent une nouvelle évaluation du solde public, ne modifient pas l'état du droit pour l'année sur laquelle porte un PLFR.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 299,9 milliards d'euros et se composeraient de :

– 277,7 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit des recettes fiscales brutes de 408,3 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 130,7 milliards d'euros) ;

– et 22,3 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 229,9 milliards d'euros après déduction des prélèvements sur recettes de 70,0 milliards d'euros.

Après prise en compte des fonds de concours (5,7 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 235,5 milliards d'euros.

## LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2021

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	408 330
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	<i>- 130 749</i>
Recettes non fiscales	22 352
Prélèvements sur recettes	- 70 072
Fonds de concours	5 674
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>+ 235 536</b>

Source : présent article.

### III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

La soustraction du montant des charges à l'évaluation des recettes permet de calculer le solde de l'État.

#### A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances rectificative fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budgets annexes) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 4, 5 et 6 du présent PLFR.

Le tableau d'équilibre général du présent article ajuste le plafond des charges du budget général et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont ainsi plafonnées à 406,8 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 537,6 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des 130,7 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements). Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 412,5 milliards d'euros pour 2021.

Les 23,9 milliards d'euros de l'impact des reports de crédits entre 2020 et 2021 s'ajoutent à cette somme pour porter l'ensemble des plafonds de dépenses de l'État à 436,4 milliards d'euros.

## LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2021

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	537 575
À déduire : remboursements et dégrèvements	- 130 749
Fonds de concours	5 674
Impact des reports de crédits	+ 23 900
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>436 400</b>

Source : présent article.

### B. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État pour 2021 se forme de la façon suivante :

– 500,7 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général y compris les prélèvements sur recettes et l'impact des reports de crédits de 2020 sur 2021. Pour le tableau ci-dessous, les PSR sont additionnés aux dépenses nettes, contrairement à la présentation retenue par le Gouvernement et reprise jusqu'ici ;

– 299,9 milliards d'euros de recettes nettes du budget général ;

– et 4,3 milliards d'euros de solde négatif des budgets annexes et comptes spéciaux.

### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	500,7	Recettes (II)	299,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	406,8	Recettes fiscales nettes	277,6
PSR au profit de l'Union européenne	26,4	Recettes non fiscales	22,3
PSR au profit des collectivités territoriales	43,6	<b>Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)</b>	<b>- 4,3</b>
Impact des reports de crédits	23,9	<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	<b>- 205,2</b>

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

### IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

• Le besoin de financement pour 2021, estimé à **321,1 milliards d'euros**, se décompose en :

– 119,6 milliards au titre de l'amortissement de la dette à moyen et long termes (remboursement du capital) et de la dette reprise de SNCF Réseau ;

– 205,2 milliards au titre du déficit budgétaire ;

– et – 3,7 milliards au titre d'autres besoins de trésorerie.

Le présent PLFR prévoit une baisse du besoin de financement par rapport à la LFR 1 (– 17,2 milliards d'euros) qui s'explique d'une part, par un déficit prévisionnel plus faible qu'anticipé (+ 14,9 milliards d'euros) et, d'autre part, par une amélioration des autres besoins de trésorerie (leur contribution négative au besoin de financement étant supérieure de 2,3 milliards d'euros aux précédentes prévisions).

• Ce besoin de financement est principalement financé par des émissions de dette à moyen et long terme évaluées à 260 milliards d'euros. Comme en LFR 1, le programme d'émissions de dettes à moyen et long termes n'est pas modifié par le présent PLFR.

Dans la LFR 1, la hausse du besoin de financement était entièrement financée par la variation des disponibilités du Trésor (+ 47,8 milliards d'euros). De façon exceptionnelle, le niveau de la trésorerie de l'Etat est en effet élevé (63,4 milliards d'euros) depuis l'exécution en 2020 d'un programme d'émissions de dette calibré sur une prévision de déficit plus élevée que celle finalement constatée.

La contribution du solde du compte du Trésor au besoin de financement est donc ajustée dans le présent PLFR (– 15 milliards) pour tenir compte de la diminution de ce besoin de financement. Elle s'établit à 33,4 milliards d'euros.

D'autres ressources de trésorerie plus élevées que dans les prévisions associées à la LFI pour 2021 et la LFR 1 contribuent de façon accrue au besoin de financement : la variation du dépôt des correspondants (+ 5 milliards d'euros) et la hausse des primes à l'émission (+ 7,3 milliards d'euros).

Ce surplus de ressources de trésorerie permet de diminuer la variation de l'encours des titres de dette de court terme (– 14,5 milliards d'euros par rapport à la LFR 1).

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	LFI	LFR 1	PLFR 2	Ressources de financement	LFI	LFR 1	PLFR 2
Amortissement de la dette	118,3	118,3	118,3	Émissions de dette à moyen et long termes	260,0	260,0	260,0
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	1,3	1,3	1,3	Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	0	0
Déficit à financer	173,3	219,5	205,2	Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	+ 19,5	+ 19,5	+ 5,0
				Variation des dépôts des correspondants	+ 7,0	+ 3,9	+ 8,9
Autres besoins de trésorerie	0,1	- 1,4	- 3,7	Variation de la disponibilité du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0	+ 47,8	+ 33,4
				Autres ressources de trésorerie	+ 6,5	+ 6,5	+ 13,8
<b>Total</b>	<b>293,0</b>	<b>337,7</b>	<b>321,1</b>	<b>Total</b>	<b>293,0</b>	<b>337,7</b>	<b>321,1</b>

Source : présent article.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État reste inchangée par rapport à la loi de finances initiale (142,5 milliards d'euros).

## V. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la première partie de la loi de finances rectificative fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents *au prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

Le III du présent article augmente ce plafond pour 2021 à 1 946 014 ETPT contre 1 945 129 ETPT en loi de finances initiale et en LFR 1, soit une hausse de 885 ETPT.

L'article 7 du présent PLFR modifie les plafonds ministériels d'autorisation d'emplois de l'État pour le budget général.

Ces plafonds complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), conformément au III de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* »

\*

\* \*

*La commission **adopte** l'article 3 et l'état A **non modifiés**.*

*Elle **adopte** la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2021 **non modifiée**.*

## SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

### TITRE PREMIER : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

*Article 4 et état B*

#### Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article a pour objet d'ouvrir et d'annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent PLFR.

#### OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PORTÉES PAR LE PRÉSENT PLFR

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	14 250 355 691	10 546 104 838
Annulations	8 825 988 221	7 346 305 532
<b>Solde</b>	<b>+ 5 424 367 470</b>	<b>+ 3 199 799 306</b>

*Source : présent projet de loi de finances rectificative.*

Sur les trente-quatre missions que comporte la maquette budgétaire de la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 <sup>(1)</sup>, quatorze font l'objet d'une ouverture nette de crédits de paiement, dix-sept missions donnent lieu à des annulations nettes, deux font l'objet de mouvements neutres et une n'est pas affectée par le texte (*Pouvoirs publics*). Le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits par mission dans l'ordre décroissant du solde des crédits de paiement.

#### OUVERTURES (PAR ORDRE DÉCROISSANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT) ET ANNULATIONS PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL INSCRITES DANS LE PRÉSENT PLFR

*(en millions d'euros)*

Mission	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Solidarité, insertion et égalité des chances	3 533	3 526	1	0	+ 3 532	+ 3 526
Travail et emploi	3 638	2 552	278	411	+ 3 359	+ 2 141
Remboursements et dégrèvements	1 410	1 410	-	-	+ 1 410	+ 1 410
Écologie, développement et mobilité durables	663	565	36	39	+ 627	+ 526
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	500	500	13	14	+ 487	+ 486
Culture	275	269	4	4	+ 271	+ 265

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Mission	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Relations avec les collectivités territoriales	43	202	-	-	+ 43	+ 202
Aide publique au développement	176	194	139	44	+ 37	+ 150
Défense	329	329	179	179	+ 150	+ 150
Cohésion des territoires	92	92	4	6	+ 88	+ 86
Gestion des finances publiques	83	88	53	51	+ 30	+ 37
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	18	18	9	10	+ 9	+ 8
Médias, livre et industries culturelles	28	28	20	20	+ 8	+ 8
Économie	46	49	22	41	+ 24	+ 7
Plan de relance	2 270	-	-	-	+ 2 270	-
Investissements d'avenir	188	38	188	38	-	-
Conseil et contrôle de l'État	-	-	10	5	- 10	- 5
Administration générale et territoriale de l'État	290	28	32	37	+ 258	- 9
Direction de l'action du Gouvernement	-	-	23	14	- 23	- 14
Sécurité	54	43	57	57	- 4	- 14
Santé	36	34	57	57	- 21	- 23
Sport, jeunesse et vie associative	11	12	51	51	- 40	- 39
Régimes sociaux et de retraite	-	-	38	39	- 38	- 39
Action extérieure de l'État	-	-	42	42	- 42	- 42
Immigration, asile et intégration	-	-	56	60	- 56	- 60
Enseignement scolaire	8	8	75	75	- 67	- 67
Recherche et enseignement supérieur	31	32	128	124	- 97	- 92
Justice	24	24	1 687	159	- 1 662	- 135
Outre-mer	2	2	181	167	- 179	- 165
Transformation et fonction publiques	-	-	23	172	- 23	- 172
Engagements financiers de l'État	2	2	1 197	1 206	- 1 195	- 1 204
Crédits non répartis	-	-	1 602	1 602	- 1 602	- 1 602
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	500	500	2 621	2 621	- 2 121	- 2 121
<b>Total</b>	<b>14 250</b>	<b>10 546</b>	<b>8 826</b>	<b>7 346</b>	<b>+ 5 424</b>	<b>+ 3 200</b>
Total hors Remboursements et dégrèvements	12 840	9 136	8 826	7 346	+ 4 014	+ 1 790

Source : commission des finances d'après le présent projet de loi de finances rectificative

Les ouvertures nettes de crédits proposées par cet article s'élèvent à 5,4 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP. Ces ouvertures s'ajoutent aux ouvertures autorisées par la première loi de finances rectificative conduisant à une augmentation du total des crédits disponibles sur le budget général de + 4,4 % en AE et + 4,5 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

**RÉCAPITULATION DES OUVERTURES DE CRÉDITS  
PAR LES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNÉE 2021**

(en millions d'euros)

LFI 2021		LFR 1		PLFR 2		Total 2021		Évolution	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
562 837	514 270	+ 19 469	+ 20 096	+ 5 424	+ 3 200	587 730	537 566	+ 4,4%	+ 4,5%

Source : commission des finances d'après la loi de finance initiale pour 2021 et le présent projet de loi de finances rectificative.

**A. LES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS**

Le solde des ouvertures et des annulations de crédits de paiement est positif pour 14 missions qui représentent des moyens supplémentaires de 10 milliards d'euros en AE et 9 milliards d'euros en CP

**1. La mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 3,5 milliards d'euros en AE et en CP)**

**Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à hauteur de 3,5 milliards d'euros.**

• **Le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* bénéficierait d'un abondement de 137 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP.** Ces crédits financeraient :

– pour 90 millions d'euros, la prime d'activité, dont les dépenses ont été dynamiques en 2021 en raison de la prolongation de l'activité partielle d'urgence et de la reprise économique ;

– pour 20 millions d'euros la compensation intégrale aux départements du coût du maintien de la prise en charge des jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) jusqu'au 30 septembre 2021 <sup>(1)</sup> ;

– des moyens supplémentaires en matière d'aide alimentaire, à hauteur de 12 millions d'euros ;

– pour 15 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP, le lancement de la « bébé box » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurales.

---

(1) Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs confiés à l'ASE devait être assuré durant les quatre mois suivant la fin de la période d'état d'urgence sanitaire. Le même article prévoyait que les charges résultant pour les départements de cette obligation devaient être intégralement compensées par l'État en loi de finances.

• **Le programme 157 *Handicap et dépendance*** serait doté de **170 millions d’euros en AE et 172 millions d’euros en CP**. Ces crédits financeraient à hauteur de 90 millions d’euros les dépenses d’allocation aux adultes handicapés (AAH), en raison d’une progression du nombre d’allocataires plus importante qu’anticipé. Ils seraient également alloués à la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) du fait du déport d’une partie des dépenses consacrées à ce dispositif de 2020 sur 2021.

• **Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*** bénéficierait d’un abondement de **25 millions d’euros en AE et de 24 millions d’euros en CP**. Ces crédits se décomposent de la manière suivante :

– 5 millions d’euros (AE = CP) en titre 2 seraient ouverts pour renforcer l’accompagnement de la réforme de l’organisation territoriale de l’État ;

– 8 millions d’euros (AE = CP) en titre 2 seraient ouverts pour financer des renforts au profit des ministères sociaux dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire ;

– 12 millions d’euros en AE et 11 millions d’euros en CP seraient ouverts pour financer un contentieux <sup>(1)</sup> ainsi que des surcoûts informatiques liés à la crise et des dépenses relatives aux campagnes de communication menées sur la vaccination. Ces crédits permettront également de rehausser la subvention pour charge de service public allouée aux Agences régionales de santé (ARS). Ces dernières ont été fortement mobilisées durant la crise et avaient pu bénéficier d’un renfort de 500 ETP à l’automne 2020 prolongé en 2021.

• **3,2 milliards d’euros seraient ouverts sur un programme nouveau 371 *Prise en charge par l’État du financement de l’indemnité inflation, dont la création est proposée par l’article 12 du présent projet de loi de finances rectificative.***

La reprise économique a généré une hausse *a priori* temporaire mais en tout état de cause significative des prix de l’énergie (+ 14,9 % sur un an en octobre 2021), des produits pétroliers (+ 19,6 % sur un an en octobre 2021) et de certains produits alimentaires comme le blé tendre (+ 14,7 % en un an sur octobre 2021) et les fruits frais (+ 28,6 % sur un an en octobre 2021).

Pour protéger notamment les ménages des classes modestes et moyennes, le Gouvernement a mis en place plusieurs instruments substantiels, parmi lesquels le gel des tarifs réglementés du gaz à compter d’octobre 2021, la limitation en 2022 de la hausse du tarif réglementé de l’électricité *via* une baisse massive de la taxe intérieure sur la consommation finale d’électricité (TICFE) et un relèvement de 100 euros du chèque énergie versé au mois de décembre 2021. Il s’agit ici de financer une indemnité inflation de 100 euros selon des modalités décrites plus amplement dans le commentaire du présent rapport propre à l’article 12.

---

(1) Conseil d’État, 1ère - 4ème chambres réunies, 21/10/2019, n° 421577

L'indemnité inflation serait versée entre les mois de décembre 2021 et février 2022 à 38 millions de personnes percevant un revenu d'activité ou de remplacement dont le montant n'excède pas 2 000 euros nets par mois. Le versement de l'aide serait automatisé et effectué pour le compte de l'État par différents organismes payeurs (employeurs pour les salariés, caisses de retraite pour les retraités, Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, Caisse nationale des allocations familiales et Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour les bénéficiaires de prestations sociales)

Les crédits inscrits sur le programme 371 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* assureraient la compensation aux organismes de sécurité sociale chargés d'assurer le financement de l'indemnité. Ces crédits seraient plus spécifiquement alloués :

– à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui serait chargée de verser l'indemnité inflation aux travailleurs indépendants et supporterait la charge des aides au paiement dont bénéficieraient les employeurs versant directement l'indemnité inflation à leurs salariés ;

– à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui verserait l'indemnité aux bénéficiaires de prestations sociales ;

– aux caisses de retraites, pour le versement de l'indemnité aux retraités ;

– à la mutualité sociale agricole, pour le versement de l'indemnité aux professionnels du secteur agricole.

**Au total, 3,85 milliards d'euros seraient alloués à l'indemnité inflation. 600 millions d'euros seraient inscrits sur d'autres programmes, selon la répartition présentée *infra*, afin de financer l'indemnité versée à certains publics spécifiques, notamment les fonctionnaires.**

**RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS POUR ASSURER LE FINANCEMENT  
DE LA PRIME D'INFLATION**

*(en millions d'euros)*

Mission	Programme	Montant	Destinataires
<b>PLFR 2 pour 2021</b>		<b>3 598</b>	
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	371 <i>Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation</i>	3 200	Compensations aux organismes de sécurité sociale
<i>Travail et emploi</i>	102 <i>Accès et retour à l'emploi</i>	319	Demandeurs d'emploi et jeunes intégrés dans un des dispositifs d'insertion vers l'emploi
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	231 <i>Vie de l'élève</i>	79	Boursiers de l'enseignement supérieur
<b>PLF pour 2022</b>		<b>252</b>	
<i>Crédits non répartis</i>	551 <i>Provision relative aux rémunérations publiques</i>	100	Agents de l'État et de ses opérateurs
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	198 <i>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</i>	16	Bénéficiaires d'une pension des régimes sociaux et de retraite.
	197 <i>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	11	
	195 <i>Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</i>	17	
<i>Compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions</i>	741 <i>Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</i>	103	Bénéficiaires d'une pension de retraite de la fonction publique d'État
	742 <i>Pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre et autres pensions</i>	5	
<b>Total</b>		<b>3 850</b>	

Source : *commission des finances.*

**2. La mission *Travail et emploi* (+ 3,4 milliards d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP)**

Des ouvertures de crédits nettes des annulations seraient effectuées sur la mission *Travail et emploi* à hauteur de 3,4 milliards d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP.

• Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* bénéficierait d'ouvertures de crédits à hauteur de 3,6 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP. Les montants ouverts financeraient :

– une subvention exceptionnelle de 2 milliards d'euros en AE et en CP à **France compétences pour compenser la perte de recettes et la hausse des dépenses de l'établissement par rapport à la trajectoire initialement prévue en 2020 et 2021**. L'objet et la mise en œuvre de cette subvention sont l'objet de l'article 11 du présent projet de loi de finances et du commentaire associé dans le présent rapport ;

– l'**annuité 2021 du plan de réduction des tensions de recrutement** <sup>(1)</sup>, au titre duquel sont ouverts 450 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP

(1) Voir le dossier de presse, Plan de réduction des tensions de recrutement, du Gouvernement en date du 27 septembre 2021 ([lien](#))

sur le volet salarié et **450 millions d’euros en AE** et **204 millions d’euros en CP** sur le volet demandeurs d’emplois <sup>(1)</sup> ;

– la révision à la hausse de la dépense au titre des compensations d’exonérations de cotisations sociales financées par le programme pour un montant non précisé.

• **Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* connaîtrait des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 10 millions d’euros en AE et CP.**

D’une part, seraient ouverts 12 millions d’euros en AE et en CP de crédits de titre 2 au titre de l’accompagnement de la réforme de l’organisation territoriale de l’État et des renforts nécessaires à la gestion de la crise sanitaire.

D’autre part, seraient annulés, hors titre 2, 2 millions d’euros en AE et en CP de crédits correspondant à une partie de la mise en réserve.

• **Le programme 102 *Accès et retour à l’emploi* serait l’objet d’annulations de crédits à hauteur de 271 millions d’euros en AE et de 402 millions d’euros en CP.** Ces annulations sont justifiées par la sous-exécution des crédits en faveur de l’allocation de solidarité spécifique en raison du report des fins de droits à l’aide au retour à l’emploi et de l’amélioration de la conjoncture économique. **Ce montant d’annulations tient également compte du besoin de financement, d’un montant de 319 millions d’euros qui pourra être ajusté en gestion,** résultant de l’indemnité inflation destinée aux demandeurs d’emploi et aux jeunes intégrés dans un des dispositifs d’insertion vers l’emploi.

• **Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* serait l’objet d’annulations de crédits à hauteur de 5 millions d’euros en AE et 7 millions d’euros en CP.** Ces annulations ont deux raisons :

– d’une part, des annulations de 5 millions d’euros en AE et de 3 millions d’euros en CP, correspondant aux crédits non consommés de la réserve ;

– d’autre part, une dépense de formation continue des conseillers prud’hommes inférieure de 4 millions d’euros en CP à la budgétisation initiale, l’année 2021 ayant permis la régularisation du trop versé aux organismes de formation en 2020.

**3. La mission *Remboursements et dégrèvements* (+ 1,4 milliard d’euros en AE et en CP)**

**Des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Remboursements et dégrèvements* à hauteur de 1,4 milliard d’euros en AE et 1,4 en CP en répercussion de la révision à la hausse des recettes fiscales brutes.** Les remboursements et dégrèvements représentent, en effet, près d’un tiers des

---

(1) Cf. exposé sommaire de l’amendement II-2205 du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2022 ([lien](#)).

recettes fiscales brutes desquelles ils viennent en déduction. En application de l'article 10 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ces crédits sont évaluatifs et « leurs dépassements font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée ».

• **Le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* bénéficierait d'un abondement de 0,7 milliard d'euros en AE et en CP du fait de la mise à jour des prévisions de restitutions aux contribuables.** Les plus importantes d'entre elles sont :

– l'augmentation de 2,2 milliards d'euros des versements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux entreprises (qui naissent lorsque la TVA collectée est supérieure à la TVA due) du fait de la hausse de leurs consommations intermédiaires et donc de la hausse concomitante de la TVA déduite ;

– la révision à hauteur de 1,2 milliard d'euros des remboursements de trop-versés d'impôt sur les sociétés (IS) en raison du règlement d'une créance ancienne importante ainsi que de la mise à jour des bases de données utilisées pour estimer le montant des créances de crédit d'impôt « prêt à taux zéro renforcé » (PTZ+) ;

– la baisse de 1,3 milliard d'euros des restitutions de trop-versés d'impôt sur le revenu (IR) dans le cadre du prélèvement à la source, suite à l'exploitation des données de la campagne de déclaration des revenus de 2020 ;

– la diminution de 1 milliard d'euros compte tenu de l'anticipation d'un dénouement tardif pour plusieurs contentieux fiscaux de série.

• **Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* se verrait doter de 0,7 milliard d'euros en AE et CP.** Ces crédits évaluatifs supplémentaires résultent d'une correction technique de la comptabilisation dans la mission de la moitié des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), résultant de la suppression de la part régionale en loi de finances pour 2021.

#### **4. La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 0,6 milliard d'euros en AE et + 0,5 milliard d'euros en CP)**

Le projet de loi de finances rectificative procéderait à des ouvertures nettes de crédits de **627 millions d'euros en AE et de 526 millions d'euros en CP.**

• **Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* bénéficie d'une ouverture de crédits hors titre 2 de 94 millions d'euros en AE et de 95 millions d'euros en CP.** Cette ouverture, associée à un reliquat de crédits mis en réserve sur le programme, financera :

– une compensation des pertes de recettes de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur d’environ 100 millions d’euros <sup>(1)</sup> ;

– une ouverture d’environ 8 millions d’euros visant à compenser une partie des pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes ;

– une ouverture d’environ 22 millions d’euros visant à financer des aménagements sur les terminaux du tunnel sous la Manche ;

• Le **programme 205 Affaires maritimes** bénéficie d’une ouverture de crédits de **36 millions d’euros en AE et de 34 millions d’euros en CP**. Ces crédits, additionnés à une mobilisation d’une partie de la réserve, permettront de verser en fin d’année 2021 une subvention d’un montant de 45 millions d’euros à l’entreprise Brittany Ferries, aide autorisée par la Commission européenne dans le cadre de l’assouplissement temporaire de la réglementation relative aux aides d’État lié à la crise sanitaire.

L’entreprise Brittany Ferries, très fragilisée par la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne et la crise sanitaire, a par ailleurs bénéficié d’un prêt garanti par l’État de 117 millions d’euros, de l’activité partielle de longue durée pour ses salariés et aussi de la prise en charge intégrale par l’État des cotisations sociales dues au titre des marins qu’elle emploie à bord de ses navires à passagers sous pavillon français ou communautaire (cumul des dispositifs prévus par l’article L. 5553-11 du code des transports et par le décret n° 2021-603 du 14 mai 2021).

• Le **programme 174 Énergie, climat et après-mines** bénéficie d’ouvertures de crédits pour des montants de **533 millions d’euros en AE et de 463 millions d’euros en CP**. Ces ouvertures résultent :

– du financement de la revalorisation exceptionnelle de 100 € du montant du chèque énergie, annoncée en septembre 2021 (+ 534 millions d’euros en AE et en CP) ;

– du paiement d’une amende prononcée pour le non-respect par l’État de ses engagements en matière de pollution de l’air (+ 10 millions d’euros en CP) ;

– d’un décalage dans la réalisation de certaines dépenses dans le domaine de la politique de l’énergie et du changement climatique (– 65 millions d’euros en CP) ;

– de l’annulation d’une partie de la réserve de précaution (– 43 millions d’euros en CP), qui ne concerne pas les aides aux véhicules pour lesquelles la totalité des crédits disponibles sera consommée.

---

(1) Cette compensation de 100 millions d’euros versée sur l’action 53 du programme 203 s’ajoute aux 150 millions d’euros supplémentaires dont bénéficie l’AFITF grâce à l’ajustement du montant des ressources du compte d’affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers prévu à l’article 2 du présent projet de loi.

• **Les annulations de crédits s'élèvent à 36 millions d'euros en AE et de 39 millions d'euros en CP.** Elles concernent les cinq autres programmes de la mission et portent sur des crédits mis en réserve ou devenus sans objet.

#### **5. La mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (+ 0,5 milliard d'euros en AE et CP)**

**Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales à hauteur de 487 millions d'euros en AE et 486 millions d'euros en CP.**

• **Le programme 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture** bénéficierait d'un **abondement de 500 millions d'euros AE et CP** afin de financer :

– l'indemnisation des exploitants affectés par des calamités au cours de l'année dernière, ainsi que par les épisodes de gel en avril 2021 et d'*influenza* aviaire hautement pathogène depuis plusieurs mois (340 millions d'euros) ;

– trois aides pour les éleveurs de bovins allaitants (60 millions d'euros), les cultivateurs victimes de la jaunisse de la betterave (60 millions d'euros) et les viticulteurs ayant des besoins en termes de stockage (10 millions d'euros) ;

– le renforcement exceptionnel de la subvention de l'État au profit de l'Office national des forêts (30 millions d'euros).

• **Les deux autres programmes de la mission connaîtraient une annulation de crédits de 13 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP** liées à des charges du recensement agricole décennal inférieures à la prévision et à l'annulation d'une partie de la réserve de précaution.

#### **6. La mission Culture (+ 0,3 milliard d'euros en AE et en CP)**

**Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Culture à hauteur de 271 millions d'euros en AE et 265 millions d'euros en CP.**

• **Le programme 175 Patrimoines** bénéficierait d'un **abondement de 169 millions d'euros en AE et CP** afin de soutenir les opérateurs du programme, dont les ressources propres, en particulier les recettes de billetterie, ont été fortement réduites par la crise sanitaire.

Cette ouverture de crédits supplémentaires est complétée par le dégel de la réserve de précaution (25 millions d'euros), qui permettra également, comme les années précédentes, de compenser les prélèvements fiscaux et sociaux sur le loto du patrimoine.

• **Le programme 131 *Création* bénéficierait d'un abondement de 50 millions d'euros en AE et 44 millions d'euros en CP**, qui s'ajoute au dégel de la réserve de précaution de 9 millions d'euros.

Cette ouverture permet de soutenir les opérateurs nationaux dont les recettes de billetterie ont souffert de la crise sanitaire – 25 millions d'euros sont fléchés pour le seul Opéra national de Paris. Par ailleurs, la Philharmonie de Paris et Jean Nouvel, jusqu'alors en conflit, se sont accordés sur la réalisation d'un programme de travaux complémentaires, ce qui nécessite l'ouverture de 15 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP.

• Les crédits du **programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*** augmenteraient de **56 millions d'euros en AE et en CP**. Ils financeraient des besoins supplémentaires pour le *Pass Culture* (27 millions d'euros) et pour les bourses sur critères sociaux pour les étudiants des établissements supérieurs de l'enseignement culturel (6 millions d'euros). Ils complèteraient également à hauteur de 23 millions d'euros les compensations de pertes de billetterie de l'opérateur Universcience qui gère le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie.

• Une annulation de **4 millions d'euros en AE et CP est prévue pour le programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture*** opérée sur les crédits mis en réserve.

#### **7. La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (+ 43 millions d'euros en AE et + 202 millions d'euros en CP)**

**Sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales***, des ouvertures de crédits seraient effectuées à hauteur de **43 millions d'euros en AE et 202 millions d'euros en CP uniquement sur le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements***.

Tout d'abord, **30 millions d'euros en AE et 115 millions d'euros en CP** seraient ouverts au titre du **fonds de stabilisation des départements (FSD)**. Pour mémoire, ce fonds, créé par l'article 261 de la loi de finances pour 2019 et dont l'objectif est d'accompagner les départements connaissant des difficultés en raison de la dynamique de leurs dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS), devait disparaître en 2020 en raison de l'attribution d'une fraction de TVA de 250 millions d'euros et de la dynamique associée, affectées aux départements. L'article 256 de la loi de finances pour 2021 a prorogé le fonds en 2021.

En outre, **13 millions d'euros en AE et 87 millions d'euros en CP** complèteraient le financement du soutien de l'État aux collectivités pour l'acquisition de masques <sup>(1)</sup>. Ce financement complémentaire était attendu puisque le coût global de

---

(1) L'État a pris en charge la moitié du coût des masques achetés par les collectivités entre le 13 avril 2020, date de l'annonce du premier déconfinement, et le 1<sup>er</sup> juin 2020, dans la limite d'un prix plafond de 0,84 € pour les masques à usage unique et 2 € pour les masques réutilisables (instruction interministérielle du 6 mai 2020).

cette mesure est de 228 millions d'euros sur 2020 et 2021. Or 134 millions d'euros en AE et 129 millions d'euros en CP ont été consommés sur 2020 tandis que la LFI pour 2021 n'a ouvert que 80 millions d'euros en AE et aucun crédit en CP. Le financement demandé correspond peu ou prou à l'insuffisance d'AE constatée, les besoins complémentaires (notamment en CP) étant couverts par le dégel de l'intégralité de la réserve de précaution du programme.

**8. La mission *Aide publique au développement* (+ 37 millions d'euros en AE et + 150 millions d'euros en CP)**

**Des ouvertures nettes seraient effectuées sur la mission *Aide publique au développement* à hauteur de 35 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP.**

• **Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* bénéficie d'une ouverture de 7 millions d'euros en CP**, permettant de compenser la faiblesse des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), fléchées dans la limite de 210 millions d'euros par an au Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

Les AE du programme sont annulées à hauteur de 95 millions d'euros en raison d'une moindre consommation des crédits alloués aux bonifications de prêts aux États étrangers.

• **Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* serait abondé de 176 millions d'euros en AE et de 187 millions d'euros en CP.**

Ces ouvertures de crédits sont complétées par le dégel de la réserve de précaution. Au total, le schéma de fin de gestion permet de disposer au titre du programme 209 de 280 millions d'euros en AE et en CP de moyens disponibles.

Ces crédits permettront le financement de plusieurs mesures :

– **125 millions d'euros seraient ouverts au bénéfice de l'initiative internationale ACT-A pour l'accélération de l'accès aux outils de lutte contre le Covid-19.** L'OMS et Unitaïd seraient ainsi bénéficiaires de ces crédits, probablement aux côtés de Gavi, l'alliance du vaccin, à laquelle la France s'est engagée à verser une contribution exceptionnelle de 200 millions d'euros au cours de la période 2021-2025. À ce jour, seulement 61 millions d'euros ont été décaissés au titre de cette contribution exceptionnelle. Ces crédits s'ajoutent à 50 millions d'euros ouverts pour 2021 en AE et en CP au titre de la mission *Plan de relance* et transféré à la mission APD, qui bénéficient à l'OMS (25 millions d'euros) et à d'autres organismes de santé internationaux, dont Gavi et Unitaïd (25 millions d'euros).

En 2022, l'initiative ACT-A bénéficierait également de 125 millions d'euros de contributions volontaires ouverts en loi de finances pour 2022. En AE et en CP, la

---

*Les demandes de remboursement se sont échelonnées jusqu'en novembre 2020. Elles ont été plus importantes qu'anticipé. Une partie du remboursement s'effectue sur 2021.*

contribution française totale au titre de ACT-A représenterait donc 300 millions d'euros pour les années 2021 et 2022 ;

**– 100 millions d'euros supplémentaires seraient ouverts en faveur de l'aide humanitaire de la France en Afghanistan ;**

**– les crédits ouverts permettraient également de compenser au fonds de solidarité pour le développement (FSD) les moindres recettes issues de la taxe sur les billets d'avion (TSBA) à hauteur de 31 millions d'euros ;**

**Des AE et des CP sont annulées sur le même programme 209, à hauteur de 11 millions d'euros en raison d'effets de change favorables sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.**

**• Le programme 355 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement verrait ses crédits diminuer de 33 millions d'euros en AE et en CP.** Le montant voté en LFI pour 2021 (1 453 millions d'euros) au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence dépasse en effet de 33 millions d'euros le montant définitif de la dotation au capital de l'AFD décidé par un arrêté du 11 juin 2021 <sup>(1)</sup>.

#### **9. Des ouvertures nettes de crédits pour six autres missions (+ 0,3 milliard d'euros en AE et en CP)**

Six autres missions bénéficieraient d'ouvertures de crédits à hauteur de 309 millions d'euros en AE et 297 millions d'euros en CP.

**• Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Défense à hauteur de 150 millions d'euros en AE et en CP.** Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* bénéficierait de 329 millions d'euros de ressources supplémentaires afin de couvrir les surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures ainsi qu'aux activités opérationnelles des forces armées. Des crédits portant sur la réserve des autres programmes de la mission seraient annulés pour 179 millions d'euros.

**• Les crédits de la mission Cohésion des territoires seraient augmentés de 88 millions d'euros en AE et 86 millions d'euros en CP.**

Le programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat bénéficierait d'un abondement de 92 millions d'euros en AE et CP en faveur de la trésorerie de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour soutenir le dynamisme de certains dispositifs comme Habiter mieux Sérénité et les aides à l'autonomie.

Une partie de la mise en réserve des programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et 162 *Interventions*

---

(1) Arrêté du 11 juin 2021 du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, approuvant la dotation au capital de l'établissement public Agence française de développement.

*territoriales de l'État* ferait l'objet d'annulations de crédits pour des montants de 4 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP.

● **Sur la mission *Gestion des finances publiques*, des ouvertures nettes des annulations sont demandées à hauteur de 30 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP.**

Les ouvertures de crédits de 83 millions d'euros en AE et 88 millions d'euros en CP bénéficieraient intégralement au programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* afin de financer les montants notifiés par la Commission européenne au titre de droits de douane non collectés par la France sur certaines importations. Par ailleurs, les aides aux buralistes vont augmenter sensiblement en 2021, en particulier la remise transitoire qui est calculée en fonction de la baisse du chiffre d'affaires par rapport au même mois de l'année précédente : comme l'année 2020 a été faste, le nombre de bénéficiaires de la remise transitoire va fortement augmenter en 2021. Enfin, les crédits ouverts permettront de couvrir les besoins pour la passation des marchés des garde-côtes des douanes et la prise en charge de la numérisation des droits annuels de francisation.

Une partie de la réserve de précaution serait annulée sur tous les programmes de la mission, soit 53 millions d'euros en AE et 51 millions d'euros en CP.

● **Un abondement net de 9 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP est demandé sur la mission *Anciens combattants*.**

Il est le résultat d'une ouverture de crédit de 18 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 169 *Reconnaissance et réparation et en faveur du monde combattant* en raison d'un besoin révisé à la hausse au titre de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) et de l'action sociale au profit des invalides.

Des annulations de 4 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP seraient rendues possibles sur le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* du fait de la mise en place d'une journée de défense et de citoyenneté (JDC) adaptée à la situation sanitaire et qui a engendré des économies sur le transport et les frais de nourritures.

Enfin, 5 millions d'euros en AE et en CP devenus sans objet seraient annulés sur le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

● **Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Médias, livre et industries culturelles* à hauteur de 8 millions d'euros en AE et CP.**

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* bénéficierait d'une ouverture de 28 millions d'euros en AE et CP auxquels s'ajoutent des crédits dégelés. Ces ouvertures poursuivent deux finalités :

– l’octroi, suite aux annonces de la ministre de la Culture en septembre 2021, d’une aide de 34 millions d’euros en faveur du secteur du cinéma destiné à compenser les pertes de recettes des exploitants de salles.

– la compensation des surcoûts des travaux du quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France chiffrés à 11 millions d’euros.

Ces ouvertures seraient en partie compensées par l’annulation de 20 millions d’euros sur le programme 180 *Presse et médias* portant sur la mise en réserve (10 millions d’euros) et liés à une sous-consommation de 10 millions d’euros du fonds de soutien à la diffusion hertzienne mis en place lors de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et doté de 30 millions d’euros.

• **La mission *Économie* bénéficierait de 24 millions d’euros en AE et 7 millions d’euros en CP d’ouvertures nettes de crédits.**

Le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* bénéficierait d’une ouverture de crédits de 46 millions d’euros en AE et 49 millions d’euros en CP. Ces moyens financeraient une dotation pour le groupe La Poste afin de mettre en œuvre la réforme du transport postal de la presse et compenser des pertes de recettes au titre de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Par ailleurs, seraient annulés sur la réserve de précaution 22 millions d’euros d’AE et 41 millions d’euros de CP.

## **B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AUX CONSÉQUENCES NEUTRES POUR DEUX MISSIONS**

Les mouvements opérés sur les missions *Plan de relance* et *Investissements d’avenir* n’ont pas de conséquence sur le niveau de leurs crédits de paiement.

### **1. La mission *Plan de relance* (+ 2,3 milliards d’euros en AE)**

**Des redéploiements de crédits sont proposés à hauteur de 2,2 milliards d’euros en AE sur la mission *Plan de relance*.** Aucun crédit de paiement n’est demandé car ils seront consommés sur des mesures n’ayant pas fait l’objet de décaissements aussi importants qu’anticipé.

L’ouverture de 2,3 milliards d’euros d’AE est compensée par d’autres sources de financement au sein de l’enveloppe de 100 milliards d’euros du Plan de relance. En particulier, il est attendu une sous-consommation de 1,3 milliard d’euros de la contribution de l’Unédic à l’activité partielle de longue durée, de 900 millions d’euros au titre de la compensation de pertes de recettes aux collectivités locales et de 70 millions d’euros au titre de la garantie des financements à l’exportation.

• **Le programme 362 *Écologie* bénéficierait d’un abondement de 524 millions d’euros en AE.** Ce redéploiement est complété par les moyens issus de « diverses sous-consommations prévues » ou déjà constatées d’après le présent texte. En particulier, le Gouvernement cite un recours moindre à certains dispositifs de

soutien à la demande en véhicules propres ainsi qu'un moindre financement par le programme d'investissement d'avenir 4 (PIA 4) de projets du fonds de modernisation de la filière automobile.

Ces moyens supplémentaires permettront de renforcer :

– le soutien aux autorités organisatrices de la mobilité en matière de transports collectifs en site propre (0,4 milliard d'euros) ;

– le fonds de réhabilitation des friches (0,4 milliard d'euros) ;

– les mesures de transition agricole et de soutien au secteur de la pêche, notamment en matière d'agroéquipements, d'investissements forestiers, ou de bien-être animal (0,3 milliard d'euros) ;

– le développement d'infrastructures cyclables sécurisées dans le cadre du plan vélo (0,2 milliard d'euros)

• **Le programme 363 *Compétitivité* bénéficierait d'un abondement de 257 millions d'euros en AE**, fléchés notamment vers le dispositif « Territoires d'industries ».

• **Le programme 364 *Cohésion* bénéficierait d'un abondement d'1,5 milliard d'euros en AE** qui permettront de financer des besoins au titre du plan « 1 jeune, 1 solution », du plan *Avenir montagnes* et du plan *Tiers lieux*.

Ce redéploiement s'ajoute à ceux opérés lors de la première loi de finances rectificative pour 2021 (0,6 milliard d'euros en AE) et du projet de loi de finances pour 2022 (1,2 milliard d'euros en AE) dans le respect de l'enveloppe de 100 milliards d'euros prévue pour *France relance* comme l'illustre le tableau suivant.

RÉSUMÉ DES REDÉPLOIEMENTS EFFECTUÉS AU SEIN DU PLAN *FRANCE RELANCE*

(en milliard d'euros,  
en autorisations d'engagements pour la mission Plan de relance)

		LFR 1 pour 2021	PLF pour 2022	PLFR 2 pour 2021
<b>Mission relance</b>	<b>Ouvertures</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 2,3</b>
	Programme 362 <i>Écologie</i>	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,4
	Programme 363 <i>Compétitivité</i>	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3
	Programme 364 <i>Cohésion</i>		+ 0,5	+ 1,5
	<b>Annulations</b>	<b>- 0,6</b>		
	Programme 362 <i>Écologie</i>	- 0,1		
	Programme 363 <i>Compétitivité</i>	- 0,5		
	Programme 364 <i>Cohésion</i>			
	<b>Solde</b>	<b>-</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 2,3</b>
<b>Hors mission relance</b>	Axe <i>Écologie</i>			
	Axe <i>Compétitivité</i>		- 0,2	- 0,1
	Axe <i>Cohésion</i>		- 1,0	- 2,2
	<b>Solde</b>	<b>-</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 2,3</b>

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

## 2. La mission Investissements d'avenir

Des redéploiements intégralement compensés sont proposés pour cette mission.

• **Le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* bénéficierait d'un abondement net de 188 millions d'euros en AE et de 38 millions d'euros en CP.**

Ces ouvertures résultent de la contraction de deux mouvements :

– l'ouverture de 220 millions d'euros en AE et 38 millions d'euros en CP pour financer le fonds *Sociétés de projets industriels* – SPI 2 géré par BPIFrance ;

– l'annulation de 32 millions d'euros en AE et en CP pour financer l'action Territoires d'innovation pédagogique et Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants du programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche*.

• **Le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche* ferait l'objet d'une annulation nette de crédits à hauteur de 158 millions d'euros en AE et 38 millions d'euros en CP.**

Ces annulations résultent de la contraction de deux mouvements :

– l'annulation de 220 millions d'euros en AE et 38 millions d'euros en CP pour financer l'abondement du fonds SPI 2 sur le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* ;

– l’ouverture de 62 millions d’euros en AE et 32 millions d’euros en CP pour financer le Collecteur et analyseur de données (CAD) prévu dans le cadre du plan France génomique 2025 et pour recharger le volet territoires numériques éducatifs de l’action *Territoires d’innovation pédagogique*.

• **Le programme 422 *Valorisation de la recherche* ferait l’objet d’une annulation nette de 30 millions d’euros en AE.** Cette annulation résulterait d’un redéploiement depuis l’action *Nouveaux écosystèmes d’innovation* vers le programme 421 pour financer le CAD.

### **C. LES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS**

Les annulations nettes de crédits concernent 17 missions pour des montants de 6,9 milliards d’euros en AE et 5,8 milliards d’euros en CP.

Pour la plupart des missions, ces annulations relèvent de la gestion habituelle qui consiste à constater en fin d’année l’état du décaissement des crédits et annuler la partie de la réserve qui n’aura pas été dégelée (– 0,3 milliard d’euros en AE et – 0,7 milliard d’euros en CP).

### La réserve de précaution

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 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.

En 2017, le Gouvernement a entamé une démarche de sincérisation budgétaire qui est passée notamment par un abaissement de la mise en réserve de crédits, hors titre 2, de 8 à 3 % des crédits ouverts. Ce taux de 3 %, appliqué en 2018 et 2019, avait pour objet de rendre à la réserve de précaution son rôle premier d'assurance contre les aléas de gestion.

**Tout en maintenant un niveau moyen de gel initial de 3 %, hors dépenses de personnel, une méthode plus précise et affinée de calcul de la mise en réserve a été annoncée à l'occasion du projet de loi de finances pour l'année 2020** <sup>(1)</sup> et reconduite en 2021. Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, les crédits de la mission *Investissement d'avenir* sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve. 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.

**Les crédits mis en réserve se sont élevés à 6,3 milliards d'euros en 2020.** La réserve de précaution a donné lieu à 3,3 milliards d'euros de dégels pour consommation et à 3,0 milliards d'euros d'annulation. Ces montants sont de niveaux équivalents à ceux observés en 2019 (respectivement 3,6 milliards d'euros et 2,4 milliards d'euros), ce qui tend à conforter l'amélioration de la gestion des risques budgétaires.

**En 2021, 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve.**

Les annulations qui sont justifiées par d'autres raisons sont commentées ci-après.

#### **1. La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (– 2,1 milliards d'euros en AE et CP)**

**Des annulations nettes des ouvertures seraient effectuées sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* à hauteur de 2,1 milliards d'euros en AE et en CP.** Les montants des annulations sont calibrés de façon à garantir une marge de manœuvre au Gouvernement en cas de reprise de l'épidémie.

- **Le programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*** serait le seul dont les crédits seraient réabondés, à hauteur de 0,5 milliard d'euros, afin de financer en faveur de la sécurité sociale les dispositifs de réduction de cotisations et contributions sociales mis en place en 2021 pour les travailleurs indépendants.

- **Par ailleurs, 1,4 milliard d'euros en AE et CP seraient annulés sur le programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides***

---

(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*.

*d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire.* Cette annulation laisserait 1,4 milliards d'euros disponibles pour financer l'activité partielle compte tenu de la consommation constatée sur ce programme à ce jour.

• **0,8 milliard d'euros en AE et CP seraient annulés sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire.*** Maintenu jusqu'en septembre 2021 sur l'ensemble du territoire, le fonds de solidarité n'est désormais plus accessible que dans les départements et territoires d'outre-mer dans lesquelles la situation sanitaire impose toujours des fermetures administratives obligatoires depuis octobre. À l'issue de cette annulation, 3,8 milliards d'euros demeureraient disponibles sur le programme pour financer à la fois les demandes nouvelles dans les territoires précités et les restes à payer au titre des mois précédents. Le gouvernement a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2022 afin de prolonger le fondement légal du fonds de solidarité jusqu'au 31 décembre 2021, prorogeable par décret pour six mois supplémentaires. Les modalités de recours au fonds de solidarité sur cette période seraient définies par décret <sup>(1)</sup>.

• **Enfin, 0,4 milliard d'euros en AE et CP seraient annulés sur le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire.*** 3,4 milliards d'euros resteraient disponibles sur ce programme d'après la consommation constatée à date.

## **2. La mission *Crédits non répartis* (– 1,6 milliard d'euros en AE et CP)**

Une annulation de 102 millions d'euros en AE et en CP est proposée sur le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*. Cette annulation tient compte d'un besoin de 100 millions d'euros pour assurer le financement de la prime d'inflation pour les agents de l'État.

**Le 1,5 milliard d'euros en AE et en CP ouverts sur le programme 552 *Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles par la première loi de finances rectificative de l'année* sont également annulés.** Cette précaution avait été prise afin de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues pour pallier les effets économiques et sociaux de la crise liée à l'épidémie de la covid-19. Pour rappel, en 2020, la dotation avait été entièrement consacrée aux financements de mesures destinées à répondre à la crise sanitaire pour un montant total de 1,6 milliard d'euros.

## **3. La mission *Engagements financiers de l'État* (– 1,2 milliard d'euros en AE et en CP)**

**Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Engagements financiers de l'État* à hauteur de 1,2 milliard d'euros en AE et en CP.**

---

(1) Amendement n° II-3429.

- **Le programme 117 *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État*** connaîtrait une **annulation de 438 millions d'euros** en AE et en CP en raison de la révision à la baisse du scénario 2021 de taux d'intérêt à court terme et à moyen et long termes. Le taux moyen à 10 ans est attendu à 0,30 % fin 2021 (contre 0,50 % dans le scénario de la LFR1) et le taux des bons du Trésor à taux fixes (BTF) à 3 mois s'établirait à - 0,50 % (contre - 0,40 % dans le scénario de la LFR1).

- **Le programme 114 *Appels en garantie de l'État ferait également l'objet d'une annulation de 742 millions d'euros*** (AE/CP) en raison d'une montée en charge plus progressive qu'anticipée initialement du fonds de garantie pan-européen de la Banque européenne d'investissement, ce qui entraîne une révision à la baisse du taux de sinistralité nette du fonds (20 % au lieu de 33 %).

- **Une annulation de 17 millions d'euros de crédits en AE et en CP est prévue sur le programme 366 *Dotation du Mécanisme européen de stabilité***. Si la prévision initiale pour couvrir les rétrocessions au MES au titre de l'année 2020 était fixée à 79 millions d'euros en LFI 2021, la notification effectuée en janvier 2021 a fait apparaître un montant final des intérêts dus de 62 millions d'euros. Le présent PLFR procède donc à la régularisation de l'autorisation budgétaire.

- **10 millions d'euros de CP sont annulés sur le programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque***. Cette annulation correspond aux crédits mis en réserve.

- Enfin, **le programme 145 *Épargne* bénéficierait d'un abondement de 2 millions d'euros en AE et en CP** pour tenir compte du dynamisme des versements des primes des plans d'épargne-logement dans un contexte de hausse de l'épargne des ménages. Pour rappel, la dépense budgétaire relative aux primes des plans d'épargne-logement est en forte diminution : elle est passée de 1,3 milliard d'euros à 58 millions d'euros en 2020.

#### **4. La mission *Justice* (- 1,7 milliard d'euros en AE et - 0,1 milliard d'euros en CP)**

Le projet de loi de finances rectificative propose une annulation nette des ouvertures de crédits de 1,7 milliard d'euros en AE et de 134 millions d'euros en CP.

- **Les ouvertures de crédits s'élèvent à 24 millions d'euros en AE et en CP**. Elles concernent deux des six programmes de la mission et financent des dépenses de personnel sur les **programmes 166 *Justice judiciaire*** et **310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice***.

- **Les annulations de crédits seraient de 1,7 milliard d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP**. Elles concernent cinq des six programmes de la mission.

Sur le **programme 166 *Justice judiciaire***, les annulations de crédits s'élèveraient à 58 millions d'euros en AE et 77 millions d'euros en CP. Elles procèdent de la baisse des dépenses immobilières et d'un effort de pilotage des frais de justice dans le cadre du renforcement de la justice de proximité.

Le **programme 107 Administration pénitentiaire** serait concerné par une annulation de 1,6 milliard d’euros en AE et de 57 millions d’euros en CP. Cette annulation résulte du décalage sur 2022 du besoin d’AE lié au renouvellement des marchés de gestion déléguée ainsi que des économies attendues d’une gestion optimisée des achats publics s’agissant des CP.

Sur le **programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse**, les annulations de crédits s’élèvent à 20 millions d’euros en AE et 24 millions d’euros en CP. Elles résultent des dernières prévisions de masse salariale ainsi que de marges identifiées en gestion sur les dépenses d’investissement immobilier, liées en particulier à la crise sanitaire, et par les économies attendues d’une gestion optimisée des achats publics.

Des annulations mineures de 3,4 millions d’euros en AE et 2,2 millions d’euros en CP sont également proposées sur les **programmes 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice** et **335 Conseil supérieur de la magistrature**. Pour le titre 2, ces annulations résultent des prévisions actualisées de la masse salariale. Pour le hors titre 2, elles correspondent aux crédits de la réserve de précaution.

\*

\* \*

*Amendement II-CF21 de Mme Éric Coquerel*

**Mme Sabine Rubin.** L’amendement vise à transférer 80 millions d’euros du programme *Infrastructures et services de transports* vers un nouveau programme intitulé *Investissements dans le secteur ferroviaire* au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

La réforme ferroviaire de 2014 a scindé la SNCF en trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Puis celle de 2018 a substitué au statut d’EPIC celui de société nationale à capitaux publics. Moralité, SNCF Réseau s’endette inexorablement sous le poids de l’entretien des rails tandis que SNCF Mobilités engrange les profits. Vous me répondez que le Gouvernement reprend la dette. Il n’en reste pas moins que la réforme aggrave le sous-développement ferroviaire dont souffre la France – notre pays compte deux fois moins de lignes que lors de la création de la SNCF. Elle constitue à la fois une régression pour la mobilité des Français et un désastre écologique.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La réforme a été très utile. Quant à la reprise de 35 milliards d’euros de dette, personne ne l’avait fait auparavant. Celle-ci permet à SNCF Réseau de réaliser les investissements nécessaires dans le but que vous souhaitez de relancer le transport ferroviaire et d’espérer une évolution favorable de la situation financière du groupe. Avis défavorable.

**M. le président Éric Woerth.** Il faudra veiller à ce que la SNCF ne reconstitue pas dans quelques années une dette équivalente.

*La commission rejette l’amendement II-CF21.*

*Amendement II-CF20 de Mme Sabine Rubin*

**Mme Sabine Rubin.** Cet amendement d'appel vise à transférer au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* 400 millions d'euros du programme *Énergie, climat et après-mines* vers un nouveau programme intitulé *Rénovation de 700 000 logements par an*, ce qui correspond au rythme nécessaire pour atteindre la neutralité carbone selon la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Vous m'opposerez certainement le dispositif MaPrimeRénov' mais je préciserai en séance les raisons de son caractère imparfait tant en matière d'écologie que de justice.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Jamais un dispositif de financement de la rénovation thermique des bâtiments privés d'une telle ampleur n'avait été mis en place. La sortie de crise nous donne les moyens d'investir, nous saisissons cette opportunité. MaPrimeRénov', c'est 700 000 logements rénovés par an.

**Mme Sabine Rubin.** Aujourd'hui, nous n'en sommes pas à 700 000 : c'est le niveau qu'il faudrait atteindre en 2050.

*La commission rejette l'amendement II-CF20.*

*Amendement II-CF22 de Mme Mathilde Panot*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de souligner l'urgence de la transition vers 100 % d'énergies renouvelables d'ici à 2050. Le nucléaire, dans lequel vous investissez, pose, en effet, de nombreux problèmes en matière de souveraineté mais aussi au regard du changement climatique.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF22.*

*Amendement II-CF27 de Mme Christine Pires Beaune*

**Mme Christine Pires Beaune.** L'amendement a pour objet d'appeler l'attention du Gouvernement sur le seuil d'éligibilité à l'indemnité inflation. Il est prévu d'apprécier le montant des revenus sur dix mois. Or, avec ce mode de calcul, selon qu'un versement exceptionnel – prime, participation ou treizième mois – est effectué en décembre ou en janvier, le bénéficiaire percevra ou non l'indemnité inflation.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous discuterons avec le ministre du mode de calcul.

Votre amendement, en portant à douze mois la période de référence, a paradoxalement pour effet de limiter encore plus le nombre de personnes éligibles. Le choix fait par le Gouvernement de retenir les dix premiers mois de l'année vise précisément à ne pas exclure des personnes qui recevraient une prime dans les deux

derniers mois de l'année, période à laquelle elle est classiquement versée. Demande de retrait.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je le retire mais je conteste votre analyse : en retenant une période de référence de dix mois, vous risquez de créer une inégalité entre deux personnes qui reçoivent la même somme selon que celle-ci leur est versée en janvier ou en décembre. La solution la plus simple consisterait peut-être à opter pour une période de douze mois en excluant les événements exceptionnels.

*L'amendement II-CF27 est retiré.*

*Amendement CF5 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de renforcer le soutien aux associations d'aide alimentaire. L'association des Restos du cœur nous a alertés quant à la fin prochaine de la hausse du plafond de la réduction dite Coluche sur les dons aux associations, introduite en 2020. En outre, la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière a entraîné, entre 2017 et 2018, une chute de près de 60 % des dons collectés et partiellement défiscalisés par ce biais.

Nous vous proposons, par cet amendement d'appel, de transférer un milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en direction d'un nouveau programme *Soutien aux associations d'aide alimentaire*.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous affirmez que les moyens alloués à l'aide alimentaire ont diminué en 2021. C'est faux : ils ont augmenté. Certes, les crédits de l'action 14 *Aide alimentaire* du programme 304 ont baissé de 8 millions d'euros mais vous ne dites rien de la hausse de 0,4 million des moyens pour les épiceries sociales, de celle de 60 millions pour le Fonds social européen pour la période comprise entre 2021 et 2027. Surtout, vous ne prenez pas en compte les 94 millions ouverts dans le cadre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2020 pour renforcer les moyens de l'aide alimentaire ni les crédits ouverts dans le cadre du plan de relance pour soutenir les associations de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, nous avons prolongé le dispositif Coluche pour deux ans.

Ce n'est pas parce que les crédits d'une action baissent que la politique publique a réduit ses ambitions. L'explication peut tenir aux règles de confection du budget, notamment si des crédits n'ont pas été consommés.

*La commission rejette l'amendement CF5.*

*Amendement CF15 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous vous proposons de transférer 80 millions, en autorisations d'engagement et crédits de paiement, vers un nouveau programme *Renforcement du contrôle fiscal* au sein de la mission *Gestion des finances publiques*. Le Gouvernement prétend que la lutte contre la fraude fiscale est l'une de ses priorités alors qu'il procède à des coupes claires dans les effectifs de ceux qui sont chargés de

contrôler ! En 2020, le fisc n'a notifié que 10,2 milliards d'euros en redressement fiscal et pénalités, ce qui représente une baisse de plus de 25 % en un an et de plus de 50 % en cinq ans.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Il reste beaucoup à faire mais nous avons avancé durant ce quinquennat. Ainsi, le fameux verrou de Bercy a été atténué par la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018, nous avons mis en place le dispositif relatif aux aviseurs fiscaux, et de nombreuses autres mesures permettent une meilleure gestion et une plus grande efficacité.

**Mme Sabine Rubin.** Comment pouvez-vous dire que la gestion s'est améliorée alors que les recettes liées au contrôle fiscal ont diminué ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Bien évidemment, moins de contrôles fiscaux ont été réalisés durant le confinement, d'une part en raison des contraintes sanitaires, de l'autre parce qu'il fallait laisser les entreprises subir et gérer la crise. La direction générale des finances publiques était davantage préoccupée par le fonds de solidarité que par les contrôles.

Au-delà, on ne peut pas mesurer l'efficacité d'une politique publique uniquement eu égard au nombre d'équivalents temps plein ou aux crédits engagés. C'est ainsi que la France se retrouve à toujours augmenter les moyens pour des résultats parfois médiocres. Nous devons sortir de cette logique.

**Mme Sabine Rubin.** J'espère que vous ne tiendrez pas ce discours devant les personnels des hôpitaux ou de l'éducation nationale... Cela étant, je suis en partie d'accord avec vous, même si moins d'argent a été récupéré.

**M. le président Éric Woerth.** Une bonne organisation permet d'améliorer la productivité. On peut le dire sans tabou, surtout en France qui est la championne du monde des dépenses publiques et des effectifs ! En matière de fraude fiscale, il y a une petite différence entre les frais notifiés et les frais recouvrés.

*La commission rejette l'amendement CF15.*

*Amendement CF24 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de transférer un milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* en direction d'un nouveau programme *Garantie d'autonomie*, au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

L'indemnité inflation n'est que peu ciblée vers les ménages les plus pauvres. La hausse des minima sociaux et du SMIC seraient des mesures beaucoup plus efficaces. Le RSA pour une personne seule s'élève à 565,34 euros, soit à peine plus de la moitié du seuil de pauvreté. Nous proposons d'éradiquer la pauvreté en offrant une garantie d'autonomie qui permettra que nul ne soit privé de sa dignité pour vivre : le revenu mensuel de chaque personne permettra de dépasser le seuil de pauvreté, fixé

à 1 063 euros, en particulier le minimum vieillesse et l'allocation aux adultes handicapés. Le coût de cette mesure serait en partie compensé par la hausse de la consommation *via* la TVA et la relance de l'activité.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous nous reprochiez à l'instant de ne pas suffisamment soutenir nos concitoyens face à l'inflation des prix de l'énergie mais à présent, vous considérez que l'indemnité inflation n'est pas suffisamment ciblée vers les plus précaires. Pas moins de 70 % des ménages en bénéficieront et c'est heureux.

Je vous invite par ailleurs à vous reporter aux chiffres de l'INSEE, dont vous ne pouvez douter de l'objectivité des travaux, pour ne plus affirmer que notre pays compte un million de pauvres en plus depuis la crise. Cette contre-vérité a nui et nuit à la qualité de nos travaux. Au contraire, reconnaissez que l'ensemble des mesures de soutien que nous avons prises ont permis d'éviter l'aggravation de la pauvreté.

**Mme Sabine Rubin.** On fait dire ce que l'on veut aux chiffres. Vous-mêmes, vous remettez en cause ceux de France Stratégie. Je vous renvoie, pour ma part, au débat économique, sur *France Inter*, entre Dominique Seux et Thomas Piketty. Les statistiques ne témoignent pas de la rude réalité. Gagner 500 euros par mois, c'est un strict minimum qui reste très inférieur au seuil de pauvreté. Vous ne pouvez pas le nier. Les personnes dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté doivent percevoir un revenu complémentaire.

**M. le président Éric Woerth.** Personne ne le nie mais vous ne pouvez pas remettre en cause les chiffres de l'INSEE tout en vous référant à M. Zucman. Vous accordez du crédit à un seul économiste mais reniez l'INSEE quand ses chiffres ne vont pas dans votre sens ! Vous tordez la réalité !

**Mme Sabine Rubin.** Sans remettre en cause les chiffres, on peut les interpréter différemment. Quelles sont les sources ? Comment sont-ils obtenus ? Les chiffres, comme les sondages, ne disent pas tout.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Depuis un an, en martelant un même chiffre, vous affirmez, au détour de chacun de vos amendements, que la France compte un million de pauvres en plus depuis la crise. Reconnaissez-vous l'inexactitude de ce chiffre depuis la récente étude de l'INSEE, que l'on ne peut accuser de subjectivité ? Cela ne veut pas dire que tout va bien pour autant. Vous avez longtemps asséné un chiffre faux, fondé sur une hypothèse de faillites d'entreprises et de la perte de 800 000 emplois qui n'a pas eu lieu. Nous devrions nous en réjouir plutôt que de polémiquer !

**M. le président Éric Woerth.** Ce chiffre a d'ailleurs disparu des exposés de motif des amendements de Mme Rubin.

**Mme Sabine Rubin.** J'allais le dire !

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne mets pas en cause les chiffres de l'INSEE. Le taux de pauvreté est resté stable mais à un niveau élevé, 14,6 %. On peut

aussi avancer un autre chiffre malheureux : l'explosion du nombre d'allocataires du RSA, qui a dépassé le seuil des 2 millions de bénéficiaires à la fin de 2020.

**M. le président Éric Woerth.** Ceux qui y avaient droit ne le percevaient pas toujours. C'est l'une des explications.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** C'est, là encore, une contre-vérité. Le nombre d'allocataires du RSA diminue depuis 2021 pour retrouver, aujourd'hui, le niveau d'avant la crise.

**Mme Christine Pires Beaune.** J'ai parlé de fin 2020 !

*La commission rejette l'amendement CF24.*

*Amendement CF25 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de transférer un milliard en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* vers un nouveau programme *Hausse du SMIC*, au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Le travail, pour être valorisé, doit être mieux rémunéré.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF25.*

*Amendement CF16 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de transférer un euro vers un nouveau programme *Blocage des prix du gaz*. Depuis le mois de janvier 2021, le prix réglementé du gaz a augmenté de 57 %. Pour 3 millions de Français, la facture a augmenté de 500 euros en cinq ans. Les mesures prises par le Gouvernement pour répondre à cette hausse seront payées, à terme, par le contribuable et le bouclier tarifaire annoncé ne vaut pas mieux. Nous demandons donc le blocage des prix du gaz.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF16.*

*Amendement CF17 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Il vise à obtenir le blocage des prix de l'électricité. La réévaluation du prix de l'électricité prévue pour février 2022 prévoyait une hausse de 12 %. Le bouclier tarifaire du Gouvernement limite cette hausse à 4 % pour 2022 : cela ne fait que lisser les prix dans le temps, alors qu'une baisse durable est nécessaire. La puissance publique doit rétablir sa capacité d'action sur le secteur de l'énergie, car c'est la libéralisation de ce secteur qui entraîne ces augmentations.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Concernant le blocage des prix de l'énergie, le bouclier tarifaire apporte une réponse satisfaisante, au moins pour le gaz.

*La commission rejette l'amendement CF17.*

*Amendement CF18 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous demandons le blocage immédiat des prix de l'essence.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. Je note, dans un souci de cohérence, qu'on ne peut pas demander un blocage des prix et, en même temps, regretter que les aides ne soient pas assez ciblées : c'est l'un ou l'autre. Rien n'est plus inégalitaire que de bloquer les prix : les plus favorisés bénéficieront plus, proportionnellement, d'une telle mesure.

**Mme Sabine Rubin.** Je vous remercie de me faire remarquer nos contradictions. Je ne manquerai pas d'en faire autant : vous ne parlez d'injustice que quand cela vous intéresse.

*La commission rejette l'amendement CF18.*

*Amendement CF19 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Sabine Rubin.** Il vise à transférer un euro du programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* vers un nouveau programme *Blocage des prix de cinq fruits et légumes*, au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Cette année encore, l'aide alimentaire enregistre une baisse scandaleuse de 12 %, soit une perte de plus de 8 millions d'euros, après avoir subi une baisse similaire l'année dernière. Ce coup de rabot est incroyable, alors que la hausse du recours à l'aide alimentaire en 2020 s'élève à 11 % en volume et à 7 % pour les nouvelles inscriptions. J'ai toutefois pris note des différentes mesures que vous avez prises en faveur de l'aide alimentaire ; l'intérêt de ces débats est qu'ils nous permettent d'affiner nos arguments.

Il est plus que jamais nécessaire de rétablir une véritable solidarité nationale, en s'appuyant non seulement sur le travail des associations, mais également sur la puissance publique. Pour contrer la flambée des prix, nous proposons donc de bloquer le prix de cinq fruits et légumes.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Avis défavorable. Vous persistez à dire que les crédits à l'aide alimentaire diminuent. Je vous répète que c'est faux : si une action baisse effectivement de 8 millions d'euros, il faut regarder l'ensemble des crédits alloués à l'aide alimentaire, qui sont en très forte augmentation.

**Mme Sabine Rubin.** Vous ne m'avez pas écoutée : j'ai dit que j'avais entendu vos différentes mesures et que nous en tiendrions compte pour affiner nos arguments en séance.

*La commission rejette l'amendement CF19.*

*Elle adopte l'article 4 et l'état B non modifiés.*

Article 5 et état C

**Budgets annexes : annulations de crédits**

Le présent article procède à des annulations sur les crédits des budgets annexes, selon la répartition présentée à l'état C annexé au projet de loi de finances rectificative.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* porterait ainsi une suppression de 61,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 62,3 millions de crédits de paiement. Les annulations proposées proviennent pour moitié d'un réajustement du calcul des remboursements d'emprunt et des charges financières. Le reste des annulations correspond à des sous-exécutions.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

(en millions d'euros)

LFI 2021			LFR 2 2021			Total		
Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses	
	AE	CP		AE	CP		AE	CP
2 222,2	2 336,1	2 266,1	- 173,8	- 61,4	- 62,3	<b>2 048,4</b>	<b>2 274,7</b>	<b>2 203,9</b>

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le total peut ne pas correspondre à la somme des mouvements de LFI et PLFR.

Source : loi de finances initiale et présent PLFR.

Le budget *Publications officielles et information administrative* verrait, quant à lui, ses crédits diminués de 3,2 millions d'AE et de 3,2 millions de CP en raison de besoins moindres que prévus initialement.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

(en millions d'euros)

LFI 2021			LFR 2 2021			Total		
Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses	
	AE	CP		AE	CP		AE	CP
159,0	157,1	152,3	21,0	- 3,2	- 3,2	<b>180,0</b>	<b>153,9</b>	<b>149,1</b>

Source : loi de finances initiale et présent PLFR.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 5 et l'état C non modifiés.*

Article 6 et état D

**Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**

Le présent article procède à l'ouverture et à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au présent PLFR.

**A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

● La LFI 2021 a fixé le niveau des crédits des CAS à 77,1 milliards d'euros en AE et 77,2 milliards d'euros en CP.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES CAS**

(en millions d'euros)

	LFI		LFR 1		PLFR 2		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures	77 128	77 236			10	10	<b>77 138</b>	<b>77 246</b>
Annulations			- 5 200	- 5 200	- 225	- 237	<b>- 5 425</b>	<b>- 5 437</b>
<b>Solde</b>	<b>77 128</b>	<b>77 236</b>	<b>- 5 200</b>	<b>- 5 200</b>	<b>- 215</b>	<b>- 227</b>	<b>71 714</b>	<b>71 810</b>

Source : LFI 2021, LFR 1 et présent projet de loi de règlement.

La première loi de finances rectificative pour 2021 a acté les mouvements suivants :

– l'annulation de 7,2 milliards d'euros en AE et CP sur le CAS *Participations financières de l'État*, en ratification du décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

– l'ouverture de 2 milliards d'euros d'AE et de CP sur le même compte afin de financer les opérations en capital du « Fonds de transition », intervenant auprès d'entreprises fragilisées par la crise.

● Les mouvements proposés par le présent PLFR sont d'ampleur plus limitée, avec l'ouverture de 10 millions d'AE et de CP sur le CAS *Développement agricole et rural* en raison de besoins supplémentaires pour les actions de financement de la transition agroécologique et du niveau de recettes liées à la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles.

Les annulations atteignent, quant à elles, 224,6 millions d'AE et 236,6 millions de CP :

– sur le compte *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, 124,6 millions d'AE et 136,6 millions de CP sont annulés à la suite de l'abaissement de la prévision du produit des amendes de la circulation reversé sur le CAS (voir le commentaire de l'article 2 du présent PLFR) ;

– 100 millions d'euros d'AE et de CP sont supprimés sur le programme 732 du compte *Participations financières de l'État*, dans la mesure où aucune opération

de désendettement de l'État n'est prévue en 2021, les opérations de cessions de participations ayant vocation à alimenter ce désendettement étant interrompues depuis le début de la crise.

## II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La LFI 2021 a fixé le niveau des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 129,5 milliards d'euros en AE et à 129,6 milliards d'euros en CP.

### OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

		LFI		LFR 1		PLFR 2		Total	
		E	P	E	P	E	P	E	P
Ouv	ertures	29 469	29 613	00	00	125	125	31 394	31 538
	Ann					429	529	429	529
Sol		29 469	29 613	00	00	2 304	2 404	27 965	28 010

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

La première loi de finances rectificative pour 2021 a prévu deux mouvements sur les comptes de concours financiers :

– ouverture de 200 millions d'euros en AE et CP sur le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* afin d'accroître la capacité de prêt au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) ;

– ouverture de 600 millions d'euros en AE et CP sur le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* destinés à renforcer les capacités du « Fonds de transition » au profit des entreprises fragilisées par la crise à rebondir.

Le présent PLFR complète ces mouvements par d'importantes ouvertures et annulations de crédits. Les ouvertures proposées atteignent 1,125 milliard d'euros afin de financer deux opérations :

– sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (plus loin, « CCF Avances »), l'ouverture de 325 millions d'euros en AE et CP destinés, sous la forme d'avances remboursables, à assurer la liquidité des établissements publics ayant des besoins ponctuels dans un contexte de sortie de crise ;

– l'octroi, sur le CCF *Avances* également, d'une nouvelle avance remboursable de 800 millions d'euros à Île-de-France Mobilités pour compenser les baisses de recettes tarifaires en 2021.

Ces ouvertures sont plus que compensées par des annulations pour des montants de 3,4 milliards d'AE et 3,5 milliards de CP :

– sur le CCF *Avances*, 1,7 milliard d'euros d'AE et CP sont annulés en raison d'un moindre besoin au titre de 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) de l'Union européenne ;

– les 15 millions d'euros d'AE et CP prévus en LFI pour les avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) sont supprimés, aucun besoin d'indemnisation des victimes du Benfluorex n'étant apparu en 2021 ;

– sur le CCF *Avances aux collectivités territoriales*, 929 millions d'AE et de CP sont annulés, en raison d'une réévaluation à la baisse de la dynamique des recettes de fiscalité locale en 2021 (TFPB et CFE principalement). La prévision pour 2021 avait été réalisée à partir des dynamiques observées au cours des précédentes années post-électorales ; néanmoins, la crise sanitaire a atténué la progression observée traditionnellement. Le produit de ces impositions resterait, néanmoins, supérieur à leur niveau de 2020 ;

– sur le même compte, 675 millions d'euros en AE et CP sont annulés à la suite d'un moindre recours au dispositif en faveur des départements d'avances remboursables de DMTO en raison de la bonne tenue de l'impôt malgré la crise ;

– 100 millions d'euros d'AE et de CP sont également supprimés sur le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* en raison de moindres besoins financiers du concessionnaire réalisant la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle ;

– sur le même compte, 109,3 millions d'AE et de CP sont supprimés sur le programme *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19* en raison de moindres besoins de la part des entreprises cibles.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 6 et l'état D non modifiés.*

Article 7

**Plafond des autorisations d'emplois de l'État**

Le présent article procède à des **ajustements du plafond des autorisations d'emplois de l'État par ministère**, fixé par l'article 98 de la loi de finances pour 2021, afin de prendre en compte et de régulariser des mouvements intervenus en 2021. Ce plafond n'avait pas fait l'objet d'ajustements à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2021.

Le **plafond corrigé atteint 1 934 906 ETPT** au lieu de 1 934 021 ETPT initialement prévus pour 2021. Les corrections opérées concernent **sept ministères** ainsi que les **services du Premier ministre** et majorent de **885 ETPT** leurs plafonds d'emplois. Trois corrections concernent des transferts entre des ministères et leurs opérateurs entraînant une diminution globale de 6 ETPT. Il s'agit des ministères de la culture (+ 7 ETPT), de la justice (- 4 ETPT) et de la transition écologique (- 9 ETPT). Par ailleurs, une diminution de 3 ETPT est demandée par le Gouvernement pour les services du Premier ministre au titre d'une régularisation technique.

**La distinction entre les ETP et les ETPT**

**Les équivalents temps plein (ETP)** correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

**Les équivalents temps plein travaillés (ETPT)** correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ( $1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$ ).

Les consommations d'emplois et les plafonds des autorisations d'emplois sont exprimés en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

**CORRECTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT POUR 2021**

(en ETPT)

Ministère	Exécution 2020	LFI pour 2021	Correction opérée par le PLFR (2) pour 2021	Plafond corrigé pour 2021	Écart entre l'exécution 2020 et le plafond corrigé pour 2021
Agriculture et alimentation	29 883	29 565	+ 216	29 781	- 102
Armées	269 758	272 224	-	272 224	+ 2 466
Cohésion des territoires	17	291	-	291	+ 274
Culture	9 388	9 578	+ 7	9 585	+ 197
Économie, finances et relance	131 139	130 539	-	130 539	- 600
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 010 178	1 024 350	-	1 024 350	+ 14 172
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 754	6 794	-	6 794	+ 40
Europe et affaires étrangères	13 525	13 563	+ 20	13 583	+ 58
Intérieur	285 776	293 170	-	293 170	+ 7 394
Justice	86 917	89 882	- 4	89 878	+ 2 961
Outre-mer	5 191	5 618	-	5 618	+ 427
Services du Premier ministre	9 235	9 612	- 3	9 609	+ 374
Solidarités et santé	7 646	4 819	+ 261	5 080	- 2 566
Transition écologique	38 351	36 212	- 9	36 203	- 2 148
Travail, emploi et insertion	8 643	7 804	+ 397	8 201	- 442
<b>Total Budget général</b>	<b>1 912 401</b>	<b>1 934 021</b>	<b>+ 885</b>	<b>1 934 906</b>	<b>+ 22 505</b>
Contrôle et exploitation aériens	495	564	-	564	+ 69
Publications officielles et information administrative	10 421	10 544	-	10 544	-+ 123
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>10 916</b>	<b>11 108</b>	<b>-</b>	<b>11 108</b>	<b>192</b>
<b>Total général</b>	<b>1 923 317</b>	<b>1 945 129</b>	<b>+ 885</b>	<b>1 946 014</b>	<b>22 697</b>

Source : loi de finances pour 2021, loi de règlement pour 2020 et présent projet de loi de finances rectificative.

Outre la régularisation de 3 ETPT des effectifs des services du Premier ministre, plusieurs ministères connaissent une augmentation de leurs effectifs pour prendre en compte des recrutements réalisés et des renforts nécessaires pour prendre en charge certaines réformes ou pour assurer la gestion des effets de la crise sanitaire. Au total, **885 ETPT supplémentaires** qui sont ainsi répartis :

- **Le plafond d’emplois du ministère de l’agriculture est augmenté de 216 ETPT.** Le Gouvernement justifie cette augmentation par un besoin de renforts pour traiter les indemnisations des dommages liés au gel et les dossiers France relance (110 ETPT) et pour réaliser les contrôles rendus nécessaires par le Brexit (106 ETPT). Ces effectifs supplémentaires devraient être portés principalement sur les programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture* et 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation*.

- **Le plafond d’emplois du ministère de la culture est augmenté de 7 ETPT.** Cette hausse tient compte des mouvements intervenus en gestion entre les effectifs du ministère et de ses opérateurs. Ces mouvements concernent les programmes 175 *Patrimoines* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Le plafond des opérateurs du ministère de la culture est abaissé d’autant par l’article 8 du présent projet de loi.

- **Le plafond d’emplois du ministère de l’Europe et des affaires étrangères est relevé de 20 ETPT** afin de tenir compte de recrutements liés à la préparation de la présidence française de l’Union européenne. Les ETPT devraient figurer dans le programme 359 *Présidence française du Conseil de l’Union européenne*, dont les effectifs sont mis à disposition par d’autres administrations, en premier lieu par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

- **Un transfert de 4 ETPT depuis le plafond d’emploi du ministère de la justice vers celui de ses opérateurs est prévu.** Il bénéficie à l’Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ) en charge de concrétiser le plan immobilier pénitentiaire visant à créer 15 000 places supplémentaires en détention d’ici 2027 et de finaliser de nouveaux palais de justice. Ces transferts sont effectués depuis les programmes 107 *Administration pénitentiaire* et 166 *Justice judiciaire* à hauteur de 2 ETPT chacun. L’article 8 du présent projet de loi opère le mouvement contraire au profit du plafond d’emploi des opérateurs de la mission *Justice*.

- **Le plafond d’emplois du ministère des solidarités et de la santé est augmenté de 261 ETPT.** Ces effectifs supplémentaires serviront à l’accompagnement de la réforme de l’organisation territoriale de l’État (116 ETPT) et à la gestion de la crise sanitaire (145 ETPT). Ils devraient être affectés au programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui est le programme support des emplois du ministère de la santé. Les agences régionales de santé seront les principales bénéficiaires de ces ETPT.

- **Le plafond d’emplois du ministère de la transition écologique est diminué de 9 ETPT** au profit de l’Agence nationale de la cohésion des territoires (1 ETPT) et de l’Agence nationale de l’habitat (8 ETPT). Ces transferts conduisent à la

baisse des plafonds d'emplois des programmes 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires*. Le mouvement est compensé par l'article 8 du présent projet de loi qui prévoit une hausse équivalente du plafond d'emploi des opérateurs du ministère.

• Enfin, le **plafond du ministère du travail est rehaussé de 397 ETPT** pour accompagner la réforme de l'organisation territoriale de l'État (160 ETPT) et pour faire face au besoin de renforts dans la gestion des effets de la crise sanitaire (237 ETPT). Ces ETPT devraient figurer sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, programme support du ministère du travail.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 7 non modifié.*

Article 8

**Plafonds des emplois des opérateurs de l'État**

Le présent article procède à des **ajustements du plafond d'emplois des opérateurs de l'État**, fixé par l'article 99 de la loi de finances pour 2021, afin de prendre en compte les régularisations des mouvements intervenus en cours de gestion.

Ces ajustements concernent six missions et neuf programmes **et majorent le plafond des opérateurs de 226 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Le plafond ainsi corrigé atteint 405 369 ETPT** au lieu de 405 143 ETPT initialement prévus pour 2021.

**AJUSTEMENTS DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS  
DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT POUR 2021**

(en ETPT)

Mission / programmes	LFI pour 2021	Correction opérée par le présent PLFR	Plafond corrigé pour 2021
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>6 253</b>	–	6 253
Diplomatie culturelle et d'influence	6 253	–	6 253
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>361</b>	–	<b>361</b>
Administration territoriale	140	–	140
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	221	–	221
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>13 646</b>	–	<b>13 646</b>
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	12 288	–	12 288
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 352	–	1 352
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	6	–	6
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>	<b>1 228</b>	–	<b>1 228</b>
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1 228	–	1 228
<b>Cohésion des territoires</b>	<b>661</b>	<b>+ 12</b>	<b>673</b>
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	338	+ 8	346
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	323	+ 4	327
<b>Culture</b>	<b>16 493</b>	<b>– 7</b>	<b>16 486</b>
Patrimoines	9 897	+ 1	9 898
Création	3 355	–	3 355
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	3 116	– 8	3 108
Soutien aux politiques du ministère de la culture	125	–	125
<b>Défense</b>	<b>6 981</b>	–	<b>6 981</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	5 210	–	5 210
Préparation et emploi des forces	637	–	637
Soutien de la politique de la défense	1 134	–	1 134
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>516</b>	–	<b>516</b>
Coordination du travail gouvernemental	516	–	516
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	<b>19 266</b>	<b>0</b>	<b>19 266</b>
Infrastructures et services de transports	5 059	–	5 059
Affaires maritimes	232	–	232
Paysages, eau et biodiversité	5 086	+20	5 106
Expertise, information géographique et météorologie	6 648	–	6 648
Prévention des risques	1 352	–	1 352
Énergie, climat et après-mines	424	– 20	404

Mission / programmes	LFI pour 2021	Correction opérée par le présent PLFR	Plafond corrigé pour 2021
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	465	-	465
<b>Économie</b>	<b>2 533</b>	-	<b>2 533</b>
Développement des entreprises et régulations	2 533	-	2 533
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>3 048</b>	-	<b>3 048</b>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	3 048	-	3 048
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>2 171</b>	-	<b>2 171</b>
Immigration et asile	1 003	-	1 003
Intégration et accès à la nationalité française	1 168	-	1 168
<b>Justice</b>	<b>673</b>	<b>+ 13</b>	<b>686</b>
Justice judiciaire	269	-	269
Administration pénitentiaire	267	-	267
Conduite et pilotage de la politique de la justice	137	+ 13	150
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>3 098</b>	-	<b>3 098</b>
Livre et industries culturelles	3 098	-	3 098
<b>Outre-mer</b>	<b>127</b>	-	<b>127</b>
Emploi outre-mer	127	-	127
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>259 825</b>	-	<b>259 825</b>
Formations supérieures et recherche universitaire	166 129	-	166 129
Vie étudiante	12 724	-	12 724
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	70 677	-	70 677
Recherche spatiale	2 417	-	2 417
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	3 351	-	3 351
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	3 325	-	3 325
Enseignement supérieur et recherche agricoles	1 202	-	1 202
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>293</b>	-	<b>293</b>
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	293	-	293
<b>Santé</b>	<b>131</b>	-	<b>131</b>
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	131	-	131
<b>Sécurités</b>	<b>299</b>	-	<b>299</b>
Police nationale	287	-	287
Sécurité civile	12	-	12
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>8 319</b>	<b>+ 184</b>	<b>8 503</b>
Inclusion sociale et protection des personnes	30	-	30
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	8 289	+ 184	8 473
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>732</b>	<b>+ 24</b>	<b>756</b>
Sport	559	-	559
Jeunesse et vie associative	69	-	69
Jeux olympiques et paralympiques 2024	104	+ 24	128
<b>Transformation et fonctions publiques</b>	<b>1 080</b>	-	<b>1 080</b>
Fonction publique	1 080	-	1 080
<b>Travail et emploi</b>	<b>56 563</b>	-	<b>56 563</b>
Accès et retour à l'emploi	50 518	-	50 518
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 891	-	5 891
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	68	-	68
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	86	-	86
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>799</b>	-	<b>799</b>

Mission / programmes	LFI pour 2021	Correction opérée par le présent PLFR	Plafond corrigé pour 2021
Soutien aux prestations de l'aviation civile	799	–	799
<b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>47</b>	<b>–</b>	<b>47</b>
Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et de stationnement routiers	47	–	47
<b>Total</b>	<b>405 143</b>	<b>+ 226</b>	<b>405 369</b>

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

Au sein de la **mission Cohésion des territoires**, le plafond d'emplois du programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* est augmenté de **8 ETPT** afin de tenir compte du succès de MaPrimeRénov', supérieur aux prévisions, qui a conduit à augmenter en gestion en 2021 les capacités de traitement de l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)**. Le plafond d'emplois du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* est relevé de **4 ETPT** en faveur de l'**Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)**.

Le plafond d'emploi de la **mission Culture diminue de 7 ETPT** afin de tirer les conséquences de mouvements intervenus en gestion pour les programmes *Patrimoines et Transmission des savoirs et démocratisations de la culture*.

Si le plafond d'emplois de la **mission Écologie, développement et mobilité durable** n'est pas modifié, le présent article procède à l'accroissement du plafond du programme *Paysages, eau et biodiversité* de 20 ETPT, et diminue le plafond du programme *Énergie, climat et après-mines* dans les mêmes proportions, afin de **doter les Parcs nationaux**.

Le plafond d'emplois du programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice* de la **mission Justice** est augmenté de 13 ETPT dont :

- **9 ETPT** au bénéfice de l'**Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)**, en réponse à la recommandation n° 5 du rapport de MM. Jean-Luc Warsmann et Laurent Saint-Martin <sup>(1)</sup>, afin de constituer deux antennes régionales pour renforcer localement la politique des saisies et confiscations des avoirs criminels ;

- **4 ETPT** au bénéfice de l'**Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)** afin de concrétiser les engagements pris sur le plan pénitentiaire « 15 000 », destiné à construire 15 000 nouvelles places de prison supplémentaires d'ici 2030.

Les **agences régionales de santé (ARS)** bénéficient d'une augmentation de leur plafond d'emplois de **184 ETPT** via le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la **mission Solidarité, insertion et égalité des chances**, constatant les effets prolongés de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

(1) Laurent Saint-Martin, Jean-Luc Warsmann, « Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner », rapport commis en qualité de parlementaires en mission dans les conditions prévues par l'article LO. 144 du code électoral, novembre 2019.

Enfin, la **société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO)** voit ses capacités opérationnelles accrues en vue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : en conséquence, le plafond d'emplois du programme *Jeux olympiques et paralympiques de 2024* de la **mission Sport, jeunesse et vie associative** est ainsi accru de **24 ETPT**.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 8 non modifié.*

*Article 9*

**Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes**

Le présent article modifie le plafond des emplois de la Haute autorité de santé (HAS).

La loi de finances de l'année fixe le plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Concrètement, il s'agit des huit autorités publiques indépendantes (API), qui sont dotées de la personnalité morale, auxquelles s'ajoute l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), dont le personnel est composé d'agents de la Banque de France<sup>(1)</sup>. Ces plafonds sont exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Pour 2021, ce plafond a été fixé par l'article 101 de la loi de finances initiale pour 2021 à 2 631 (+ 32 ETPT par rapport à 2020).

La hausse des ETPT par rapport à 2020 concernait l'Agence française de lutte contre le dopage (+ 5 ETPT), l'Autorité des marchés financiers (+ 15), l'Autorité de régulation des transports (+ 7), le Haut Conseil du commissariat aux comptes (+ 3) et le Médiateur national de l'énergie (+ 2).

Le présent article relève de 9 ETPT, à 434 ETPT, le plafond d'emplois de la HAS « *afin de prendre en compte les effets de la crise sanitaire sur le plan de charge de l'autorité* » (exposé des motifs du présent article). Le plafond global de ces autorités publiques passe ainsi à 2 630.

---

(1) Article L. 612-19 du code monétaire et financier.

**PLAFONDS D'EMPLOIS DES API EN 2021**

(en ETPT)

<b>Autorité</b>	<b>Plafond</b>
ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1 050
AFLD – Agence française de lutte contre le dopage	79
AMF – Autorité des marchés financiers	500
ART – Autorité de régulation des transports	101
CSA – Conseil supérieur de l'audiovisuel	290
H3C – Haut Conseil du commissariat aux comptes	68
HADOPI – Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	65
HAS – Haute Autorité de santé	434
MNE – Médiateur national de l'énergie	43
<b>Total</b>	<b>2 630</b>

Source : loi de finances pour 2021 et présent PLFR.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 9 non modifié.*

### TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

#### I – MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

##### *Article 10*

#### **Renouvellement de l’habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et services**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article renouvelle une habilitation à légiférer par ordonnances déjà accordée par l’article 184 de la LFI pour 2020, afin de mettre en œuvre le transfert à l’administration fiscale du recouvrement de certaines impositions et de refondre les règles relatives aux impositions frappant, de manière directe ou indirecte, les produits, services et transactions.

Il s’agit de renforcer l’efficacité du recouvrement en fournissant un guichet unique aux entreprises, d’harmoniser les modalités de liquidation, de recouvrement et de contrôle de ces impositions, et d’améliorer la lisibilité des dispositions les prévoyant au sein d’un nouveau code des impositions sur les biens et services.

##### **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le transfert à l’administration fiscale de la déclaration et du recouvrement de certaines impositions et amendes, ainsi qu’une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre ces impositions, mais aussi toute autre imposition frappant certains produits, services et transactions.

L’article 161 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a modifié la liste des impositions concernées, en y ajoutant en particulier la TICPE.

##### **Principaux amendements adoptés par la commission des finances**

La commission a adopté cet article sans modification.

#### **I. L’ÉTAT DU DROIT**

L’article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait prévu :

– un calendrier de transfert à l’administration fiscale du recouvrement des créances relatives à certaines impositions et amendes, s’étalant entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;

– une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre la législation relative à ces impositions et amendes, mais aussi celle concernant toute autre imposition frappant certains produits, services et transactions.

## A. LE TRANSFERT À L'ADMINISTRATION FISCALE DE LA DÉCLARATION ET DU RECOUVREMENT DE CERTAINES TAXES ET AMENDES

### 1. Le calendrier de transfert

Le calendrier de transfert du recouvrement de certaines taxes et amendes à l'administration fiscale, c'est-à-dire à la direction générale des finances publiques (DGFIP), fixé par l'article 184 de la loi de finances pour 2020 est le suivant :

#### CALENDRIER DE TRANSFERT À LA DGFIP DU RECOUVREMENT DE CERTAINES TAXES ET AMENDES

Date de transfert du recouvrement à la DGFIP	Taxes
1 <sup>er</sup> janvier 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (« taxe à l'essieu », s'appliquant aux véhicules de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge – PTAC – est supérieur à 12 tonnes) (article 284 <i>bis</i> du code des douanes) ;</li> <li>– Taxe sur les véhicules routiers immatriculés dans certains États étrangers circulant sur le territoire français (article 284 <i>sexies bis</i> du code des douanes).</li> </ul>
1 <sup>er</sup> janvier 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) (article 223 du code des douanes) ;</li> <li>– Droit de passeport sur les navires (article 238 du code des douanes) ;</li> <li>– Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN, article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes) ;</li> <li>– Taxe intérieure de consommation sur les huiles, les lignites et les coques, également dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC) (article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes) ;</li> <li>– Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) (articles L. 115-1 à L. 115-5 du code de cinéma et de l'image animée) ;</li> <li>– Taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) (articles L. 115-6 à L. 115-13 du même code) ;</li> <li>– Cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution d'exportation d'œuvres cinématographiques et les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (articles L. 115-14 et L. 115-5 du même code) ;</li> <li>– Taxe sur les produits phytopharmaceutiques (article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime).</li> </ul>
1 <sup>er</sup> janvier 2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amendes autres que de nature fiscale prévues par le code des douanes ou le CGI et prononcées par les services douaniers ou résultant d'infractions constatées par ces derniers.</li> </ul>
1 <sup>er</sup> janvier 2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Droits d'accises perçus sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés (article 302 B du CGI) ;</li> <li>– Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (article 266 du code des douanes) ;</li> <li>– Taxe spéciale de consommation (TSC) sur les essences et le gazole à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (article 266 <i>quater</i> du même code) ;</li> <li>– Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) (article 266 <i>quindecies</i> du même code).</li> </ul>

Source : Article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans sa version initiale.

Les taxes pour lesquelles le transfert du recouvrement devait avoir lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ont été supprimées à partir du 31 décembre 2020 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

Le transfert du recouvrement de la TICPE, de la TSC et de la TIRIB au 1<sup>er</sup> janvier 2024 a été ajouté par un amendement du Gouvernement à la loi de finances pour 2021 <sup>(3)</sup>.

## 2. Les taxes et amendes concernées

### *a. Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et le droit de passeport sur les navires*

Le **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** et le **droit de passeport sur les navires** sont recouverts par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) par application des articles 227 et 239 du code des douanes.

#### i. Le DAFN

La francisation d'un bateau ou d'un navire lui confère le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages et les obligations qui s'y rattachent.

L'article 223 du code des douanes prévoit un droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) qui s'applique aux propriétaires de navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 mètres ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 CV, ainsi qu'aux véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kW.

Le rendement du DAFN est estimé à environ 40 millions d'euros pour 2021. Il fait l'objet de plusieurs affectations dans les limites prévues par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés et à la filière de responsabilité élargie du producteur relative aux navires de plaisance et de sport hors d'usage.

#### ii. Le droit de passeport sur les navires

Conformément à l'article 237 du code des douanes, tout navire battant pavillon étranger de plaisance ou de sport dont des personnes physiques ou morales, quelle que soit leur nationalité, ayant leur résidence principale ou leur siège social en France, sont propriétaires ou ont la jouissance et qui prend la mer doit avoir à bord un passeport délivré par le service de douanes.

---

(1) 2° du II de l'article 55 et 6° du I de l'article 64 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) La TSVR a été remplacée par une nouvelle taxe à l'essieu sur les véhicules lourds de transport de marchandises, prévue aux articles 1010 et suivants du CGI et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Sa gestion et son recouvrement ont été confiés à la DGFIP.

(3) Article 161 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020.

L'article 238 du code des douanes institue un droit de passeport à la charge du propriétaire ou de l'utilisateur du navire, calculé dans les mêmes conditions, selon la même assiette, le même taux et les mêmes modalités d'application que le DAFN.

Le rendement prévisionnel du droit de passeport est estimé pour 2021 à 419 000 euros. Il est affecté aux organismes de secours et de sauvetage en mer dans la limite d'un plafond fixé à 4 millions d'euros par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

### iii. La DAFN et le droit de passeport sur les navires en Corse

Des règles spécifiques sont prévues pour les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée. Le taux du droit est fixé par la collectivité de Corse et doit être compris entre 50 % et 90 % du taux de droit commun.

Les recettes sont affectées à la collectivité de Corse. Elles sont estimées à 4,47 millions d'euros pour 2021.

### iv. La « surtaxe Yacht »

Le barème du DAFN et du droit de passeport a été fortement réévalué pour les navires de plaisance et de sport d'une longueur supérieure ou égale à 30 mètres et à la puissance supérieure ou égale à 750 kW (« *surtaxe yacht* » de 30 000 à 200 000 euros) par la loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup>.

## ***b. Les taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel, le charbon et l'électricité***

Les articles 266 *quinquies* et 266 *quinquies* B du code des douanes régissent deux taxes intérieures de consommation :

– **la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) ;**

– **la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques** (dite aussi « *taxe intérieure de consommation sur le charbon* ») (TICC) ;

Il existe également une **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, prévue par l'article 266 *quinquies* C du même code. Le transfert à la DGFIP de son recouvrement, auparavant assuré par la DGDDI, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, avait été prévu par l'article 184 de la loi de finances pour 2020. La loi de finances pour 2021 a maintenu ce transfert à la même date, tout en déplaçant la disposition correspondante à son article 54, pour des raisons de coordination <sup>(2)</sup>.

Ces diverses taxes sont recouvrées par l'administration des douanes. Elles représentent à elles trois un rendement global de près de 10 milliards d'euros et constituent à ce titre un pan important de la fiscalité écologique.

---

(1) Article 33 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 et article 223 bis du code des douanes.

(2) 4<sup>e</sup> du B du II de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

RENDEMENT DE LA TICGN, TICC ET DE LA TICFE

(en millions d'euros)

Année	2019	2020	2021
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7 354	7 645	7 953
Taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)	2 190	2 346	2 441
Taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC)	10	8	9

Source : Évaluations des voies et moyens, tome I.

**c. Les impositions affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**

Le CNC, opérateur de l'État, est un établissement public à caractère administratif qui assure, sous l'autorité du ministre chargé de la culture, l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo.

Le CNC est principalement financé par trois taxes affectées non comptabilisées dans le budget général de l'État :

- la **taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)** ; la taxe est calculée en appliquant sur le prix des entrées un taux de 10,72 %, multiplié par 1,5 en cas de représentation à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ;

- la **taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST)** ; pour les éditeurs de services de télévision, la taxe est calculée en appliquant un taux de 5,65 % sur une assiette qui comprend essentiellement les recettes publicitaires, après un abattement de 11 millions d'euros ; pour les distributeurs de services de télévision, la taxe est calculée en appliquant un barème progressif de 0,5 à 3,5 % sur une assiette qui comprend essentiellement les sommes acquittées par les clients au titre des abonnements à un ou plusieurs services de télévision, après un abattement de 10 % ;

- et la **taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne des contenus audiovisuels (TSV)** ; son taux est de 2 % (porté à 10 % pour les vidéos à caractère pornographique ou d'incitation à la violence) sur une assiette qui comprend à la fois les sommes versées par les clients et les revenus de la publicité.

Les deux premières taxes (TSA et TST) sont recouvrées directement par le CNC (article L. 115-23 du code du cinéma et de l'image animée), qui est également chargé de leur contrôle. La TSV est, en revanche, recouvrée et contrôlée par la DGFIP<sup>(1)</sup>.

Le CNC perçoit également, au titre de ses ressources propres, des **cotisations professionnelles** dues par les entreprises de production, de distribution, d'exportation d'œuvres cinématographiques et les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques.

(1) La TSV n'est donc pas concernée par la disposition prévoyant le transfert du recouvrement à la DGFIP.

À l'exception de la TSV qui relève de l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts, ces impositions et cotisations sont régies par les articles L. 115-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

**PRODUIT DES TAXES AFFECTÉES AU CNC**

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne des contenus audiovisuels (TSV)	87,3	82,4	86,6
Taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)	28,5	55,8	146,5
Taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D)	224,4	218,5	207,8
Taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST-E)	236,7	238,9	253,0
<b>Total</b>	<b>576,9</b>	<b>595,6</b>	<b>693,9</b>

Source : document stratégique de performance du CNC.

**d. La taxe sur les produits phytopharmaceutiques**

Une taxe sur les produits phytopharmaceutiques est prévue par l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime. Elle a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2014 <sup>(1)</sup>. Due chaque année par le titulaire de l'autorisation ou du permis de commerce parallèle valides au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, elle est assise, pour chaque produit phytopharmaceutique, sur le montant des ventes réalisées au cours de l'année civile précédente, à l'exclusion de celles des produits expédiés vers un autre État membre de l'UE ou exportés hors de l'UE.

Son taux est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, et est plafonné à 3,5 % du chiffre d'affaires réalisé pour les produits concernés. Il s'élève aujourd'hui à 0,9 %, sauf lorsque l'autorisation de mise sur le marché ou le permis de commerce parallèle porte sur un produit de biocontrôle <sup>(2)</sup> figurant sur une liste établie par l'administration ; il s'élève, dans ce cas, à 0,1 %.

Le produit de cette taxe est affecté :

– à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), dans la limite d'un plafond de 4,2 millions d'euros <sup>(3)</sup>, pour financer la mise en place du dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques et pour améliorer la prise en compte des préjudices en lien direct avec l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

– et au fonds d'indemnisation des victimes de pesticides aux fins de la prise en charge de la réparation des dommages qu'elles ont subis.

(1) Article 104 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Les produits de biocontrôle sont définis à l'article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime comme des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte contre les ennemis des cultures. Ils comprennent, en particulier, les macro-organismes et les produits phytopharmaceutiques qui sont composés de micro-organismes, de médiateurs chimiques tels que les phéromones et les kairomones, ou de substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale.

(3) Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le recouvrement de cette taxe est assuré par l'agent comptable de l'Anses.

#### *e. Les amendes douanières*

L'amende est une sanction pénale qui consiste à payer une somme d'argent au Trésor public.

L'amende douanière obéit à un régime juridique dérogatoire du droit commun. Son originalité « réside dans le fait que son montant, fixe ou proportionnel, peut ne pas dépendre de l'atteinte causée à l'ordre public mais de la valeur de la marchandise en cause »<sup>(1)</sup>. Elle présente ainsi un caractère indemnitaire comme le révèle l'article 382 du code des douanes qui dispose que les amendes douanières « se prescrivent dans les mêmes conditions que les dommages-intérêts », c'est-à-dire comme une créance civile de nature indemnitaire.

Le code des douanes prévoit par ailleurs un certain nombre d'amendes autres que de nature fiscale.

Toutefois, la distinction entre amende de nature fiscale et les autres amendes n'est pas évidente.

En l'état, et compte tenu de la rédaction du présent article, le champ précis des amendes qui seront transférées à la DGFIP ne peut être apprécié par le Rapporteur général.

#### *f. Les accises sur les tabacs et les alcools*

Les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés sont soumis à des droits d'accises par application de l'article 302 B du code général des impôts.

Il s'agit de droits indirects de divers tarifs comprenant un droit de circulation (article 438 du CGI), des droits de consommation (articles 402 *bis*, 403, 575, et 575 E *bis* du même code) et d'un droit spécifique sur les bières (article 520 A du même code).

#### *g. Des taxes énergétiques (TICPE, TSC et TIRIB)*

##### *i. La TICPE*

Une **taxe intérieure de consommation**, prévue à l'article 265 du code des douanes, est prélevée **sur les produits énergétiques (TICPE**, ancienne « taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers »). Elle s'applique aux produits mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible. Il s'agit notamment de produits pétroliers, de carburants et d'hydrocarbures. Elle est due par les professionnels gérant la production, l'importation et le stockage de ces produits. Elle n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.

---

(1) Rozenn Cren, Poursuites et sanctions en droit pénal douanier, thèse de doctorat soutenue le 16 novembre 2011 ([lien](#)).

La TICPE relève du régime d'accise. Son montant est calculé proportionnellement au poids ou au volume du produit au moment de sa mise en circulation, et répercuté sur le prix du carburant. Le tarif varie en fonction du produit concerné.

Depuis 2011, les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent majorer d'une deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0,73 euro/hL pour les supercarburants et de 1,35 euro/hL pour le gazole.

Le rendement brut de la TICPE devrait s'élever à 31,6 milliards d'euros en 2021, après un rendement brut de 28,5 milliards d'euros en 2020.

#### ii. La TSC

Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion, où la TICPE n'est pas applicable, une **taxe spéciale de consommation (TSC)** est prélevée sur les essences, supercarburants et gazoles (**article 266 quater du CGI**). Son taux est fixé, dans chacune de ces collectivités, par le conseil régional, sauf à Mayotte, où il est fixé par le conseil général. Il ne peut excéder un montant fixé par la loi <sup>(1)</sup>. Son rendement estimé en 2021 est de 502 millions d'euros.

#### iii. La TIRIB

Prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes, la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (**TIRIB**), qui deviendra, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la « **taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports** » (**TIRUERT**) assujettit les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à un **objectif évolutif d'incorporation**. Elle est assise sur le volume total, respectivement, des essences, des gazoles et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, des carburateurs, pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile. Son rendement en 2021 est estimé à 900 000 euros.

---

(1) À savoir 71,56 €/hL pour les essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques, 59,40 €/hL pour le gazole et 18,82 €/hL pour le gazole utilisé comme carburant pour l'alimentation des moteurs fixes.

### La réforme du recouvrement

Dans le cadre de l'initiative « **Action publique 2022** », le Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018 <sup>(1)</sup> avait prévu la « création d'une **agence unique de recouvrement de l'ensemble des prélèvements** pour simplifier la vie des entreprises ».

Un rapport sur ce thème a été confié à M. Alexandre Gardette et publié en juillet 2019. Il préconisait l'**unification du recouvrement des prélèvements fiscaux d'une part, et des prélèvements sociaux d'autre part**, autour de deux opérateurs uniques, à savoir la DGFIP pour les prélèvements fiscaux, et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour les prélèvements sociaux, ainsi que la création d'un portail informatique fiscal et social commun.

Le 11 juillet 2019, le ministre de l'action et des comptes publics annonçait une réforme visant à unifier le recouvrement des prélèvements obligatoires, tant fiscaux que sociaux. Une mission interministérielle, baptisée « **France recouvrement** », a été chargée de piloter cette réforme.

En matière fiscale, outre les transferts prévus à l'article 184 de la LFI pour 2020, les **étapes** de cette réforme ont été les suivantes :

– L'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a organisé le transfert du recouvrement des **diverses contributions sur les boissons non alcooliques de la DGDDI à la DGFIP, dès 2019.**

– Son article 199 a prévu le transfert à la DGFIP le recouvrement de la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** en 2021 et de la **TVA afférente aux livraisons de produits pétroliers** en 2021 ;

– L'article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le transfert, de la DGDDI à la DGFIP, du recouvrement de la **TVA à l'importation**, à partir de 2022 ;

– L'article 155 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a opéré le **transfert de la gestion des taxes d'urbanisme** des directions départementales des territoires à la DGFIP, qui n'en assurait jusqu'alors que le recouvrement. Ce transfert a concerné la taxe d'aménagement, la composante « logement » de la redevance pour archéologie préventive et la taxe pour création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage affectée à la région Île-de-France.

(1) [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action\\_publique\\_2022\\_-\\_notre\\_strategie\\_pour\\_la\\_transformation\\_de\\_laction\\_publique\\_-\\_29\\_octobre\\_2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publique_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_laction_publique_-_29_octobre_2018.pdf)

### 3. Le transfert de la déclaration de certaines taxes

L'article 184 de la loi de finances pour 2020 a également prévu que certaines de ces taxes soient également déclarées auprès de l'administration fiscale. Il s'agit des taxes suivantes :

– la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) (article 266 *quinquies* du code des douanes) ;

– la taxe intérieure de consommation sur les huiles, les lignites et les coques, également dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC) (article 266 *quinquies* B du code des douanes) ;

– Les taxes prévues au chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code du cinéma et de l’image animée, à savoir :

- La taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) ;
- La taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) ;
- Les cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d’exportation d’œuvres cinématographiques et les exploitants d’établissements de spectacles cinématographiques ;

– La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (article 265 du code des douanes) ;

– La taxe spéciale de consommation (TSC) sur les essences et le gazole à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion (article 266 *quater* du même code) ;

– La taxe incitative relative à l’incorporation de biocarburants (TIRIB) (article 266 *quindecies* du même code).

Dans sa version adoptée en loi de finances pour 2020, cet article prévoyait également le transfert à la DGFIP de la déclaration, du régime de circulation et du contrôle des contributions indirectes relatives aux alcools et produits des tabacs manufacturés. Un amendement du Gouvernement adopté en loi de finances pour 2021 a conduit à abandonner cette mesure, pour ne plus transférer à la DGFIP, concernant ces impositions, que le recouvrement.

## **B. UN PROJET DE CODIFICATION INACHEVÉ**

### **1. L’habilitation demandée en LFI pour 2020**

Outre ce transfert du recouvrement de certaines taxes et amendes à la DGFIP, l’article 184 de la loi de finances pour 2020 prévoyait une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre, non seulement la législation desdites impositions et amendes, mais aussi celle de toute autre imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions, ainsi que celle des autres régimes légaux ou administratifs relatifs ou se rapportant à ces impositions et amendes, produits ou services, afin de :

1° Mettre en œuvre les dispositions de cet article relatives au transfert à la DGFIP du recouvrement de ces impositions et amendes ;

2° Harmoniser les conditions dans lesquelles elles sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, y compris en adaptant le fait générateur et l’exigibilité, ainsi que les régimes légaux et administratifs <sup>(1)</sup> ;

---

(1) L’évaluation préalable annexée à l’article 33 du PLF pour 2022 indique que le terme de « régime » renvoie aux règles relatives aux sanctions et aux procédures fiscales attachées aux différents types d’impositions. Elle cite pour exemple le « régime des taxes sur le chiffre d’affaires » et le « régime des contributions indirectes ».

3° Améliorer la lisibilité des dispositions concernées et des autres dispositions dont la modification est rendue nécessaire, notamment en remédiant aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, en regroupant des dispositions de nature législative qui n'auraient pas été codifiées ou l'auraient été dans des codes différents, en réorganisant le plan et la rédaction de ces dispositions et en abrogeant les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;

4° Assurer le respect de la hiérarchie des normes, harmoniser et simplifier la rédaction des textes, adapter les dispositions de droit interne au droit de l'UE et aux accords internationaux ratifiés et adapter les renvois au pouvoir réglementaire à la nature et à l'objet des mesures d'application concernées.

Il s'agissait d'une habilitation très large, recouvrant non seulement des aspects techniques, qui constituent l'un des domaines habituels des ordonnances, comme la codification ou l'adaptation de dispositions en vigueur au droit de l'UE, mais aussi des mesures de fond, notamment la modification des conditions de liquidation, du fait générateur et de l'exigibilité de certains impôts. Le champ des impositions couvertes était lui-même particulièrement large, puisqu'il comprenait « toute imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions ».

**Cette habilitation avait été accordée pour une durée de 18 mois, soit jusqu'au 28 juin 2021. Par la suite, en raison de la crise sanitaire, l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 avait prolongé de quatre mois les délais d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance non expirés, ce qui avait reporté l'échéance au 28 octobre 2021.**

L'évaluation préalable annexée à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2022 revient sur les motifs rendant cette codification nécessaire : les « impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution » <sup>(1)</sup> « répondent à des appellations très diverses, souvent impropres, et sont réparties dans plus d'une vingtaine de codes et dans de nombreuses lois non codifiées, de sorte que le CGI et le code des douanes regroupent seulement 50 % de ces impositions ». La répartition entre les différents codes n'obéirait, d'ailleurs, à aucune logique d'ensemble. Le CGI et le code des douanes seraient eux-mêmes anciens et ne suivraient pas les règles légistiques modernes s'agissant de la numérotation des articles, de l'indexation des différents niveaux de normes et des méthodes de rédaction <sup>(2)</sup>.

L'éclatement des dispositions fiscales dans différents codes nuit, poursuit l'évaluation préalable, à la lisibilité du système fiscal.

---

(1) L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Les impositions de toute nature sont généralement distinguées, au sein de la catégorie des prélèvements obligatoires, des cotisations sociales et des redevances pour services rendus.

(2) Il est relevé, à titre d'exemple, que les articles du CGI étaient en moyenne 3,6 fois plus longs que ceux des autres codes, au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

## 2. La nécessité d'un délai supplémentaire

L'évaluation préalable indique que le délai accordé, même prolongé en raison de la crise sanitaire, doit l'être une nouvelle fois afin de tenir compte :

– de certaines mesures prévues en loi de finances rectificative pour 2021, à savoir le report de la hausse du tarif de TICPE sur le gazole non routier <sup>(1)</sup>, et la mise en place d'un comptoir de ventes hors taxes au terminal du tunnel sous la Manche <sup>(2)</sup> ;

– de certaines mesures de la loi « Climat et Résilience » relatives aux transports <sup>(3)</sup> ;

– de la nécessité de transposer plusieurs directives européennes, à savoir :

▪ La directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise, dont le délai de transposition expire le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;

▪ La directive (UE) 2020/1151 du Conseil du 29 juillet 2020 modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, dont le délai de transposition expire le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;

▪ La directive (UE) 2019/2235 du Conseil du 16 décembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union, dont le délai de transposition expire le 1<sup>er</sup> juillet 2022. Cette directive étend aux forces armées participant à l'effort de défense dans le cadre de l'UE le régime déjà applicable aux forces armées dans le cadre de l'OTAN.

De plus, l'évaluation préalable souligne que, si un renouvellement du délai d'habilitation était prévu en loi de finances pour 2022, l'ordonnance ne pourrait être publiée que fin janvier 2022, ce qui remettrait en cause le calendrier prévu des transferts de taxes.

## 3. Le contenu de l'ordonnance

L'évaluation préalable annexée à l'article 33 de la loi de finances pour 2022 précise que le travail de recodification, objet de l'habilitation, a été engagé par le Gouvernement en lien avec la Commission supérieure de codification.

L'ordonnance devrait prévoir la création d'un nouveau « code des impositions sur les biens et services », pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022 <sup>(4)</sup>. Ce code serait organisé du point

---

(1) Article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Article 20 de la même loi.

(3) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(4) Cette ordonnance ne pourrait, en l'état actuel des textes, être publiée, puisque l'habilitation confiée au Gouvernement par l'article 84 de la loi de finances pour 2020 a expiré dix-huit mois après la promulgation de cette loi, soit le 28 juin 2021.

de vue de ses destinataires, à savoir les redevables des impositions. Il serait ainsi organisé par secteur économique d'activité.

La longueur des articles y serait réduite de 80 % et le « volume de la loi » de 50 à 60 %.

Selon la même évaluation préalable, ce code regrouperait :

– Le régime général d'accise, frappant les énergies, les alcools et les tabacs (12 impositions) ;

– Les taxes sur les transports (véhicules routiers, autoroutes, transport aérien, navires de plaisance, transport maritime), soit 21 impositions ;

– Les taxes spécifiques sur la production industrielle nationale (16 impositions).

Selon les informations transmises au Rapporteur général, les taxes qui seront concernées par l'ordonnance dont la publication doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 sont les suivantes :

**LISTE DES TAXES DEVANT ÊTRE CODIFIÉES DANS L'ORDONNANCE**

<b>Taxe ou droit concerné</b>	<b>Base juridique</b>	<b>Affectataire</b>	<b>Secteur</b>
<b>Taxe pour le développement de l'industrie de la transformation des corps gras végétaux et animaux</b>	Article 71 G de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	ITERG - Institut des corps gras	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de l'ameublement et des industries du bois</b>	Article 71 A de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTI de la filière bois : Comité de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA), Centre technique des industries de la mécanique (CETIM)	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure</b>	Article 71 B de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTC - Comité professionnel de développement économique des industries des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose</b>	Article 71 I bis de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTP - Centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table</b>	Article 71 C de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	Comité Francécélat	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de l'habillement</b>	Article 71 D de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	DEFI - Comité de développement et de promotion de l'habillement	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement</b>	Article 71 E de la loi n° 2003-1312	CTI de l'industrie : CT des	Artisanat, industrie,

Taxe ou droit concerné	Base juridique	Affectataire	Secteur
<b>des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques</b>	du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	industries mécaniques (CETIM), CT de l'industrie et du décolletage (CTDEC), CTI de la construction métallique (CTICM), CT des industries aérauliques et thermiques (CETIAT), et Institut de la soudure	tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction</b>	Article 71 F de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTI des matériaux : Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de la fonderie</b>	Article 71 H de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTIF - Centre technique des industries de la fonderie	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe pour le développement des industries de la plasturgie et des composites</b>	Article 71 I de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTIPC - Centre technique industriel de la plasturgie et des composites	Artisanat, industrie, tourisme
<b>Taxe sur les véhicules de société (TVS)</b>	Article 1010 du CGI	CNAF (branche famille)	Automobile
<b>Taxe fixe sur les délivrances de certificat d'immatriculation</b>	Article 1012 du CGI	Régions / ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	Automobile
<b>Taxe régionale à l'immatriculation</b>	Article 1012 <i>bis</i> du CGI	Régions	Automobile
<b>Majoration sur la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules de transport routier</b>	Articles 1012 <i>quater</i> et 1635 <i>bis</i> M du CGI	AFT - Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports	Automobile
<b>Malus à la première immatriculation sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme</b>	Article 1012 <i>ter</i> du CGI	-	Automobile
<b>Droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte, vol ou détérioration</b>	Article 1628 <i>ter</i> du CGI	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	Automobile
<b>Droits assimilés au droit d'octroi de mer sur les rhums et spiritueux à base d'alcool de cru</b>	Article L. 4434-1 du Code général des collectivités territoriales	Collectivités ultramarines	Boissons
<b>Droit de consommation sur les alcools</b>	Article 403 du CGI	CCMSA (non salariés maladie, invalidité et maternité / vieillesse et veuvage)	Boissons
<b>Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels</b>	Article 438 du CGI	CCMSA (non salariés agricoles-vieillesse et veuvage)	Boissons
<b>Droit de consommation sur les produits intermédiaires (boissons alcooliques)</b>	Article 402 <i>bis</i> du CGI	CCMSA (non salariés agricoles-vieillesse et veuvage)	Boissons

Taxe ou droit concerné	Base juridique	Affectataire	Secteur
<b>Droit sur les bières</b>	Article 520 A du CGI	CCMSA (non salariés agricoles-vieillesse et veuvage)	Boissons
<b>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</b>	Article 265 du code des douanes	multiples	Énergie
<b>Taxe spéciale de consommation sur les carburants outre-mer</b>	Article 266 <i>quater</i> du code des douanes	-	Énergie
<b>Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)</b>	Article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes	-	Énergie
<b>Taxe intérieure de consommation sur les houilles lignite et coke (TICC)</b>	Article 266 <i>quinquies</i> B du code des douanes	-	Énergie
<b>Taxe intérieure de consommation sur la consommation finale d'électricité (TICFE)</b>	Article 266 <i>quinquies</i> C du code des douanes	-	Énergie
<b>Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)</b>	Article L. 2333-2 du Code général des collectivités territoriales	Bloc communal	Énergie
<b>Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE)</b>	Article L. 3333-2 du Code général des collectivités territoriales	Départements	Énergie
<b>Droit de consommation sur les tabacs</b>	Article 575 du CGI	CNAMTS et Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)	Tabac
<b>Droit de consommation sur les tabacs outre-mer</b>	Articles 575 E du CGI et article 268 du code des douanes	Collectivités ultramarines	Tabac
<b>Droit de consommation sur les tabacs en Corse</b>	Article 575 E <i>bis</i> du CGI	Collectivité de Corse	Tabac
<b>Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)</b>	Article 223 du code des douanes	Collectivité de Corse, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, organismes de secours et de sauvetage en mer	Transports
<b>Droit de passeport</b>	Article 237 du code des douanes	État, Corse	Transports
<b>Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés</b>	Article 285 <i>quater</i> du code des douanes	Personnes publiques assurant la gestion de l'espace naturel protégé concerné, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, communes	Transports
<b>Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués ou débarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte et de la Réunion</b>	Article 285 <i>ter</i> du code des douanes	Collectivités ultramarines	Transports
<b>Taxe due par les entreprises de transport public aérien et</b>	Article 1599 <i>vicies</i> du CGI	Collectivité territoriale de Corse	Transports

Taxe ou droit concerné	Base juridique	Affectataire	Secteur
maritime sur les passagers embarqués ou débarqués en Corse			
Taxe d'aéroport	Article 1609 <i>quatervicies</i> du CGI	Grands exploitants d'aérodromes	Transports
Majoration de la taxe d'aéroport	Article 1609 <i>quatervicies</i> du CGI	Exploitants d'aérodromes	Transports
Taxe sur les nuisances sonore aériennes (TNSA)	Article 1609 <i>quatervicies</i> A du CGI	Aéroports	Transports
Contribution spéciale CDG-Express	Article 1609 <i>tervicies</i> du CGI	Société d'exploitation du CDG-Express	Transports
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Article 302 <i>bis</i> ZB du CGI	AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	Transports
Taxe pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes	Article 302 <i>bis</i> ZB <i>bis</i> du CGI	-	Transports
Droit fixe sur la délivrance du permis de conduire des bateaux de plaisance	Article 963 du CGI	-	Transports
Droit d'examen pour l'obtention des options côtières, eaux intérieures, hauturières et grande plaisance	Article 963 du CGI	-	Transports
Taxe d'aviation civile	Article 302 <i>bis</i> K du CGI	Budget annexe « contrôle et exploitation aériens » et du budget général de l'État.	Transports
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	Article 302 <i>bis</i> K du CGI	FSD - Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement (AFD) / AFITF	Transports

Source : ministère de l'Économie.

L'article 33 du PLF pour 2022 permettrait, quant à lui, de poursuivre ce travail de recodification, en incluant un plus grand nombre d'impositions.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **renouvelle l'habilitation à légiférer par ordonnance qui avait été accordée au Gouvernement par le III de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, en prévoyant que l'ordonnance doit être publiée avant le 31 décembre 2021.**

## III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Les traits les plus spécifiques des impositions concernées, soit leur assiette et leur taux, ne paraissent pas devoir être modifiés. Aussi cette réforme devrait-elle avoir un effet neutre sur les recettes publiques. On peut néanmoins attendre des gains d'efficacité du transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines impositions.

En termes économiques, en revanche, cet article devrait entraîner une simplification et une meilleure lisibilité, pour les entreprises, en particulier les PME, des règles fiscales qui leur sont applicables.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 10 non modifié.*

*Après l'article 10*

*Amendement CF31 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Il vise à proroger d'un an le crédit d'impôt que nous avons créé pour soutenir les radios, notamment les radios locales.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La dépense fiscale est moins efficace qu'un outil budgétaire bien ciblé. Ce crédit d'impôt en est l'illustration : il n'y a pas eu de dépenses en 2020. Je ne souhaite donc pas la prorogation d'une mesure qui, n'étant pas saisie par la filière, se révèle plus faible qu'une aide directe.

*L'amendement CF31 est retiré.*

*Amendement CF1 de M. David Habib.*

**M. Gilles Carrez.** Lorsque nous avons procédé à des fusions d'intercommunalités, il est apparu que certaines d'entre elles exerçaient des compétences que la nouvelle intercommunalité ne prendrait pas en charge. Ces compétences, et les attributions de compensation correspondantes, ont donc été renvoyées aux communes.

Toutefois, ces attributions de compensation ne font que transiter par le budget communal lorsque la compétence est ensuite confiée à un syndicat. Le présent amendement vise en l'occurrence un syndicat des Pyrénées-Atlantiques, qui gère une école ne concernant que quelques communes de la nouvelle intercommunalité. Le problème, c'est que leur potentiel fiscal est majoré de cette attribution de compensation : elles subissent de ce fait une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors même qu'elles ne servent que de boîte aux lettres. Pour de petites communes, cela peut représenter un montant important.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous n'avons pas trouvé d'autres cas que celui évoqué dans l'amendement. Il est vrai que le potentiel fiscal varie avec les attributions de compensation mais il n'est pas évident que le transfert de la compétence scolaire soit la cause du problème. Cela semble plutôt lié à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En effet, dans la détermination du potentiel fiscal, un plus dans le budget d'une commune est neutralisé par un moins au niveau de l'intercommunalité. Nous nous sommes rapprochés de la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour étudier les quelques cas

recensés et trouver la source de cette difficulté. S'il y a un écart, c'est soit parce que la commune a récupéré plus d'attributions qu'elle ne l'aurait dû compte tenu de son poids dans la population intercommunale, soit parce que la fusion a modifié le potentiel fiscal à cause de la prise en compte des produits fiscaux.

**M. Christophe Jerretie.** Dans sa lettre d'observation adressée à l'une des communes en question, Arthez-de-Béarn, la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine étudie l'évolution de l'attribution de compensation. À la suite de la fusion de plusieurs communautés de communes, un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) a été créé pour assurer la compétence scolaire. L'attribution de compensation liée à ce transfert est reversée en totalité au SIVOM, les communes ne servant que de boîte aux lettres. Toutefois, cela suffit à modifier leur potentiel fiscal. La chambre régionale des comptes recommande donc de retravailler cette question pour éviter les effets de bord, et de rechercher une solution alternative.

Je n'ai pas trouvé d'autres communes dans ce cas. Nous avons fait la même chose à Tulle, en Corrèze, en retransférant l'attribution de compensation à sept communes, mais nous n'avons pas rencontré ce problème.

**Mme Christine Pires Beaune.** J'appelle votre attention sur la nécessité de gérer ce sujet globalement. Il peut y avoir des retransferts d'EPCI vers des communes pour des compétences autres que scolaires. Le problème existe dès lors qu'intervient un troisième opérateur, à savoir un syndicat : s'il n'y avait qu'un EPCI et des communes, il n'y aurait pas de souci.

**M. Jean-René Cazeneuve.** Il est logique que les attributions de compensation soient intégrées dans le potentiel fiscal. Il s'agit d'un cas spécifique de transfert direct de fiscalité à un syndicat, qui affecte le calcul de ce potentiel. Normalement, c'est un jeu à somme nulle entre l'EPCI et les communes.

Je précise, pour illustrer les propos tenus un peu plus tôt par le rapporteur général, que le nombre des allocataires du RSA a baissé de 6,1 % sur le troisième trimestre : il est donc vraiment dans une dynamique de baisse forte.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Les attributions de compensation peuvent être modifiées librement par un accord entre l'EPCI et les communes membres : le problème peut donc être corrigé de cette façon.

**M. Gilles Carrez.** J'approuve l'observation faite par Mme Pires Beaune : le problème peut se poser au titre d'autres compétences. Il faut donc étudier ce problème globalement.

*L'amendement CF1 est retiré.*

*Article 11*

**Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée  
à France compétences en 2021**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

France compétences est devenue **l'opérateur de la gouvernance et du financement de la formation professionnelle** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

En raison d'un déséquilibre structurel entre ses recettes et ses dépenses, **la soutenabilité financière de l'opérateur est compromise**. Pour lui permettre d'atteindre un équilibre financier plus durable, l'article 239 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a fixé plusieurs principes :

– le versement d'une subvention d'équilibre à l'organisme en 2021 a été conditionné au vote par le conseil d'administration d'un **budget à l'équilibre pour 2022** ;

– l'atteinte de l'équilibre budgétaire doit passer par des mesures prises sur le fondement **de recommandations émises par l'opérateur afin de modifier notamment les modalités de prise en charge de l'apprentissage et du compte professionnel de formation**. Leur financement doit ainsi obéir à une règle d'équilibre financier et de soutenabilité du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (dispositions codifiées à l'article L. 6123-5 du Code du travail) ;

– **l'information du Parlement au sujet de la formation professionnelle est enrichie** en conséquence. Le jaune budgétaire relatif à celle-ci doit désormais inclure une analyse de la situation financière de France compétences. Il doit comporter un résumé des mesures mises en œuvre pour atteindre l'équilibre budgétaire pour l'année en cours et à venir.

**Le présent article propose de supprimer la première condition en raison de l'incapacité de France compétences à présenter un budget à l'équilibre pour 2022**. La levée de cette condition permettra de **verser une subvention de 2,75 milliards d'euros à France compétences** dont 750 millions d'euros prévus par la mission *Plan de relance* en loi de finances pour 2021 et 2 milliards d'euros prévus par le présent projet de loi sur la mission *Travail et emploi*.

**Dernières modifications législatives intervenues**

France compétences a été créée dans le cadre d'une réforme globale de la formation professionnelle portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

L'article 179 de la loi de finances pour 2020 a rassemblé en un article unique l'ensemble des fondements législatif des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances. Il définit désormais le contenu du jaune relatif à la formation professionnelle.

L'article 239 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a fixé des principes devant contribuer à assainir la situation budgétaire de France compétences dont le vote par le conseil d'administration d'un budget à l'équilibre en 2022.

## I. LE DROIT EXISTANT

### A. UN NOUVEL OPÉRATEUR CENTRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE...

France compétences est un établissement public administratif *sui generis*, opérateur de l'État créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel <sup>(1)</sup>. **Ses missions sont définies à l'article L. 6123-5 du Code du travail.**

Regroupant les missions de quatre institutions alors existantes <sup>(2)</sup>, France compétences assure, **depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.**

#### 1. Les ressources de l'opérateur

**Des ressources ont été attribuées à France compétences pour financer les différents dispositifs de formation sur le fondement de l'article L. 6123-12 du Code du travail.** Assises sur la masse salariale, leur montant attendu est de **9,6 milliards d'euros en 2022** <sup>(3)</sup>. France compétences sera directement destinataire après une période transitoire qui se terminera fin 2021 <sup>(4)</sup> :

– de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) créée par la loi du 5 septembre 2018 précitée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et regroupant la contribution à la formation professionnelle continue (CFP) et la taxe d'apprentissage (TA). Son rendement prévu en 2022 est de 9,0 milliards d'euros ;

– de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), fiscalité incitative, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas un nombre de contrats en alternance au moins égal à 5 % de leur effectif. Son montant attendu en 2022 est de 310 millions d'euros ;

– de la contribution pour le financement du compte professionnel de formation (CPF) des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD). Son rendement attendu en 2022 est de 301 millions d'euros.

Par ailleurs, **l'article L. 6123-12 du Code du travail prévoit que l'opérateur peut percevoir** des impositions de toutes natures, **des subventions**, des redevances pour service rendu, des produits des ventes et des locations ainsi que des dons et legs et des recettes diverses.

---

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP), le Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

(3) Les produits de ces taxes sont issus du tome I des Voies et moyens pour 2022.

(4) Jusqu'alors ces ressources sont partagées avec les opérateurs de compétences ou OPCO.

## 2. Les dépenses de l'opérateur

France compétences est chargée de répartir l'ensemble des fonds mutualisés de la formation et de l'alternance entre les différents acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

### ENTITÉS BÉNÉFICIAIRE DES LIGNES DE FINANCEMENT DE FRANCE COMPÉTENCES

Destinataires	Objets du financement
Opérateurs de compétence (Opco)	Aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés Financement de l'alternance et de la péréquation interbranches
Régions	Financement des centres de formation des apprentis (CFA)
Caisse des dépôts et consignations	Financement du compte personnel de formation (CPF)
Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)	Formation des demandeurs d'emploi
Opérateur attributaire d'un marché lancé par France compétences	Organismes chargés du conseil en évolution professionnelle (CEP)
Agence de services et de paiement	Financement de l'aide aux permis de conduire

Source : Mission IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020 ([lien](#)).

La loi du 5 septembre 2018 instaure un nouveau modèle économique de l'apprentissage et de la formation professionnelle : elle étend les dispositifs de guichet qui remplacent des enveloppes fermées afin d'accompagner le développement et d'éviter tout contingentement du recours à l'alternance et au compte personnel de formation.

**Sans augmentation de la fiscalité, la montée en puissance du recours au CPF et de l'apprentissage crée un besoin de financement non couvert par les recettes prévisionnelles.**

**L'information au Parlement relative à la politique de formation professionnelle est contenue dans une annexe générale** au projet de loi de finances, dite « jaune budgétaire ». Le contenu de ce jaune budgétaire est précisé par le **8° de l'article 179 de la loi de finances pour 2020** <sup>(1)</sup>.

## B. ...DONT LE MODÈLE FINANCIER EST EN DÉSÉQUILIBRE

**La soutenabilité financière de l'opérateur n'est pas assurée à court et long terme.**

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

**ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES CHARGES DE FRANCE COMPÉTENCES  
DEPUIS SA CRÉATION**

	2019	2020	Budget prévisionnel 2021 du 17 décembre 2020	Budget rectifié 2021 le 24 juin 2021
Produits	5,2	5,5	5,6	5,5
Charges	9,8	8,5	6,7	8,6
<b>Déficit</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 3,0</b>

*Source : annexe générale au projet de loi de finances 2022 relative à la formation professionnelle.*

**Pour faire face à ses déficits en 2020, France compétences a eu recours à deux emprunts :**

– l'établissement public a dû emprunter 404 millions d'euros au premier trimestre 2020 pour soutenir la trésorerie des opérateurs de compétences (OPCO) ;

– un second emprunt de 540 millions d'euros a été contracté en septembre 2020.

**En 2021, l'opérateur devrait à nouveau avoir recours à un emprunt et bénéficier de subventions budgétaires :**

– au cours du second semestre, l'opérateur a obtenu des concours financiers de la part d'établissements de crédit pour un montant total de 1,73 milliard d'euros ;

– enfin, l'adoption du présent article permettrait de verser à France compétences 2,75 milliards d'euros de subventions de la part de l'État.

**C. ...MALGRÉ UNE TENTATIVE D'ENCADREMENT PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2021**

**En 2021, le Gouvernement a retenu comme solution pour atteindre un équilibre à moyen terme de l'opérateur d'exiger de lui de définir les mesures nécessaires pour assurer sa soutenabilité financière.**

- Pour cela, l'article 279 de la loi de finances pour 2021 prévoit que pour bénéficier d'une subvention en 2021 comme le rend possible l'article L. 6123-12 du Code du travail, le conseil d'administration de l'opérateur doit voter, au plus tard le 30 novembre 2021, un budget à l'équilibre pour 2022. En contrepartie, France compétences devait bénéficier d'une subvention de 750 millions d'euros pour équilibrer son budget en 2021. La dégradation de la situation financière de l'opérateur dont les dépenses restent très dynamiques n'a pas permis de satisfaire à cette exigence. L'opérateur ne devrait donc pas présenter un budget équilibré à l'occasion de son conseil d'administration prévu le 25 novembre 2021.

- La loi de finances pour 2021 introduit un *modus operandi* pour l'opérateur afin de parvenir à l'équilibre budgétaire. Pour cela, dans le cadre des recommandations de régulation qu'il émet conformément au 10° de l'article L. 6123-5 du Code du travail, il peut proposer :

– une révision du niveau et des règles de prise en charge du financement de l’alternance ;

– une modification des modalités et règles de prise en charge du compte de formation professionnel.

Ces recommandations devraient être présentées par France compétences à l’occasion de son conseil d’administration du 25 novembre 2021.

• La loi de finances pour 2021 complète en outre le contenu du jaune budgétaire relatif à la politique de formation professionnelle prévu par le 8<sup>o</sup> de l’article 179 de la loi de finances pour 2020. Il y inclut la communication d’« *une analyse financière* » qui « *précise notamment les mesures mises en œuvre pour contribuer à l’atteinte de l’équilibre budgétaire pour l’année en cours et à venir* ». L’opérateur n’étant pas parvenu à définir une trajectoire de court terme assurant un équilibre budgétaire, le jaune annexé au projet de loi de finances pour 2022 ne contient pas ces données.

### Quel modèle financier pour France compétences ?

Les ministres du travail et de l’action et des comptes publics avaient confié une mission à l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l’inspection générale des finances (IGF) pour évaluer les conséquences financières de la réforme de l’apprentissage et de la formation <sup>(1)</sup>. Il ressort de cette mission, achevée en avril 2020, que **la structure de financement de France compétences est déséquilibrée, ses emplois excédant ses ressources dans un contexte d’accroissement des besoins du compte professionnel de formation et d’augmentation du nombre d’apprentis.**

La mission a proposé trois scénarios de projection du nombre de bénéficiaires des dispositifs financés par France compétences en faisant l’hypothèse d’un niveau de prise en charge constant. Dans tous les scénarios, France compétences affiche un résultat comptable en perte et creuse le déficit de sa trésorerie. **Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce déséquilibre :**

- même en l’absence de croissance de l’alternance et du CPF, le niveau de ressource de France compétences est inférieur à ses charges ;
- les recettes de France compétences, assises sur la masse salariale, ne connaissent pas une dynamique comparable à celle des dépenses d’apprentissage ;
- le niveau de prélèvement obligatoire affecté à France compétences ne peut augmenter du fait du souhait du Gouvernement de ne pas alourdir la fiscalité.

La mission propose entre autres solutions à cette situation **d’adopter des mesures volontaristes de régulation** des niveaux de prise en charge des contrats d’apprentissage, des contrats de professionnalisation ou encore l’introduction d’un ticket modérateur du CPF.

## II. LE DROIT PROPOSÉ

Le **présent article** supprime le A du I de l’article 279 de la loi de finances pour 2021 qui prévoit que pour bénéficier du versement d’une subvention en 2021,

(1) Mission IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l’apprentissage et de la formation professionnelle, avril 2020* ([lien](#)).

France compétences doit présenter, au plus tard le 30 novembre 2021, un budget à l'équilibre pour 2022.

**La suppression de cette condition devrait permettre le versement de 2,75 milliards d'euros de subvention à France compétences** dont 750 millions d'euros ouverts en LFI 2021 sur le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* et 2 milliards d'euros proposés par le présent projet de loi sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 11 non modifié.*

*Après l'article 11*

*Amendement CF23 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous proposons d'avancer au 1<sup>er</sup> janvier 2022 la fin des garanties à l'export pour les projets pétroliers et gaziers.

Je rappelle qu'entre 2016 et 2020, les quatre plus grandes banques françaises ont injecté près de 250 milliards d'euros dans les secteurs du charbon, du pétrole et du gaz. Pire, malgré les politiques sectorielles censées limiter leurs activités dans les industries pétrolières et gazières les plus toxiques, toutes ces grandes banques ont augmenté leurs financements aux hydrocarbures non-conventionnels.

Or, face à cette situation, le Gouvernement et la majorité n'ont rien trouvé de mieux que de verrouiller jusqu'en 2035 les subventions françaises aux projets gaziers, à travers les garanties à l'export. Nous voulons que celles-ci prennent fin dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Madame Rubin, la définition dans la loi d'une trajectoire de sortie des garanties à l'export pour les projets les plus polluants constitue une avancée considérable, dont nous pouvons tous nous féliciter. Peu de pays l'ont fait de cette façon, et avec ce calendrier.

*La commission rejette l'amendement CF23.*

## *Article 12* **Création d'une « indemnité inflation »**

### **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'instaurer une aide exceptionnelle et individuelle de cent euros au bénéfice des personnes résidant en France qui perçoivent un revenu d'activité, de remplacement ou social inférieur ou égal à 2 000 euros nets par mois, afin de leur permettre de faire face à la montée des prix, en particulier ceux des produits pétroliers, constatée à la fin de l'année 2021.

Elle fait l'objet d'un versement unique par les employeurs ou par les organismes débiteurs de revenus de remplacement ou de prestations sociales et d'un remboursement intégral par l'État.

### **Dernières modifications législatives intervenues**

Néant.

### **Principaux amendements adoptés par la commission des finances**

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

## **I. COMPLÉMENT DU « BOUCLIER TARIFAIRE », L'« INDEMNITÉ INFLATION » S'INSCRIT DANS UN CADRE INÉDIT**

### **A. LES MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE**

Afin de soutenir les ménages les plus modestes confrontés à l'augmentation des tarifs du gaz et de l'électricité constatée depuis le début de l'année, le Premier ministre a annoncé, le 30 septembre 2021, la mise en place d'un « bouclier tarifaire ». Ce « bouclier tarifaire » s'articule autour de trois mesures, dont certaines d'entre elles trouvent une traduction dans le projet de loi de finances pour 2022 ainsi que dans le présent projet de loi de finances rectificative.

#### **1. Le gel des tarifs réglementés du gaz**

Les tarifs réglementés du gaz ont été initialement gelés, par voie réglementaire <sup>(1)</sup>, à leur niveau d'octobre 2021, jusqu'au 30 juin 2022. Conformément à la disposition introduite, à l'initiative du Gouvernement, en première lecture à l'Assemblée nationale, dans le projet de loi de finances pour 2022, ce gel pourra être prolongé, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, jusqu'au 31 décembre 2022.

---

(1) Décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie et faisant application du dernier alinéa de l'article R. 445-5 du code de l'énergie.

Cette mesure s'accompagne de deux dispositions introduites par voie d'amendement gouvernemental dans le projet de loi de finances pour 2022, afin de limiter les pertes pour les fournisseurs de gaz naturel :

– la première consiste en la possibilité offerte, au Gouvernement, de minorer le tarif de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel lorsque le coût des approvisionnements en gaz naturel est supérieur à celui constaté en octobre 2021 ;

– la seconde fixe le cadre dans lequel les pertes de recettes supportées par les fournisseurs de gaz seront rattrapées à l'issue du blocage tarifaire et, le cas échéant, compensées par le budget de l'État, au titre des charges de service public de l'énergie.

Il est prévu de verser 0,5 milliard d'euros en 2021 et 1,2 milliard d'euros en 2022 pour soutenir les fournisseurs de gaz.

## **2. La limitation de la hausse du tarif réglementé de l'électricité**

Afin de limiter à 4 % la hausse du tarif réglementé de l'électricité prévue le 1<sup>er</sup> février 2022 par rapport au 1<sup>er</sup> août 2021, le Gouvernement a introduit, en première lecture à l'Assemblée nationale, dans le projet de loi de finances pour 2022, une disposition qui prévoit une baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité concomitante et à due concurrence de l'augmentation des tarifs réglementés de vente de l'électricité hors taxes prévue le 1<sup>er</sup> février 2022 (qui était alors estimée à + 15 %).

Cette baisse s'appliquera jusqu'à la prochaine réévaluation des tarifs réglementés prévue le 1<sup>er</sup> février 2023.

L'État prendra à sa charge l'intégralité du coût de cette mesure, soit 5,9 milliards d'euros en 2022.

## **3. Le versement exceptionnel d'un complément au chèque énergie**

Prévu par l'article L. 124-1 du code de l'énergie, le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond <sup>(1)</sup>, d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement.

En 2021, il bénéficie à environ 5,8 millions de foyers pour un montant allant de 48 à 277 euros.

---

(1) En application de l'arrêté du 24 février 2021 modifiant le seuil d'éligibilité au chèque énergie et instituant un plafond aux frais de gestion pouvant être déduits de l'aide spécifique, les ménages éligibles sont ceux dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est inférieur à 10 800 euros. L'article R. 124-1 du code de l'énergie définit les unités de consommation de la manière suivante : « la première ou seule personne du ménage constitue une unité de consommation. La deuxième personne est prise en compte pour 0,5 unité de consommation. Chaque personne supplémentaire est prise en compte pour 0,3 unité de consommation ».

À ce titre, 856 millions d’euros en autorisations d’engagement et 756 millions d’euros en crédits de paiement ont été inscrits, en loi de finances initiale pour 2021, au sein du programme *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durable*.

Afin d’aider les foyers les plus modestes<sup>(1)</sup> à faire face à leurs dépenses d’énergie, le Gouvernement a décidé de verser, exceptionnellement, un deuxième chèque énergie, d’un montant de 100 euros.

Aussi, le présent projet de loi de finances rectificative prévoit-il une ouverture de crédits sur le programme *Énergie, climat et après-mines*, à hauteur de 575 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 526 millions d’euros en crédits de paiement, complétés par 8 millions d’euros au titre de la campagne de mars 2021 afin tenir compte du nombre plus élevé que prévu de bénéficiaires (5,8 millions contre 5,5 millions prévus en loi de finances initiale pour 2021).

## **B. UNE APPROCHE INÉDITE**

S’il existe déjà des aides exceptionnelles comme la prime de Noël ou les aides exceptionnelles de solidarité, l’« indemnité inflation » revêt, par son ampleur, par son vecteur juridique et par ses modalités, en particulier en matière de versement, un caractère inédit.

### **1. La prime de Noël**

En 1998 a été instituée, par voie réglementaire, une aide exceptionnelle de fin d’année destinée à certains bénéficiaires de minima sociaux, communément dénommée « prime de Noël ».

Actuellement régie par le décret n° 2019-1323 du 10 décembre 2019<sup>(2)</sup>, cette aide exceptionnelle est réservée aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l’allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d’activité ou de l’allocation équivalent retraite.

L’attribution de la prime de Noël est subordonnée au fait que le bénéficiaire ait touché un de ces minima sociaux au mois de novembre ou décembre de l’année et, pour les seuls allocataires du RSA, sous condition de ressources du foyer.

Pour les bénéficiaires du RSA, le montant de la prime de Noël dépend de la composition du foyer.

---

(1) Les bénéficiaires du chèque énergie appartiennent aux premier et deuxième déciles de revenus.

(2) Décret n° 2019-1323 du 10 décembre 2019 portant attribution d’une aide exceptionnelle de fin d’année aux bénéficiaires du revenu de solidarité active et aux bénéficiaires de l’allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d’activité et de l’allocation équivalent retraite

**MONTANT DE LA PRIME DE NOËL POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU RSA**

(en euros)

Situation familiale	Montant pour une personne seule	Montant pour un couple
Sans enfant	152,45	228,67
Un enfant	228,67	274,41
Deux enfants	274,41	320,14
Trois enfants	335,39	381,12
Quatre enfants	396,37	442,10
Par personne supplémentaire	60,98	60,98

Source : décrets n° 2019-1323.

Une seule aide est due par foyer.

Pour les bénéficiaires des autres allocations que le RSA, le montant de la prime de Noël, est fixe quel que soit le nombre de personnes au sein du foyer. Il s'établit à 152,45 euros.

L'aide exceptionnelle est versée par les organismes débiteurs des prestations concernées, c'est-à-dire :

- par la caisse d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole pour les bénéficiaires du RSA, à une date qui n'est pas fixée par le décret, généralement autour du 15 décembre ;

- par Pôle emploi pour les autres allocataires, vers le 16 décembre.

L'attribution de l'aide est réalisée de façon automatique, sans démarche préalable et son utilisation est libre.

Tout paiement indu de l'aide est récupéré pour le compte de l'État par l'organisme chargé de son versement. La dette correspondante peut être remise ou réduite par cet organisme dans les conditions applicables au recouvrement des indus de l'allocation au titre de laquelle l'aide exceptionnelle a été perçue.

La prime de Noël dans les DOM répond aux mêmes critères d'éligibilité et de montant, sauf à Mayotte où le montant de l'aide est de 76,22 euros pour une personne seule.

L'aide est à la charge de l'État. Pour les 2,37 millions de bénéficiaires en 2020, le coût s'est élevé à 486 millions d'euros.

## **2. Les aides exceptionnelles de solidarité**

Les aides exceptionnelles de solidarité ont été créées par décret pour atténuer les conséquences des confinements pour les ménages les plus modestes et les jeunes les plus précaires en 2020.

• **L'aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire attribuée aux ménages les plus précaires** <sup>(1)</sup> concernait les bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour la reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite, du revenu de solidarité, d'une aide personnelle au logement ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'allocation de rentrée scolaire. Les conditions d'éligibilité étaient appréciées au mois d'avril ou de mai 2020.

L'aide se composait de deux volets :

– 150 euros pour les bénéficiaires de minima sociaux ;

– 100 euros par enfant à charge de moins de vingt ans pour l'ensemble des ménages concernés par l'allocation de 150 euros ainsi que pour les ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement et, à Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'allocation de rentrée scolaire.

Une seule aide était due par foyer.

À la charge de l'État, cette aide était versée par les organismes débiteurs des prestations. Tout paiement indu était récupéré pour le compte de l'État par l'organisme débiteur. Sous réserve de cette dernière disposition, l'aide était incessible et insaisissable.

Au titre de cette aide exceptionnelle, 880 millions d'euros ont été ouverts, à l'initiative du Rapporteur général, par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(2)</sup>.

Elle a été versée, en mai 2020, à 4,2 millions de foyers.

• **L'aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire destinée aux jeunes les plus précaires** <sup>(3)</sup> concernait les jeunes de moins de vingt-cinq ans allocataires d'une aide personnelle au logement et non étudiants sauf s'ils sont apprentis ou étudiants salariés <sup>(4)</sup>.

Non cumulable avec le RSA, le revenu de solidarité, une aide personnelle au logement, l'allocation de solidarité spécifique ou la prime forfaitaire, cette aide s'élevait à 200 euros.

Comme pour l'aide exceptionnelle de solidarité en faveur des ménages les plus modestes, une seule aide était due par foyer. L'appréciation de la situation du bénéficiaire était faite en prenant en considération le mois d'avril ou de mai 2020. À la charge de l'État, cette aide était versée par les organismes débiteurs des prestations.

---

(1) Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décret n° 2020-769 du 24 juin 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux jeunes de moins de vingt-cinq ans les plus précaires.

(4) Les étudiants ont bénéficié d'une aide spécifique.

Tout paiement indu était récupéré pour le compte de l'État par l'organisme débiteur. Sous réserve de cette dernière disposition, l'aide était incessible et insaisissable.

Au titre de cette aide en faveur des jeunes, 80 millions d'euros ont été ouverts par le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(1)</sup> et complétés par 50 millions d'euros ouverts par le quatrième projet de loi de finances rectificative <sup>(2)</sup>.

Elle a été versée, en juin 2020, à 500 000 jeunes.

• Afin de tenir compte des conséquences du deuxième confinement, **ces versements ont été complétés par l'attribution, au mois de novembre 2020, d'une nouvelle série d'aides, selon les mêmes modalités**, si ce n'est que l'appréciation de la situation du bénéficiaire s'est faite au mois de septembre ou d'octobre 2020.

Pour les ménages les plus modestes, le montant de l'aide a été identique à celui de celle du mois de mai, celui destiné aux jeunes les plus précaires s'est, en revanche, élevé à 150 euros.

1 milliard d'euros ont été ouverts par le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Ces aides ont bénéficié à 4,3 millions de foyers et à 600 000 jeunes.

Par ailleurs, une aide exceptionnelle de solidarité liée à la crise sanitaire, d'un montant de 150 euros, majoré de 100 euros par enfant à charge, a été créée, sur le modèle des aides exceptionnelles de solidarité <sup>(3)</sup>, au profit des bénéficiaires de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) engagés dans un parcours de sortie de la prostitution. 200 personnes en ont bénéficié.

D'un coût total de plus de 2 milliards d'euros, ces aides exceptionnelles n'ont pas été reconduites en 2021.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément à l'annonce faite par le Premier ministre le 21 octobre 2021, le présent article a pour objet d'instaurer une aide exceptionnelle, dénommée « indemnité inflation », d'un montant de 100 euros, au bénéfice des personnes résidant en France qui perçoivent un revenu d'activité, de remplacement ou social inférieur ou égal à 2 000 euros nets par mois.

Il s'agit ainsi d'aider ces personnes à faire face à la hausse des prix, en particulier ceux des carburants.

---

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décret n° 2020-1803 du 30 décembre 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à la crise sanitaire aux bénéficiaires de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle.

Si la création d'une aide de l'État au bénéfice de particuliers ne relève pas du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution <sup>(1)</sup>, le recours à la loi trouve sa justification, en l'espèce, dans la nécessité de rendre obligatoire le versement de l'aide par les employeurs et dans la volonté de l'exonérer de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales.

Cet article ne s'applique pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises car l'État n'est pas compétent pour instituer une telle aide dans ces territoires.

## **A. UNE AIDE EXCEPTIONNELLE ET INDIVIDUALISÉE DE 100 EUROS**

Le premier alinéa de l'article 12 prévoit qu'une aide exceptionnelle de cent euros est versée à toute personne âgée d'au moins seize ans résidant régulièrement en France que ses ressources, appréciées au regard de sa situation, rendent particulièrement vulnérable à la hausse du coût de la vie prévue pour le dernier trimestre 2021.

### **1. Une aide exceptionnelle et individualisée**

Cette aide est exceptionnelle à plusieurs titres :

- elle est instituée par la loi ;
- elle déroge au droit commun en ce qu'elle ne se rattache à aucun dispositif existant de prestation puisqu'elle est destinée à être versée à un ensemble de bénéficiaires plus large que les seuls bénéficiaires de prestations sociales ;
- il est notamment fait obligation aux employeurs de verser l'aide pour le compte de l'État ;
- elle présente un caractère ponctuel puisque le versement des 100 euros sera unique.

Cette aide est à la fois individuelle et individualisée. Ce choix se justifie par le double objectif poursuivi par l'« indemnité inflation » :

- celui de l'attribution de 100 euros par personne éligible ;
- celui de la simplicité et de la rapidité de son versement, qu'il n'aurait pas été possible d'atteindre en retenant une aide conjugalisée ou familialisée. Aussi, l'aide sera attribuée à une personne au vu de ses seuls revenus, sans qu'il soit tenu compte de la situation de son foyer.

---

(1) La prime de Noël et les aides exceptionnelles de solidarité ont été créées par voie réglementaire (cf. supra).

## 2. Un montant de 100 euros

Le choix du montant de 100 euros se justifie avant tout par la volonté de permettre aux personnes de faire face à la hausse du prix des carburants. Il repose sur l'analyse de cas-types.

La hausse des prix à la pompe entre le niveau moyen en 2018 et 2019 et le niveau moyen en octobre 2021, qui s'établit à 9 centimes d'euro par litre pour l'essence comme pour le diesel, conduit, sur une année, à une hausse des dépenses de carburant de l'ordre de 73 euros par véhicule en supposant une consommation de 6,4 L/100km et une distance annuelle parcourue d'environ 13 000 km.

### INCIDENCE SUR LES MÉNAGES DE L'ÉVOLUTION DES PRIX DU CARBURANT

	Essence	Diesel	Ensemble du parc
<i>Hypothèses</i>			
<b>Part au sein du parc de véhicules particuliers</b>	28,5 %	70,6 %	<b>99,1 %</b>
<b>Distance moyenne parcourue (km/an)</b>	8 920	14 392	<b>12 818</b>
<b>Consommation moyenne (L/100km)</b>	7,1	6,1	<b>6,4</b>
<b>Moyenne des prix TTC 2018/2019 (€/L)</b>	1,51	1,44	<b>1,46</b>
<b>Niveau moyen des prix octobre 2021 (€/L)</b>	1,60	1,53	<b>1,55</b>
<b>Hausse des prix (c€/L)</b>	9,0	9,0	<b>9,0</b>
<i>Résultats</i>			
<b>Surcoût annuel équivalent par véhicule (€/an)</b>	57 €	79 €	<b>73 €</b>

Source : Bilan annuel des transports en 2019 (SDES) pour les données sur le parc, données MTE pour les données sur les prix et INSEE pour les ménages (étude de 2020 sur des données 2018). Les données du parc 2019 plutôt que 2020 ont été retenues du fait de la crise sanitaire en 2020.

Ainsi, pour les ménages, la hausse moyenne des dépenses de carburant serait d'environ :

- 73 euros/an pour ceux équipés d'une voiture (48 % des ménages) ;
- 146 euros/an pour ceux équipés de deux voitures (31 % des ménages) <sup>(1)</sup>.

Pour l'ensemble des ménages français, l'impact moyen serait de l'ordre de 92 euros/an sur la base des consommations moyennes théoriques. Pour les ménages motorisés uniquement (soit 85 % de l'ensemble des ménages), l'impact moyen de la hausse est de l'ordre de 108 euros/an <sup>(2)</sup>.

Le montant de l'« indemnité inflation » permettrait donc de couvrir, et un peu au-delà, l'impact annuel de la hausse des prix des carburants pour un travailleur indépendant qui effectue 80 km par jour avec un véhicule diesel (81 euros/an) mais

(1) Il est possible que les ménages équipés de plusieurs véhicules aient un kilométrage moyen par véhicule plus faible que ceux qui n'en ont qu'un (par exemple car le deuxième véhicule est seulement utilisé pour des déplacements sur de courtes distances). Le chiffre présenté ne tient pas compte de cet effet.

(2) Les ménages motorisés possédant en moyenne 1,49 voiture (1,27 au niveau de l'ensemble des ménages français) d'après l'INSEE en 2018.

également pour un couple composé d'un parent au foyer et d'un salarié habitant à 10 km de son lieu de travail et équipé de deux véhicules diesel (80 euros/an).

Si l'« indemnité inflation » a pour objet principal d'apporter une aide financière pour faire face à la hausse du prix des carburants, il n'en demeure pas moins qu'elle a vocation, de manière plus générale, à couvrir la hausse des prix en général.

### **3. Les bénéficiaires**

Pour déterminer les bénéficiaires de cette aide, une triple condition est posée : d'âge, de résidence et de ressources.

#### ***a. Trois conditions***

- *La condition d'âge*

L'âge minimum requis est fixé à seize ans afin de pouvoir inclure parmi les bénéficiaires tous les jeunes en activité ou inscrits dans une démarche de formation ou d'accompagnement vers l'insertion professionnelle, comme les jeunes en alternance, les stagiaires de la formation professionnelle, les jeunes qui font leur service civique ou se sont engagés dans une démarche d'insertion dans l'emploi ou, encore, les étudiants boursiers ou allocataires d'aides au logement.

- *La condition de résidence*

Il résulte de la condition de résidence en France que les travailleurs transfrontaliers sont éligibles à l'aide exceptionnelle.

- *La condition de ressources*

La condition relative aux ressources est entendue comme le fait, pour une personne, d'avoir bénéficié, au mois d'octobre 2021, d'un revenu d'activité, de remplacement ou social. Elle exclut ainsi, par exemple, les personnes au foyer, les personnes ne vivant que de leurs rentes ou encore les étudiants non boursiers vivant chez leurs parents et n'exerçant pas une activité rémunérée. Elle exclut également toute prise en compte du patrimoine.

L'aide étant individualisée, seul le revenu du bénéficiaire est pris en compte, sans considération de l'ensemble des ressources du foyer.

Comme il est indiqué dans l'exposé des motifs du présent article, les bénéficiaires de l'aide exceptionnelle doivent avoir perçu un revenu inférieur ou égal à 2 000 euros nets par mois. Ce montant s'entend avant impôt sur le revenu.

Le plafond a été fixé à 2 000 euros car, très proche du salaire net médian <sup>(1)</sup>, il permet de faire bénéficier de la mesure 70 % des Français. Il s'entend du revenu net

---

(1) Le salaire net médian s'établit à 1 940 euros en 2019.

car il est plus proche de ce que perçoivent les personnes. Exprimé en montant brut, il s'élève à 2 600 euros pour les salariés et les agents publics.

### ***b. Quatre grandes catégories de bénéficiaires***

Le nombre de bénéficiaires est évalué à 38,5 millions de personnes.

Quatre grandes catégories peuvent être distinguées :

– les actifs, c'est-à-dire les salariés de droit privé, les agents publics (État, collectivités territoriales, hôpitaux), les travailleurs non-salariés, les préretraités. Ils sont 18,5 millions ;

– les bénéficiaires de revenus de remplacement, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires de pensions d'invalidité, les retraités et les bénéficiaires de l'allocation de veuvage. Ils représentent 15,5 millions de personnes ;

– les allocataires de prestations sociales comme les bénéficiaires de minima sociaux (3 millions) ;

– les étudiants boursiers ou allocataires des aides au logement et les jeunes en alternance, en formation professionnelle, en service civique ou engagés dans une démarche d'insertion professionnelle (1,5 million environ).

Les conditions de rattachement à l'une de ces catégories seront appréciées au regard du mois d'octobre 2021.

### ***c. L'appréciation du revenu de référence***

L'article 12 prévoit, en son premier alinéa, que les ressources sont « *appréciées au regard de la situation du bénéficiaire* » avant de renvoyer, en son cinquième et dernier alinéa, au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions de ressources requises des bénéficiaires, en fonction de leur situation.

Il ressort des informations transmises au Rapporteur général que la période retenue pour le calcul du revenu de référence devrait varier selon les catégories de bénéficiaires :

– pour les salariés et les agents publics, la période de référence devrait courir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ou du début de la relation de travail avec l'employeur s'il est postérieur au 1<sup>er</sup> janvier, au 31 octobre 2021. Il s'agit ainsi, en ne retenant pas une année pleine, d'éviter la prise en compte du versement de treizièmes mois et de primes de fin d'année qui pourraient conduire à faire sortir certains salariés ou agents publics du champ de la mesure ;

– pour les indépendants non micro-entrepreneurs et les exploitants agricoles, le revenu de référence serait le revenu net déclaré au titre de l'année 2020 ;

– pour les micro-entrepreneurs, serait pris en compte le chiffre d'affaires ou le montant de recettes déclaré entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 2021. Ces montants

devraient être au moins égal à 900 euros sur l'ensemble de la période et correspondre, compte tenu de l'application des abattements fiscaux propre à chaque nature d'activité, à un revenu moyen inférieur à 2 000 euros nets par mois ;

– pour les bénéficiaires de revenus de remplacement, le revenu de référence serait celui du mois d'octobre 2021 ;

– pour les bénéficiaires de prestations sociales, leur situation devrait être appréciée au mois d'octobre 2021.

#### **4. L'absence de condition relative à l'utilisation de l'aide**

En l'absence de disposition spécifique, l'utilisation de l'aide sera libre.

### **B. UN COÛT INTÉGRALEMENT PRIS EN CHARGE PAR L'ÉTAT**

Le deuxième alinéa de l'article 12 dispose que cette aide exceptionnelle est à la charge de l'État.

D'un montant total de 3,8 milliards d'euros, l'« indemnité inflation » voit son financement étalé sur 2021 et 2022 :

– 3,6 milliards d'euros (en AE=CP) sont ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative ;

– 252 millions (en AE=CP) sont ouverts par le projet de loi de finances pour 2022.

Pour 2021, l'enveloppe de 3,6 milliards d'euros se répartit entre :

– 3 200 millions d'euros sur un nouveau programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* créé au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;

– 319 millions d'euros sur le programme *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi* <sup>(1)</sup> ;

– 79,2 millions sur le programme *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* <sup>(2)</sup>.

Pour 2022, l'enveloppe de 252 millions d'euros se répartit entre :

---

(1) L'ouverture de crédits se traduit par une minoration du montant des crédits annulés. Les crédits ainsi mobilisés ont vocation à assurer le remboursement du versement de l'aide par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi et aux jeunes qui font l'objet d'un suivi par les missions locales.

(2) Compte tenu des crédits disponibles sur le programme, seuls 31,4 millions d'euros sont ouverts en autorisations d'engagement et 32,3 millions en crédits de paiement. Les crédits mobilisés ont vocation à rembourser aux CROUS le versement de l'aide aux étudiants boursiers.

– 100 millions d’euros sur la dotation *Provision relative aux rémunérations publiques* <sup>(1)</sup> de la mission *Crédits non répartis* ;

– 44,3 millions d’euros sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, parmi lesquels 16,2 millions sur le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports*, 10,7 millions sur le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* et 17,4 millions sur le programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* ;

– 107,8 millions d’euros sur le CAS *Pensions*, dont 102,8 millions sur le programme *Retraites civiles et militaires* et 5 millions d’euros sur le programme *Ouvriers des établissements industriels de l’État*.

## **C. LES MODALITÉS DE VERSEMENT ET DE REMBOURSEMENT DE L’AIDE**

### ***a. Le versement de l’aide***

- *Un versement rapide*

L’article 12, en son deuxième alinéa, prévoit également que l’aide est versée aux bénéficiaires par les personnes débitrices à leur égard de revenus d’activité, de remplacement ou de prestations sociales ou, à défaut, par tout autre organisme désigné par décret et renvoie, en son cinquième alinéa, à un décret la définition des modalités de versement.

Le tableau suivant récapitule, par catégorie de bénéficiaires, les montants ainsi que les organismes et dates de versement de l’aide exceptionnelle.

---

(1) Cette dotation a pour objet de permettre le financement de mesures salariales « dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits » (article 7-I-2° de la LOLF). Une fois la répartition par ministère connue, les crédits seront répartis entre les programmes concernés par arrêté du ministre des comptes publics. Ils ont vocation à assurer le versement de l’aide aux agents de l’État et de ses opérateurs.

**ORGANISMES ET DATES DE VERSEMENT DE L'AIDE EXCEPTIONNELLE**

<b>Catégorie de bénéficiaire</b>	<b>Nombre de bénéficiaires (en millions)</b>	<b>Organisme de versement</b>	<b>Date de versement</b>
Salariés de droit privé	14	Employeur (URSSAF pour les salariés de particuliers employeurs)	décembre 2021
Travailleurs non-salariés, professions libérales, exploitants agricoles	1,5	URSSAF (non agricoles)	décembre 2021
	0,5	MSA (agricoles)	
Agents de l'État et des opérateurs de l'État	1	Employeur	janvier 2022
Agents des collectivités territoriales	1	Employeur	janvier 2022 au plus tard
Agents hospitaliers	0,5	Employeur	janvier 2022 au plus tard
Demandeurs d'emplois, bénéficiaires du PACEA	3	Pôle Emploi	janvier 2022
		ASP et mission locale	
Bénéficiaires de minima sociaux et autres prestations sociales	3	CAF / MSA	janvier 2022
Invalides	0,5	CNAM	janvier 2022
Retraités	12	CARSAT / autres caisses de retraite	février 2022
Étudiants	1,5	CROUS pour les boursiers	décembre 2021
		CAF / MSA pour les non-boursiers bénéficiaires d'allocation logement	janvier 2022

Source : évaluation préalable du présent article et ministère des Comptes publics.

Les travailleurs frontaliers résidant en France feront l'objet d'un versement de l'« indemnité inflation » par l'administration fiscale, sur la base du revenu d'activité déclaré auprès de cette dernière.

Le recours aux employeurs et organismes chargés de verser les prestations sociales et les pensions poursuit un double objectif de rapidité et de simplicité. Sous réserve de remplir les conditions d'éligibilité au mois d'octobre 2021, le versement de l'aide devrait être opéré, en une fois, rapidement et sans que le bénéficiaire ait, dans la plupart des cas, à effectuer de demande ou de démarche. Toutefois, certains bénéficiaires devront transmettre des documents comme, par exemple, les travailleurs indépendants ou les salariés de particuliers-employeurs qui devront transmettre leurs coordonnées bancaires aux URSSAF.

- *Un versement unique*

L'article 12 précise, en son premier alinéa, que l'aide exceptionnelle ne peut être versée qu'une fois tout en renvoyant, en son cinquième et dernier alinéa, à un décret pour la définition des règles de priorité entre débiteurs en cas de pluralité de payeurs potentiels.

Il ressort des éléments transmis au Rapporteur général que :

- pour les personnes qui ont eu, au mois d'octobre 2021, plusieurs employeurs, il reviendra à l'employeur principal, c'est-à-dire celui avec lequel la relation de travail est toujours en cours ou, à défaut, celui pour lequel elles ont effectué le plus d'heures durant le mois d'octobre, de verser l'aide exceptionnelle. Cela suppose toutefois que le bénéficiaire de l'aide informe de sa situation ses autres employeurs afin ne pas recevoir de double versement ;

- s'agissant des bénéficiaires qui peuvent bénéficier d'un versement de l'indemnité au titre d'une activité professionnelle exercée au cours du mois d'octobre (salariée ou indépendante) et à un autre titre (titulaire d'une pension ou bénéficiaire d'une prestation sociale), ils devraient recevoir l'aide exceptionnelle au titre de leur activité professionnelle (versement par l'employeur ou par les URSSAF ou les caisses de MSA en cas d'activité indépendante) ;

- concernant les salariés en contrats courts hors intérim (CDD inférieurs à un mois), le versement ne devrait pas être automatique si le temps de travail cumulé chez un même employeur est inférieur à 20 heures. Dans ce cas, le bénéficiaire devra se signaler expressément auprès d'un de ses employeurs, de préférence celui avec lequel la relation de travail est toujours en cours ou, à défaut, celui pour lequel il a effectué le plus d'heures durant le mois d'octobre.

Afin d'éviter le versement de plusieurs aides à une même personne, une information claire sur les règles d'attribution en cas de pluralité de payeurs potentiels devra leur être adressée. Conformément à la réglementation en vigueur, des échanges d'informations entre les bénéficiaires et les payeurs potentiels seront prévus pour éviter les cas de double versement. En outre, la coordination entre les organismes de protection sociale s'appuiera sur des échanges de données comme, par exemple, la connaissance par Pôle emploi de la qualité d'allocataire du RSA ou de l'allocation adulte handicapé. Par ailleurs, les employeurs et les organismes payeurs établiront la déclaration des sommes versées, sur la base de laquelle des croisements d'information pourront être opérés et des contrôles *a posteriori* être réalisés pour détecter d'éventuelles situations de cumul.

Il reviendra, non pas aux employeurs et organismes chargés de verser l'aide exceptionnelle, mais à une administration – la DGFIP selon les informations transmises au Rapporteur général – de récupérer les aides indument versées.

**Le Rapporteur général insiste pour que le Gouvernement veille, lors de l'élaboration du décret, à ce que les comportements frauduleux soient détectés et sanctionnés.**

## ***b. Le remboursement de l'aide***

L'article 12 prévoit, en son deuxième alinéa, que les sommes versées par les payeurs font l'objet d'un remboursement intégral, qui peut, dans le cas de payeurs redevables par ailleurs de cotisations et contributions sociales, prendre la forme d'une imputation sur ces cotisations et contributions, avant de renvoyer, en son cinquième et dernier alinéa, par dérogation à l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> qui prévoit le recours à la voie conventionnelle, à un décret la détermination des modalités de versement aux organismes payeurs des sommes dues au titre du remboursement intégral des aides versées ou de la perte de cotisations sociales liée à l'imputation de ces aides.

Si toutes les entités chargées de verser l'aide exceptionnelle seront intégralement remboursées – à l'exception de l'État qui versera directement l'« indemnité inflation » à ses agents ainsi qu'à ceux de ses opérateurs –, les modalités de ce remboursement varieront selon les payeurs.

● *Les employeurs (entreprises et employeurs publics de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière)*

L'aide sera remboursée aux employeurs par un dispositif d'aide au paiement des cotisations sociales dues immédiatement après le versement de l'indemnité prenant la forme d'un avoir sur leur paiement, sur le modèle du dispositif d'aide au paiement des cotisations mis en place lors de la crise sanitaire <sup>(2)</sup>.

Le remboursement de l'aide s'effectuera de la manière suivante : les employeurs déclareront le versement des aides exceptionnelles à l'organisme de recouvrement des cotisations sociales dont ils relèvent (URSSAF, MSA, CGSS) et les déduiront des cotisations sociales dues au titre de l'échéance suivant immédiatement le versement de l'indemnité. En cas de montant d'indemnité excédant le montant des cotisations dues, l'organisme de recouvrement procèdera à un remboursement.

Pour la plupart des entreprises, qui procèdent au versement mensuel de leurs cotisations sociales (le 5 ou le 15 du mois) <sup>(3)</sup>, l'avance de trésorerie sera de courte durée, de l'ordre de dix jours en moyenne jusqu'à une vingtaine de jours. Pour les petites entreprises qui ont opté pour un versement trimestriel de leurs cotisations en 2016 lors de la mise en place de la DSN <sup>(4)</sup>, au nombre de 99 982 (soit 6 % des

---

(1) L'article L. 1139-2 du code de la sécurité sociale dispose que « Les relations financières entre l'État et les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, d'une part, l'État et ces régimes, d'autre part, les organismes concourant à leur financement et les régimes obligatoires de base, enfin, sont régies par des conventions qui garantissent en particulier la neutralité des flux financiers pour la trésorerie des régimes obligatoires de base ».

(2) Article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Article R. 243-6 du code de la sécurité sociale.

(4) L'article R. 243-6-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « Sous réserve des dispositions de l'article R. 243-7, et à l'exception des employeurs mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 133-5-6 qui utilisent un dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales l'employeur dont l'effectif est de moins de onze salariés peut opter pour le versement trimestriel des cotisations afin de verser les cotisations dues au titre des périodes de travail d'un trimestre civil dans les quinze premiers jours du trimestre civil suivant ».

entreprises)<sup>(1)</sup>, si elles versent l'aide exceptionnelle d'ici au 31 décembre 2021, elles pourront imputer le montant correspondant sur leur échéance déclarative du 15 janvier 2022 ; si elles versent l'indemnité inflation au mois de janvier 2022, elles ne pourront le faire que le 15 avril 2022.

L'ACOSS agrègera l'ensemble des déclarations des employeurs et sera remboursée par l'État à partir du programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* créé au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

- *Les organismes de la sécurité sociale chargés de verser les revenus de remplacement et les revenus sociaux*

À partir du versement, d'ici à la fin du mois de décembre 2021, de l'État à l'ACOSS de la dotation budgétaire inscrite sur le programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation*, l'ACOSS devrait verser, en 2022, aux organismes de la sécurité sociale qui ont versé l'indemnité pour le compte de l'État, sur la base des factures qui lui seront présentées, les sommes dues au titre de la compensation du dispositif. Cette modalité de compensation permettra de neutraliser le coût du dispositif pour ces organismes. Une régularisation *a posteriori* permettra de solder les éventuelles créances ou dettes en fin d'année 2022.

- *Les travailleurs non-salariés*

Pour les travailleurs indépendants et les professions libérales, le versement de l'aide sera réalisé directement par l'URSSAF au cotisant, sous réserve de la transmission de ses coordonnées bancaires.

Le versement de l'aide étant assimilé à une prestation versée pour le compte de l'État par l'URSSAF, la compensation à l'ACOSS sera réalisée, par l'État, à partir du programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation*.

- *Pôle emploi et les CROUS*

La compensation du versement de l'indemnité inflation par Pôle emploi et les CROUS sera réalisée à partir des dotations budgétaires inscrites, respectivement, sur les programmes *Accès et retour à l'emploi* et *Vie étudiante*.

**Le Rapporteur général insiste pour que le Gouvernement mette tout en œuvre pour que les délais de compensation soient les plus brefs possibles.**

#### **D. UNE AIDE EXONÉRÉE D'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE CONTRIBUTIONS SOCIALES**

Le troisième alinéa de l'article 12 précise que l'aide exceptionnelle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu ni aux contributions mentionnées à l'article L. 136-1

---

(1) Selon les données fournies par l'ACOSS.

du code de la sécurité sociale et au chapitre II de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, c'est-à-dire la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Il s'agit ainsi, en s'inspirant de ce qui a été prévu pour la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) <sup>(1)</sup>, de garantir que le pouvoir d'achat des bénéficiaires sera effectivement augmenté de 100 euros.

Cette mesure a pour conséquence qu'aucune recette fiscale ou sociale directe supplémentaire ne résultera du versement de l'« indemnité inflation ».

En revanche, le versement de l'aide exceptionnelle devrait avoir un effet positif à court terme sur la consommation ainsi que sur l'activité économique et, par conséquent, entraîner des recettes fiscales indirectes, notamment en matière de TVA et de taxes sur la consommation. Toutefois, aucune évaluation n'a été fournie par le ministère des Comptes publics.

#### **E. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DE L'AIDE DANS LE CALCUL DES PRESTATIONS SOCIALES**

Le quatrième alinéa de l'article 12 prévoit que le bénéfice de l'aide exceptionnelle n'est pas pris en compte pour le calcul des revenus et ressources ouvrant droit aux allocations, prestations et avantages contributifs ou non-contributifs ni pour déterminer, lorsque le droit est ouvert, le montant de ces allocations, prestations et avantages.

Il s'agit ainsi d'éviter que le versement de l'aide exceptionnelle ne conduise à retirer aux personnes touchant les minima sociaux le bénéfice de ces revenus.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 12 non modifié.*

*Après l'article 12*

*Amendement CF3 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Le projet de loi de finances pour 2020 a introduit une expérimentation qui permet d'indemniser les aviseurs fiscaux lorsqu'ils

---

(1) Créée par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) afin de soutenir le pouvoir d'achat des salariés et reconduite tout en étant aménagée par l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 puis par l'article 4 de la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat consiste en une prime qui peut être versée par les employeurs à leurs salariés ayant perçu une rémunération inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC et qui est exonérée, dans la limite de 1 000 euros par bénéficiaire (le montant peut être porté à 2 000 euros sous certaines conditions), d'impôt sur le revenu ainsi que des contributions et cotisations sociales.

signalent des fraudes supérieures à 100 000 euros. Alors que cette expérimentation avait été introduite par voie d'amendement, celui que nous avons déposé cette année pour la prolonger a été jugé irrecevable. Cela m'a un peu désarçonnée : je ne comprends pas pourquoi on considère que cela crée une charge supplémentaire, alors que l'indemnité n'est versée aux aviseurs que lorsqu'on a recouvré des fonds. Il n'y a pas de charge nette pour l'administration.

En tout cas, nous avons trouvé un artifice, qui consiste à demander au Gouvernement de prolonger cette expérimentation : c'est le sens de notre amendement d'appel. Lors de la présentation du rapport de suivi de la mission d'information sur les aviseurs fiscaux, en septembre dernier, nous avons estimé à l'unanimité qu'il importait de prolonger cette expérimentation, notamment parce que les contrôles ont été beaucoup moins nombreux pendant la crise sanitaire.

**M. le président Éric Woerth.** Si l'amendement avait été jugé recevable il y a deux ans, c'est parce qu'il y avait alors un engagement du Gouvernement pour mettre en place l'expérimentation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour la prolongation de cette expérimentation.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je suis d'accord avec vous sur le fond, mais pas sur la forme. Je suis favorable à ce que l'expérimentation se prolonge, mais je vous invite à retirer votre amendement et à le redéposer en séance, afin de pouvoir échanger directement avec le ministre.

Si nous trouvons un amendement acceptable sur la forme, je lui donnerai un avis favorable, car les premiers résultats dont nous disposons montrent que ce dispositif fonctionne. On ne sait pas encore s'il est efficace pour la fraude à la TVA, mais s'il s'avère que c'est le cas, il ne faut surtout pas s'en priver.

*L'amendement CF3 est retiré.*

*Amendement CF30 de M. Guillaume Garot.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Il s'agit, à travers cet amendement d'appel, de rappeler au Gouvernement que l'évaluation du dispositif dit « Pinel breton » n'a toujours pas été produite, alors qu'un rapport devait être rendu avant le 30 septembre 2021.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen du projet de loi de finances. Avis défavorable.

*L'amendement CF30 est retiré.*

\*

\* \*

*La commission adopte la seconde partie du projet de loi de finances rectificative pour 2021 sans modification.*

Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2021 **sans modification**.

\*

\* \*