Cour des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2021

Résultats et gestion

Synthèse

Juin 2022

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué, chargé des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 7

1 Des dépenses du budget général en forte croissance, pas uniquement du fait des mesures d'urgence et de relance . . 9

2 Des recettes du budget général qui bénéficient du rebond de l'économie et dont les prévisions n'ont été que tardivement et partiellement ajustées 11

3 Un déficit budgétaire qui reste très élevé et accroît d'autant la dette de l'État. 15

4 En 2021, des atteintes aux principes d'annualité et de spécialité qui affaiblissent la portée de l'autorisation parlementaire 17

5 Hors budget général, des moyens des politiques de l'État qui font encore l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants 19

Recommandations. 23

La mission constitutionnelle d'assistance de la Cour des comptes au Gouvernement et au Parlement

La clôture de l'exercice budgétaire et l'arrêté des comptes conduisent le Gouvernement, en application de l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (Lolf), à déposer un projet de loi de règlement avant le 1er juin de l'exercice suivant. Celui-ci retrace les opérations budgétaires et arrête les comptes de l'exercice écoulé. Il est accompagné du compte général de l'État, d'un rapport de gestion et des rapports annuels de performances relatifs à chacune des missions du budget de l'État.

Dans le cadre de la mission d'assistance au Gouvernement et au Parlement confiée à la Cour des comptes aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, le 4° de l'article 58 de la Lolf prévoit « *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ».

Le rapport sur le budget de l'État en 2021 vise à permettre l'appréciation des résultats de l'exercice et de la qualité de la gestion budgétaire. Sa publication s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr) de 59 notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de chacune des missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses consacrées aux prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces documents constituent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global formulé par le rapport sur le budget de l'État.

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans les rapports relatifs au budget de l'État établis au titre des gestions de 2019 et de 2020.

Introduction

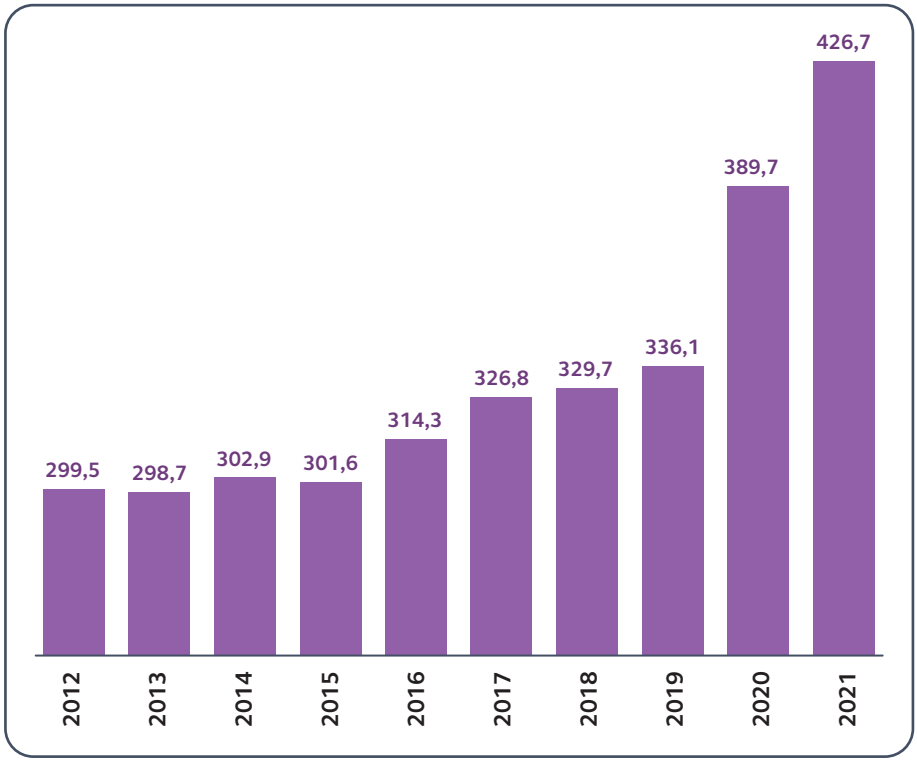
Toujours marquée par la crise sanitaire, l'année 2021 s'est caractérisée par une grande incertitude sur l'évolution de l'épidémie de covid 19, qui a conduit à prolonger ou ajuster certaines mesures de soutien, ainsi que sur le rythme et l'ampleur de la reprise économique. En 2020, le développement très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

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

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

En 2021, les dépenses nettes du budget général de l'État, y compris fonds de concours et attributions de produits, se sont établies à 426,7 Md€, en augmentation de 37,1 Md€ par rapport à 2020 (30,2 Md€ à périmètre constant).

Dépenses nettes de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes – données direction du budget

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

Cette augmentation fait suite à celle, encore plus forte, enregistrée en 2020 (+ 53,6 Md€ et + 52,3 Md€ à périmètre constant). Elle résulte du niveau élevé des mesures d'urgence auxquelles s'ajoutent en 2021 les mesures de relance et le dynamisme des autres dépenses sans lien avec la crise :

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

• l'année 2021 a vu la montée en charge du plan de relance, engagé dès l'été 2020 mais qui n'avait donné lieu cette année-là qu'à un faible montant de décaissements (2,2 Md€). Elle s'est traduite en 2021 par une nette augmentation des dépenses de relance, qui s'élèvent à 19,6 Md€, en progression de 17,5 Md€ par rapport à 2020. Ces dépenses sont en grande partie portées par la nouvelle mission *Plan de relance* (15,1 Md€) ;

• les dépenses du budget général hors mesures de soutien et de relance ont connu en 2021 une progression rapide, de 17,6 Md€ (+ 5,1 %) à périmètre constant. Cette augmentation est nettement plus forte qu'en 2020, puisque les dépenses hors crise avaient alors progressé de 2,6 Md€ (6,7 Md€ hors baisse de la charge de la dette de 4,1 Md€). Elle s'explique par de multiples facteurs dont le coût de l'indemnité inflation (3,3 Md€), la montée en charge de la loi de programmation militaire (+ 2,7 Md€), ou la hausse de la charge d'intérêts de la dette (+ 2,0 Md€).

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

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

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

Recettes du budget général en 2020 et 2021 (Md€)

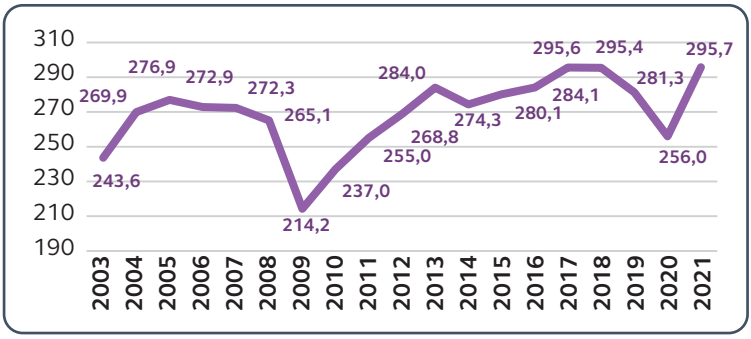
	Exécution 2020	Exécution 2021	Écart exécution 2021-2020
Recettes fiscales nettes	256,0	295,7	39,8
Recettes non fiscales	14,8	21,3	6,5
PSR au profit de l'Union européenne	-23,7	-26,4	-2,7
PSR au profit des collectivités territoriales	-42,0	-43,4	-1,4
Fonds de concours et att. de produits	12,0	8,0	-4,0
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	217,0	255,2	38,2

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Principale composante des recettes de l'État, les recettes fiscales se sont élevées à 295,7 Md€ en 2021, en hausse de 39,8 Md€ par rapport à 2020.

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

Recettes nettes fiscales de l'État 2003-2021 (Md€)

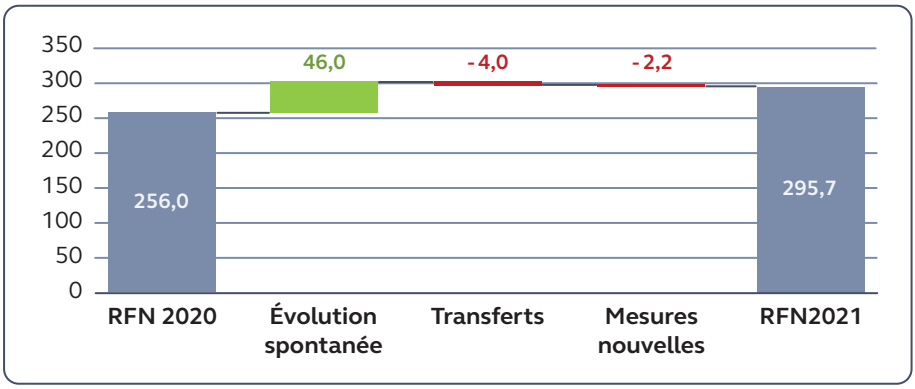


Source : Cour des comptes – données direction du budget

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

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

Décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2020 et 2021 (Md€)



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

Source : Cour des comptes – données direction du budget

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

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

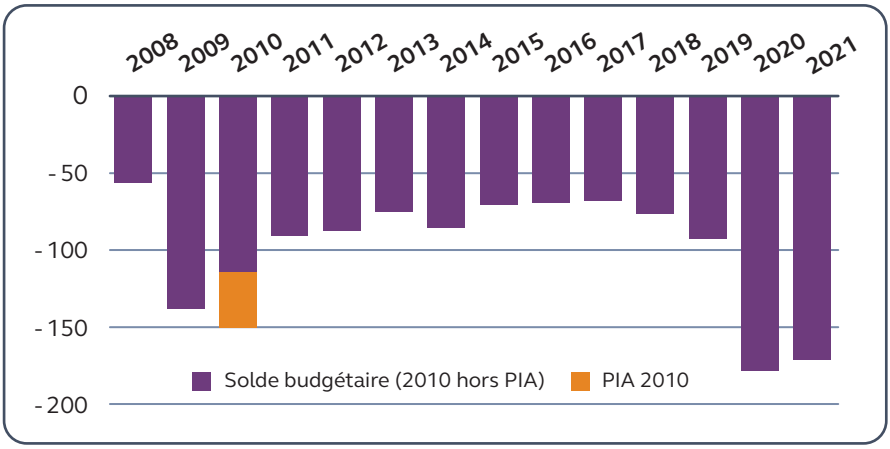
Les recettes non fiscales ont atteint 21,3 Md€ en 2021, en forte progression par rapport à 2020 (+ 6,5 Md€). Elles ont néanmoins été inférieures à la prévision de la loi de finances initiale pour 2021 (- 4,1 Md€). Ces deux écarts résultent en grande partie d'une nouvelle recette perçue en 2021, en provenance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

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

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

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

Solde budgétaire de l'État 2008-2021 (Md€)



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

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

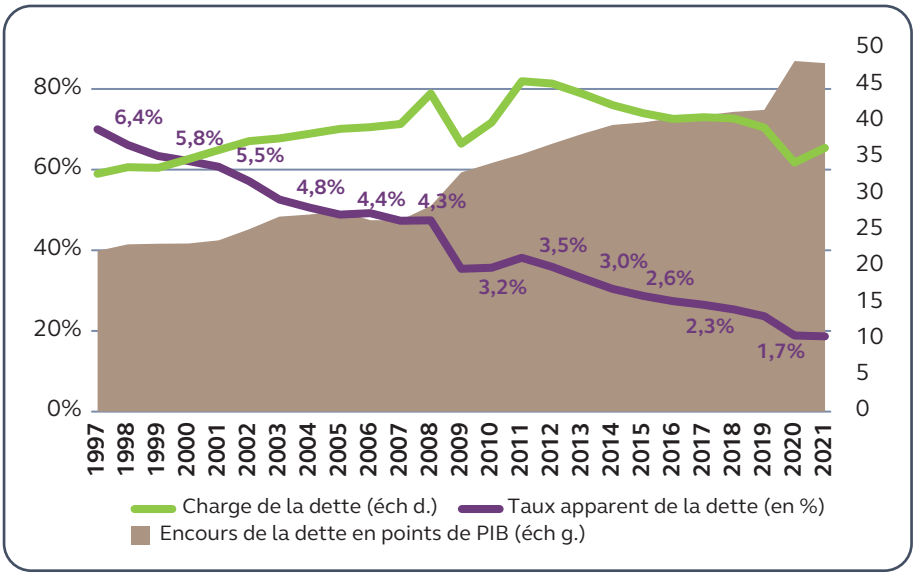
Le niveau très élevé du déficit en 2021 s'est traduit par une nouvelle augmentation significative de l'endettement de l'État. Le besoin de financement s'est élevé à 285 Md€, en baisse de seulement 24 Md€ par rapport au niveau très élevé constaté en 2020 (310 Md€).

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

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

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

Encours de dette de l'État, charge d'intérêts et taux apparent associés



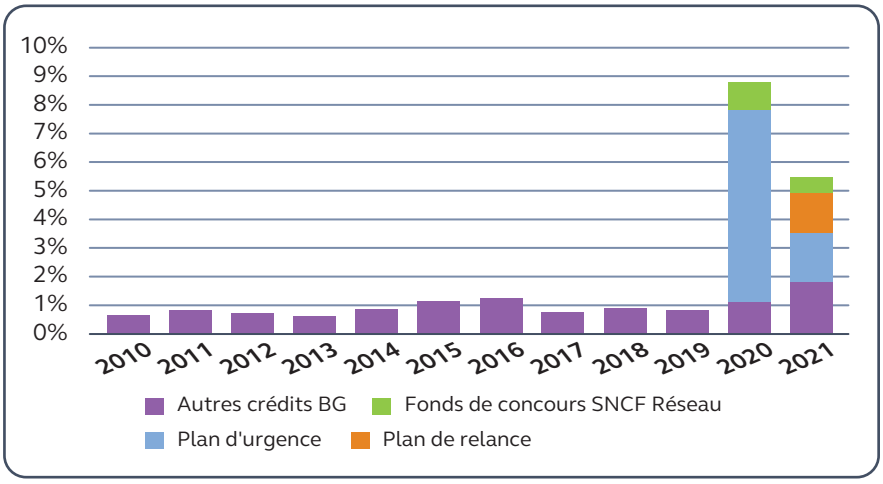
Source : Agence France Trésor

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

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

La mise à disposition des crédits nécessaires au financement des mesures d'urgence en début d'année 2021 a donné lieu à un procédé critiqué par la Cour dans le rapport de l'année dernière : pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, au lieu d'inscrire des crédits dans le projet de loi de finances initiale pour 2021 à hauteur des besoins prévisibles, le Gouvernement a choisi de reporter, pour un montant massif (28,8 Md€), les crédits non consommés à la fin de l'année 2020.

Part des crédits (y compris fonds de concours) ouverts sur le budget général non consommés en fin d'année



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

Sur l'ensemble du budget de l'État, le total des crédits reportés de 2020 sur 2021 a atteint 36,7 Md€ (y compris les fonds de concours), un montant très supérieur à ceux constatés habituellement[1]. Des ouvertures de

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

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

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

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

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

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

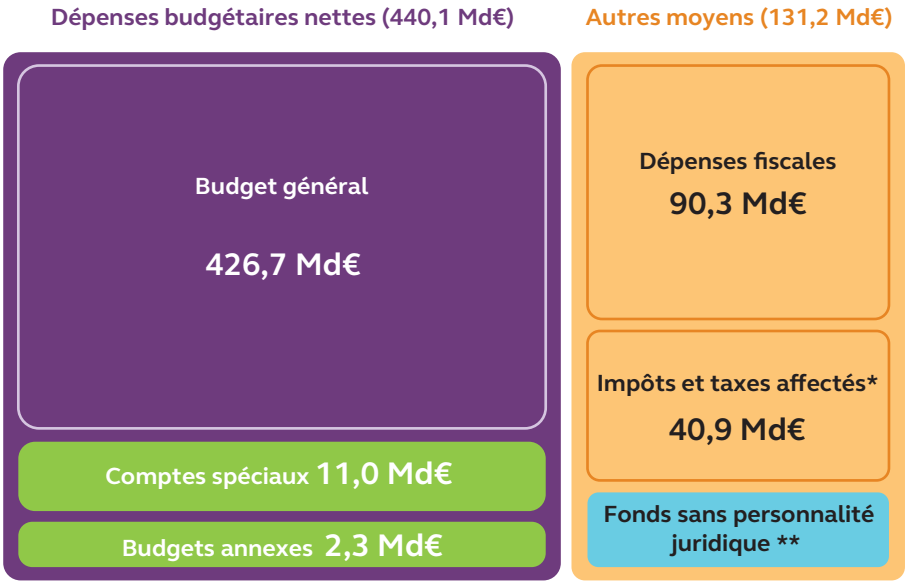
- pour compenser l'insuffisance des recettes du CAS *Participations financières de l'État*, la première loi de finances rectificative a créé, au sein de la mission *Économie*, un nouveau programme 367 – *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021*, doté de 2 Md€ (en AE et CP), et visant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

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

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

Comme les années précédentes, la Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques.

Les moyens de l'État au service des politiques publiques



** Impôts et taxes affectés à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale*

*** Les moyens des FSPJ ne sont pas connus de manière exhaustive.*

Source : Cour des comptes

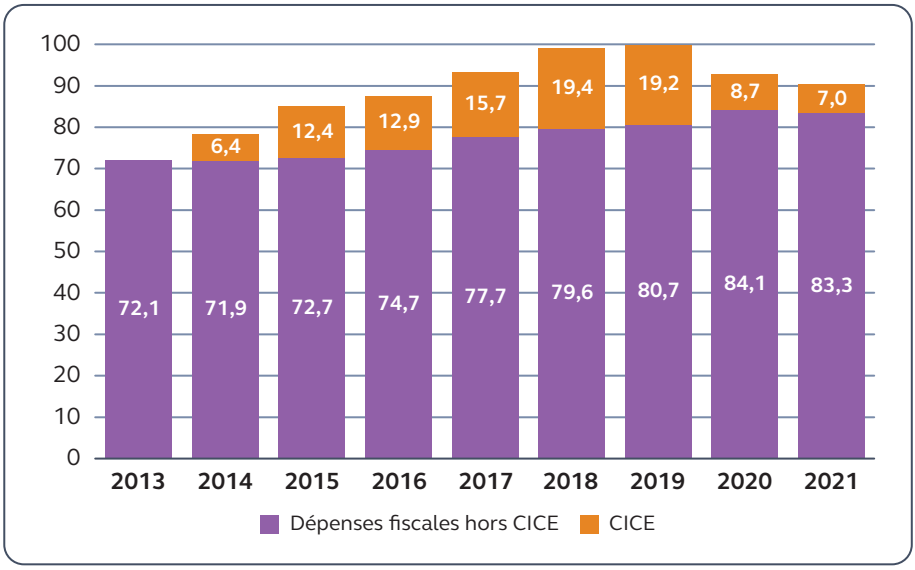
Hors budget général, des moyens des politiques de l'État qui font encore l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants

Cet ensemble inclut notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses représentaient 13,4 Md€ en 2021 (après déduction des doubles comptes), en baisse significative par rapport à 2020 (- 6,2 Md€) à la suite de la suppression de deux comptes spéciaux. Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

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

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

Coût des dépenses fiscales sur la période 2013-2021 (Md€)



Source : Cour des comptes – données projets de loi de finances, annexe Voies et moyens – tome II

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

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

Recommandations

Au terme de son analyse, la Cour formule plusieurs recommandations. Comme dans le RBDE 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre de ses recommandations et à renvoyer plus largement à celles figurant dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Les recommandations qu'elle formule cette année visent à renforcer le respect du principe d'annualité budgétaire, à améliorer la qualité des prévisions de recettes fiscales et le pilotage des dépenses de l'État, et à engager, dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques un programme d'évaluation des dépenses fiscales.

1. Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et veiller à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation reformulée).

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

3. Fixer, pour l'ensemble de la période couverte par la prochaine loi de programmation des finances publiques, une norme de dépenses pilotables de l'État n'excluant que les seuls crédits dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise (crédits évaluatifs, dépenses de pensions…) et présenter annuellement dans les documents budgétaires l'exécution et l'analyse des écarts éventuels à l'objectif (recommandation nouvelle).

4. Élaborer un programme d'évaluation des dépenses fiscales à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques, en vue d'en réduire le nombre et leur impact sur les recettes publiques (recommandation reformulée).